

997/70.

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: DR. ILLYEFALVI L. LAJOS

KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÉS A NAGYVÁROSOK ÖNKORMÁNYZATA

ÍRTA

DR. EREKY ISTVÁN

MÁSODIK KÖTET

70. KÖTET

1. SZÁM

KIADJA: BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS STATISZTIKAI HIVATALA

Ára 5 pengő

Stat. O. 997/70.

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: DR. ILLYEFALVI I. LAJOS

KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÉS A NAGYVÁROSOK ÖNKORMÁNYZATA

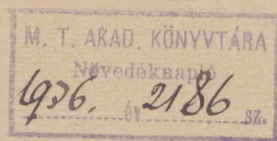
ÍRTA

DR. EREKY ISTVÁN

MÁSODIK KÖTET

BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS HÁZINYOMDÁJA

300353



Előszó.

Jelen munkának évekkel ezelőtt közzétett I. kötetében s a most közzétett II. kötetben az önkormányzat különböző rendszereit dolgozom fel jogtörténeti és összehasonlító alapon.

A jogtörténelmi megalapozásra azért van szükség, hogy rámutathassak a XIX. század harmincas és negyvenes éveit megelőző régi önkormányzat fogyatkozásaira, s kifejthessem azokat a legfőbb alapelveket, amelyeken a mai modern államok községeknek s a községeknek magasabbrendű alakulatainak önkormányzata felépül.

A jogtörténelmi részben a régi értelemben vett önkormányzat két típusát mutatom be; — tudniillik egyrészt az önkormányzat angol rendszerét s másrészt a kontinentális-rendszer képviselője gyanánt a magyar rendi önkormányzatot; — s szembe állítom e két típust azért, hogy a köztük fennálló ellentéteket — *contraria iuxta se posita* — mennél élesebben emelhessem ki.

Az angol önkormányzatot illetőleg nagy súlyt helyeztem arra, hogy az angol törvényhozás által alkotott legújabb reformokat feldolgozzam s az angol és az amerikai irodalom legújabb kutatásainak eredményeit felhasználjam; — s részint a legújabb reformok és kutatások figyelembevétele — részint pedig a politikai szempontok teljes kiküszöbölése az okai annak, hogy munkám az úgynevezett klasszikus selfgovernmentről s a mai modern angol önkormányzatról sok tekintetben más képet fest, — mint amilyet Gneist Rudolfnak alapvető, de politikailag elfogult — s Redlichnek rendkívül értékes, de szociálpolitikai fejtegetésekkel telített munkája alapján ismerünk.

A rendi önkormányzat magyar rendszerét saját régebbi tanulmányaim, a Kolosváry és Óvári-féle statutum-gyűjtemény s a legújabb jogtörténeti kutatások eredményei alapján jellemzem.

Ami a modern önkormányzatot illeti, — a nemzetközi összehasonlításnál éles különbséget teszek az egységes és az összetett államokban kialakult önkormányzati rendszerek között.

Az egységes államok önkormányzatára legjellemzőbb rendszerek gyanánt egyrészt a modern önkormányzat úttörőjét, a kontinentális értelem-



ben vett önkormányzat típusát tudniillik a francia és belga önkormányzatot ; — s másrészt a modern önkormányzat angol-rendszerét mutatom be.

Az összetett államokat, illetőleg pedig legjellemzőbb típusok gyanánt a porosz önkormányzatot s az önkormányzatnak az északamerikai Unio területén kialakult változatait ismertetem.

E különböző rendszerek közül az önkormányzat porosz-rendszere egy világtörténelmi jelentőségű nagy forradalom eredményeképp összeomlott ; — s mivel a régi porosz-rendszer ma már a történelemé, — a modern önkormányzat iránt érdeklődő olvasóim bizonyára örömmel látnák, ha a helyébe lépő új rendszert is feldolgoznom.

Sajnos, ezt nem tehetem meg a következő okokból :

Hitler forradalma közel másfél évszázaddal később tudta csak megvalósítani azt, amit a francia forradalom már 1790 táján megvalósított : tudniillik véget vetett a particularismusnak s megteremtette az állami egységet.

Az 1933. március 24-iki törvény az új állam alkotmányát a vezéri elvre építette fel ; — ami annyit jelent, hogy a kormányt tette meg az állam törvényhozó —, sőt bizonyos korlátozásokkal az állam alkotmányozó hatalmává is. S Dr. Küchenhoffot idézem : »az 1933. július 14-iki törvényben új életre keltette a nép megkérdeztetésének ősrégi germán gondolatát.« Ezen forradalmi átalakulás következtében a hatalmak elválasztása s a parlamentarismus megszűnt s a Németbirodalom a francia forradalom eszméinek hatása alól felszabadulva, — ismét Küchenhoffot idézem — a germán faj saját módján mint népállam szervezkedett.

Ez az »arteigene Entwicklung« azonban nem vonhatta ki magát annak a törvényszerűségnek hatása alól, amely az alkotmány és a közigazgatás egymáshoz való viszonyát szabályozza. Aki urrá lesz az államban, — az úrrá akar lenni az állam alkotóelemeiben : a községekben s a községeknél magasabbrendű alakulatokban : a járásokban, a megyékben és a tartományokban is.

Az 1933. december 15-iki porosz törvény tehát a községeket is átszervezte s a községek alkotmányát is a vezéri elvnek megfelelően, mint »vezéri és tanács-alkotmányt« szabályozta. Eltörölte tehát az egykamrás rendszerű községekben a községi képviselőtestületeket, — a két kamrás rendszerű városokban pedig a városi parlamentek felső- és alsóházait : a magistratusokat és a képviselőtestületeket ; — s fölfelé minden felelősséget, — lefelé pedig minden hatalmat egy embernek, a község, illetve a város vezetőjének kezébe tett le, akit kisebb községekben a kerületi kormányelnök, nagyobb községekben a belügyminiszter nevez ki. S a község vezetője mellett megszervezte a csupa kinevezett tagokból álló községi tanácsot, amelynek csak egy hivatása van ; — az tudniillik, hogy biztosítsa a szoros kapcsolatot a község közigazgatása és a község lakossága között. Hatásköre a vezér

és a vezéri tanács felé alkotmánynak megfelelően arra szorítkozik, hogy a község vezetőjének felelősség mellett tanácsokat adjon; — a község és az egyes községi lakosok óhajait és kívánságait a vezetőnek tudomására hozza; — s a nép megértését a vezető határozatai és cselekvései számára biztosítsa.

Ez az új községi alkotmány azonban csak Poroszország területén lépett életbe s csak alapja akar lenni annak a birodalmi törvénynek, amely a községek alkotmányát az egész birodalom területén egységesen szabályozza.¹⁾

A községek és a magasabb rendű önkormányzati alakulatok reformja tehát még csak a kezdet kezdetén, — s minden még csak kialakulóban van.

Ez az oka, hogy — bármennyire érdekelné is olvasóimat a német nemzeti szociálista irányú reform s annak egybevetése a helyhatósági közigazgatás rendszereivel, — a legújabb porosz, illetve német reformokat ezidőszereint még feldolgozni lehetetlen.

Munkámnak most közzétett második kötetében a nemzetközi összehasonlítást befejeztem.

A harmadik kötetben dolgozom fel a modern magyar önkormányzatot; — s vonom le a jogtörténelmi fejlődésből és a nemzetközi összehasonlításból az elméleti következtetéseket.

Munkám eddigi két kötetének megjelenését *dr. Illyefalvi I. Lajos*, a Székesfővárosi Statisztikai Hivatal igazgatója s a Statisztikai Közlemények szerkesztője tette lehetővé. Fogadja ezért a nagy nyilvánosság előtt is hálás köszönetemet.

Kelt Szegeden, 1936. február havában.

Dr. Ereky István.

¹⁾ V. ö. v. Lympius und Küchenhoff: Gemeindeverfassungsgesetz und Gemeindefinanzgesetz.

A modern önkormányzat angol rendszere.

A falusi községek önkormányzata.

A XVIII. század folyamán — valamint a városi, ugyanúgy a falusi községek önkormányzata is elsovadt s a hatáskörükben foglalt funkciók ellátását részint a grófságok békebírái és a külön e célból szervezett ad hoc hatóságok, részint a plébániák szervei vették át.

Minthogy az 1894-iki reform a plébániák egyik válfaját, t. i. a szegényügyi parish-t alakította át faluvá, a reform jelentőségének kiemelhetése érdekében tisztáznunk kell, hogy a XIX. század folyamán a plébániának hányféle válfaja alakult ki?

Eredetileg csak egyféle plébániai kerület volt; de ezen területileg egységes plébánia a XVII. század elejétől kezdve kettős célt szolgált s egyrészt mint az egyházi s másrészt, mint a szegényügyi közigazgatás területi egysége szerepelt.

A XIX. század folyamán a népesség száma oly rohamosan emelkedett s az ipari központokba való vándorlások révén a népesség eloszlása is oly gyökeresen megváltozott, hogy az angol törvényhozás a plébániákra történt régi terület beosztást módosítani volt kénytelen. De midőn 1818. és 1851. között megalkotta azon helyi és országos törvényeket, a melyek a régi területbeosztást az egyházi közigazgatás érdekében alakították át, nem vette tekintetbe a világi közigazgatás szükségleteit; s midőn 1873. és 1882. között a világi területbeosztást is módosította, nem vette tekintetbe az egyházi közigazgatás szükségleteit. Ennek az lett a következménye, hogy 1818-tól 1882-ig a plébániák száma 10.151-ről az egyházi közigazgatás terén 13.822-re, a világi közigazgatás terén pedig 14.896-ra emelkedett s a világi célokat szolgáló közel 15.000 plébánia közt, 1882-ben alig 5000 volt olyan, amelyeknek területe az egyházi célokat szolgáló plébániák területével egybe esett; a többi, összesen 10.000 plébániának területi egysége felbomlott s az állam területének közel felerészén más plébániai kerületek szolgáltak az egyházi s mások a világi közigazgatás céljaira. A XIX. század folyamán azonban nemcsak az egyházi és a világi értelemben vett plébániai kerületek, vagyis az ú. n. ecclesiastical and Civil parish-ek váltak el egymástól, hanem az utóbbiak területi és szervezeti egysége is felbomlott. A plébániákat ugyanis

nem csak a szegényügyi, hanem az *útügyi* — sőt a föld — és a jövedelemadó kivetése révén a pénzügyi közigazgatás céljaira is felhasználták. S mint-hogy az angol törvényhozás a világi területbeosztás módosításakor mindig csak az illető közigazgatási ág szükségleteit tartotta szem előtt, a szegényügyi célokat szolgáló plébániák száma és területe a XIX. század folyamán mind nagyobb és nagyobb mértékben eltért a közúti célokat szolgáló plébániáknak s ezeké a pénzügyi célokat szolgáló plébániáknak a számától és területétől és viszont. A világi plébániának ennek következtében több válfaja alakult ki; s ilyenek voltak az ú. n. a poor law — a land tax — és a high way parish-ek, vagyis a szegényügyi, az adóügyi és az útügyi plébániák; s minthogy ezek közül a nagy többségnél mind a három fajta világi plébániának más volt a területe, a szervezete és a hatásköre, a területbeosztás, a szervezet és a hatáskör terén ép oly *áttekinthetetlen kaosz* támadt a falusi jellegű országrészekben, mint ahogy ezt a városoknál láttuk.

Az önkormányzat angol rendszerének ennek következtében 1894. előtt három rendkívül jellemző tulajdonsága volt: a) a kontinentális értelemben vett, vagyis a területileg és szervezetenként egységes falu Angliában ismeretlen fogalom volt; b) a különleges rendeltetésű világi plébániáknak három különböző válfaja alakult ki; s c) minthogy a világi plébániák ügyeinek intézésében az egyházi plébániák gyülekezetei és gondnokai is részt vehettek, — az egyházi és a világi plébániák egymáshoz való viszonyát — az *egyházi és a világi közigazgatás egybeforradása jellemezte.*

Az 1894-iki reform az egyházi és a világi közigazgatás céljait szolgáló plébániákra egyaránt kiterjedt. A reform t. i. az egyházi plébániáktól minden nem kizárólag egyházi célt szolgáló intézetet és alapítványt elvett s az újonnan szervezett falusi községeknek adott át; az egyházközségek gyülekezeteinek és az ezek által választott két egyházi gondnoknak a világi közigazgatásban való részvételét pedig megszüntette s hatáskörüket teljes egészében a falusi községek tanácsaira, illetve gyülekezeteire s az ezek által választandó 2—6 szegényügyi felügyelőre ruházta; s következőképp a falusi községek szerveit jogosította fel arra is, hogy az egyházi eredetű intézeteket és alapítványokat s ezek ingatlanait is kezeljék s az alapítványok hasznélvezőit kijelöljék. E módosítások gyökeres szakítást, szinte azt mondhatnánk forradalmi újítást jelentettek a multtal szemben. A módosítások lényege ugyanis abból állott, hogy az angol törvényhozás a világi közigazgatás céljaira az egyházi plébániáktól teljesen elkülönített világi önkormányzati alakulatokat szervezett s ezzel a falusi községek területén végbe-menő világi közigazgatást teljes egészében saecularizálta.¹⁾

¹⁾ A saecularisatio már 1834-ben megkezdődött; 1869-ben az egyházi adó obligatív jellegének megszüntetésével folytatódott s 1894-ben vált teljessé. V. ö. R. Gneist i. m. 656., 661., J. Redlich i. m. 571., 601. old.

Ami a világi plébániai kerületeket illeti — már kiemeltük, hogy ezek, mint a közigazgatás területi egységei a városok területén jelentőségüket teljesen elvesztették, a falusi járásokban pedig továbbra is fontos tényezői maradtak a közigazgatásnak, de háromfelé tagozódtak, a szegényügyi plébániák oldalán útügyi és adóügyi plébániák keletkeztek.

Az 1894-iki reform, vagyis az ú. n. falusi rendtartás e háromféle világi plébániát eltörölte s helyettük, mint különleges rendeltetésű önkormányzati alakulatok helyett, olyan kontinentális értelemben vett falusi községeket szervezett, amelyeknek a taxatív rendszer szerint megállapított hatásköre a falusi közigazgatást a maga teljes egészében felöleli.

*

A jelenlegi angol jog a falunak két válfaját különbözteti meg, t. i. a kis- és a nagyközséget. De minthogy minden egyes falu számára lehetővé akarja tenni, hogy szervezete és hatásköre a különleges helyi viszonyoknak megfelelően alakuljon, az angol törvényhozás csak mint szabályt állítja fel azt a tételt, hogy a 300 lakosnál kisebb népességű falvakat mint kisközségeket, a 300 lakosnál nagyobb népességű falvakat pedig, mint nagyközségeket kell megszervezni s a kis-, illetve a nagyközségek hatáskörével kell felruházni.

A szabállyal szemben azonban kivételeket is ismer. Az első kivétel a 300 lakosnál kisebb népességű falvak javára szól s három féle átalakítást tesz lehetségessé. Ha ugyanis az érdekelt község kéri, a grófsági tanács *a)* jogosítva van a kisközséget a nagyközségek hatáskörének egyes töredékeivel felruházni; *b)* jogosítva van, — sőt ha a kérelmet egy 100 lakosnál népesebb község terjeszti elő — köteletségében is áll a kisközséget nagyközséggé s viszont a 200 lakosnál kisebb népességű nagyközséget kisközséggé átalakítani; s végül *c)* az érdekelt községek megegyezése alapján jogosítva van több kisközséget összefoglalni s belőlük egy nagyközséget szervezni s viszont az érdekelt nagyközség kérelmére jogosítva van az ekképen szervezett nagyközséget ismét egymástól teljesen független kisközségekké átalakítani. A több kisközségből összetett nagyközségen belül az egyes kisközségek az alapítványaikra és okirataikra vonatkozó külön jogait továbbra is gyakorolhatják s a közös községi tanács bizonyos fontosabb határozatai az egyes kisközségeket csak akkor kötelezik, ha azokhoz az ő gyülekezeteik külön-külön hozzájárultak.

A második kivétel a 300 lakosnál népesebb, vagyis azon falvakra vonatkozik, amelyek kivétel nélkül mindig mint nagyközségek kötelesek szervezkedni. Előfordulhat ugyanis, hogy valamely nagyközség több földrajzi értelemben vett helységből áll, vagy pedig, hogy a nagyközség egyes részeinek különleges birtokviszonyaik vannak. Ha ezen esetek valamelyike fennforog, akkor a grófsági tanács jogosítva van a nagyközségen belül az illető

helységek vagy községtörödékek részére külön gyülekezetek tartását engedélyezni; s jogosítva van kimondani, hogy a nagyközség tanácsának bizonyos határozatai a nagyközség egyes helységeit vagy törödékeit csak akkor kötelezik, ha őket az illető helységek vagy község törödékek gyülekezetei is elfogadják.

S végül a harmadik kivételt az teszi lehetővé, hogy valamint a városok ugyanúgy a kis- és nagyközségek, sőt az utóbbiakon belül a külön gyülekezettel rendelkező helyiségek és község törödékek is elfogadhatnak ú. n. adoptív törvényeket, a — parlament pedig reájuk vonatkozólag is alkothat különleges helyi törvényeket. A grófsági tanács és a parlament tehát bármikor eltérhetnek a falusi rendtartás sablonjától s rendszerint az érdekelt községek kérelmére akképen módosíthatják a kis- és nagyközségek szervezetét és hatáskörét, amint ezt az adott viszonyok közepette jónak és szükségesnek látják.

*

Amennyiben a grófsági tanács és a parlament a falusi rendtartásban megállapított sablontól el nem térnek, a kis- és nagyközségek szervezetét illetőleg a következő alapelvek érvényesülnek.

Az angol jog az önkormányzatban foglalt közhatalmat, valamint a városokban, ugyanúgy a falvakban is a nép kezébe teszi le; s minthogy a közhatalomnak a népre való bízása végeredményben azt jelenti, hogy az önkormányzatban foglalt közfunkciók ellátásáról nem az állam központi legfőbb szervei, hanem a nép van jogosítva és kötelezve gondoskodni, ezen a réven, valamint a városi, ugyanúgy a falusi önkormányzatot is az illető város vagy falu jogi személyiségére építi fel. Az angol törvényhozás azonban, valamint a városokban, ugyanúgy a falvakban is body corporate-té, vagyis jogi személlyé nem a lakosok összességét teszi meg, hanem a realisztikus angol gondolkodásnak megfelelően azoknak az összességét, akik a lakosság nevében akarni és cselekedni vannak hivatva, akik tehát a kontinensen a falunak, mint jogi személynek pusztá szervei gyanánt szerepelnének. Bármennyire jellemző a jogi személyiségnek ilyenén megkonstruálása az angolok jogászai gondolkodására nézve, minthogy a jogok és köteleességek alanyai gyanánt végeredményben nem a szervek, hanem a falvak lakóinak az összességei szerepelnek, jogi személyeknek a tételes törvények kifejezett rendelkezései ellenére is nem a nagyközségek falusi tanácsait s nem a kisközségek representatív bodyit,¹⁾ hanem magukat a falvakat kell tekinte-

¹⁾ Minthogy a kisközségnek tanácsa nincs, »representatív body«-nak 1929. előtt a gyülekezet elnökét és a szegényügyi felügyelőket tekintették; 1929. óta a szegényügyi felügyelők helyét, vagy egy, az illető faluba való járási tanácsos, vagy ha ez azonos volna a gyülekezet elnökével akkor egy külön e célból kijelölt választó foglalja el. V. ö. *Wright and H. Hobhouse: An outline of local government and local taxation.* VII. kiad. 4. old. A kisközségnek saját pecsétje van.

nünk. Ezek már most — aszerint, hogy az összesség akaratát kik juttatják kifejezésre és kik hajtják végre — kétfélék: kisközségek akkor, ha a falu határozó és cselekvő szerve gyanánt egy ösgyűlés jellegével bíró szerv, t. i. a választók összessége a falusi gyülekezet szerepel; — s nagyközségek akkor, ha a falunak a gyülekezetén kívül még egy másik alapszerve is van: a falusi tanács alakjában. A falu és város szervezete között tehát a legfontosabb eltérést ekképen jellemezhetjük. Míg a városokban az önkormányzatban foglalt közhatalmat mindig a választók ruházzák át a városi tanácsra az önkormányzat szervezete tehát kivétel nélkül mindenütt a népképviselési elven épül fel, addig a falvak egy részében, t. i. 5600 kisközségben a népképviselési elv egyáltalában nem érvényesül s az önkormányzatban foglalt közhatalmat a választók összessége, a falusi gyülekezet gyakorolja; — a többi faluban pedig, vagyis a 7200 nagyközségben a népképviselési elv nem tisztán, hanem csak az ösgyűlési elvvel kombináltan tud érvényesülni s az önkormányzatban foglalt közhatalmat bizonyos fontosabb ügyekben a gyülekezet és a falusi tanács együttesen gyakorolják.

*

A népképviseletről szóló 1918-iki törvény a választói jogot az összes önkormányzati alakulatokra vonatkozólag egységesen szabályozta s ezen a réven ugyanazon egységes választói jogot léptette életbe a falvakban, a falusi járásokban és a grófságokban, mint amelyet életbeléptetett a városokban.

Minthogy ezen egységes közigazgatási választói jogot 1926-ban és 1928-ban ismételten kiterjesztették, — az imént jelzett három reform eredményeképp — a falusi községekben minden angol állampolgár férfinak és nőnek van választói joga, aki életének 21. évét betöltötte, feltéve, hogy a község területén legalább három hónap óta birtokosa valamely ingatlandnak, illetve egy általa és nem a háziúr által bebútorozott s a községben, vagy attól három mérföldre fekvő lakásnak s feltéve, hogy a választói jogát kizáró okok fenn nem forognak.

A falusi gyülekezet ennek következtében — egyes ritka kivételektől, pl. az elmebetegektől eltekintve — a falu egész felnőtt férfi és női lakosságát magában foglalja. Az ekképpen szervezett falusi gyülekezet évente kétszer köteles ülésezni; s a két rendes ülés közül az elsőt kell megválasztani március 1. és április 1. között s mindig egy-egy esztendőre a kisközség első tisztviselőjét, t. i. a gyülekezet elnökét. Az üléseket az elnök hívja össze, még pedig a két kötelező ülésen kívül, akkor, amikor ő maga jónak látja, vagy pedig, amikor a gyülekezet tagjai közül hat választó a gyülekezet egybehívását kérelmezi. A kisközség választó közönsége tehát az ülésezésben korlátozva nincs. Az ülések helyét, idejét és tárgysorozatát legalább hét s

legfeljebb 14 nappal az ülés megtartása előtt falragaszokon közzé kell tenni. Hogy az üléseken a munkások is részt vehessenek, a folytatólagos ülésektől eltekintve, az üléseket d. u. 6 óránál korábbi időpontra kitűzni nem szabad.

A gyülekezetet a jelenlevők egyszerű szótöbbségével s rendszerint nyilvános szavazás útján határozz. Titkos szavazásnak csak akkor van helye, ha személyi vagy pénzügyi kérdésekben, ha adoptív törvények elfogadása tárgyában stb. kell dönten, vagy ha a titkos szavazás elrendelését a megjelent választók $\frac{1}{3}$ -ada kéri s ha az elnök a kérelem teljesítését nem ellenzi.

A nagyközségekben a gyülekezetre vonatkozó szabályok ugyanazok, mint a kisközségben. Mindössze egy eltérés van. A nagyközségek gyülekezetei számára ugyanis elnököt választani nem kell, mert ezt a tiszte a falusi tanács elnöke tölti be. A gyülekezet azonban a nagyközségekben csak kivételesen, t. i. bizonyos fontosabb határozatok hozatalakor működik; egyébként a nagyközség határozó és végrehajtó organuma gyanánt a háromévenként újra választandó falusi tanács szerepel. A falusi tanács tagjainak számát a népesség számához alkalmazkodva a grófsági tanács állapítja meg; a tagok száma azonban feltűnően csekély, t. i. a legkevesebb népes nagyközségben sem lehet 5-nél kevesebb s a legnépesebb, vagyis a 10.000 lelket megközelítő nagyközségekben sem múlhatja felül a 15-öt. E csekélyszámú tagokat egytől egyig a választók választják, még pedig az egész tanácsot április 15-től számított három esztendőre. A falusi tanács szervezete ennek következtében a tiszta népképviselési elven s teljes egészében a közvetlen választáson épül fel, úgyannyira, hogy a tanácsnak sem kinevezett, sem virilista, sem érdekképviselési alapon választott tagjai, sem pedig — mint a városokban — aldermanjei nem lehetnek. Az aktív és passzív választói jog s az összeférhetetlenség egységes szabályozása következtében a falusi tanács választása ugyanazon anyagi és alaki jogszabályok szerint megy végbe s ugyanúgy bírói ellenőrzés alatt áll, mint a városokban. A falusi tanács minden egyes esztendőben újból alakul meg s a megalakulás abból áll, hogy az április 15-iki ülésen akár a férfi vagy a női tanácsosok, akár a választók közül megválasztja a nagyközség első tisztviselőjét, t. i. a falusi tanács elnökét. Az ekképen megalakult falusi tanács ugyanazon legfőbb alapelvek szerint működik, mint a városi tanács. Ép ezért az eljárására vonatkozó szabályok közül mindössze a következőket emeljük ki. Az elnök a falusi tanácsot a törvény alapján évente négyszer köteles egybehívni, s ezenfelül a tagok kívánságára is köteles ülést tartani, még pedig mindannyiszor, valahányszor ezt két tanács tag kívánja. Ha az elnök ebbeli kötelességét nem teljesítené, bármelyik két tanács tag jogosítva van a tanács tagjait ülésre egybehívni. A szabályszerűen egybehívott tanács határozatképes, ha az ülésen a tagok egyharmadrésze, de legkevesebb három tanácsos megjelent.

Minthogy a falu épúgy jogi személy a magán- és közjog szempontjából egyaránt, mint a város, a falu alapszervének a hatásköre is ugyanúgy magánjogi és közjogi alapokon nyugvó hatáskörre válik szét, mint ahogy ezt a városi tanácsok hatáskörének az elemzésénél láttuk.

A magánjogi alapokon nyugvó hatáskör szempontjából kis- és nagyközségek között különbség nincs; kisközségekben tehát a falusi gyülekezet, nagyközségekben a falusi tanács hozza meg mindazon határozatokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a falu törvényes képviselői jogügyleteket kössenek s ezen a réven a falut jogok és kötelességek alanyává tegyék, jogait és kötelességeit átalakítsák vagy megszüntessék s a falu ingó és ingatlan vagyonát, jótékony célú intézeteit és alapítványait kezeljék, az ösztöndíjak kiadása felett döntsenek stb.

A közjogi alapokon nyugvó hatáskör épúgy, mint a városokban részint közigazgatási részint kormányzati funkciókat ölel fel; de mivel az angol jog a falusi községek hatáskörének a szabályozásánál is a taxáció rendszerét követi, a falusi községek tanácsának és gyülekezetének azon ügyekben vannak közigazgatási és kormányzati funkcióik, amelyeket a különböző törvények kifejezetten az ő hatáskörükbe utalnak. A közigazgatási és a kormányzati funkciók szempontjából azonban már lényeges különbségek vannak, a falu két válfaja a kis- és nagyközség között.

A nagyközség tanácsának közigazgatási hatásköre a közegészségügyre is kiterjed — s ezen az alapon a falusi tanács rendeli el még pedig saját hatáskörében az árkok, patakok, halastavak, csatornák és vízvezetékek hatósági tisztogatását: — s a falusi járás tanácsának delegálása alapján ennek — a közegészségügyi minisztérium felhatalmazása alapján pedig a városi járások tanácsainak a közegészségügyi funkcióit is elláthatja a felhatalmazásban megjelölt korlátok között.

A kisközségek tanácsainak közigazgatási hatásköre a közegészségügyre nem terjed ki.

Ezen nagyjelentőségű eltéréstől eltekintve — a kis- és nagyközségek közigazgatási hatásköre egyenlő s első sorban és legfőképen a községi utak létesítésére és fenntartására, a temető és a tűzrendészetre s az agrárpolitikai törvények végrehajtására irányul; — nevezetesen a falusi jellegű területeken a falusi községek vannak hivatva arra, hogy a munkásosztály tagjai részére kislakásokat építsenek és bizonyos számú parlamenti választó kérelme esetén a munkások részére 1 holdas törpebirtokokat vagy pedig törpe bérleteket ú. n. allotment-eket alakítsanak; — s amennyiben törpebirtokokat békés úton nem tudnának szerezni — ugyancsak a falusi községek tanácsai és gyülekezetei vannak hivatva arra, hogy a kisajátítási eljárás megindítását az illetékes grófsági tanácsnál s esetleg a minisztériumnál kieszközöljék. Ezen minden falusi községben egyenlő hatáskört minden egyes falu kiterjesztheti azáltal, hogy bizonyos a falvakra is vonatkozó adoptív törvényeket

elfogad. Amely falu ezt megteszi, ott a falusi tanács illetve a gyülekezet hatásköre a község legelemibb közszükségeinek a kielégítését, t. i. a közvilágításról való gondoskodást és a nyilvános fürdők és mosódák, a parkok, közkönyvtárak és múzeumok létesítését és fenntartását is magában foglalja.

Hogy az imént vázolt hatáskörből a gyakorlati életben mely, részeknek van a legnagyobb jelentőségük — ezt csak a statisztika segítségével lehet megállapítani. E szerint pedig a falusi községek 1925/26-ban kiadásainak körülbelül 25%-át utcáik világítására, 14%-át temetőkre, 14%-át agrárpolitikai célokra, 8%-át az utak és utcák karbantartására fordították, a többi 39% egyéb kisebb jelentőségű feladatok közt forgácsolódott szét.¹⁾

*

A kormányzati hatáskör, — valamint a városokban — ugyanúgy a falvakban is a jogalkotásra, a szervezésre és az ellenőrzésre vonatkozó, valamint a háztartással kapcsolatos funkciókra válik szét. A falusi gyülekezet illetve a falusi tanács is alkothat tehát ügyrendeket és jogforrás jellegével bíró szabályrendeleteket; — választhat egyedi és testületi szerveket vagyis tisztviselőket, bizottságokat s az adókivetés és az elemi oktatás céljaira bizottsági tagokat; — létesíthet intézeteket és üzemeket; — társulhat közös célok megvalósítása érdekében más községekkel: — gyakorolhatja a költségvetési és a zárszámadási jogot stb. De a hatáskör e különböző megnyilvánulásai szempontjából több lényeges eltérés van egyrészt a falu és a város s másrészt a falu két válfaja t. i. a kis- és nagyközség között.

Az angol jog — mint láttuk — a városokat a rendszeresen fizetett hivatalnokok alkalmazásában egyáltalán nem korlátozza; — minden egyes városi tanács annyi és olyan hivatalnokokat alkalmazhat tehát, mint amennyit és a milyent jónak lát. Nem így a falvakban! Az angol jog ugyanis a kisközségeket a rendszeresen fizetett hivatalnokok alkalmazásától — ha csak erre a grófsági tanácstól engedélyt nem kaptak — *teljesen* eltiltja; — a nagyközségeknek pedig megengedi ugyan, hogy tanácsaik az ingyen szolgáló elnökön és a tanácsosokon kívül egynéhány rendszeresen fizetett hivatalnokot, t. i. jegyzőt és kellő nagyságú óvadék mellett pénztárost is alkalmazzanak; de fizetett hivatalnokok alkalmazására csak akkor kerülhet a sor, ha senki sem akad, aki a jegyzői, illetve a pénztárosi teendők ellátására *ingyen* vállalkoznék. A szabálytól eltérni s az ingyenes szolgálattal való kísérletezést mellőzni a grófsági tanács külön engedélye nélkül csak akkor szabad, ha a község valamely adoptív törvény elfogadása alapján egy bizonyos hasznothajtó intézetet vagy üzemet létesített. Az ilyen községi intézet vagy üzem céljaira ugyanis minden község alkalmazhat minden korlátozás nélkül rendszeresen fizetett hivatalnokokat.

¹⁾ V. ö. R. S. Wright and H. Hobhouse i. m. 12. old.

Még nagyobb és még jellemzőbb eltérés áll fenn a falvak és a városok között az *ellenőrzés* szempontjából. Valamint a városi tanács, ugyanúgy a falusi tanács és gyűlekezet is ellenőrizheti az összes egyedi és testületi szerveit, tisztviselőit és bizottságait. De míg a városi tanács ellenőrző hatásköre csak a *saját* szerveire terjed ki, addig a falu nemcsak a saját szerveit, hanem egy reá nézve idegen önkormányzati alakulatnak, t. i. a *falusi járásnak* a szerveit is ellenőrizheti. A falusi tanács és a gyűlekezet ugyanis jogosítva vannak ellenőrizni, hogy a járási tanács az ő területükön a közegészségügyi törvényben körülírt kötelességeit teljesíti-e vagy sem? S ha megállapítják hogy a járási tanács akár a csatornázás vagy az egészséges ivóvízről való gondoskodás, akár az egészségtelen lakóépületek lerombolásának elrendelése, akár a közutak fenntartása körül mulasztást követett el, ez esetben panasszal fordulhatnak a grófsági tanácsokhoz s kérhetik, hogy a grófság a járási tanács hatáskörét az illető kötelesség területe szempontjából vagy egy külön e célból kiküldendő grófsági biztosra vagy pedig magára a *falusi tanácsra* illetve a *gyűlekezetre* ruházza át.

A mi a háztartással kapcsolatos funkciókat illeti, a költségvetési jog szempontjából falu és város között lényegbe vágó különbség nincs. Annál nagyobb eltérések vannak a háztartással kapcsolatos többi funkciók, t. i. az önadóztatás, a kölcsönök felvétele és a zárszámadási jog szempontjából.

E három funkció közül a világi értelemben vett plébániáknak az önadóztatás terén 1927-et megelőzőleg oly rendkívül nagy volt a jelentőségük, hogy az önkormányzati alakulatok háztartásának 1927-iki reformját a mult ismerete nélkül értékelni lehetetlen.

1927-et megelőzőleg, több mint három évszázadon át az összes önkormányzati alakulatok adóinak alapjául a plébániák által kivetett szegényügyi adónak az alapja szolgált. Bármily sokféle elnevezést adott tehát a törvényhozás a grófságok, a városok, a falusi járások és a falusi községek javára szedhető adóknak, az adóalap azonossága következtében az angol jog a valóságban csak egyféle önkormányzati adót ismert s ennek következtében éles ellentétbe került a kontinentális államok jogával. A kontinens államai ugyanis az önkormányzati alakulatokat a legkülönbözőbb egyenes és közvetett alanyi és tárgyi önálló és pótagók szedésére jogosítják fel s az angol single tax system-mel szemben az egymástól lényegesen különböző önkormányzati adók egész rendszerét építették ki.¹⁾

Az önadóztatás angol és kontinentális rendszerei között azonban egyéb jellemző eltérések is vannak. A kontinens államaiban is előfor-

¹⁾ Cannan szerint: »az angol helyi adókból befolyó jövedelmet majdnem teljes egészében a szegényügyi adó s olyan egyéb adók révén teremtik elő, amelyeknek megvan ugyan a maguk külön elnevezésük, de amelyek a valóságban csak pusztán toldozásai a szegényügyi adónak.« History of Local Rates 2. old. J. Watson Grice National and local Finance 280., 289. old.

dul, hogy a törvényhozás az önkormányzati alakulatok által szedhető adókat bizonyos céloknak a megvalósítása köti le, de mivel a kontinens törvényhozói az önkormányzati alakulatok hatáskörét az elvi általánosítás rendszere alapján szabályozzák, a kontinens államaiban a községek és megyék egy-egy újabb közszükséglet felmerülésekor nem kénytelenek a törvényhozáshoz fordulni, hanem az illető közszükségletet az adott generális felhatalmazás alapján elégtik ki; s ha a kielégítés pénzbe kerül, akkor a már meglevő adók kulcsát — egyszerűen felemelik.

A kontinensen tehát a helyi adókat rendszerint a közigazgatás bármely feladatának a megvalósítására fel lehet használni; a helyi adóknak általános rendeltetésük van s a különleges rendeltetésű helyi adók csak kivételesen fordulnak elő. Ezzel szemben Angliában a törvényhozás az önkormányzati alakulatok hatáskörét a kimerítő felsorolás rendszere alapján szabályozta s ép ezért, ha valamely községben egy eddig nem ismert közszükséglet merült fel, a község az illető közszükségletet csak akkor elégíthette ki s a kielégítés érdekében adóval a lakosságot csak akkor terhelhette meg, ha erre a parlamenttől külön felhatalmazást kapott. Végeredményben tehát a hatáskörnek a taxatív felsorolás rendszere alapján való szabályozására kell visszavezetnünk, hogy Angliában eredetileg az összes helyi adók különleges rendeltetésű adók voltak. A különleges adók azonban idővel annyira elszaporodtak s olyannyira bonyolulttá tették a kivetést, a pénzkezelést és ennek ellenőrzését, hogy az angol törvényhozás a grófságok javára szedhető 47 féle adót, pl. már a XVIII. század folyamán kénytelen volt konszolidálni s egy általános rendeltetésű adóvá, t. i. az ú. n. county rate-té összefoglalni.¹⁾ Az ekkép létrejött általános adókat, — bár egy összegben vették ki — csakis a törvényben taxatív felsorolt célokra lehetett felhasználni. S ép ezért, ha a fejlődés eddig nem ismert újabb feladatokat tűzött az önkormányzati alakulatok elé, ezek ismét csak a parlamenthez voltak kénytelenek fordulni újabb powerekért, vagyis azért, hogy a parlament hatáskörüket kiterjessze s őket az illető feladatok megvalósításához szükséges adóknak a szedésére följogosítsa. Az általános rendeltetésű adók mellett tehát ismét fel-feltűntek a különleges rendeltetésű adók.

A single tax systemen és a különleges rendeltetésű adókon kívül az angol önkormányzati alakulatok háztartásának még egy rendkívül jellemző vonását kell kiemelnünk. Míg a kontinens államai — egyes ritka kivételektől eltekintve — valamennyien megállapítanak egy bizonyos maximumot amelyen túl a községek és megyék a helyi adók terhére nem emelhetik, addig az angol jog 1894-ig az általános rendeltetésű adók tekintetében semmiféle ilyen korlátozást nem ismert. S 1894-ben is mindössze a falusi községeket

¹⁾ A városi adó 1870. táján 7, a szegényügyi adó a szegénysegélyezésen kívül 20 különböző cél megvalósítására volt felhasználható. V. ö. R. Gneist : Selfgovernment 119—139. old.

önadóztatási jogát korlátozta olyan formán, hogy egyetlen egy falusi község tanácsa sem terhelheti meg a falu birtokosait az adóalap egy-egy fontja után 3 penny-nél nagyobb adóval, ha ehhez a falusi gyülekezet is hozzá nem járul, de még a gyülekezet hozzájárulása esetén sem lehet a községi adó több 6 penny-nél vagyis 2 és $\frac{1}{2}\%$ -nál. A falusi községekből eltekintve minden más önkormányzati alakulat, tehát a grófság, a falusi járás és a város is akkora adóval terhelheti meg a lakosságot, a mekkorával megterhelni jónak és szükségesnek látja.¹⁾

Miután rámutattunk az önadóztatás angol rendszerének három legjellemzőbb sajátosságára, az alábbiakban még az önadóztatásnak egynéhány anyagi és alaki jogszabályát kell kiemelnünk.

Az anyagi jogszabályok szerint a szegényügyi adót s vele együtt az összes többi helyi adókat is, — »a visible and profitable property in the parish« — a plébánia területén levő »látható és hasznot hajtó vagyontárgyak« után kell fizetni. A helyi adók tárgyai gyanánt eszerint nagyjában véve ugyanazon ingatlanok szerepelnek, mint amelyek a kontinensen a föld- és a házadó tárgyai gyanánt szerepelnek. Adótárgyak tehát a mezőgazdasági megművelésre alkalmas földbirtokok, a vágásra szánt nem magas erdők, a föld területének a közlekedés és ipar céljaira felhasznált részei, t. i. a vasutak, csatornák, dokkok, zsilipek, víz- és gázművek, a lakások, üzlethelyiségek, áruházak, irodák és gyárak céljaira szolgáló állandó épületek, a tizedjárdékok stb.

Az imént felsorolt vagyontárgyak után az adót mindig a tényleges birtokosoknak kell fizetniök; az angol jog azonban tényleges birtokosoknak nem azokat tekinti, akiket a tárgyi adóknál a kontinensen szoktak tényleges birtokosoknak tekinteni, t. i. az állandó haszonélvezőket, hanem azokat tekinti tényleges birtokosoknak, akik az ingatlanokat, mint hasznot hajtó vagyontárgyakat önmaguk és közvetlenül hasznosítják. Ilyenek bérbeadás esetén a bérlők illetve haszonbérlők, még pedig akkor is, ha a bérlet tárgya gyanánt be nem bútorozott lakások szolgálnak, avagy ha a lakó a bért nem pénzben fizeti, hanem szolgálat útján rója le; — a bérbe nem adott ingatlanoknál pedig, ha a haszonélvezet a tulajdonosokat illeti akkor a tulajdonosokat s minden más esetben a haszonélvezőket és a zálog birtokosokat kell tényleges birtokosoknak tekinteni.

Mint hogy az ingatlanok bérlőinek száma, a kis lakások révén összehasonlíthatatlanul nagyobb, mint azoké, akiket az ingatlanokra vonatkozólag haszonélvezet illeti meg, az angol jog az önkormányzati alakulatok tárgyi adói révén összehasonlíthatatlanul több személyt tesz meg adóalannyá, mint a kontinentális államok törvényhozásai. E feltűnően nagy eltérésnek azonban elvi jelentősége van s ép ezért az eltérés rendkívül jellemző az angol önkormányzat szellemére. A dolog természetéből következik ugyanis,

¹⁾ J. W. Grice : i. m. 120. old.

hogy a népképviselőten felépülő mai modern önkormányzati alakulatokat tartva szem előtt, minden törvényhozásnak lehetőleg emelnie kell azon választóknak a számát, akik a különböző önkormányzati alakulatok adóterhét viselni tartoznak. Hiszen mennél kisebb azoknak a száma, akik helyi adókat fizetnek, a választókat az önkormányzat adóterhe annál kevésbbé fogja érdekelni és ép ezért a választók többségét annál könnyebben lehet megnyerni olyan politikai pártok számára, amelyek a közpénzekkel könnyelműen gazdálkodnak s politikai programjukat követve az önkormányzati alakulatokat hasznat nem hajtó vállalkozásukba is bele viszik. S viszont mennél nagyobb azoknak a száma, akik maguk is fizetnek helyi adókat, annál több választót fog az önkormányzati alakulatok gazdálkodása anyagilag is érdekelni s annál nehezebb lesz a választók többségét a könnyelműen költekező pártok részére megnyerni.

Annak már most, hogy a választók az önkormányzati alakulatok gazdálkodása iránt érdeklődjenek az önadóztatás szempontjából egy nélkülözhetetlen feltétele van, az t. i., hogy az adóalanyoknak az adóteherről és annak nagyságáról tudomásuk legyen. Ebből a szempontból azonban rendkívül nagy jelentőségű különbség van a közvetett és az egyenes adók között. Mivel a közvetett adókat kivetni és adó alakjában beszédni nem kell, mert a fogyasztási adó benn foglaltatik a vételárban, a választók közül csak egy csekély töredék tud arról, hogy akkor is adót fizet, ha fogyasztási adóval sujtott árukat vásárol. Azt azonban kivétel nélkül minden választó tudja, hogy egyenes adókat kell-e fizetnie s hogy az egyenesadók terhe mekkora? mert az egyenesadókat minden egyes adóalanyra kivetik. Ezt a különbséget vette irányadóul az angol törvényhozás, midőn az önkormányzati alakulatok tulajdonképeni és legfőbb jövedelem forrásává nem a közvetett adókat tette meg, mint a kontinensen pl. Franciaország, hanem az egyenesadókat. Az angol önkormányzati alakulatoknak ugyanis fogyasztási adókból számottevő bevételeik egyáltalán nincsenek, ellenben összes bevételeiknek több mint fele, t. i. 52%-a a helyi egyenesadókból származik. Ezzel szemben Franciaországban a községek bevételeinek mindössze 25%-a származik egyenesadókból, s a bevételeknek majdnem felét, t. i. 45%-át az octroy-k alkotják.¹⁾

Abból a szempontból azonban, hogy mely adók tudják felkelteni a választóknak az önkormányzati alakulatok háztartása iránti érdeklődését, — az egyenesadók közt is különbség van.

Nagyobb és mélyebb érdeklődést ugyanis csak azon egyenesadók alanyai részéről lehet várni, akiknek adóköteles jövedelme az illető

¹⁾ V. ö. R. S. Wright and H. Hobhouse i. m. 228., 231. old. Szerinte az önkormányzati alakulatoknak 1925/26-ban 306,400.000 font, vagyis közel 9000 millió pengő bevételük volt s ebből 52% esett a helyi egyenes adókra, 32% államsegélyre és 16% járulékokra, díjakra és egyéb bevételekre. Franciaországot illetőleg lásd J. W. Grice: i. m. 372. old.

önkormányzati alakulatnak pl. a községnek vagy a grófságnak a területéről származik. S minthogy ilyen adók gyanánt csakis a tárgyi adók szerepelhetnek, ezért nem adóztatja meg az angol jog a helyi adózókat még csak részben sem alanyi és részben tárgyi adókkal, amint pl. ezt a kontinensen Poroszország teszi, hanem egyedül és kizárólag tárgyi adókkal. Poroszországban ugyanis 1891—92-ben a városok bevételeinek 70·6% s a falusi községek bevételeinek 61·5%-a származott a jövedelemadó után kivetett községi pótagóból s a városokban mindössze 13%-a, a falvakban pedig 33·2%-a tárgyi adókból. Angliában ellenben 1925/26-ban az önkormányzati alakulatok adóbevételeinek mind a 100%-a tárgyi adókból folyt be.¹⁾

Arra, hogy az adóalanyok az önkormányzat gazdálkodása iránt érdeklődjenek nemcsak az önkormányzati adóknak egyenes vagy közvetett alanyi, vagy tárgyi mivolta gyakorolt befolyást, hanem az adóalapnak a meghatározása is. Az akinél az adóalapot nagyobb összegben állapítják meg, mint az adótárgyból származó valóságos tiszta jövedelem, — a helyes és szükséges kiadásokat is ellenezni fogja; az pedig, akinél az adóalapot a valóságos tiszta jövedelemnél kisebb összegben állapítják meg, egy bizonyos határig a könnyelmű gazdálkodás iránt is elnéző lesz. Tárgyilag az álláspontot tehát csak attól az adózótól lehet várni, akit a valóságos tiszta jövedelme után adóztatnak meg.

S ebből a szempontból is lényeges eltérés van az önadóztatás angol és kontinentális rendszere között.

A kontinens államai akkor, midőn az önkormányzat részére a tárgyi adók alakjában nyitnak jövedelem forrásokat; a házakat illetőleg a nyers házbérbjövédelmet teszik meg adóalappá, a földbirtokot illetőleg pedig egy fiktív összeget, t. i. a kataszteri tiszta jövedelmet; amaz több a valóságos tiszta jövedelemnél, emez pedig a valóságos tiszta jövedelemnek nálunk pl. országos átlagban csak $\frac{1}{3}$ -része. Az angol jog ezzel szemben a föld- és házbirtoknál egyaránt a valóságos tiszta jövedelmet teszi meg adóalappá s ilyennek tekinti a tizedre jogosultaknál a tizedjáradékot, a többi adóalanyoknál pedig azt a jövedelmet, amelyet ingatlanaik bérbeadása esetén egy-egy esztendő lefolyása alatt valószínűleg elérnének, de levonva ezen ú. n. nyersbérbjövédlemből a tatarozásnak, a biztosításnak és a fenntartásnak évenként felmerülő összes valószínű költségeit.

Ezen adóköteles tiszta bérbjövédlem alapján a helyi adókat — mint már említettük — bérbeadás esetén nem az állandó haszonélvezők, hanem a bérlők tartoznak megfizetni. De mivel rendkívül nagy munkát róna a pénzkezelő és a pénzkezelést ellenőrző közegekre, ha minden kislakás bérlője külön fizetné a helyi adókat, a törvény megengedi, hogy ezek helyett az adót a tulajdonosok fizessék; — de nehogy a lakók szavazati jogukat elveszítsék, kimondja, hogy adóalanyok gyanánt ilyen esetekben is a bérlőket

¹⁾ V. ö. J. W. Grice i. m. 385. old.

kell tekinteni; a tulajdonos tehát az adót hozzászámíthatja a bérhez, az adólajstromokban ellenben adóalanyok gyanánt ilyen egyezményes adófizetés, t. i. a compounding of rates esetén is a bérlőket kell feltüntetni.

Ha nagy és jellemző eltérések állanak fenn az önadóztatás angol és kontinentális rendszerei között, a helyi adókra vonatkozó anyagi jogszabályok szempontjából, még nagyobbak és még jellemzőbbek az eltérések az alaki jogszabályok szempontjából.

A kontinensen a helyi adókat rendszerint vagy az önkormányzati alakulatok saját szervei vetik ki és hajtják be, vagy pedig erre a célra a felsőbbrendű önkormányzati alakulatok az alsóbbrendűeket, a megyék pl. a községeket használják fel.

Az angol jog ezt az utóbbi megoldást fogadta el, de azzal a különbséggel, hogy míg a kontinensen mindig az általános közigazgatás önkormányzati alakulatai vetik ki a helyi adókat, addig Angliában — a városi járásoktól eltekintve — 1894-ig egy különleges célt szolgáló önkormányzati alakulatnak, t. i. a szegényügyi plébániának a szervei a szegényügyi felügyelők szerepeltek adókiivető közegek gyanánt. Az angol jog ezen az alapon a helyi adóknak két osztályát különböztette meg, t. i. a saját kezdeményezésére és a parancsra kivetett adóknak, vagyis a precept rates-nek az osztályát. Az előbbi osztályba a városi járások adói, az utóbbiba a grófságok és a municipalis városok városi adói a county és a borough rate-ek tartoztak. Következésképp, ha a grófsági tanácsok a költségvetést elfogadták és megállapították, hogy a következő esztendőben mekkora adóbevételekre lesz szükségük; ezt az összeget nem a saját szerveikkel vették ki és szedették be, hanem a következőleg jártak el. A költségvetés szerint hiányzó összeget szétosztották — még pedig adóalapjaik nagysága arányában — az egyes plébániák között a szegényügyi felügyelőket pedig utasították, hogy számítsák ki az alkalmazandó adókulcsot s vessék ki és szedjék be az adót. A szegényügyi felügyelők e parancstól függetlenül már előre elvégezték a szegényügyi adókiivetési munkálatait, vagyis összeállították, illetve helyesebben kiigazították a helyi adózók lajstromát, még pedig minden plébánia területén olyan, de legfeljebb egy esztendőszközönként, amint a szegényügyi felügyelők jónak látták s olyan eljárási szabályok szerint, mint amilyenek az illető plébánia területén az évszázados fejlődés folyamán kialakultak.¹⁾ Ezen plébániánként változó szabályokat tartva szem előtt, megbecsülték minden egyes adóalanynak a látható vagyonából származó adóköteles tiszta bérjövödelmét; kiszámították, hogy a szegényügyi kiadások fedezése érdekében a plébánia adóalapjának minden egyes fontja után hány penny szegényügyi adót kell fizetni s a grófsági tanács parancsának vétele után kiszámították, hogy a szegényügyi adó kulcsát a grófsági adó rájuk eső hányadának előteremtése érdekében hány pennyvel kell megtoldani s ezután vetették

¹⁾ V. ö. R. S. Wright and H. Hobhouse i. m. 111. kiad. 135. old.

ki a grófsági és összes egyéb helyi adókat egyénenkint. Ha az egyénenkinti kivetést a grófság békebírái jogilag kifogástalannak ismerték el, s ezen az alapon az adók beszedését engedélyezték, akkor ismét a szegényügyi felügyelők voltak azok, akik a helyi adókat beszedni s a megfelelő pénztárba befizetni tartoztak.

Az angol törvényhozás az adókivetésnek ezt a közel három évszázad óta fennálló rendszerét két ízben vetette alá nagyobb szabású reformnak.

Az 1894-iki reform az adókivetésre szolgáló szervezetet a falu és a város területén egyaránt saecularizálta, midőn kimondotta, hogy az egyházi plébániák gondnokai többé állásuknál fogva helyettes szegényügyi felügyelők nem lehetnek; egyébként azonban különbséget tett falu és város között s a szegényügyi felügyelőknek a békebírák által való kineveztetését a falusi községek területén feltétlenül megszüntette s kötelezőleg előírta, hogy a szegényügyi felügyelőket a falusi tanácsoknak, illetve gyűlekezeteknek kell választaniok, a városok területén ellenben a kinevezési rendszert csak feltételesen szüntette meg, mert csak megengedte, hogy városok tanácsai az önkormányzati minisztériumhoz forduljanak s kieszközöljék, hogy a szegényügyi felügyelőket a városok tanácsai választhassák. Az 1894-iki reform jelentősége abból állott, hogy a választott szegényügyi felügyelők a plébánia szervei lenni megszűntek s különleges közigazgatási célt szolgáló szervekből az általános közigazgatás céljait szolgáló szervekké, t. i. a falvak és a városok tisztviselőivé alakultak át.

Ennél is nagyobb jelentősége van az 1925-iki reformnak.

Az angol törvényhozás ugyanis a világháború után kitört gazdasági válság hatása alatt nemcsak a helyi adókivetésére és beszedésére szolgáló szervezetet módosította, hanem a helyi adókra vonatkozó anyagi és alaki jogszabályokat is átalakította.

A több mint három évszázad óta fennálló szegényügyi adót s az önkormányzati alakulatok összes általános és különleges rendeltetésű adóit eltörölte s helyettük minden egyes önkormányzati alakulat területén egy-egy külön konsolidált general rate-et, vagyis grófsági, városi, járási és falusi általános adót honosított meg. A különleges adóalapok ennek következtében megszűntek s jelenleg minden kiadást az általános adóalapokból kell fedezni. Ettől a szabálytól csak egy önkormányzati alakulat területén, t. i. a falusi járásokban van helye eltérésnek. Ha, t. i. a falusi járás tanácsa nem az egész járás területén, hanem csak bizonyos községekben vállalja magára pl. a közvilágítást, a tűzoltást, a csatornázást, a vízzel való ellátást, a parkok, a törpebirtokok és a munkáslakások létesítését és fenntartását, az e célból szükséges kiadásokat nem szabad a járás általános adóalapjából fedezni, hanem az illető községekre egy ú. n. speciál rate-t különleges adót kell kivetni s a kiadásokat a különleges adóalapból kell fedezni.

Az 1925-ben meghonosított új adókra — ha csak a törvény kifejezetten másképen nem rendelkezik — ugyanazon anyagi jogszabályokat kell alkalmazni, mint az 1925-öt megelőzőleg a szegényügyi adóra. A legfontosabb eltérés az adómentességekre vonatkozik s abból áll, hogy a törvényhozás a mezőgazdasági célra szolgáló ingatlanokat az adóalap 100%-a erejéig, vagyis teljesen, a bányák, gyárak, ipartelepek, vasutak, csatornák és dokkok céljaira szolgáló ingatlanokat pedig az adóalap 75%-a erejéig, vagyis $\frac{3}{4}$ részben felmenti a helyi adók fizetése alól.

Minthogy egyébként az új adókra is a szegényügyi adó anyagi jogszabályait kell alkalmazni, az új adók alanyai és tárgyai és adóalapjaik is ugyanazok, mint amelyek voltak 1925. előtt a szegényügyi adónál. Az anyagi jogi reform jelentősége e szerint abból áll, hogy a sokféle helyi adót egységesítette, vagyis konsolidálta. Egyébként azonban az anyagi jogi reform annyira konzervatív, hogy az önadóztatás angol rendszerét ma is az önkormányzati adók többségének a hiánya: a single tax system jellemzi.

Összehasonlíthatatlanul radikálisabbak azok a reformok, amelyeket az angol törvényhozás az alaki jogszabályokra vonatkozólag léptetett életbe. A törvényhozás ugyanis a helyi adók kivetése és behajtása terén fennálló eltéréseket eltörölve az alaki jogot az állam egész területén egyöntetűen szabályozta; az adólajstromokat illetőleg pl. kötelezően előírta, hogy minden ötödik esztendőben új lajstromot kell összeállítani; a szervezetet illetőleg pedig gyökeresen szakított a több, mint háromszáz éve fennálló régi szervezettel. A szegényügyi felügyelők tisztségeit ugyanis eltörölte s hatáskörüket a falusi jellegű területeken a falusi járások tanácsaira, a városokban a városi tanácsokra ruházta át. Ennek pedig a falusi tanácsok és gyűlekezetek hatásköre szempontjából az lett a következménye, hogy míg régebben a helyi adók kivetése és behajtása céljából a grófságok és a falusi járások tanácsai egyaránt a plébániák szegényügyi felügyelőihez voltak kénytelenek fordulni, a szegényügyi felügyelők tehát a helyi adók szempontjából egyetemes adókivető és beszedő közegek voltak, addig jelenleg a falusi községek önkormányzatából az adókivetés és beszedés hiányzik s a helyi adók kivetése és beszedése céljából a falusi jellegű területeken,¹⁾ valamint a grófságok, ugyanúgy a falusi községek is a falusi járások tanácsait kénytelenek megkeresni.²⁾

*

Az adókból nem fedezhető halaszthatatlan kiadásokat, valamint a városok, ugyanúgy a falusi községek is kölcsönökből kénytelenek fedezni. A kölcsönökre vonatkozó jogszabályok mindössze két tekintetben térnek

¹⁾ A városi jellegű területeken a grófság a grófsági adó kivetése és beszedése céljából a városi tanácsokhoz tartozik fordulni. V. ö. R. S. Wright and H. Hobhouse i. m. VII. kiad. 37. old.

²⁾ V. ö. u. o. 210—216. old. 23. old.

el a városi kölcsönök szabályaitól. T. i. ellentétben a városokkal, a falusi községek a grófságoktól is kaphatnak kölcsönöket; s akár ezektől, akár a közmunkaügyi hitelintézetektől, akár egyéb pénzintézetektől akarnak kölcsönt felvenni, a falusi tanácsnak a kölcsön tárgyában hozott határozata a falusi község határozatává csak akkor alakul át, ha a határozathoz a gyülekezet is hozzájárult. Az angol törvényhozás ennek következtében bizonyos fontosabb kérdések eldöntésénél pl. a 3 pennynél nagyobb adó elhatározásakor és kölcsönök felvétele alkalmával felújítja a kontinensen szokásban volt kétkamarás rendszert, de azzal a különbséggel, hogy második kamara gyanánt nem a választó közönségnek egy töredéke a régen ú. n. electa communitas, hanem a választók összessége, vagyis a gyülekezet szerepel.

Ami a háztartással kapcsolatos funkciók közül a zárszámadások felülvizsgálatát illeti — falu és város közt mindössze a segédszervek szempontjából van különbség; — a falusi községek számadásait ugyanis nem a falu saját szervei, hanem a kerületi auditorok ellenőrzik s a falusi tanács, illetve a gyülekezet ezeknek a jelentései alapján dönt a felmentés tárgyában.

*

A falusi községek közigazgatási és kormányzati hatáskörét — ép úgy, mint a városokban — az adoptív törvények elfogadására irányuló hatáskör tetézi be. A hatáskör ezen része szempontjából a falu és a város között mindössze két fontosabb eltérést kell kiemelnünk.

Az egyik eltérés abból áll, hogy a falusi községekben az adoptív törvények elfogadása tárgyában nem a tanács van hivatva dönten, mint a városokban, hanem kis- és nagyközségekben egyaránt a választók összessége, vagyis a gyülekezet.

A másik eltérés onnan származik, hogy a városi járások és a városok tanácsainak hatásköre a közegészségügyi közigazgatásra is kiterjed, a falusi községek szerveinek hatásköréből ellenben a közegészségügyi közigazgatásra vonatkozó rész hiányzik; s a hatáskör szempontjából fennálló ez az eltérés az oka annak, hogy míg a városok és a városi járások tanácsai az adoptív törvények mindkét csoportját, t. i. a közegészségügyi és a plébániai adoptív törvényeket egyaránt elfogadhatják, addig a falusi községek gyülekezetei csakis a második helyen említett, vagyis a közterek, utak és utcák világítására, a nyilvános fürdők, uszodák, sport-, játszó- és sétaterek létesítésére s a nyilvános könyvtárakra vonatkozó törvényeket fogadhatják el.¹⁾

*

Az eddigiekben a falusi tanács, illetve a falusi gyülekezet hatáskörének azt a részét ismertettük, amely határozatok hozatalára irányul. Az angol falusi községek önkormányzatát azonban az különbözteti meg a kontinentális

¹⁾ John J. Clarke: The Local Government of the United Kingdom 272—276. old.

értelemben vett falusi községek önkormányzatától, hogy míg emezeknek a határozathozatal és a cselekvés céljaira külön szerveik vannak s a végrehajtó hatalomban megnyilvánuló impérium a cselekvés szerveit illeti meg, addig az angol falusi községekben e két funkciót ugyanazon alapszervek, t. i. a falusi tanácsok és a gyülekezetek látják el s következésképp a végrehajtó hatalomban megnyilvánuló impérium is a határozathozatal szerveit, t. i. a falusi tanácsokat és gyülekezeteket illeti meg. Elvileg véve tehát ezek hajtják végre a falunak, mint közjogi értelemben vett jogi személynek minden határozatát. De mivel az állandó és folytonos munkára a tanács és gyülekezet egyaránt képtelenek, az angoljog, valamint a városok tanácsai ugyanúgy a falusi tanácsok és gyülekezetek számára is lehetővé teszi, hogy a cselekvés céljaira testületi és egyedi szerveket, bizottságokat és tisztviselőket, sőt a nagyközségekben rendszeresen fizetett hivatalnokokat is választanak s határozataikat ezen bizottságok tisztviselők és hivatalnokok útján hajtsák végre. Minthogy azonban a bizottságok, a tisztviselők és hivatalnokok egyaránt a tanács, illetve a gyülekezet ellenőrzése alatt állanak s ezeknek a parancsai szerint kötelesek eljárni, a falusi községeknek impériummal felruházott bizottságai, tisztviselői és hivatalnokai nincsenek.

Bizonyítja ezt a bizottságoknak a plénumhoz és az egyes tisztviselőkhöz, vagy hivatalnokokhoz való viszonya, amely a falusi községekben is ugyanúgy alakul, mint a városokban.¹⁾

A falusi járások önkormányzata.

Midőn az angol törvényhozás 1875-ben a közegészségügyi közigazgatást reformálta, a falusi jellegű területeken a plébániai szövetségek gondnoki tanácsait bízta meg azzal, hogy a közegészségügyi közigazgatás teendőit ellássák. A plébániai szövetségek legnagyobb része azonban nemcsak falusi, hanem városi plébániákat is foglalt magában. Minthogy a közegészségügyet, illetőleg egészen más természetű feladatokat kell megoldani a falusi és más természetűeket a városi plébániák területén, a törvényhozás már eredetileg is kénytelen volt a közegészségügyi közigazgatás céljaira a falusi és városi területeket egymástól elkülöníteni s a városi plébániákra jutó gondnokokat a falusi közegészségügyi közigazgatásból kizárni. A falusi közegészségügyi járás területe és szervezete ennek következtében a plébániai szövetségek területétől és szervezetétől elvált, de nem teljesen, hanem csak annyiban, amennyiben a falusi járás területéből és szervezetéből a városi jellegű töredékek kiszakadtak. Az 1894-iki reform szakított ezzel a felemás megoldással és gyökeresen átalakította a közigazgatás területbeosztását és szervezetét

¹⁾ S. R. Wright and H. Hobhouse i. m. 1—12 ; 212., 254. old. J. Redlich i. m. 546—581. old. Dr. Weisz Irván: A falusi községek közigazgatása 82—95. old.

egyaránt. Ami a területbeosztást illeti, a falusi közegészségügyi járást a grófság albeosztásává alakította át olyanformán, hogy ezentúl minden falusi járás egész kerületének ugyanazon egy közigazgatási grófsághoz kell tartoznia.

Ami pedig a szervezetet illeti, a falusi jellegű területeken a szegényügyi közigazgatás szerveit, t. i. a gondnoki tanácsokat eltörölte, helyettük minden egyes falusi járás területén egy teljesen új szervet létesített, t. i. a járási tanácsot s egyrészt ezt tette meg a járás szempontjából az általános közigazgatási alapszervévé s másrészt ezt bízta meg a régi gondnoki tanács szegényügyi hatáskörének az ellátásával. Az 1894-iki reformra kell tehát visszavezetnünk, hogy az önkormányzat angol rendszerének egyik legfőbb fogyatkozása, t. i. a területbeosztásoknak, a szerveknek és a hatásköröknek kaosza megszűnt; s hogy 1894-től fogva nem egy különleges rendeltetésű önkormányzati alakulatnak, t. i. a plébániai szövetségnek a szervei látják el a közegészségügyi közigazgatás teendőit, hanem megfordítva, a közegészségügyi szervekből kialakult általános rendeltetésű közigazgatási szervek látják el a szegényügyi közigazgatás teendőit.

*

Azt, hogy a falusi járási tanács hány tagból álljon, a grófsági tanács állapítja meg.

A tagokat falusi községenként — s a nagyobb községekben — választókerületenként a választóközönség választja, mégpedig az aktív és a passzív választói jogra s az összeférhetetlenségre vonatkozólag ugyanazon anyagi és alaki szabályok szerint, mint a városokban, de azzal az eltéréssel, hogy minden tagot a választóközönség választ, alderman-ek tehát nincsenek. A tagok megbízatása három évre szól s ha csak a falusi járás kérelmére a grófsági tanács az egészben és egyszerre való felújítást el nem rendelte, a tagok egyharmad része minden év április 15-én kiválik s helyettük új tagokat kell választani. A járási tanács április havában alakul meg aképpen, hogy megválasztja a járási tanácsnak akár férfi, akár női tagjai közül a járás első tiszttviselőjét, t. i. a járási tanács elnökét, aki ex officio, vagyis állásánál fogva, mint a grófság békebírája szerepel. Az ekképpen megalakult járási tanács az évi alakulóülésen kívül minden hónapban legalább egyszer köteles ülést tartani.

*

A falusi járás tanácsát a törvényhozás épűgy body corporate-té nyilvánítja, mint a városi vagy falusi tanácsot, illetve a kisközségek reprezentatív body-it s ennek következtében a falusi járás épűgy jogi személy, mégpedig magánjogilag és közjogilag egyaránt, mint a város, vagy a falu.

Ép ezért hatásköre is ugyanúgy magánjogi és közjogi alapokon nyugvó hatáskörre, az utóbbi pedig részint közigazgatási, részint kormányzati funkciókra válik szét, mint ahogy ezt a városi és a falusi tanácsoknál láttuk.

S minthogy az angol törvényhozás a falusi járások tanácsainak hatáskörét szabályozva épúgy a taxatív rendszert követi, mint a városokat és a falusi községeket illetőleg, a falusi járások tanácsai közigazgatási és kormányzati funkciókat csakis azon ügyekben végezhetnek, amelyeket a különböző törvények kifejezetten az ő hatáskörükbe utalnak.

A különböző törvények rendelkezései alapján a közigazgatási hatáskör nagyjában véve ugyanazon funkciókat öleli fel, mint a városi járásokban, vagyis felöleli egyrészt a közegészségügyi közigazgatást és másrészt felölelte 1930-ig a főútvonalaknak az ú. n. Highway-knek a fenntartását. A falusi járási tanácsnak is jogában és kötelességében áll tehát, hogy a járás területén a csatornázásról gondoskodják, a folyamrendészet teendőit ellássa, az ipari szennyvizeket levezettesse, munkásházakat és járványkórházakat építtessen s bizonyos régebben a békebírák hatáskörébe tartozott funkciókat ellásson, t. i. a piacokon az egészségügyi rendszabályok tiszteletben tartása felett őrkdjék, munkaközvetítő intézeteket, zálogházakat és vadkereskedéseket engedélyezzen stb. De nem tartozik hatáskörébe 1930. április óta a főútvonalak karbantartása, mert ezt a feladatot a törvényhozás 1930-ban egy nagyobb szabású és anyagilag erősebb önkormányzati alakulatnak, t. i. a grófságnak a hatáskörébe utalta át.

A falusi és a városi járás között azonban a közigazgatási hatáskör szempontjából már 1930 előtt is voltak s jelenleg is vannak eltérések. Az eltéréseket három okra kell visszavezetnünk. *a)* A falusi járásban a népsűrűség sokkal kisebb s ép ezért bizonyos teendőknek pl. a csatornázásnak oly nagy jelentőségük, mint a városokban nem lehet; *b)* a törvényhozás a városi jelleg hiánya miatt bizonyos funkcióknak az ellátását, pl. a parkosítást, az építkezésekkel kapcsolatos rendészetet, a fürdők, vásárok, közvágóhidak létesítését, az utcák kövezését és világítását stb. a falusi járások hatáskörébe utalni feleslegesnek tartotta. *c)* A falusi járás különleges viszonyai különleges jogok és kötelességek törvénybeiktatását tette szükségessé. A falusi járások tanácsainak pl. jogukban áll anyagi áldozatokat hozni azért, hogy a posta működését megkönnyítsék; s viszont kötelességükben áll, hogy az országutakra vonatkozó jogaik felett őrkdjenek s a latifundiumok közé ékelt közös területeknek s a főutak mentén elhúzódó mesgyéknek használatát a nagyközönség számára biztosítsák; egyes háztulajdonosokat kutak fúrására kötelezzenek stb. De legjellemzőbb az önkormányzat angol rendszerére az, hogy a fent körülírt hatáskört nem mereven állapítja meg, hanem lehetővé teszi a különleges viszonyokhoz való alkalmazkodást, úgy a falusi községekkel és a városokkal, mint a grófságokkal szemben. A falusi községek, mint láttuk, a járási tanács mulasztása esetén kérhetik, hogy

a grófsági tanács a járás közegészségügyi hatáskörének megfelelő töredékét reájuk ruházza át; a fejlettebb falusi járások, amelyeknek egyes részei már városi jellegűek, kérhetik, hogy a közegészségügyi minisztérium őket is feljogosítsa parkosításra, építészeti rendőri funkciók ellátására, fürdők, vásárok és közvágóhidak létesítésére, utcák kövezésére és világítására stb. s viszont azon városi járások, amelyeknek egyes részei falusi jellegűek szintén kérhetik, hogy a közegészségügyi minisztérium őket a falusi járások különleges funkcióinak az ellátására is feljogosítsa. S végül ami a grófságokat illeti, ezekkel szemben sem merev a hatáskörüik megállapítása, mert 1929 március 27-ig bármely falusi járás tanácsa kérhette, hogy a grófsági tanács a grófsági utakra és hidakra vonatkozó hatáskörét a járás területén a járási tanácsra ruházza át s az átruházás az osztályba nem sorozott utakat illetőleg nemcsak jog volt, hanem bizonyos feltételek fennforgása esetén kötelesség is; s a fentjelzett határidőre való tekintet nélkül bármely falusi járás tanácsa kérheti, illetve megegyezhetik a grófsággal abban, hogy közegészségügyi hatáskörének egyes töredékeit bizonyos feltételekkel a grófsági tanács vegye át; a közegészségügyi miniszter pedig, ha a járási tanács bizonyos, a közegészséget érdeklő kötelességeit a felszólításban megjelölt záros határidő alatt sem teljesítette, jogosítva van ezen kötelességek teljesítését a grófsági tanács hatáskörébe átutalni.

Miután a közigazgatási hatáskör tartalmát részleteztük, még csak arra kell rámutatnunk, hogy a hatáskör különböző részeinek mekkora a viszonylagos jelentőségük? A statisztika szerint a falusi járások 1925/26-ban 431 millió pengő összkiadásukból 56%-ot utak és hidak létesítésére és fenntartására, 20%-ot munkáslakásokra, 0.6%-ot csatornázásra, 0.5%-ot vízvezetékre fordítottak; 23% egyéb célok közt forgácsolódott szét.

*

A közigazgatási hatáskört, valamint a falvakban és a városokban ugyanúgy a falusi járásokban is egyrészt a kormányzati hatáskör, vagyis jogalkotás a szervezés, az ellenőrzés és a háztartással kapcsolatos funkciók s másrészt az adoptív törvények elfogadására vonatkozó hatáskör egészíti ki. Minthogy e különböző funkciók szempontjából a falusi és városi járások egymással rendszerint megegyeznek, mindössze két fontosabb eltérést kell kiemelnünk.

A falusi járás tanácsa épúgy választhat a járási főjegyző és pénztáros, járási főorvos és egészségügyi felügyelő alakjában egyedi szerveket s bizottságok alakjában testületi szerveket, épúgy létesíthet intézeteket és üzemeket s épúgy szövetkezhetik bármely közös cél megvalósítása, pl. egy közös kórház létesítése, vagy egy közös főorvos tartása érdekében más járásokkal, mint ahogy ezt a városoknál és a falusi községeknél láttuk.

De mivel a járás egyes részeinek különleges viszonyaik lehetnek, bizottságokat nemcsak feladatkörök szerint szervezhet, hanem a járás területének egyes részei számára is.

Ezenfelül a falusi járási tanács épügy megállapíthatja a következő év bevételeit és kiadásait, épügy gondoskodhatik önadóztatás és kölcsönök útján a fedezetről s épen úgy felülvizsgálhatja a zárszámadásokat, mint a városi járások tanácsai.

De a járás egyes részeinek a különleges szükségleteire való tekintettel nemcsak általános, hanem különleges adókat is behozhat. S ezenfelül nemcsak a saját adóit áll jogában és kötelességében kivetni és beszedni, hanem mint a falusi jellegű területek egyetemes adókvető szerve, ő veti ki és szedeti be a saját szervei útján a grófságok és a falusi községek adóit is.

*

A falusi járások tanácsai a hatáskörükbe utalt ügyekben nemcsak határozatokat hozhatnak, hanem azokat végre is hajthatják. A határozathozatal és a cselekvés funkcióinak egyesítése a falusi járásokban is a comittée-rendszer kialakulására vezetett s ha a különböző bizottságoknak akár a plénumhoz, akár a nekik alárendelt hivatalnokhoz való viszonyát vizsgáljuk, a legfőbb alapelvek itt is ugyanazok, mint a városokban.¹⁾

A grófsági önkormányzat.

Annak, hogy az angol törvényhozás a XIX. század harmincas éveiben csak a szegényügyi közigazgatást és a városi önkormányzatot reformálta, a grófsági önkormányzat gyökeres reformját ellenben közel hat évtizeden át halogatta, több rendkívül jellemző oka volt.

A városi korporációk legnagyobb része, — mint láttuk — az önkormányzatban foglalt közigazgatási és kormányzati funkciókat vagy egyáltalán nem, az igazságszolgáltatás funkcióit pedig a választási rendszer következtében pártoskodva és részrehajlóan látta el. A városi közigazgatás csődje s a városi igazságszolgáltatás korupciója kényszerítették a törvényhozást arra, hogy a városok területén a közigazgatást és igazságszolgáltatást egymástól elválassza s am azt a népképviselési elv segítségével a nép kezébe tegye le, emezt pedig a király által kinevezendő békebírák hatáskörébe utalja.

A grófságokban semmiféle ilyen forradalomszerű újításra szükség nem volt.

¹⁾ V. ö. R. S. Wright and H. Hobhouse i. m. VII. kiad. 19—25. old. J. Redlich i. m. 533—545. old.

Nem azért, mintha a grófsági önkormányzatnak fogyatkozásai nem lettek volna. Hiszen a grófságokban is előfordult, hogy egyes békebírák a kezükbe letett hatalommal visszaéltek s az italmérési engedélyeket pl. pénzért osztogatták, a grófságokban megüresedett hivatalnoki állásokra rokonokat neveztek ki, a vadászati kihágásokat önérdékből túlszigorúan büntették stb. De ezek a visszaélések csak szórványosan fordultak elő s a békebírák óriási többségével szemben a bizalmat megrendíteni képtelenek voltak. Hiszen a nagy többség szinte a pazarlásig elment akkor, midőn a börtönöket modernizálni, elmebetegek részére gyógyintézeteket létesíteni s a nyomort enyhíteni kellett s elment a pazarlás határáig, bár a grófsági adónak folyton folyvást súlyosbodó tervét elsősorban és legfőképen maguk a békebírák viselték.¹⁾ A szórványosan előforduló visszaéléseknél sokkal bántóbb volt a nép önrendelkezési joga szempontjából a klasszikus self-governmentnek az a rendszerbeli fogyatkozása, hogy a grófsági adót nem a grófságok választott képviselőtestületei szavazták meg, — hisz ilyenek nem is voltak — hanem a királyilag kinevezett békebírák rótták ki s hogy a békebíráknak a pénzkezelés ellenőrzése tárgyában hozott határozatai res judicata jellegével bírtak és semmiféle felsőbbrendű, akár bírói, akár miniszteri ellenőrzés alatt nem állottak.²⁾ De bármennyire igazuk volt azoknak, akik ezen rendszerbeli fogyatkozásokat ki akarták küszöbölni, a nagy többséget minden gyökeres reformtól visszatartotta az a kétségtelen tény, amit egy parlamenti bizottság állapított meg, hogy t. i. a grófságok pénzkezelésének a tisztaságához a gyanunak még az árnyéka sem férhetett.³⁾

A grófsági önkormányzat a kétségtelen visszaélések és rendszerbeli fogyatkozások ellenére is, messze felette állt a városi önkormányzatnak ; s a békebírói igazságszolgáltatás és közigazgatás becsületessége és tisztasága volt az oka annak, hogy a törvényhozás 1888-ig semmiféle nagyobb szabású reformra kapható nem volt.

S az 1888-iki reformot sem az idézte elő, mintha a grófsági önkormányzat színvonala 1832-től fogva lehanyatlott volna, hanem az állami életnek egy előbb vagy utóbb, de mindenütt érvényesülő alapigazsága.

A községek és a megyék ugyanis az önkormányzat maximuma mellett is csak részei úgy magasabbrendű egészeknek, t. i. az államnak. Az önkormányzati alakulatok és az állam közötti szoros összefüggés vonja maga után, hogy az államot, a községeket és a megyéket minden törvényhozás ugyanazon legfőbb alapelvek szerint iparkodik megszervezni ; hiszen az alapelvekben való ellentét a legbővebb forrása az állam és az önkormányzati alakulatok közötti összeütközéseknek s viszont az alapelvek azonossága a legbiztosabb záloga az ő békés együttműködésüknek.

¹⁾ V. ö. S. and B. Webb: English Loc. G. The parish and the County 557—573., 589., 595—599. old.

²⁾ R. Gneist: Selfgovernment: 756. old. 375. old.

³⁾ S. and B. Webb i. m. 605—607. old.

Gyakorlatilag az alapelvek azonosságára való törekvés azt jelenti, hogy ha a törvényhozás az államban abszolútizmust vagy diktatúrát léptetett életbe, akkor az abszolút uralkodó, illetve a diktátor nemcsak az állam, de a megye és a községek sorsának intézésében sem tűri el a szabadságot s előbb vagy utóbb kiöl vagy merő látszattá fokoz le minden önkormányzatot.

S hasonlóan alakul a helyzet akkor is, ha a korlátlan egyeduralom megszűnik s a legfőbb hatalmat az arisztokrácia vagy a nemzet egésze ragadják magukhoz. Az arisztokratikus köztársaság pl. vagy az arisztokráciára támaszkodó királyság nemcsak az államban, de a megyékben és a községekben sem enged érvényesülni olyan szervezkedést, amely az arisztokrácia lényegével ellentétben állana s ép ezért vagy arisztokratikus önkormányzatot hoz létre a megyékben és a községekben vagy kiszolgáltatja a közigazgatás ezen területi egységeit azoknak, akik az arisztokrácia támaszai gyanánt szerepelnek.

S ugyanígy jár el a demokrácia és a demagógia is. Mennél inkább a demokrácia, illetve a demagógia szelleme hatja át az állam alkotmányát, annál inkább demokratikussá, illetve demagóggá lesz a községek és a megyék önkormányzata is. Világos tehát, hogy az állam alkotmányának minden változása szükségképen kihat a megyék és községek alkotmányára, mert ugyanaz a hatalom, amely uralomra jutott az államban, szükségképen uralomra törekszik a községekben és a megyékben is.

Ha ezt az igazságot az angol államra s az ő önkormányzati alakulataira alkalmazzuk, akkor a következő eredményre jutunk.

Az angol törvényhozás 1832-ben egy rendkívül mérsékelt választójogi reformot léptetett életbe s ezzel megkezdte a régi arisztokratikus alkotmánynak a demokrácia szellemében való átalakítását. Az alkotmányjogi reformnak az lett a következménye, hogy az új parlamenti demokratikus többség nyomban hozzálátott a szegényügyi közigazgatás és a városi önkormányzat reformjához s a reform alapelvevé azt tette meg, amin a demokrácia szellemében átalakított parlamentarizmus is felépült, t. i. a demokratikus népképviselési elvet. S a későbbi fejlődés folyamán mennél inkább kiterjesztették a parlamenti választói jogot, annál inkább érvényre juttatták a különböző önkormányzati alakulatok szervezésénél is a népképviselési elvet. Ezen az alapon szervezték meg 1875-ben a járási, 1894-ben a falusi s 1888-ban a grófsági önkormányzatot. De míg a többi reformok vagy teljesen új önkormányzati alakulatokat hoztak létre, — ilyenek voltak pl. a járássok — vagy pedig rég elsorvadtt önkormányzati alakulatokat támasztottak fel s ilyenek voltak a falusi és városi községek, addig az 1888-iki reformnak egy életerős és virágzó önkormányzati alakulatot kellett újjászerveznie azért, hogy a grófsági önkormányzatban foglalt funkciókat is a népképviselési alapon szervezett modern grófságok láthassák el. A régi arisztokratikus grófságokban azonban annyi erő, befolyás és hatalom volt, hogy a törvényhozás

a régi grófságokat — bizonyos szervezeti és hatásköri változtatásokkal — továbbra is fenntartotta s a tőlük elvett hatáskör betöltésére külön ú. n. adminisztratív grófságokat szervezett.

Míg tehát a falusi és a városi rendtartásokat az jellemzi, hogy a modern egységes falut és várost ezek teremtették meg, addig az 1888-iki reformot az jellemzi, hogy ugyanazon területeken két egymás mellett működő grófságot hozott létre s ezzel a grófságok egységét szétrobbantotta.

A régi grófságok fenntartásában egy az angol törvényhozást rendkívül jellemző törekvés, t. i. a mult használható intézményeihez való ragaszkodás nyilvánul meg s akár a kétféle grófság területét, akár szervezetüket és hatáskörüket vizsgáljuk, az angol konzerváló erő hatását mindenütt egyaránt feltalálhatjuk.

*

Az 1888-as törvényhozás az állam területének grófságokra történt régi beosztását, a békebírák részére meghagyott hatáskör és a parlamenti választások szempontjából továbbra is fenntartotta, a békebírák kezéből kivett önkormányzat céljaira pedig létrehozott ugyan új területi egységeket, t. i. 63 ú. n. közigazgatási grófságot, de ezeknek a területe mindössze két tekintetben különbözik az 52 régi grófság területétől. T. i. a régi grófságok a grófsági rangra emelt városok területét is magukban foglalják; az új adminisztratív grófságoknak ellenben a városi grófságok nem kiegészítő részei. Ezenfelül az 52 régi grófság közül egynéhány oly nagy kiterjedésű volt, hogy az 1888-iki reform területüket több adminisztratív grófságra darabolta szét s ezen a réven a régi grófságokhoz képest az új grófságok számát 11-gyel növelte. Az angol adminisztratív grófság ennek következtében nem a törvényhozónak máról-holnapra kitervezett mesterséges alkotása, mint a francia département, hanem történelmi területbeosztás,¹⁾ amely a területi eltérésektől eltekintve csak egy szempontból különbözik a régi területbeosztástól. A régi grófság ugyanis a jogi személyiséget nélkülöző önkormányzati alakulatok területi egysége gyanánt szerepelt; az új adminisztratív grófság ellenben egy olyan önkormányzati alakulatnak a területét jelenti, amelyet az angol törvényhozás a klasszikus selfgovernment hagyományaival szakítva épűgy kifejezetten body corporate-té, vagyis jogi személlyé nyilvánított, mint ahogy jogi személyekké tette meg önkormányzatuk reformjakor a városokat, a falusi községeket és a járásokat.

*

Az angol törvényhozásnak a multhoz való ragaszkodása nemcsak a területbeosztást, hanem azt a szervezetet is megkettőzte, amely 1888-at megelőzőleg a grófsági önkormányzatban foglalt közfunkciókat ellátta.

¹⁾ I. J. Clarke: The Local Government of the United Kingdom: 133. old.

Ezek a közfunkciók ugyanis három egymástól lényegesen különböző csoportra válnak szét. Az első csoportba azon közfunkciók tartoznak, amelyeknek ellátásánál a bírói függetlenség és pártatlanság a fontos s ilyenek a rendőri büntetőbíráskodás, a közigazgatási jogvitáknak az eldöntése, vagyis az, amit a kontinensen közigazgatási bíráskodásnak neveznének; s több olyan közigazgatási természetű funkció, amelyeket később a hatáskör ismertetése alkalmával fogunk felsorolni. A második csoportba tartoznak azon funkciók, amelyeknek ellátásánál nem függetlenségre és pártatlanságra, hanem a nép bizalmára van szükség s ide tartoznak a rendészettől, az italmérési engedélyektől és a milícia ügyeitől stb. eltekintve a régi grófságok összes közigazgatási és kormányzati funkciói. S végül a harmadik csoportba tartozik a békebírák közigazgatási hatáskörének legrégibb és legfontosabb része, t. i. az egész rendészet.

Az első csoportba tartozó funkciókat illetőleg az angol törvényhozás arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bírói függetlenséget és pártatlanságot a választási rendszerrel összeegyeztetni nem lehet, mert a választók bizalmára ráutalt bíró lehet ugyan független a kormánnyal szemben, de nem lehet pártatlan azokkal szemben, akiknek a jogvitái felett döntenie kell, t. i. a választókkal szemben. A népképviselési elv tehát nem követeli a békebírói szervezet eltörlését, sőt ellenkezőleg a bírói függetlenség és pártatlanság a régi szervezet fenntartása mellett szól s a fenntartást lehetővé teszi az, hogy a törvényhozásnak módjában áll a békebírói szervezetet az ő régi arisztokratikus jellegétől megfosztani. Ezt a gondolatmenetet követte az angol törvényhozás, midőn a régi grófságok szervezetét továbbra is fenntartotta, de a békebírói tisztségek betöltésénél a vagyoni kvalifikációt s a férfiak és nők közti jogegyenlőtlenséget eltörölte s ezzel lehetővé tette, hogy békebírói funkciókat necsak föld- és házbirtokosok, hanem vagyontalan munkások s necsak férfiak, hanem nők is elláthassanak.¹⁾

A második csoportba tartozó funkcióknál az angol törvényhozás arra fektette a súlyt, hogy a közigazgatás és a kormányzat teendőit azok lássák el, akiket erre a grófság választói alkalmasaknak tartanak, ezért szervezett az új adminisztratív grófságok területén népképviselési alapon grófsági tanácsoknak nevezett helyi parlamenteket.

A harmadik csoportba tartozó funkciónak, vagyis a rendészetnek ellátását a békebírák hatásköréből kivette ugyan, de nem a grófsági tanácsoknak, hanem egy olyan közös bizottságnak, joint committee-nek a hatáskörébe utalta, amelynek tagjait felerészben az új adminisztratív grófság tanácsa s felerészben az érdekelt régi grófság békebíráinak negyedéves gyűlése választja. Minthogy a törvényhozás a rendészeti közös bizottság részére a költségekről való gondoskodástól eltekintve úgy a grófsági tanáccsal, mint a békebírák negyedéves gyűléseivel szemben teljes önálló-

¹⁾ *J. J. Clarke* i. m. 128. old.

ságot és függetlenséget biztosított, a régi grófságok hatáskörét három egymástól független szervezet látja el, t. i. a jogi személyiséget nélkülöző régi grófsági önkormányzat szervezete, a jogi személyiségen felépülő új grófsági önkormányzat szervezete s az ő közös alkotásuk gyanánt, a mindkettőjüktől független rendészeti közös bizottság. E három szervezet közül az elsőnek ma már önkormányzata egyáltalán nincs. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása ugyanis az önkormányzat szempontjából Angliában is csak azt jelenti, amit a kontinensen, hogy t. i. a mai modern államban az igazságszolgáltatás állami feladat s mint ilyen az önkormányzat hatáskörén kívül esik. Ami pedig a békebírák hatáskörének egyéb részeit illeti, ezeket a törvényhozás nem azért hagyta meg a békebírák kezében, mert a régi önkormányzatot bizonyos vonatkozásokban továbbra is fenn akarta volna tartani, hanem azért, mert bizonyos közigazgatási és kormányzati funkciókat a modern önkormányzat szervei helyett továbbra is független és pártatlan bírói szervekre akart bízni. A régi grófság tehát ma már nem mint az önkormányzat, hanem mint az igazságszolgáltatás területi egysége szerepel; a békebírák pedig nem önkormányzati, hanem olyan állami szervek, akik kivételesen bizonyos közigazgatási és szervezési funkciókat is elláthatnak. Önkormányzati alakulatoknak csak a jogi személyiséggel felruházott új adminisztratív grófságokat s a közös rendészeti bizottságokat lehet tekinteni. Minthogy azonban a közös rendészeti bizottság költségeinek fedezéséről is a grófsági tanács gondoskodik, a modern grófsági önkormányzat alapszerve gyanánt a grófsági tanács jelentkezik s a közös rendészeti bizottság a részére biztosított önállóság ellenére is csak szerve, mégpedig a régi grófsággal közös szerve a grófsági tanácsnak.

*

Az angol törvényhozás, valamint a falunak és a falusi járásnak, ugyanúgy az új adminisztratív grófságnak a szervezetét is a városi rendtartás elveinek megfelelően szabályozta, vagyis amint az angolok mondani szokták, municipalizálta. Valamint tehát az angol városi municípium, ugyanúgy az angol grófság is abban különbözik a kontinens hasonló alakulataitól, hogy míg a kontinensen a határozathozatalt és a cselekvést két külön szervre, addig Angliában ugyanazon egy szervre bízzák s ép ezért, míg a kontinens önkormányzati alakulatainak két, addig az angol önkormányzati alakulatoknak csak egy alapszervük van, t. i. a Tanács.

A funkciók halmozása a grófságokban is ugyanazon következménnyel jár, mint a városokban; a törvényhozás ugyanis a kettős hatáskörre való tekintettel kénytelen a kontinensen szokásos tagszámnál jóval magasabb tagszámot engedélyezni, úgyhogy a grófsági tanács tagjainak száma a népesség számához képest 64 és 140 között váltakozik s a grófsági tanács az ő tagjainak nagy száma következtében, mint aféle helyi parlament tűnik fel.

A helyi parlament a grófságokban is épúgy tanácsosokból és alderman-ekből áll, mint a városokban s az arányuk is ugyanaz, mert a tanács tagjainak $\frac{3}{4}$ részét a tanácsosok, $\frac{1}{4}$ részét az alderman-ek alkotják.

A tanácsosok és az alderman-ek választása ugyanazon anyagi és alaki jogszabályok szerint megy végbe, mint a grófságokban. Azonos tehát a férfiakra és a nőkre s az összes felekezetek lelkészeire is kiterjedő aktív és passzív választói jog; azonosak a kizáró okok és az összeférhetetlenség szabályai; s azonos az egész választási eljárás.

A választókerületeket illető jelentéktelen kivételektől eltekintve, mindössze két elvi jelentőségű eltérést állapíthatnak meg. A grófságokban ugyanis a tanácsosokat épúgy a választóközönség választja három évre, az alderman-eket pedig épúgy a tanács választja 3 évenként 6 évre, mint a városokban; — de a választóközönség a grófsági tanácsosokat nem évenként választja 3 évre, úgyhogy a tagok $\frac{1}{3}$ része minden évben kiválnék, hanem az összes tanácsosokat egyszerre választja s a három évi mandátum letelével az összes tanácsosi helyeket egyszerre tölti be. Ami pedig az alderman-eket illeti, ezeket nem úgy mint a városokban, a tanácsosok és a tanácsból ki nem vált alderman-ek együttesen, hanem csak a tanácsosok választják, úgy, hogy az alderman-ek választásában a tanácsban bentmaradt alderman-ek részt nem vehetnek.

Valamint azonosak a grófságokban és a városokban az anyagi és az alaki választói jog szabályai, ugyanúgy azonosak a tanács megalakulására, működésére s az egyes tagok jogállására vonatkozó szabályok is. Ép ezért a grófságokat illetőleg csak a legjellemzőbb szabályokat, illetve eltéréseket emeljük ki.

A grófsági tanács minden harmadik esztendőben az április 15-én tartandó első közgyűlésen alakul meg akképen, hogy a tanácsosok és a tanácsból ki nem vált alderman-ek először a grófsági tanács elnökét választják meg, aki akár férfi, akár nő, ex officio békebíró, s az után a tanácsosok a megüresedett aldermani helyeket töltik be.

Az ekkép megalakult tanácsot teljes gyűlekezési szabadság illeti meg. Akkor és annyiszor ülésezik tehát, amikor és ahányszor jónak látja. De a tanács a valóságban a nagy távolságok miatt rendszerint csak egy évi közgyűlést tart április 15-én s ezenfelül négy negyedévi közgyűlést három hónaponként.

A közgyűlés határozatképes, ha azon a tagok $\frac{1}{4}$ része megjelent.

Az eljárás — épúgy mint a városokban — a parlamenti eljárás szabályait követi s épúgy biztosítani iparkodik a tanács munkaképességét, mint a parlamenti háziszabályok az alsó és felső ház munkaképességét. A legtöbb tanács ügyrendje ugyanis, hogy elejét vegye a beszédes obstrukciónak, előre meghatározza a felszólalások időtartamát.

Nagyobb jelentőségű eltérés mindössze a tagok jogállása tekintetében áll fenn ; s ez is csak egy szempontból. T. i. a grófságokban a tanács tagjai épúgy ingyen a pusztá megtiszteltetésért tartoznak funkciókat ellátni, mint a városokban ; — de míg a városokban az ingyenes szolgálat elve alól nincs kivétel, addig az 1920-iki reform megengedi, hogy a grófsági tanácsok az ingyenes szolgálat szabályától eltérjenek s a grófság székhelyén kívül lakó tagok részére útiköltségeket szavazhassanak meg.¹⁾

*

Minthogy az angol grófságnak a határozathozatalra és a végrehajtás céljaira külön-külön szervei nincsenek, az angol grófsági tanács hatásköre épúgy képviselőtestületi és tanácsi hatáskörre válik szét, mint ahogy ezt a városi tanácsnál láttuk.

S a képviselőtestületi hatáskör is ugyanúgy tagozódik ; vagyis egyrészt a magánjogi s másrészt a közjogi jogi személyiségen felépülő hatáskört foglalja magában.

Ami már most a magánjogi alapokon nyugvó hatáskört illeti, ebből a szempontból a város és a grófság közt csak annyiban van különbség, amennyiben az angol törvényhozás a városok ingatlanvagyonszerzési képességét a holtkézi törvények révén korlátok közé szorítja, a grófságokat ellenben minden korlátozás alól felmenti.

Míg a magánjogi alapokon nyugvó hatáskör szempontjából város és grófság közt az imént kiemelt eltéréstől eltekintve különbség nincs, addig a közjogi alapokon nyugvó hatáskör szempontjából több és rendkívül jellemző eltérés áll fenn.

Az angol törvényhozás ugyanis 1888-ban a grófságok reformja alkalmával épúgy elválasztotta egymástól az igazságszolgáltatást és a közigazgatást, mint ahogy elválasztotta a városok területén 1834-ben a városi önkormányzat reformja alkalmából.

De míg a városi reform a városi igazságszolgáltatásnak a választás rendszerén felépülő korrupt szervezetét teljesen lerombolta s a választási rendszerrel szakítva a békebírói igazságszolgáltatást kinevezett szervekre bízta, addig a grófsági reform a grófságoknak a kinevezés rendszerén felépülő régi békebírói szervezetét bizonyos módosításokkal továbbra is fenntartotta s mindössze a hatáskörüket osztotta meg. A megosztásnál a cél arra irányult, hogy az igazságszolgáltatást a közigazgatástól elválasszák. Az elválasztás azonban csak szabály, amely alól kivételek is vannak s rendkívül jellemző, hogy az angol törvényhozás midőn kivételeket állapított meg, a szabálytól sohasem az új adminisztratív grófságok tanácsainak, hanem mindig a régi grófságok békebíráinak a javára tért el.

¹⁾ Wright and Hobhouse i. m. 52. old.

A békebírák hatásköre ugyanis nemcsak a rendőri büntetőbíráskodásra és a gazda és a cseléd közt felmerült polgári perekre s a közigazgatási jogviták eldöntésére terjed ki, hanem közigazgatási és kormányzati funkciókat is felölel.

Közigazgatási funkciókat látnak el a békebírák akkor, midőn a legkülönbözőbb célokra, t. i. robbanóanyagok gyártására, szeszesitalok kimérésére, magánelmegyógyintézetek és iszákosmenhelyek létesítésére s különböző mulatóhelyek, mint pl. színházak, mozgóképszínházak, billiárdtermek, koncert- és tánctermekek nyitására engedélyeket adnak; midőn a szeszesitalokat is kiszolgáló klubokat nyilvántartják, midőn a mértékekre és súlyokra felügyelnek, midőn a toborzott hadseregre s a hadgyakorlatokra vonatkozó törvényeket végrehajtják stb. Közigazgatási funkciókat részint a grófsági tanács felhatalmazása alapján, vagyis átruházott hatáskörben látják el s ilyenek a színházakra, a mozgóképszínházakra és a robbanóanyagok gyártására vonatkozó funkciók, részint a törvény felhatalmazása alapján, vagyis a saját hatáskörükben látják el s ilyenek az összes többi funkciók. S közigazgatási hatáskörüket tetőzve kormányzati funkciókat látnak el akkor, midőn zavargások és lázadások alkalmával a rendőrség létszámát kiegészítik s a grófság lakosságából ú. n. rendkívüli rendőröket (special constables) neveznek ki, midőn a börtönök és menhelyek látogatására biztosokat rendelnek, midőn a közös rendészeti bizottság tagjainak felerészét a saját tagjaik sorából megválasztják stb.¹⁾

Ha az imént vázolt közigazgatási és kormányzati hatáskört a békebírák régi hatáskörével egybevetjük, kiderül, hogy közigazgatási hatáskörüknek csak a roncsait tarthatták meg. Kormányzati hatáskörüktől pedig oly elemi nagyjelentőségű funkciók, mint a jogalkotás, a költségvetés megszavazása, az önadóztatás, a zárszámadások felülvizsgálata s a kölcsönök felvétele teljesen hiányzanak.

A múltban megvolt, de jelenleg hiányzó hatáskörük teljes egészében az új adminisztratív grófságok tanácsaira szállott át.

Csakhogy bármennyire a grófsági tanácsokra akarta a törvényhozás a békebírák egész megszüntetett hatáskörét átruházni, a grófsági tanácsokra is a hatáskör szabályozásának angol rendszerét alkalmazta, vagyis nem generális felhatalmazást adott a grófságok tanácsainak arra, hogy a békebírák megszüntetett hatáskörét betöltsék, hanem kimerítően felsorolta a tanácsok hatáskörébe átutalt ügyeket.

A felsorolásra jellemző, hogy a törvényhozás éles megkülönböztetést tesz egyrészt a közigazgatás azon ágai között, amelyeknél a közhatalom gyakorlása van túlsúlyban a közszükségletek kielégítése felett s másrészt a közigazgatás azon ágai között, amelyeknél a közszükségletek kielégítése

¹⁾ V. ö. John J. Clarke: The local Government of the United Kingdom : 129—131. old. Wright and H. Hobhouse i. m. 48. old.

van túlsúlyban a közhatalom gyakorlása felett. Amazok közül mindössze az igazságügyi közigazgatás egy néhány funkcióját, t. i. a békebírói igazságszolgáltatás részére a börtönökről és fogházakról való gondoskodást utalja a grófsági tanácsok kizárólagos hatáskörébe; a rendészetet pedig, — mint már láttuk — a békebírói negyedéves gyűlések és a grófsági tanácsok közös hatáskörébe utalja, de akképen, hogy ezek a rendészetre vonatkozó funkciókat egy közös rendészeti bizottság útján kötelesek gyakorolni.

A kontinensen úgynevezett felsőbbbségi közigazgatás egyéb ágaira a grófsági tanácsok hatásköre nem terjed ki.

A grófsági tanácsok ennek következtében túlnyomóan, mint a szociális közigazgatás szervei jelentkeznek s ebbeli minőségükben az emberi közegészségügy terén kétféleképen, t. i. részint saját, részint átruházott hatáskörben járhatnak el. Saját hatáskörükben arra vannak hivatva, hogy a folyamatok vizének a gyárak által való megfertőzését megakadályozzák, a lakosságnak tejjel való ellátására felügyeljenek, az iskolásgyermekek orvosi megvizsgálásáról és gyógykezeléséről gondoskodjanak, az élelmiszerkereskedéseket és a drogériákat ellenőrizzék, a kolera, a tüdővész és egyéb járványos betegségek s különösen a nemi betegségek elterjedésének elejét vegyék, a vakok és a tüdőbetegek ápolásáról gondoskodjanak, szülésznőket képeztesse ki, azok működésére felügyeljenek, visszaéléseiket felderítsék és megbüntetésüket kieszközöljék stb.

Átruházott hatáskörben pedig akkor járnak el, ha a falusi és városi járások tanácsai a közegészségügyre vonatkozó köteleességeiket teljesíteni elmulasztják s a közegészségügyi minisztérium az ő funkcióik ellátását a grófsági tanácsokra bízza.¹⁾

Mint a szellemi élet közigazgatásának szervei, rendkívül változatos hatáskört tölthetnek be.

A 10.000-nél kisebb népességű városokban és a 20.000-nél kisebb népességű városi járásokban s ezeken kívül az összes falusi községek és falusi járások területén a grófsági tanácsok szerepelnek, mint elemi népoktatási hatóságok. Ebben a minőségükben ők vannak hivatva arra, hogy az általános tankötelességre vonatkozó törvény rendelkezéseinek érvényt szerezzenek; az elemi iskola elvégzése után a gyermekek továbbképzéséről s főzésre, tejjgazdaságra, kertészetre tanító intézetekről gondoskodjanak; a szabadban való tanítást meghonosítsák; az iskolák részére fürdőket, uszodákat, játszótereket tartsanak fenn²⁾ s az elemi iskolák különböző irányú működésének színvonalára felügyeljenek.

Az elemi oktatásnál magasabbrendű, de nem főiskolai oktatás teljes egészében a grófsági tanácsok hatáskörébe tartozik. Minthogy a többi önkormányzati alakulatok ezen a téren csak kisegítő tevékenységet fejthetnek ki

¹⁾ Wright and Hobhouse i. m. 100—104. old.

²⁾ U. o. 78—83. old.

olyan formán, hogy a magasabbrendű iskolák részére szubvenciókat szavaznak meg, a magasabbrendű oktatás közigazgatási hatóságai gyanánt csakis a grófságok tanácsai léphetnek fel. Az angol törvényhozás ennek következtében nem állami szerveket s nem a grófságoknál alsóbbrendű önkormányzati alakulatokat bíz meg azzal, hogy »a magasabbrendű közoktatás nemzeti rendszerét« mindenki számára hozzáférhető módon kiépítsék, hanem ezen az egész államot érdeklő nagy feladat megoldását, mint kötelességet a grófsági tanácsok hatáskörébe utalja. Ezeknek áll tehát jogukban és kötelességükben, hogy ú. n. folytatólagos iskolákat tartsanak fenn s egyelőre még csak 9 grófság területén minden 18 éven aluli ifjút és hajadont évente legalább 320 órán át az iskola látogatására kötelezzenek s részükre testi ügyességüket és műveltségüket fejlesztő oktatásról gondoskodjanak. S ugyancsak a grófsági tanácsok vannak hivatva arra is, hogy az elemi és magasabbrendű iskolák részére tanítókat és tanárokat képeztesse; a különböző irányú szakiskolák révén a technikai ismereteket terjesszék; a tanulók és tanárok tudományos kutatásait előmozdítsák; a kongresszusokon való részvételük költségeit fedezzék s a 18 éven aluli ifjak és hajadonok részére a pályaválasztást illetőleg tanácsadó és elhelyező irodákat szervezzenek. De kiterjed a grófsági tanácsok hatásköre arra is, hogy középiskolákat létesítsenek és tartsanak fenn s egyetemi hallgatók részére ösztöndíjakat adjanak. S e rendkívül gazdag és változatos hatáskör betetőzéséül a grófsági tanácsok vannak hivatva arra, hogy egyrészt bizonyos különleges iskolatípusokat, t. i. szegényügyi és javítóintézeti iskolákat s másrészt, hogy könyvtárakat és múzeumokat létesítsenek és tartsanak fenn.¹⁾

A fizikai és szellemi élet közigazgatásán kívül kiterjed a grófsági tanácsok hatásköre a gazdasági élet közigazgatására is. Ezen a téren ők vannak hivatva végrehajtani, mint mezőgazdasági hatóságok az állategészségügyre, a kártékony rovarok irtására, a halászatra, a madárvédelemre, az öntözésre, a törpe- és kisbirtokok, valamint a kislakások létesítésére, a mezőgazdasági ipar fejlesztésére, az állatállomány nemesítésére vonatkozó összes törvényeket; mint ipari hatóságok ők gondoskodnak a mértékek és súlyok hitelesítéséről s a robbanó anyagok gyártására és árusítására vonatkozó szabályok betartásáról; — s ugyancsak ők ügyelnek fel arra is, hogy az inasok és segédek napi munkaidejére, az üzletek zárórájára vonatkozó, valamint azon szabályok, amelyek szerint a főnökök az üzleteikben dolgozó segédek részére megfelelő számú székekről kötelesek gondoskodni, tiszteletben tartassanak.²⁾

Mint forgalmi hatóságok, hacsak ebbeli hatáskörüket 1929 március 28-ig s ezentúl ötéves időközönként a falusi és járási tanácsok kérelmére ezekre át nem ruházzák, ők építik ki és tartják fenn a fő közlekedési utak hálózatát; ők építik meg és tartják fenn az összes hidakat, ők szabályozzák

¹⁾ U. o. 77—92. old.

²⁾ U. o. 154—202. old.

az autóknak és autobuszoknak a közutakon és hidakon való közlekedését, s ugyancsak ők létesítenek és tartanak fenn helyiérdekű vasutakat.¹⁾

S végül a szegényügyi közigazgatás legújabb reformja óta a kedvezőtlen vagyoneelosztás következményeit is a grófsági tanácsok vannak hivatva enyhíteni akképen, hogy ők látják el a gondnoki tanácsok helyett a szegényügyi közigazgatás mindazon teendőit, amelyekre a mai társadalmi biztosítás mellett még szükség van.

Az angol törvényhozás a grófsági tanácsok közigazgatási hatáskörét épügy nem szabályozza mereven, mint a falusi és a járási tanácsokét. A grófsági tanácsnak ugyanis jogában áll a saját hatáskörén változtatni s az ú. n. fakultatív hatáskör egyes töredékeit a járási tanácsokra, a színházak és mozik engedélyezését s a robbanó anyagokra vonatkozó törvények végrehajtását pedig a békebírói kisgyűlésekre átruházni. S viszont ki is terjesztheti a saját hatáskörét, mert a grófsági tanács beleegyezésével s a közoktatásügyi miniszter jóváhagyása esetén minden grófsági jelleggel fel nem ruházott város és városi járás átruházhatja az ő közoktatásügyi hatáskörét a grófsági tanácsra.²⁾

*

Hogy a grófsági tanácsok tényleg gyakorolt hatáskörének különböző részei közül melyeknek van a legnagyobb jelentőségük, erre vonatkozólag a háztartási statisztika nyújt felvilágosítást. Eszerint a grófságoknak — London grófság kivételével — 1925/26-ban 59·3 millió font, vagyis 1660 millió pengő kiadásuk volt s ebből mindössze 6·3 millió font, vagyis alig 11% esett a rendészetre; a többi, közel 90%-ot a szociális közigazgatás költségei emésztették fel. A háztartási statisztika szerint a grófságok elsősorban és legfőképen a közoktatásügyi s azután a forgalmi és mezőgazdasági közigazgatás szervei gyanánt szerepelnek; mert 28 millió fontot, vagyis bevételeinek majdnem felét közoktatásra, 16 millió fontot, vagyis bevételeik 27%-át utakra és hidakra, 2 millió fontot, vagyis bevételeik 3·5%-át törpe- és kisbirtokok létesítésére fordították; a fentmaradó 12% pedig a szociális közigazgatás többi ágai közt forgácsolódott szét.

*

A közigazgatási hatáskört, valamint a városokban, ugyanúgy a grófságokban is a tanács kormányzati hatásköre egészíti ki. S ez a hatáskör épügy jogalkotásra, szervezésre, ellenőrzésre s a háztartással kapcsolatos funkciókra válik szét s ugyanúgy a taxatív felsorolható közigazgatási ügyekre szorítkozik, mint a városokban.

Ami e különböző kormányzati funkciókat egyenkint illeti, a grófsági tanács, épügy, mint a városi tanács, sőt épügy, mint az angol jog minden

¹⁾ U. o. 49., 65—73., 192. old.

²⁾ Wright and Hobhouse i. m. 48. és 68. old.

magánjogi és közjogi jogi személye, a saját ügyeinek helyes intézése, vagyis »a good government« érdekében szabályrendeleteket alkothat; mint közjogi jogi személy, szabályrendeleteinek megsértése esetére büntetéseket állapíthat meg; s mint közigazgatási jogi személy, a közutak és a gépi járművek forgalmát, a hirdetések ügyét, a gyermekmenhelyek vezetését, a benzinkutak létesítését és kezelését stb. szabályozhatja.¹⁾

A jogalkotás szempontjából tehát város és grófság közt lényegbevágó különbség nincs.

Ami a grófsági tanács szervezőhatáskörét illeti, az ugyanúgy tagozódik, mint a kontinensen s *a)* az egyedi szervek állásainak rendszeresítését és betöltését; *b)* a különböző bizottságok alakítását; *c)* a közintézetek és üzemek s *d)* az érdekszövetségek létesítését és fenntartását foglalja magában.

A grófság egyedi szerveit két csoportba foglalhatjuk össze. Az egyikbe azok tartoznak, akiknek tisztségelt a grófsági tanács egymagában tölti be; s ilyenek a pénztáros, a számvevő, az útmester, a főorvos, a közegészségügyi felügyelő, a grófsági vegyész, a mérték- és súlyügyi felügyelő, az adóügyi becslőbiztosok, a coronerek, az egészségügyi felügyelők, a tanfelügyelők, a szülészeti felügyelők, a mezőgazdasági biztosok, a gázgyári ellenőrök stb. A második csoportba azok tartoznak, akiknek állásait a régi grófságok békebírái és az új grófságok tanácsai a közös rendészeti bizottság útján együttesen töltik be s ilyenek egyrészt a grófsági rendőrfőkapitány és másrészt a békebírói főjegyző, aki egyúttal a grófsági főjegyző teendőit is ellátja s mint a régi és új grófságok hivatalnoki karainak közös főnöke szerepel.²⁾

Az imént felsorolt hivatalnoki állások legnagyobb részének rendszerezése és betöltése kötelező.

A kötelező állásokon kívül azonban a grófsági tanács annyi és olyan állást rendszeresíthet, amennyit és amilyent az ő különleges viszonyai megkövetelnek s ilyen fakultatív állások pl. a tanügyi, a mezőgazdasági és az üzemi felügyelők állásai; — s hivatalnokainak a jogállását is úgy szabályozhatja, amint jónak látja. A kötelező állásoktól eltekintve, tehát bármely hivatali állást bármikor eltörölhet s betartva a szabályszerű felmondási határidőt, bármely hivatalnokát bármikor elbocsáthatja. Ez utóbbi szabály alól csak a főjegyző és a főkapitány vétetnek ki, akiket a szabályszerű felmondási határidő betartása mellett csak a közös rendészeti bizottság bocsáthat el.

A grófsági tanácsot tehát épúgy nagyszabású szervező autonómia illeti meg, mint a városi tanácsot.

A szervezkedés szabadsága azonban nemcsak az egyedi, hanem a területi szervekre is kiterjed.

¹⁾ *Wright and Hobhouse* i. m. VII. kiad. 49. old.

²⁾ *John J. Clarke* i. m. 40. old. *Wright and Hobhouse* i. m. 47. old.

A testületi szervek ugyanis épúgy, mint a városokban kétfélék, t. i. vagy kizárólag a grófsági tanács szervei gyanánt szerepelnek s ilyenek a grófsági bizottságok, vagy pedig a grófság és a békebírák, illetve a grófság és a szomszédos grófságok, vagy városok közös szervei gyanánt szerepelnek s ilyenek a közös bizottságok. A szervezkedés szabadságát a törvényhozás a bizottságokat illetőleg csak annyiban korlátozza, amennyiben mindkét fajta bizottságok közt vannak olyanok, amelyeknek a megalakítását a törvényhozás kötelezővé teszi.

A grófsági bizottságok közül obligatív, vagyis kötelező testületi szervek pl. a pénzügyi, a közoktatásügyi, a törpe- és kisbirtokügyi, az aggkori biztosítási, a közegészségügyi, a kislakásügyi, az elmebetegügyi, az anya- és csecsemővédelmi, a mezőgazdasági, az adóügyi, a közjótékonyági bizottságok stb.

A közös bizottságok közül pedig az obligatív bizottságok közé tartoznak a rendészeti, az elmeógyógyintézeti, a tenger és folyampartvédelmi, az iszákosságelleni bizottságok stb.

Ezen kötelezőleg előírt bizottságokon kívül a grófsági tanács annyi és olyan bizottságot szervezhet s a bizottságok szervezetét, s a tagok számát, a határozatképességet, tanácskozásuk helyét és idejét, az albizottságok alakítását, sőt mint látni fogjuk — az önadóztatásra és a kölcsönök felvételére vonatkozó funkcióktól eltekintve — a bizottságok hatáskörét is úgy szabályozhatja, amint jónak látja.

Ilyen, nem törvényekben, hanem a grófságok állandó ügyrendjeiben gyökerező fakultatív committee nagyon sokféle van s ilyenek pl. a helyi törvényeket előkészítő parlamenti bizottság, az állandó választmány, az út- és hidügyi, az önkormányzati, a mérték- és súlyügyi, a különböző engedélyügyi, pl. színházakat engedélyező bizottságok, s aszerint, hogy a grófságoknak milyen intézeteik és üzeimeik vannak, az ezeknek megfelelő intézeti és üzemi committeeek stb.

Akár a kötelező, akár a fakultatív bizottságokat vegyük, a legtöbb grófság tanácsa az összes bizottságokat az áprilisi alakuló közgyűlésen s rendszerint a saját tagjai sorából választja meg. De a grófsági tanácsoknak némely bizottságokba, pl. a szülésznőket ellenőrző, a tüdővész elleni, a közegészségügyi, a kislakásügyi és a közjótékonyági bizottságokba jogukban áll, — némely bizottságokba pedig, mint pl. a mezőgazdasági és a közoktatásügyi bizottságokba kötelességükben is áll a tanácson kívül álló olyan férfiakat és nőket is beválasztani, akik a bizottságot az ő munkásságában vagy mint szakértők, vagy mint érdekképviselőknek a tagjai támogatják.

S ugyancsak jogukban áll a grófsági tanácsoknak, de csak az 1929-iki reform óta a bizottsági tagok ingyenes szolgálatának az elvét áttörni s mint-hogy a grófsági tanácsok hatáskörének folytonos bővülése a bizottsági tagokat gyakran rákényszeríti arra, hogy a grófság székhelyére beutazzanak,

jogukban áll a grófsági tanácsoknak a saját tagjaik és a bizottságok tagjai részére útiköltségeket megállapítani. Az ekképen szervezett és díjazott bizottságok közül a közös bizottságok mandátuma rendszerint három évre, a többieké egy-egy esztendőre szól.

A közös bizottságok alá tartozó közigazgatási ágak összes személyi és dologi kiadásait az érdekelt önkormányzati alakulatok az általuk választott tagok száma arányában viselik. A régi grófságoknak azonban saját jövedelmi forrásaik nincsenek s mivel az ő felsőbb hatósági adó-kiróví hatáskörüket a grófsági tanácsok, mint népképviselő testületek adómegszavazó hatásköre váltotta fel, a rendészeti közös bizottságnak, illetve a rendészetnek összes személyi és dologi kiadásait az új adminisztratív grófságok fedezik.¹⁾

A grófsági tanácsoknak a szervezés terén élvezett szabadságát az a joguk tetőzi be, melynél fogva akár a szomszédos grófságokkal, akár a városokkal bármiféle közös cél megvalósítása érdekében szövetkezhetnek. A grófságok ebbeli jogaikkal élve, a legkülönbözőbb rendeltetésű érdekszövetségeket hozhatják létre s érdekszövetségi formában számos olyan feladatot oldhatnak meg, amelyeket a kontinensen maguk az államok szoktak megoldani.²⁾

*

A szervező hatáskörnek a kontinensen is ismert részeihez az angol grófságokban épűgy, mint a városokban még egy rendkívűl nagy jelentőségű funkció járul, t. i. a rendőri fegyveres erő szervezése.

Ezen a téren azonban a grófsági tanács és a békebírák közös szerve a rendészeti közös bizottság távolról sem élvez oly nagy szabadságot, mint a grófsági tanács a szervezés körébe tartozó egyéb funkciók ellátásánál. A rendészeti közös bizottság ugyanis épűgy a belűgyminisztérium adminisztratív tutelája és állandó ellenőrzése alatt áll, mint a rendőrség szervezése terén a városi tanács. Akár a tisztek és a legénység létszámát állapítja tehát meg, akár a rendőrtiszti kar és a legénység kötelességeit szabályozza és javadalmazásukat rendezi, a rendészeti közös bizottság határozatait csak a miniszter jóváhagyása után lehet végrehajtani. S azt, hogy a grófsági rendőrség hivatásának megfelel-e, ugyancsak a belűgyminiszter ellenőrizteti; s ha az általa kikűldött felűgyelők nem igazolják, hogy a grófság rendőri szeműlyzete hivatásának magaslatán áll, a belűgyminisztériumnak jogában áll az államsegűly kiutalását akár egészben, akár részben megtagadni.³⁾

*

A grófsági tanács ellenőrző hatásköre annyiban tér el a városi tanács ellenőrző hatáskörétől, amennyiben a grófsági tanács nemcsak a saját egyedi és testűleti szerveit, hanem a grófság területén működő önkormányzati

¹⁾ V. ö. *Wright and Hobhouse* i. m. 47—48., 52. old. *J. Redlich* i. m. 428—432. old.

²⁾ *John J. Clarke* : i. m. 136—138. old.

³⁾ *Wright and Hobhouse* i. m. 140. old.

alakulatokat is ellenőrizheti. Ki kell azonban emelnünk, hogy bár a grófsági reform az adminisztratív tutela és a felügyelet decentralizálására törekedett s a grófságokat középfokú hatóságokká akarta kifejleszteni, a kormányok a törvényhozó által e célból adott felhatalmazást nem vették igénybe, vagyis nem decentralizálták.¹⁾ S ép ezért az az ellenőrzés és adminisztratív tutela, amelyet a grófsági tanácsok tényleg gyakorolnak, a minimumra szorítkozik. A falusi községekkel szemben az ellenőrzés és az adminisztratív tutela mindössze abból áll, hogy a falusi községek kölcsönöket csakis a grófsági tanács és a közegészségügyi minisztérium jóváhagyásával vehetnek fel. Valamivel nagyobb terjedelmű ellenőrző hatáskört gyakorolnak a grófsági tanácsok a falusi járással szemben. Ezeket ugyanis a grófsági tanács részint a falusi tanács, illetve az egyes falusi választók kérelmére, részint hivatalból arra vonatkozólag ellenőrzi, hogy a közegészségügyre, a közutakra, a törpebirtokokra, a kislakásokra, a járványkórházakra s a tejtermelésre és a tejárusításra vonatkozó törvényeket végrehajtják-e vagy sem? Legkevesbé érvényesül a grófsági tanácsok ellenőrző hatásköre a grófság területén levő városi járással szemben, amelyek egyáltalán nem tartoznak a grófsági tanács közvetlen ellenőrzése alá.²⁾ A grófsági tanács ezeket csak közvetve, vagyis annyiban ellenőrizheti, amennyiben felhívhatja a közegészségügyi miniszter figyelmét arra, hogy a városi járással közegészségügyi köteleességeiket nem teljesítik.

Az ellenőrzésnél és az adminisztratív tutelánál sokkal nagyobb jelentőségük van a hatáskör azon egyéb részeinek, amelyeket a grófsági tanács, mint középfokú hatóság, vagy az ellenőrzéstől teljesen függetlenül, vagy annak az eredményeképp lát el. A grófsági tanács ugyanis

1. a kisközségekben plébániai tanácsokat szervezhet és a tanácsokat feloszlathatja ;
2. egyesítheti és szétdarabolhatja a falusi községek területét ;
3. megállapíthatja a falusi tanács tagjainak számát ;
4. falusi és járási tanácsosok választásakor a kvalifikáció hiánya alól bizonyos esetekben felmentést adhat ;
5. a kisközségek gyülekezeteit felruházhathatja a kisközségi tanácsok hatáskörével ;
6. dönthet a kisközségek okirataira és alapítványaira vonatkozó ügyekben ;

¹⁾ *Percey Ashley*: Local and central Government 28. old.

²⁾ A 20.000-nél népesebb városi járással tanácsai igényt tarthatnak arra, hogy a grófságnak a főutak fenntartására és javítására vonatkozó hatáskörét ők gyakorolják. Ha ezt a hatáskört megkapják, — akkor erről a hatáskörrel később már csak az érdekelt grófsági tanács hozzájárulásával mondhatnak le. Ez a hozzájárulás nem *ellenőrzés*, hanem csak *átvállalása* bizonyos olyan teendők ellátásának, amelyek eredetileg úgyis a grófságok hatáskörébe tartoztak. V. ö. *R. S. Wright and H. Hobhouse* i. m. 28. old.

7. a falusi községek részére kölcsönöket szavazhat meg ;

8. új városi járásokat szervezhet s megváltoztathatja a már létező városi járások határait.

Ezen túlnyomóan a szervezés körébe tartozó funkciókon kívül, a grófsági tanács, mint középfokú hatóság még két az ellenőrzés eredményének tekinthető funkciót láthat el. Tudniillik

1. amennyiben a falusi járási tanács a közegészségügyre, a közutakra, a törpebirtokokra s a munkáslakások építésére vonatkozó kötelességeit nem teljesíti, vagy utasítja a falusi járás tanácsát, kötelességeinek teljesítésére, vagy pedig — ha ez sem használ — grófsági biztost küld ki s ezen az úton önmaga gondoskodik a megfelelő kötelességek teljesítéséről ;

2. a 20.000-nél kisebb népességű városi járásokban pótolhatja a járási tanács mulasztását annyiban, amennyiben a közegészségügyi miniszter felhatalmazása esetén elkészítheti, mégpedig a járási tanács költségére, a városrendezés tervezetét.¹⁾

*

A háztartást illetőleg a grófsági tanács épűgy megállapíthatja a következő év költségvetését, épűgy gondoskodhatik a kiadások fedezéséről szükség esetén önadóztatás és kölcsönök útján, épűgy részesülhet államsegélyben s épűgy gyakorolhatja a zárszámadási jogot, mint a városi tanács.

Lényeges eltérés a grófságok és a grófsági jelleggel fel nem ruházott városok között csak annyiban van, amennyiben a kincstár a falusi községeket, a falusi és városi járásokat s a városi municipiumokat megillető államsegélyt a grófságoknak utalja ki ; az államsegélyt tehát az imént felsorolt alakulatok között a grófságok tanácsai osztják szét. A grófságoknak ez a közvetítő szerepe teszi indokolttá, hogy az önkormányzat segélyezésének angol rendszerét a grófsági önkormányzattal kapcsolatban jellemezzük.

A klasszikus selfgovernment korában az önkormányzat helyi és országos érdekű feladatai között különbséget nem tettek s akár helyi, akár országos érdekű feladatokat kellett az »önkormányzati alakulatoknak megoldaniok, az önkormányzat minden költségét a grófságok, illetve a városok birtokosai tartoznak viselni a real propertyra«, vagyis az ingatlanokra nehezedő helyi adók alakjában. Midőn a választói jogot kiterjesztették s a parlamenti többség mind nagyobb számban hozott olyan törvényeket, amelyek a közigazgatás egyes ágait országos érdekből az állam egész területén egyöntetűen szabályozták s a közigazgatás bizonyos fontosabb teendőinek ellátását az önkormányzati alakulatokra nézve országszerte kötelezővé tették, az önkormányzati alakulatok s a parlament által kiküldött királyi biztosságok mindinkább szakítottak a klasszikus selfgovernment álláspontjával s egy a régi angol jogban ismeretlen álláspontot foglaltak el. Tudniillik különbséget

¹⁾ U. o. 56. old. *J. Redlich* i. m. 483., 533. old.

tettek az önkormányzatnak egyrészt nemzeti s az önkormányzat szempontjából terhes s másrészt helyi s az önkormányzat szempontjából előnyös szolgálatai között, vagyis amint a kontinensen mondanánk, különbséget tettek az országos és a helyi érdekű feladatok között. S országos érdekűnek tekintettek minden olyan feladatot, amelynek megoldását a törvényhozás az állam egész területén kötelezővé teszi, mégpedig akképen, hogy az állam egész területén egyformaságra s az elérendő eredmény szempontjából az állam egész területén ugyanazon színvonal elérésére törekszik. S helyi érdekűnek tekintettek minden olyan feladatot, amelynek megoldása az önkormányzati alakulatoknak csak joguk, de nem kötelességük s amelyet minden egyes önkormányzati alakulat a saját helyi viszonyaihoz alkalmazkodva old meg.

Az országos érdekű közigazgatást tehát a feladatok megoldásának kötelezővételével, az egyformaság s a színvonal azonosságára való törekvés, a helyi érdekű közigazgatást mindennek a hiánya jellemzik.

De kiemelték még egy szembeötlő eltérést s a dotációs rendszer kialakulása szempontjából ennek van a legnagyobb jelentősége. A helyi érdekű közigazgatás csupa olyan feladatokat old meg, amelyeknek megoldásából elsősorban és legfőképen az önkormányzati alakulatok lakosságának van haszna. Teljesen jogos és igazságos tehát, hogy a helyi érdekű közigazgatás összes személyi és dologi kiadásait az önkormányzati alakulatok területén fekvő ingatlanok birtokosai fedezzék az ingatlanokra kivetett helyi adók alakjában. Az országos érdekű közigazgatás ellenben olyan feladatokat old meg, amelyeknek megoldása az egész ország szempontjából hasznos, de az egyes grófságok, városok, járások, vagy falvak lakossága számára semmiféle különös előnyt nem biztosít; sőt ellenkezőleg, ha a törvényhozás az országos érdekű közigazgatás céljaira a helyhatósági önkormányzat alakulatait használja fel, ezzel csak terhet ró ki az önkormányzati alakulatokra, mégpedig olyan terhet, amelyet igazság szerint nem nekik kellene viselniök, az ingatlanokra nehezedő helyi adók alakjában, hanem az államnak kellene viselnie állami dotáció alakjában. De bármennyire áthatotta az önkormányzati alakulatokat s a kiküldött királyi biztosságokat az a meggyőződés, hogy a dotációs rendszernek elvi alapjai vannak, az angol törvényhozás az önkormányzati alakulatok állami segélyezését nem elvi alapokon szabályozta, hanem segélyt mindig csak esetről-esetre adott s mindig pontosan körülírta azt a célt, amelynek megvalósítását a segéllyel elő akarta mozdítani. Ezt a gyakorlatot 50 esztendőn át folytatva lassankint annyi és oly sokféle állami segélyt adott a különböző önkormányzati alakulatoknak, hogy 1888-ban a grófságok reformjakor az önkormányzati alakulatok ellenőrzése és a velük való elszámolás szinte leküzdhetetlen nehézségekbe ütközött. Mivel pedig az államsegélyeket az összes önkormányzati alakulatok a grófságok útján kapják, az angol

törvényhozás az állami segélyek szétoztásának eddigi rendszerét a grófsági önkormányzat újjászervezésekor reformálta.

A reform szakított a különleges rendeltetésű és közvetlen segélyek rendszerével; — de csak részben, mert a különleges rendeltetésű segélyek rendszerét a rendészet a közoktatás, az utak és hidak építése és fenntartása, a törpebirtokok létesítése, az elmebetegügy, a választók összeírása, a nemi-betegségek és a tüdővész elleni védekezés, az anya- és csecsemővédelem terén, egyszóval bizonyos kimerítően felsorolható ügyekben továbbra is fenntartotta s csak az egyéb rendeltetésű államsegélyeket illetőleg honosított meg egy új rendszert. Az utóbb említett segélyeket ugyanis a grófságok s a belőlük kivált városi grófságok részére nem célok szerint szétaprózva, hanem egy-egy összegben utalta ki, vagyis konszolidálta. De a konszolidálás ellenére is fenntartotta még ezen segélyeket illetőleg is a régi rendszert annyiban, amennyiben pontosan körülírta, hogy az új adminisztratív grófságok a kapott segélyt a falusi és városi járások s a városi municípiumok közt miképen tartoznak szétoztani s a grófságok s a különböző önkormányzati alakulatok a nekik jutó segélyt milyen sorrendben és milyen célokra kötelesek felhasználni?

A reform azonban nemcsak a különleges rendeltetés kijelölése, hanem a segélyezés közvetlensége szempontjából is szakított a régi rendszerrel. Eltekintve ugyanis a fentjelzett kivételektől, a közvetlen segélyeket beszüntette s az önkormányzati alakulatokat akképen kárpotolta, hogy az új adminisztratív grófságok és a városi grófságok részére a területükön befolyt állami bevételek egy részét engedte át, vagyis átengedte *a)* a különböző iparendeléyekért s ezek között az italmérő üzemek engedélyezéseért járó díjakat; *b)* az örökösödési illeték 40%-át; s *c)* a sör- és szeszfogyasztási adó egy részét. Az első helyen említett bevétel nagyságát minden egyes grófság területén az állam pénzügyi szervei állapították meg s az általuk megállapított bevétel teljes egészében a grófságokat illette; a második és harmadik helyen említett bevételek abban az arányban illették a grófságokat, amily arányban 1888-ban az állami segélyek összességében részesültek. Az ekképen megállapított összegeket a kincstár megfelelő bevételeiből leírták; az angol banknál helyiadók címén egy külön számlát nyitottak s a kincstár bevételeiből leírt összegeket ezen új számlának a javára írták. A helyiadók számlája felett az önkormányzat minisztériuma rendelkezett; — s miután az új adminisztratív grófságok s a kebelükből kivált városi grófságok egymással leszámoltak s az államsegélyekből rájuk eső rész nagyságát megállapították, a leszámolás alapján járó összegeket évről-évre az önkormányzat minisztériuma utalta ki, egyrészt az új adminisztratív grófságok s másrészt a városi grófságok kincstári hozzájárulási alapjai számára.

Az adminisztratív grófságok a részükre kiutalt összegekből a megfelelő részt a falusi és városi járások s a grófsági jelleggel fel nem ruházott

municipiumok között osztották szét, a többit pedig a törvényben megjelölt sorrendben az ott megjelölt célokra fordították.¹⁾

1907-ben mindössze annyiban állott be változás, amennyiben a helyiadók számláját eltörölték s az átengedett állami bevételeket ismét a kincstár bevételei gyanánt számolták el s következésképp az átengedett bevételeknek megfelelő államsegélyt is a Consosidated Fund terhére utalták ki.

*

Az államsegélyezés rendszerének gyökeres átalakulása csak a világháború után, 1929-ben következett be, mégpedig két okból.

Az egyik ok magában az angol dotációs rendszerben gyökeredzett ő abból állott, hogy az 1929 előtti rendszer az államsegélyeket a különböző önkormányzati alakulatok között igazságosan megosztani képtelen volt. A megosztás t. i. vagy abban az arányban történt, amely arányban az átengedett állami bevételek az érdekelt önkormányzati alakulatok területén befolytak, vagy abban az arányban, amely arányban a törvényhozás a multban kiharcolt államsegélyeket megrögzítette, vagy pedig a kiadások arányában, vagyis akképen, hogy az állam a bizonyos célokra szánt kiadásoknak egy bizonyos százalékát, a rendészeti, a közoktatásügyi, a javítóintézeti, az anya- és csecsemővédelmi kiadásoknak pl. 50%-át, a műutak kiadásainak 60%-át, a nemi betegségek elleni küzdelem kiadásainak 75%-át stb. államsegélyből fedeztette. Az első megoldás azért volt helytelen, mert nem számolt a szükségletekkel; a második megoldás azért volt helytelen, mert a szükségletekből indult ugyan ki, de az államsegélyek megrögzítése révén nem a jelennek, hanem a multnak a szükségleteiből indult ki; s végül a harmadik megoldásnak az volt a hátránya, hogy nem a szükségleteket, hanem a kiadásokat vette alapul s ezen a réven az önkormányzati alakulatokat pazarlásra csábította.

A reform második oka gyanánt az a pártatlanul nagyszabású gazdasági válság szerepelt, amelyet a világháború idézett elő. Az angol törvényhozás ugyanis, hogy a válságba jutott mezőgazdaságon és iparon segítsen, 1929-ben oly óriási nagyarányú adómentességeket engedélyezett, hogy az elengedett adók végösszege évenként 24 millió fontra, vagyis 672 millió pengőre emelkedett. Az angol törvényhozás azonban ezt az évi 672 millió pengőt nem az állami, hanem a helyiadókból engedte el, mert — mint láttuk — a helyiadók fizetése alól a mezőgazdasági célra szolgáló ingatlanokat 100%, az ipari és forgalmi célokra szolgáló ingatlanokat pedig 75% erejéig mentesítette. E nagyszabású mentességek révén az önkormányzati alakulatok évente 672 millió pengőt vesztek s ezt akarta pótolni s az állami segélyek szétosztását akarta új alapokra fektetni a törvényhozás akkor, midőn az államsegélyezés rendszerét következőképen alakította át.

¹⁾ J. Redlich i. m. 494—503. old. J. J. Clarke i. m. 615. old.

1925/26-ban az önkormányzati alakulatok 307 millió font, vagyis 8 és fél milliárd pengő évi kiadásából 78 millió font, vagyis 2184 millió pengő üzemi kiadást az üzemek a saját bevételeikből fedeztek. A fennmaradó 229 millió fontot, vagyis 6412 millió pengőnyi kiadást kellett tehát adókból, államsegélyekből és egyéb bevételekből fedezni.¹⁾ A statisztika szerint már most az adókra ráutalt közigazgatási ágak kiadásaiából 1925/26-ban 52%-ot fedeztek helyiadókból és 32%-ot, vagyis 2044 millió pengőt államsegélyből.

Az 1929-iki reform az államsegély összegét az adómentességek révén támadt veszteség erejéig, vagyis 24 millió fonttal s ezenfelül 5 millió font új segéllyel és 2-3 millió font pótssegéllyel, összesen tehát 31-3 millió fonttal, vagyis 876 millió pengővel emelte. Az eredmény az lett, hogy míg 1833-at megelőzőleg az önkormányzati alakulatok minden kiadását az önkormányzati alakulatok önmaguk fedezték, addig az államsegély fokozatos térhódítása következtében 1930. óta az önkormányzat kiadásainak közel 46%-át az állam fedezi dotációk alakjában.

Az 1929-iki reform második jellemvonását abban kell látnunk, hogy a reform nagy arányokban folytatta az államsegélyek konszolidálását. 1925/26-ban ugyanis a 73-9 millió font államsegélyből mindössze 4-7 millió font esett az 1888-ban konszolidált államsegélyekre; a többi segélyek mind bizonyos célokra lekötött s legtöbbszörre százalékos, vagyis olyan segélyek voltak, amelyekkel az állam az illető célokra szánt kiadásoknak egy bizonyos %-át fedezte államsegélyből. Az 1929-es reform az 1888-ban konszolidált államsegélyt s vele együtt a 4-7 millió fontnyi mezőgazdasági államsegélyt, valamint az ugyanakkora összegre rugó százalékos közegészségügyi segélyeket, t. i. az anya- és csecsemővédelmi, a tüdővész és nemi betegség elleni s a vakok és elmebetegek gyámoltására szánt segélyt s végül a 3-2 millió fontnyi s ugyancsak %-os útiügyi segélyeket eltörölte s ezek helyett egy új konszolidált államsegélyt szavazott meg. Az új konszolidált segély 7 tételből tevődik össze, t. i. magában foglalja: 1. az adóvesztések pótlására szánt 24 millió fontot; 2. a régi konszolidált segély pótlására szánt 4-7 millió fontot; 3. a százalékos közegészségügyi segélyek pótlására szánt 3-9 millió fontot; 4. a százalékos útiügyi segélyek pótlására szánt 3-2 millió fontot; 5. a mezőgazdasági segély pótlására szánt 4-7 millió fontot; 6. new money, vagyis új segély címen 5 millió fontot és 7. pótssegély címen 2-33 millió fontot. A reform második eredménye tehát abból áll, hogy míg 1930 előtt a 73-9 millió fontnyi államsegélynek alig 7%-a volt konszolidált segély, addig 1930 óta a 105 millió font államsegélyből a konszolidált államsegélyre már közel 47-8 millió font (1339 millió pengő) konszolidált államsegély esik, vagyis az összes államsegélynek közel 45%-a.

¹⁾ Az angol statisztika adóra rászoruló és adóra rá nem szoruló közigazgatási ágakat különböztet meg; adóra rá nem szoruló közigazgatási ágak az üzemek, amelynek bevételei és kiadásai 78 millió fontra emelkedtek; a többi szolgálati ág rászorul az adóra s ezeknek a kiadásai és bevételei emelkedtek 1925/26-ban 229 millió fontra.

Az 1929-iki reform a nem konszolidált államsegélyek szétosztását érintetlenül hagyta; a konszolidált államsegélyek szétosztását illetőleg azonban egy új rendszert léptetett életbe, amely az átmenetre szánt tizenöt esztendőnek első 3 éves periódusa alatt a konszolidált államsegélynek 75%-ára nézve az eddigi megosztási kulcsokat tartja fenn s az új rendszert csak a fennmaradó 25%-ra nézve lépteti életbe. A következő periódusokban az új rendszer mind nagyobb és nagyobb mértékben lép életbe s 1945-ben már az egész konszolidált államsegélyt következőleg osztják szét egyrészt az adminisztratív és a városi grófságok közt s másrészt az adminisztratív grófságokon belül ezek és a többi önkormányzati alakulatok közt.

Az új rendszer szerint a konszolidált államsegélyt a közigazgatási grófságok és a városi grófságok között nem a kiadások arányában, vagyis százalékosan s nem egy bizonyos esztendő arányszámainak megrögzítése útján, vagyis a multnak a szükségletei alapján s végül nem a grófságok és a városi grófságok területén befolyt állami bevételek arányában kell szétosztani, hanem a periódusonként revideált, vagyis időszakonként újból megállapítandó szükségletek alapján.

Arranézve mármost, hogy egyrészt a közigazgatási grófságoknak s másrészt a városi grófságoknak mekkorák a szükségleteik, elsősorban a népességnek a legutóbbi népszámláláskor megállapított száma az irányadó. Ez a statisztikailag megállapított népesség azonban egymagában irányadó nem lehet; — mert világos, hogy az angol önkormányzatnak a konszolidált államsegéllyel támogatott feladatait tartva szem előtt, ugyanazon népességszám mellett is sokkal több lehet a szükséglete annak a grófságnak, vagy városi grófságnak, amelynek területén a) az 5 éven aluli gyermekeknek s b) a munkanélküliség ellen biztosított munkanélküli munkásoknak az arányszáma az átlagnál nagyobb; c) az egy-egy mérföld közútra eső népességnek az arányszáma s d) a fejenkénti adóalap pedig az átlagnál kisebb.

A konszolidált államsegély megosztásánál tehát nem a valóságos, hanem a minősített népességnek a száma lesz irányadó. Ezt pedig megkapjuk akkor, ha a népesség számának megállapításánál a szükségletek nagyságára befolyást gyakorló s fentebb kiemelt négy legfontosabb tényezőt is figyelembe vesszük. E négy tényező közül azonban csak kettő érezteti a hatását mindenütt, t. i. az öt éven aluli gyermekek arányszáma s a fejenkénti adóalap nagysága. Ha ezen két, mindenütt előforduló tényezőt figyelembe vesszük, akkor kapjuk meg az egyes grófságok *normális minősített népességszámát*. A másik két tényező csak kivételesen, vagyis azon grófságokban érezteti a hatását, amelyekben a munkanélküliség az átlagosnál nagyobb s a népszerűség az átlagosnál kisebb. Ha ezen két, nem mindenütt előforduló tényezőt is figyelembe vesszük, akkor kapjuk meg az illető grófságok *rendkívüli minősített népességszámát*. E kétféle minősített népességet a következő törvénybeiktatott formula alapján kell kiszámítani:

»1. A grófságok és a városi grófságok minősített népességszámát akképen kell megállapítani, hogy a Register General által megállapított valóságos népesség számához hozzá kell adni

»a) a valóságos népességnek annyi százalékát, mint ahány %-kal felülmulja az egyes grófságokban az öt éven aluli gyermekek arányszáma ugyanezeknek az országos arányszámát«;

»b) a valóságos népességnek annyi százalékát, mint ahány %-kal kisebb az egyes grófságokban a fejenkénti adóalap az átlagos adóalaphoz, t. i. »a 10 angol fontnál.« »Az ekképen megállapított normálisnak minősített népesség számához hozzá kell adni ezen utóbbi népességszámnak a következő %-ait«;

»c) a munkanélküliséget illetőleg ki kell számítani, hogy a munkanélküliség ellen biztosított munkanélküli férfiak és nők arányszáma az egyes grófságok területén háromévi átlagban a grófság valóságos népességének hány %-ára emelkedik; s ha ez a % az 1.5%-ot felülmulja, akkor a normális minősített népességszámot a %-okban fennálló különbözet tízszerezésével kell felemelni. »S ezenfelül Londontól eltekintve, a többi adminisztratív grófságok területén«:

»d) a népsűrűséget illetőleg ki kell számítani, hogy a valóságos népességből egy-egy mérföld közútra hány lakos esik; s ha egy-egy mérföldre 100 léleknél kevesebb jut, akkor a normális minősített népességet annyi %-kal kell növelni, ahány százalékkal kevesebb az egyes grófságokban a mérföldenkénti népesség száma az országos átlagnál, t. i. 200-nál; s ha a mérföldenkénti népességszám a 100-at eléri, vagy túlhaladja, ez esetben a normális minősített népességszámot annyi %-kal kell növelni, mint ahány százaléka az 50-es lélekszám az egy mérföldre eső lélekszámnak.«

2. »Az egy-egy adminisztratív, vagy városi grófságra eső »formula segély«-t akképen kell kiszámítani, hogy x pennyt, vagyis az egész állam minősített népességének 1—1 tagjára eső konszolidált államsegélyt meg kell szorozni az illető grófság minősített népességének számával.«

E meglehetősen bonyolult formula, amelyet a közegészségügyi minisztérium algebrai képlet alakjában is közzétett¹⁾, nyomban érthetővé válik, ha egy konkrét példára alkalmazzuk:

¹⁾ A közegészségügyi miniszter által közzétett fehérvényv adatai szerint, ha p = a valóságos népességszám, c = az öt éven aluli gyermekek országos arányszáma ezrelékekben, vagyis 50; — a = a fejenkénti adóalap országos átlaga angol fontokban, vagyis 10; u = a munkanélküliek országos átlaga százalékokban, vagyis 1.5; — m = az egy-egy mérföldre eső lélekszám: ez esetben, ha m eléri, vagy túlhaladja a 100-at, akkor a minősített

népesség = $p \left(1 + \frac{c-50}{50} + \frac{10-a}{10} \right) \left(1 + \frac{u-1.5}{10} + \frac{50}{m} \right)$; — ha m kevesebb 100-nál, akkor

a minősített népesség száma = $p \left(1 + \frac{c-50}{50} + \frac{10-a}{10} \right) \left(1 + \frac{u-1.5}{10} + \frac{200-m}{200} \right)$.

Klasszikus példa az angol törvényhozás technikájára s a jog alkotás technikáját átható szellemre. V. ö. J. J. Clarke i. m. 633. és 689. old.

Durham grófságban 1926-ban:

- a) az ötében aluli gyermekek arányszáma 11·3% ;
- b) a fejenkénti adóalap 2·95 font ;
- c) a munkanélküliség ellen biztosított munkanélküliek hároméves átlagos arányszáma 5·2 ;
- d) az egy mérföld közútra eső lélekszám 444 ;
- e) a valságos lélekszám 1926-ban 996.700 ;

Ehhez képest a normális minősített népességet megkapjuk, ha összeadjuk a következő tételeket :

- a) a valságos népességszámot 996.700 ;
- b) az ötében aluli gyermekek arányszáma 6·3%-kal mulja felül ugyan-ezeknek az átlagos arányszámát, t. i. az 5%-ot ; a 6·3% pedig az 5%-nak 126% ; következésképp hozzá kell adni a 996.000 főnyi valságos népességhez, ennek 126%-át, vagyis 1,225.842-t ;
- c) a fejenkénti adóalap 7·05 fonttal kevesebb az országos átlagnál, vagyis 10 fontnál ; ez a 7·05 fontnyi különbözet a 10 fontnak 70·5%-a ; következésképp hozzá kell adni a 996.700 főnyi valságos népességhez ennek 70·5%-át, vagyis 702.674-et.

A normális minősített népesség száma egyenlő 2,955.216. Ehhez azonban még a következő összegeket kell hozzáadni :

- d) a munkanélküliek arányszáma Durham grófságban 5·2% ; ez 3·7%-kal mulja felül az országos átlagot, t. i. az 1·5%-ot ; a 3·7%-nyi különbözetet meg kell szorozni 10-zel s következésképp a 2,955.216 főnyi normális minősített népességhez hozzá kell adni ugyanennek 37%-át, vagyis 1,093.430-at ; —s végül
- e) mivel egy-egy mérföld közútra Durham-grófságban 444 lélek jut s következésképp az egy-egy mérföld közútra eső lélekszám a 100-at felülmulja, *alacsony népsűrűség* címén a normális minősített népességhez ugyanennek annyi %-át kell hozzáadni, ahány %-a az ötvenes szám a 444-nek, vagyis 11·3%-ot ; a normális minősített népességhez hozzá kell adni ennek 11·3%-át, 333.039-et.

Durham-grófság rendkívüli minősített népességszáma tehát 4,382.585.

Ha az imént vázolt módon mind a 62 adminisztratív grófságnak s mind a 83 városi grófságnak a minősített népességét kiszámítottuk, akkor az egész állam minősített népességszámával el kell osztani a konszolidált államsegély összegét, t. i. a 47,830.000 angol fontot ; s ha ezen az alapon a minősített népességre fejenként 31·35 penny esik, akkor »Durham-grófságnak a konszolidált államsegélyből 4,382.585-ször 31·35 pennyre, vagyis 572.475 fontot, tehát 16 millió pengőt kitevő »*formula-segélyre*« van igénye s ebből a formulasegélyből a 996.700 főnyi valságos lakosságnak minden egyes tagjára 137·8 penny, vagyis 16 pengő esik.

Minthogy a konszolidált államsegély állami és nem grófsági pénz, a grófsági tanács a részére kiutalt segéllyel nem rendelkezhetik tetszése és legjobb belátása szerint, hanem csak amint a törvény előírja, vagyis a falvak és a városok különleges viszonyait szem előtt tartva az államsegélyt következőképen kell szétosztani. Ki kell számítani, hogy London kivételével a többi adminisztratív grófság részére kiutalt konszolidált államsegélyből a valóságos népességnek egy-egy tagjára mennyi segély esik; s a grófsági jelleggel fel nem ruházott városokban és a városi járásokban a fejenkénti segély felét — Durham-grófság területén tehát a fenti példa szerint fejenként 8 pengőt — a falusi járásokban pedig a fejenkénti segély egy ötödét — Durham-grófság területén tehát fejenként 3 pengő 20 fillért — meg kell szorozni az illető város és járás valóságos népességének a számával; az ekképen kiszámított segélyt szét kell osztani a városok és a városi és falusi járások között; a többit a grófsági tanács a saját általános adóterhének a csökkentésére fordíthatja.¹⁾

*

Az adminisztratív grófságok tanácsainak, mint képviselőtestületeknek közigazgatási és kormányzati funkcióit épúgy, mint a városi tanácsoknál láttuk, az a hatáskör tetézi be, melynél fogva a helyi törvények alkotása érdekében a szükséges kezdeményező lépéseket a parlamentnél megtehetik s a más önkormányzati alakulatok által benyújtott helyi törvényjavaslatok elfogadását ellenezhetik.

Jeleztük azonban, hogy a grófsági tanácsnak épúgy mint a városi tanácsnak kettős t. i. határozó vagyis képviselőtestületi és végrehajtó vagyis tanácsi hatásköre van.

A kettős hatáskör kialakulását az tette elkerülhetetlenül szükségessé, hogy az angol grófságoknak a francia prefethez, avagy a belga kormányzóhoz hasonló szerveik egyáltalán nincsenek. Az angol grófságok Lord Lieutenant-jei még leginkább a magyar vármegyék főispánjaira emlékeztetnének, de csak egy szempontból, t. i. annyiban, amennyiben az angol grófságok területén a reprezentálással járó teendőket ma is a Lord Lieutenant-ek látják el, épúgy, mint a magyar vármegyék területén a főispánok. Egyébként azonban lényegesen különböznek a mi főispánjainktól. A Lord Lieutenant-ek ugyanis — a reprezentálástól eltekintve — nem a mi vármegyéinknek megfelelő adminisztratív grófságokban, hanem a bírászkodás céljaira fenntartott régi grófságokban látnak el közfunkciókat s mint ilyenek elsősorban és legfőképen az igazságszolgáltatást érdeklő tevékenységet fejtenek ki. T. i. mint a régi grófságok első békebírái, mint custos rotulorumok, ők őrzik meg a békebírák működésére vonatkozó közokiratokat s egy ú. n. véleményező bizottsággal

¹⁾ *J. J. Clarke* i. m. 614—645., 689—690. old. *Wright and Hobhouse* i. m. 226—241. old.

együtt ők tesznek a békebírák kinevezése tárgyában javaslatokat. A közigazgatást érdeklő kormányzati ténykedést csak ritka kivételképen, t. i. akkor látnak el, amikor a területiális hadsereg parancsnokainak kinevezése tárgyában előterjesztéseket tesznek, a helyettes hadnagyokat pedig a hadsereg körül érdemeket szerzett egyének sorából kinevezik. De nincsenek az angol adminisztratív grófságoknak a mi alispánjainkhoz hasonló szerveik sem. Az ugyanis, aki az angol adminisztratív grófság első tisztviselője gyanánt szerepelhetne, t. i. a grófsági tanács elnöke, kettős hatáskört tölt be. Egyrészt ex officio békebírája az adminisztratív grófságot magában foglaló régi grófságnak s mint ilyen az igazságszolgáltatás körébe vágó ténykedést fejt ki. S másrészt elnöke az adminisztratív grófság tanácsának, de ebben a minőségében az elnöki funkciókon kívül semmiféle egyéb funkciókat el nem láthat s ép ezért hatásköre reprezentáló hivatás hiányában még az angol városok polgármestereinek hatáskörénél is kisebb jelentőségű.

Mínthogy az angol grófságok önkormányzata a fentebbiektől kitűnően olyan egyedi szerveket, akiknek impériumuk volna nem ismer, a végrehajtásban megnyilvánuló impériumot szükségképen a grófsági tanácsnak kell gyakorolnia. Ez a helyi parlament azonban sokkal népesebb s tagjai a nagy távolságokra való tekintettel sokkal ritkábban gyűlhetnek össze, mintsem ezt a végrehajtás funkcióinak ellátása megkívánná. Ezért alkalmazza az angol jog, valamint a városokban ugyanúgy a grófságokban is a committee-rendszert.

A végrehajtóhatalom, illetve az impérium gyakorlásához szükséges szervezet a grófságokban is ugyanúgy tagozódik, mint a városokban, t. i. a rokontermészetű ügyeket a grófságokban is közigazgatási ágakká foglalják össze s minden egyes közigazgatási ág élén egy-egy bizottság, committee gondoskodik arról, hogy a rendelkezésére bocsátott hivatalnoki karral a végrehajtás teendőit elláttassa. A bizottsági rendszer legfőbb jellemvonásait a grófságokban is akkor ismerhetjük fel, ha a committeeeknek a plénumhoz t. i. a grófsági tanács teljes üléséhez s a hivatalnoki karhoz való viszonyát s a vezető hivatalnokok jogállását vizsgáljuk.

A bizottságoknak a teljes üléshez való viszonya nagyjában véve a grófságokban is ugyanúgy alakul, mint a városokban. A legfontosabb eltéréseket a következőkben foglalhatjuk össze :

a) a városok tanácsai gyakran, a grófsági tanácsok ellenben negyedévenként rendszerint csak egyszer üléseznek, azért, mert a tagok jelentékeny része a grófság székhelyétől nagy távolságra lakik s a gyakori üléselés a tagokra nézve rendkívül terhes volna. Erre a különbségre kell visszavezetnünk, hogy a városi bizottságoknak távolról sincs oly nagy önállóságuk a tanáccsal szemben, mint a grófsági bizottságoknak. Ha ugyanis a rendészeti bizottságtól s bizonyos törvényekben gyökeredző kivételektől eltekintünk, a többi városi bizottságoknak minden fonto-

sabb határozatát a tanács elé kell beterjeszteni hozzájárulás végett s ez azért lehetséges, mert a városi tanács bármikor összeülhet. A grófságok tanácsai ellenben az ülések ritkaságára való tekintettel a végleges döntés jogát minden fontosabb ügyben átruházhatják bizottságaikra úgy, hogy ezek — az adókra és a kölcsönökre vonatkozó határozatok kivételével — határozataikat az ilyen fontosabb ügyekben sem tartoznak hozzájárulás végett a tanácsnak bemutatni. A grófságokban ennek következtében a tanács és a bizottságok közötti viszony más, mint a városokban. A grófságok tanácsai ugyanis csakis a grófság politikájának, t. i. a közigazgatás legfőbb alapelveinek a megállapítására és a bizottságok ellenőrzésére szorítkoznak; s a közigazgatást és a főtisztviselők irányítását szinte teljesen a bizottságokra bízzák.¹⁾

b) A grófsági tanácsok figyelembe vehetik azokat a nagy eltéréseket, amelyek a grófságok nagy kiterjedése következtében területük különböző részei közt fennállanak s ugyanazon közigazgatási ág részére különböző területi hatáskörrel több bizottságot, vagy pedig ugyanazon bizottságon belül a grófság területének különböző részei számára külön albizottságokat szervezhetnek.

c) A rendészeti közös bizottság gyakorlatilag annyira független az ő választóival, t. i. egyrészt a békebírák negyedéves gyűléseivel s másrészt a grófsági tanács teljes ülésével szemben, hogy ezek a közös bizottság hatáskörébe tartozó ügyeket illetőleg még ellenőrző és felügyelő funkciókat sem láthatnak el. De ez a szabály a békebíráknak azt az ősrégi jogát, melynélfogva ők, mint a béke konzervátorjai, a rendőrfőkapitányhoz és az egyes rendőrök-höz parancsokat intézhetnek s tőlük engedelmességet követelhetnek, nem érinti. S ugyancsak nem érinti ez a szabály a grófsági tanács teljes ülésének pénzügyi önkormányzatát sem. A rendészeti közös bizottságnak ugyanis sem költségvetési, sem zárszámadási joga nincs s a rendőrség összes kiadásainak fedezetéről a grófsági tanács teljes ülésének áll jogában és kötelességében gondoskodni.²⁾

d) Bár a pénzügyi bizottság a városi önkormányzat terén is messze kimagaslik a többi bizottságok közül, a grófságokban a pénzügyi bizottságok jelentőség szempontjából még a városok pénzügyi bizottságait is túlszárnyalják. Szabály ugyanis, hogy a grófsági tanács teljes ülése semmiféle kifizetést a pénzügyi bizottság előzetes meghallgatása nélkül el nem rendelhet és semmiféle kötelezettséget 50 fonton felül a pénzügyi bizottság megfelelő határozata, illetve előirányzata hiányában el nem vállalhat. A teljes üléshez való viszony ennek következtében egészen másképp alakul, mint a többi bizottságoknál. Míg ugyanis ezeket a teljes ülés ellenőrzi, addig anyagi vonatkozású kérdésekben a grófsági tanács teljes ülése a pénzügyi bizottság ellenőrzése alá rendeltetik. A pénzügyi bizottságnak azonban még egy más

¹⁾ Percey Ashley i. m. 26. old. Wright and Hobhouse i. m. 34., 37., 55. old.

²⁾ Wright and Hobhouse i. m. 44., 49., 139. old.

szempontból is rendkívül nagy a jelentősége. Azt a nagy önállóságot ugyanis, amelyre a grófságok bizottságai a grófsági tanács hatáskörének átruházása révén tehetnek szert, a pénzügyi bizottság ellensúlyozza. A pénzügyi bizottság hatásköre ugyanis az összes bizottságok pénzügyi vonatkozású határozataira kiterjed s ezen a révén a grófsági közigazgatás egységét is a pénzügyi bizottság biztosítja.¹⁾

Ami a bizottságoknak a hivatalnoki karhoz való viszonyát, s a különböző hivatalfőnökök és a főjegyző hatáskörét s a hivatalnokok jogállását illeti, az 1888-iki grófsági törvény s az ebben gyökeredző szervezeti szabályrendeletek ugyanazon alapelveket tartják szemelőtt, mint a városi rendtartás és a városi szabályrendeletek. Mindössze három fontosabb eltérésre kell rámutatnunk, de ki kell emelnünk, hogy ezek között is az egyik nem jogi, hanem csak tényleges eltérés.

a) A grófsági bizottságoknak, mint láttuk, a teljesüléssel szemben nagyobb önállóságuk van, mint a városi bizottságoknak. Ebből a nagyobb önállóságból következik, hogy a grófságok hivatalnokai tényleg nagyobb mértékben függnék az illetékes bizottságoktól, mint a városi hivatalnokok.

b) Az angol városok mindegyike egy-egy külön városi járást alkot s ebben a minőségében mindegyik mint általános közegészségügyi hatóság szerepel. A grófsági tanácsok ellenben nem általános közegészségügyi hatóságok, hanem részint csak felügyelő és ellenőrző szervek az általános közegészségügyi közigazgatást illetőleg, részint pedig ők szerepelnek, mint különleges közegészségügyi hatóságok akkor, ha bizonyos közegészségügyi vonatkozású törvényeket nekik kell végrehajtaniuk. A hatáskör illetén szabályozása vonta maga után, hogy a törvényhozás a grófságokat külön grófsági főorvosok tartására nem kötelezte. A grófsági tanácsok ennek következtében rendszerint a járások valamelyikével szövetkeztek s az illető járással közös főorvost tartottak. Ezen a járással közös főorvos két önkormányzati alakulatnak volt a szerve s járási főorvosi minőségben a járásnak, mint általános közegészségügyi hatóságnak s grófsági főorvosi minőségében a grófsági tanácsnak, mint felügyelő és különleges közegészségügyi hatóságnak volt a szerve. A kettős hatáskör azzal a következménnyel járt, hogy a járási főorvosra nézve a grófsági főorvosi teendők ellátása mellékfoglalkozássá lett. Az újabb törvényhozás azonban a grófsági tanácsok különleges közegészségügyi hatáskörét folytonosan növelte s a grófsági tanácsok hatáskörébe utalta pl. a tejkereskedésre, az iskolásgyermekek kötelező orvosi vizsgálatára és gyógykezelésére, a kolera és egyéb járványos betegségek elleni védekezésre, a szülész nők képzésére és ellenőrzésére, a tüdővész elleni küzdelemre s a tüdőbetegszanatóriumokra vonatkozó törvényeknek, valamint a munkáslakások építését elrendelő törvény közegészségügyi határozmányainak a végrehajtását. A hatáskör kiterjesztéséből a törvényhozás

¹⁾ J. Redlich i. m. 433., 492. old. Wright and Hobhouse i. m. 47., 78., 90., 154., 164. old.

szervezeti téren is levonta a következtetést s előírta, hogy minden grófsági tanács olyan főorvost tartozik alkalmazni, aki egész idejét a grófsági egészségügyi közigazgatási teendőinek ellátására köteles fordítani. A kettős alkalmazás ennek következtében megszűnt, de a mai grófsági és a városi főorvos ma is különböznek egymástól abban, hogy amaz a közegészségügyi közigazgatás terén felügyelői és különleges, emez pedig, általános érdekű funkciókat lát el, de mint segédszerv mindegyik imperium nélkül.

Ennél is fontosabb az az eltérés, amely a városok és grófságok között c) a főjegyzői állás szempontjából áll fenn. A városoknak ugyanis saját főjegyzőik vannak, akiket a városi tanácsok választanak; — s mint-hogy »during good behaviour«, vagyis arra az időre választják meg őket, amíg magukat jól viselik, — a szabályszerű felmondási határidő betartása mellett ugyancsak a városi tanácsok bocsátják is el a főjegyzőket, még pedig minden jogi korlátozástól függetlenül legjobb belátásuk szerint.

Ellentétben a városokkal, az új adminisztratív grófságoknak saját főjegyzőik nincsenek. A főjegyzői teendőket ugyanis a békebírószági főjegyzők látják el, akiket nem a grófsági tanácsok választanak és bocsátanak el tetszésük és legjobb belátásuk szerint, hanem a régi grófságok békebíráinak s az új adminisztratív grófságok tanácsainak közös szervei: a közös rendészeti bizottságok. Minthogy a főjegyzői állások ilyenén szervezése mellett a békebírószági főjegyzőkre nézve az adminisztratív grófságok főjegyzői teendőinek ellátása csak mellékfoglalkozás, végeredményben a grófsági főjegyzői állások szervezésére kell visszavezetnünk, hogy a grófsági főjegyzők a közigazgatás terén távolról sem töltenek be oly fontos szerepet, mint a városi főjegyzők. A grófsági főjegyzők ugyanis elsősorban és legfőképen, mint a grófságok jogtanácsosai és a grófsági tanácsok jegyzőkönyvvezetői szerepelnek. Egyébként nem annyira a helyi, mint inkább az országos érdekű közigazgatás és az igazságszolgáltatás szervei gyanánt járnak el. S ők állítják össze és vizsgálják felül pl. — a parlamenti várasoktól eltekintve — a parlamenti és a közigazgatási választók névjegyzékét, valamint a grófság egész területén az esküdtek könyvét; a mennyiben a sheriffek nem személyesen teljesítik ebbeli kötelességeiket, ők elnökölnek a grófságok területén minden parlamenti választás alkalmával; s akadályoztatásuk esetére ők gondoskodnak a belügyminiszter jóváhagyásával megfelelő helyettes választási elnökről.¹⁾

Az önkormányzati alakulatoknak a törvényhozó hatalomhoz, egymáshoz és az állam kormányzó és bírói szerveihez való viszonya.

A törvénynek az önkormányzat szempontjából Angliában is épügy kettős jelentősége van, mint az európai szárazföldön: egyrészt korlátok közé szorítja az önkormányzatokat s másrészt egyik legfontosabb biztosítéka

¹⁾ V. ö. J. Redlich i. m. 447. old. Wright and Hobhouse i. m. 34., 37., 45., 46. old.

annak, hogy az önkormányzat a részére kijelölt területen tényleg érvényesüljön. De bármennyire azonos legyen az önkormányzat szempontjából az önkormányzat törvény útján való szabályozásának célja és rendeltetése, a törvényhozó hatalom és az önkormányzati alakulatok egymáshoz való viszonya mégis másképp alakul a szárazföldön és másképp Angliában. Az eltérést részint arra kell visszavezetnünk, hogy az angol parlament fontosabb reformok előkészítésekor egészen más eljárást követ, mint a szárazföldi államok parlamentjei, részint pedig arra, hogy az önkormányzati alakulatok hatáskörének kimerítő szabályozása magára a törvényhozásra is visszahat s egy a szárazföldön ismeretlen parlamenti eljárásnak, t. i. a Private Bill Legislation-nek a kialakulását idézi elő.

Ha az angol kormány a közigazgatás valamely ágát reformálni akarja, a reform előkészítése érdekében rendszerint egy nagyszabású inquiry-t enquet-et vagyis vizsgálatot tart, s ennek kettős célja van: egyrészt tájékoztatni kell a törvényhozást a reformra rászoruló közigazgatási ág szervezetének, az egyes szervek közötti munkamegosztásnak s a működésükben irányadó anyagi és alaki jogszabályoknak a fogatkozásairól s a fogatkozásoknak a társadalom életére gyakorolt hatásairól; s másrészt rá kell mutatni az orvoslás módozataira. Hogy a vizsgálat lefolytatásához szükséges szervezetet előteremtse, az angol kormány legtöbbször az uralkodóhoz s ritka kivételnél a parlamenthez fordul s kieszközli, hogy az uralkodó egy ú. n. Royal Commission of Inquiry-t királyi vizsgáló biztosságot, a parlament pedig egy Select committeeet, vagyis parlamenti vizsgáló biztosságot küldjön ki. Az uralkodó a vizsgáló biztosság tagjaivá részint államférfiakat, részint szakértőket nevez ki s a kormány úgy a kinevezésekért, mint a biztosság egész működéséért felelős. Azt azonban, hogy a királyi vizsgáló biztosságok összetétele és működése a kitűzött célnak megfeleljenek, nemcsak a miniszteri felelősség biztosítja, hanem az is, hogy az angol jog a vizsgáló biztosságokat egyrészt a társadalommal való együttműködésre kötelezi s másrészt a rendes bíróságoknak, a court of recordoknak, hatalmi eszközeivel ruhazza fel. A vizsgáló biztosságok annyiban kötelesek a társadalommal együttműködni, amennyiben mindenkit kötelesek tanu gyanánt eskü alatt kihallgatni, aki a reformra szoruló közigazgatási ágra vonatkozólag ténybeli adatokat tud s ezeket a vizsgálóbiztossággal közölni s a vizsgálóbiztosság jegyzőkönyveiben megörökíttetni akarja. Ezen önként jelentkező tanukon kívül a vizsgálóbiztosság bárkit maga előidézhethet akár mint tanut, akár mint szakértőt, akiről azt hiszi, hogy a reform szempontjából fontos tényekről tudomása van. A szabályszerű idézésre meg nem jelent tanukat vagy szakértőket megbírságozhatja és elővezetetheti; s a megjelentektől esküt vehet ki; — ha szükségesnek gondolja, helyszíni szemlét tarthat, s bármely bíróságot vagy hatóságot megkereshet abból a célból, hogy ezek irataikat a vizsgálóbiztosságnak rendelkezésére bocsássák. Vagyis ugyan-

azon bizonyító eszközöket alkalmazhatja akár az önként jelentkező tanúk kérelmére, akár hivatalból, mint a rendes bíróságok. Ha a reform az egész országra kiterjedő vizsgálatot tesz szükségessé, a vizsgálóbiztosság az országot kerületekre osztja be; s minden egyes kerületbe egy-egy külön tagot küld ki s megfelelő segédszemélyzetet bocsát a rendelkezésére. S a munkát ekképen megosztva — a vizsgálóbiztosságok esztendőkön át gyűjtik az adatokat; jegyzőkönyveikből kitűnőleg a sorszámozott kérdések százait, esetleg tízezreit teszik fel; — a válaszokat jegyzőkönyvekbe foglalják; s azt a sok ezer szabályszerűen bebizonyított tény, amelyek az általuk átvizsgált közigazgatási ágban a szervezetnek, a hatáskörök és az eljárás szabályozásának s az anyagi jogszabályoknak a fogatkozásait feltárják s a visszaélésekre rávilágítanak, hatalmas kötetekben s nem egyszer a kötetek egész sorozatában teszik közzé. A királyi vizsgálóbiztosságok azonban nemcsak arra vannak hivatva, hogy adatokat gyűjtsenek, hanem arra is, hogy az adatokból levonják a következtetést. A jegyzőkönyvekhez s a tanúk és szakértők által becsatolt, vagy a hatóságoktól beszerzett irományokhoz tehát melléklík a saját jelentésüket s kisebbségi különvélemény esetén, a kisebbség jelentését is; s ezen jelentéseikben fejtik ki azokat a legfőbb alapelveket, amelyeken szerintük a reformnak fel kell épülnie.

Ez a sajátságos törvényelőkészítő technika döntő befolyást gyakorol úgy a törvényalkotásra, mint a törvényhozó hatalomnak az önkormányzati alakulatokhoz való viszonyára.

A parlament ugyanis akkor, midőn a közigazgatás egyik vagy másik ágát reformálja, nem elméletekből indul ki, hanem a dokumentumok ezreiből vonja le a maga következtetéseit; — a törvényalkotás pedig azzal, hogy az induktív módszert a bírói hatalom eszközeinek alkalmazásával párosítja, szinte azt mondhatnánk tudományosan megalapozott ténykedéssé alakul át.

S mivel az angol törvényhozás minden nagyobb szabású és bonyolultabb reformot s ezek közt az önkormányzati alakulatok reformját is ekképen valósítja meg, a parlament a közigazgatás reformjait mindig a reformra rászoruló közigazgatási ágak és önkormányzati alakulatok beható áttanulmányozásával és ellenőrzésével kapcsolja össze; a reformokat megelőző vizsgálat pedig magát a parlamentet teszi meg a közigazgatás különböző ágainak s az összes önkormányzati alakulatoknak legfőbb ellenőrző szervévé.

A parlamentnek az önkormányzati alakulatokhoz való viszonyára azonban nemcsak a törvényhozás technikája, hanem — amint már jeleztük — az is befolyást gyakorol, hogy az angol jog az önkormányzati alakulatok hatáskörét a kimerítő felsorolás rendszere alapján szabályozza. Ez a rendszer szükségképen azzal a következménnyel jár, hogy ha a fejlődés az önkormányzati alakulatokat a multban ismeretlen feladatok elé állítja,

¹⁾ J. Redlich i. m. 143., 152., 186., 679—681. old.

az önkormányzati alakulatok az új feladatokat csak a törvényhozás külön felhatalmazása, vagyis külön törvény alapján oldhatják meg.

A megoldást a szerint, hogy a kezdeményezés kitől indul ki, a törvényeknek két egymástól lényegesen különböző csoportja, t. i. egyrészt az adoptív s másrészt a helyi törvények teszik lehetségessé.

Az adoptív törvények alkotásakor a törvényhozás maga teszi vizsgálat tárgyává, hogy a folyton fejlődő élet a közigazgatással szemben milyen a multban ismeretlen igényekkel lép fel s az önkormányzati alakulatoktól milyen a multban ismeretlen közszükségletek kielégítését követeli meg? De mivel ezen újabb és magasabb rendű közszükségletek csak a kulturális szempontból fejlettebb önkormányzati alakulatoknál merülnek fel s ezek közül is csak a gazdagabb önkormányzati alakulatok által elégíthetők ki, a törvényhozás az újabb és magasabb rendű közszükségletek kielégítése tárgyában nem országosan kötelező *lex cogenseket*, hanem csak megengedő, illetve felhatalmazásokat adó törvényeket alkot; s ezen permissív törvények alkotásakor nem várja be az érdekelt önkormányzati alakulatok kérelmét, hanem az ilyen kérelmeket mintegy megelőzve a saját kezdeményezéséből szabályozza, pl. a nyilvános könyvtárak és múzeumok, a parkok és üdülőhelyek, a nyilvános fürdők és mosodák létesítését és fenntartását, a tejkereskedések ellenőrzését, a földfeletti villamos vezetékekből származó veszélyek elhárítását, az orfeumok engedélyezésének feltételeit stb.; — s ugyanakkor, midőn lehetővé teszi az önkormányzat hatáskörének kibővítését, rendszerint kiköti azt is, hogy az önkormányzat az ő új hatáskörének gyakorlása szempontjából a kormány ellenőrzése alá kerül.

Ami pedig az önkormányzati alakulatokat illeti, ezek maguk döntenek el rendszerint minősített szótöbbséggel, hogy a fentjelzett törvények az ő különleges viszonyaik közepette a saját területükön alkalmazhatók-e, vagy sem? Ezekhez képest a fentjelzett törvények életbeléptetése tárgyában teljesen szabadon döntenek; de ha egyszer a fentjelzett törvények bármelyikét elfogadták, akkor az ilyen általuk adoptált törvények uralma alól magukat többé ki nem vonhatják. Az életbeléptetés tehát tőlük, a hatályon kívül helyezés ellenben a parlamenttől függ.¹⁾

A helyi törvények az adoptív törvényektől két tekintetben különböznek, t. i. a kezdeményezés és a törvényhozási technika szempontjából.

A helyi törvények alkotását, ugyanis mindig maguk az érdekelt önkormányzati alakulatok kezdeményezik, még pedig akkor, ha olyan közfeladatok megoldását akarják magukra vállalni, amely közfeladatok a multban ismeretlenek voltak, vagy amelyeket a multban nem ők, hanem egyéb közjogi alakulatok pl. az egyházak, vagy pedig nem is közjogi alakulatok, hanem magánvállalatok oldottak meg. Vagyis helyi törvények alkotá-

¹⁾ *Percey Ashley*: Local and Central Government 31., 34., 37., 40, 316., 317. old.
W. B. Munzo: Municipal Gov. and adm. I. V. 165. old. *J. Redlich* i. m. 256., 257., 626. old.

sát kérik pl. akkor, ha grófsági székházakat, törvényszéki épületeket, börtönöket akarnak építeni olyan községekben, ahol eddig ilyen épületek nem voltak; ha a temetőket az egyházak kezéből ki akarják venni s községi temetőket akarnak létesíteni és fenntartani; ha a víz-, gáz- és elektromosműveket, a helyi érdekű és közúti vasútakat, a csatornákat, alagútakat kikötőket, hidakat és világítótornyokat stb. községeket, vagy pedig az ugyanilyen üzemeket mindjárt kezdetben, mint községi vagy grófsági üzemeket akarják létrehozni s házilag akarják kezelni stb.

Az európai szárazföldön minden ilyen esetben a község vagy a megye belügyeiről van szó; s mivel a község és a megye hatásköre az elvi általánosítás rendszere következtében minden belügyre kiterjed, a szárazföldön minden ilyen esetben a község illetve a megye képviselő testülete dönt s határozatát az adminisztratív tutelát gyakorló felsőbb hatóság hagyja jóvá.

Minthogy Angliában az önkormányzati alakulatok hatásköre nem az összes, hanem csak a kimerítően felsorolható ügyekre terjed ki, Angliában a községek, illetve a grófságok tanácsai ilyen esetekben önmaguk nem dönthetnek, hanem kénytelenek megbízást adni az ő jogtanácsosaiknak — legtöbbszörre — az ő főjegyzőiknek, hogy készítsék el a tanács hatáskörének kiterjesztéséhez szükséges helyi törvények tervezetét. A törvénytervezetet először a tanács tárgyalja s ha a tanács a tervezetet elfogadta, a grófsági tanács nyomban elhatározhatja azt is, hogy a szükséges petíciót a parlamentnél bemutatja. Nem így a városi járásokban és a városokban. Ha ugyanis egy városi jellegű önkormányzati alakulat tanácsa fogadta el a helyi törvénytervezetét, akkor a tanács a tervezetet az adófizetők elé köteles terjeszteni, akiknek döntése legtöbbször csak merő alakiság; ha azonban a tanács javaslatának erős ellenzéke van, akkor az adófizetők döntése valóságos referendum-má válik. Ha az adófizetők is megadták az ő beleegyezésüket ahhoz, hogy a városi járás, illetve a város tanácsa a helyi törvény alkotásának költségeit rájuk kivethesse, csak akkor határozhatja el a tanács, hogy a parlamenthez fordul s egy az ő hatáskörének kiterjesztéséről szóló helyi törvényalkotását kéri. Az erre irányuló petíciót a grófsági, a városi és a városi járási tanácsok egyaránt csak akkor terjeszthetik fel a parlamenthez, ha határozatukat a közegészségügyi miniszter is jóváhagyta.

A jóváhagyás és a petíció benyújtása után veszi kezdetét az a rendkívül jellemző törvényhozói eljárás, amely az angol parlament rendes jogalkotó tevékenységétől annyira különbözik s amely a többi államok parlamentjeinek eljárásával egybevetve, mint angol-szász különlegesség tűnik fel.

A helyi törvények alkotására irányuló eljárás — az ú. n. Private Bill Legislation — három tekintetben tér el az országos köztörvények és adoptív törvények alkotásától. T. i. a) az alsó-, illetve felsőház teljes ülése a helyi törvényeket is épűgy háromszori olvasásban tárgyalja, mint az országos

törvényeket, de a teljes ülésben való tárgyalás merő alakiság; a teljes ülés renszerint minden vita nélkül azt fogadja el, amit a bizottságok javasolnak.

b) A bizottsági tárgyalás munkáját nem a bizottsággá átalakult teljes ülés, vagyis a committee of the whole house látja el, mint pl. a köztörvények alkotásakor, hanem a parlament mindkét háza számba veszi, hogy a különböző önkormányzati alakulatok az illető esztendő december havának végéig mennyi és milyen tárgyú peticiót adtak be s mind két ház annyi és olyan szakbizottságot választ, mint amennyit és amilyent a kérvények száma és tárgyaik szerinti csoportosítása szükségessé tesz; — s a bizottsági tárgyalás munkáját ezen szakbizottságok végzik el. S végül c) a szakbizottságok nem a rendes parlamenti, hanem a polgári peres eljárás szabályait alkalmazzák. Ennek a sajátságos megoldásnak az az oka, hogy az angoljog szerint, valamint mindenkinek jogában áll a parlamenthez peticiókat beadni, ugyanúgy jogában áll mindenkinek a beadott peticiókat ellenezni. A petíció tehát vitát idézhet elő s ezt a vitát az angol parlament két házának szakbizottságai, mint quasi bírói fórumok a polgári per szabályai szerint döntenek el. A polgári per szabályainak alkalmazása természetesen a szemben álló felekre s az egész eljárásra kihat. Az az önkormányzati alakulat ugyanis, amely helyi törvényt alkotását kéri, s mindazok, akik az ő kérelmének teljesítését ellenzik, — ügyvédek, kötelesek vallani s ügyvédekül specialistákat, vagyis olyan ú. n. parlamenti ágenseket kötelesek megbízni, akik a helyi törvények alkotására vonatkozó anyagi és alaki jogszabályokat a gyakorlatból mint szakemberek ismerik.

A szakbizottságok előtt a felek ügyvédei tárgyalnak; s épúgy kérhetik a vitás tényállás bizonyítása érdekében tanuk és szakértők kihallgatását, okiratok beszerzését és helyszíni szemle tartását, mint a polgári perben. A szakbizottságok pedig a kért bizonyítás felvételt elrendelhetik, a tanukat és szakértőket maguk elé idézhetik, tőlük esküt vehetnek ki s épúgy alkalmazhatnak bármely más bizonyító eszközt is, mint a rendes polgári bíróságok. Mindennek pedig az a következménye, hogy a szakbizottságok a helyi törvények alkotására irányuló eljárás közben épúgy inquiry-t, vagyis vizsgálatot tartanak, mint az országos törvényekbe foglalt reformok megalkotása előtt a királyi vizsgálóbiztosságok. De bármily nagy legyen ebből a szempontból a hasonlóság a parlament szakbizottságai és a királyi vizsgálóbiztosságok közt — egyébként rendkívül nagyjelentőségű eltéréseket állapíthatunk meg. A királyi vizsgálóbiztosságok ugyanis a vizsgálatot hivatalból, a parlamenti szakbizottságok ellenében csak akkor kötelesek megtartani, ha van valaki, aki az önkormányzati alakulatok által előterjesztett kérelmet ellenzi; a királyi vizsgálóbiztosságok ezenfelül ellentétes érdekű felek hiányában egy, azt mondhatnánk perenkívüli eljárást, a parlamenti szakbizottságok ellenében egy különleges természetű peres eljárást folytatnak le; s végül a királyi vizsgálóbiztosságok csak a törvények elő-

készítésében vesznek részt s javaslataik felett a két ház teljes ülései döntenek; a parlamenti szakbizottságok ellenben a vizsgálat eredménye felett önmaguk döntenek s a két ház teljes üléseinek a hozzájárulása csak formaság.

Miután az országos és a helyi törvények alkotásának legfőbb jellemvonásait kiemeltük, megállapíthatjuk, hogy akár országos, akár helyi törvényeket kelljen a közigazgatás reformja érdekében alkotni, — az angol parlament a reformokat megelőzőleg mindig vizsgálat tárgyává teszi a közigazgatásnak reformra rászoruló részét; s ezen a reformokat megalapozó parlamenti vizsgálatokban nyilvánul meg elsősorban és legfőképen az, amit az önkormányzati alakulatok parlamenti ellenőrzésének szoktunk nevezni. A parlament azonban nemcsak de lege ferenda, hanem épúgy, mint a kontinentális államok parlamentjei, de lege lata is ellenőrizheti az önkormányzatot; s ezt teszi pl. akkor, midőn házsabályaiban megengedi, hogy a képviselők és a lordok az önkormányzatra vonatkozólag a miniszterekhez kérdéseket intézzenek; s midőn különböző törvényekben kötelezőleg előírja, hogy a közegészségügyi miniszter pl. a városok bevételeiről és kiadásairól a parlamentnek évente beszámoljon, hogy az államsegély megvonását bizonyos feltételek fennforgása esetén a parlamentnek bejelentse stb.

Az az ellenőrzés azonban, amelyet a parlament de lege lata a miniszterekhez intézett kérdések alakjában gyakorol, lényegesen különbözik az interpellálás francia rendszerétől. Az utóbbi rendszer szerint ugyanis minden interpellációnak indokolt, vagy egyszerű napirendretéréssel kell végződnie. Az indokolt napirendretérés iránti indítvány vagy bizalmat javasol a kormánnyal szemben, vagy kifejti, hogy a kormánytól a közigazgatás és annak ellenőrzése terén milyen elvek megvalósítását kívánja, vagy pedig bizalmatlanságot javasol s kifejti az indítvány okait. Minthogy a bizalmatlansági indítvány elfogadása feltétlenül a kormány bukását vonja maga után, a kormány támogatói az indokolt napirend elől azzal térnek ki, hogy egy ú. n. egyszerű napirendet indítványoznak, amelynek elfogadása nem jelent sem bizalmat, sem bizalmatlanságot. E sajátságos rendszer következtében a francia rendszer lehetővé teszi a kormány és az általa ellenőrzendő önkormány bírálását és értékelését. Az angol rendszer szerint ez lehetetlen, mert az angol miniszterekhez intézett kérdést és a kérdésre adott választ vita, rendkívül ritka kivételektől eltekintve nem követheti; az ellenőrzés tehát megvan, de az ellenőrzés szankciója a kormánnyal szemben hiányzik.³⁾

*

¹⁾ *Percey Ashley* im. m. 317—323; — *W. B. Munro* i. m. I. k. 166., 167. old.; — *J. Redlich* i. m. 23—49., 691—704. old.

²⁾ *Wright and Hobhouse* i. m. 36., 82. old.

³⁾ V. ö. *J. Hatschek*: Das Interpellationsrecht i. m. 28., 43., 47. old.; — Dr. Hans Rosegger Das parlamentische Interpellationsrecht 53. old. *A. Esmein*: Elements de droit constitutionnel français et comparé II. kiad. 416., 829. old. *Ereky I.*: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok II. k. 360—368. old.

Az önkormányzat parlamenti ellenőrzését az ú. n. adminisztratív ellenőrzés egészíti ki. Ezt a funkciót elvileg véve, a szervezetnek két csoportja láthatja el: t. i. egyrészt az alsóbbrendű önkormányzati alakulatokkal szemben a magasabbrendű önkormányzati alakulatok s másrészt az összes önkormányzati alakulatokkal szemben a végrehajtó hatalom központi legfőbb szervei, t. i. a miniszterek.

Angliában magasabbrendű önkormányzati alakulatok gyanánt a falusi járások és az adminisztratív grófságok tanácsai járhatnak el. De a járásoknak a falusi községekkel szemben felsőbb hatósági funkcióik egyáltalán nincsenek; a grófságok tanácsait pedig az 1888-iki reform meg akarta ugyan tenni középfokú hatóságokká s ebből a célból fel is hatalmazta a kormányt, hogy ellenőrző és felügyelő hatáskörének egyes részeit a grófsági tanácsokra ruházza át, de mint már jeleztük, a kormányok az adott felhatalmazást nem vették igénybe s a grófsági tanácsok, mint középfokú hatóságok, hatáskörét szerény arányokban ugyan, de ismét csak a törvényhozás terjesztette ki 1894-ben.¹⁾ A grófsági tanácsok ennek következtében csak oly mértékben szerepelnek a falusi községek s a falusi és városi járások felsőbb hatóságai gyanánt, amint ezt a törvényhozás állapította meg. A törvény szerint pedig a grófsági tanácsok, mint középfokú hatóságok, csakis azon funkciókat láthatják el, amelyeket hatáskörük ismertetésekor felsoroltunk.²⁾ Minthogy e funkciók legnagyobb részének csak rendkívül ritka kivételképen van gyakorlati jelentősége, az angol önkormányzati alakulatok egymáshoz való viszonyát az önkormányzat kontinentális rendszereivel egybevetve, még ma is következőleg lehet jellemezni. Az európai szárazföldön az önkormányzati alakulatok között a fölé- és alárendeltség viszonya áll fenn s a magasabbrendű önkormányzati alakulatok több államban, mint az alsóbbrendű önkormányzati alakulatok védbástyái szerepelnek. Ezzel szemben Angliában az önkormányzati alakulatok közt a fölé- és alárendeltségi viszony még csak kialakulóban van s a falu, a járás és a grófság ma még túlnyomóan egymás mellé rendelt önkormányzati alakulatok. Ezen egymás mellé rendeltség az oka annak, hogy Angliában a falusi községek önkormányzatának védbástyája gyanánt a járási, ennek védbástyája gyanánt pedig a grófsági önkormányzat nem szerepelhet.

*

A szárazföldi államok legnagyobb részében éles megkülönböztetést lehet tenni egyrészt az ú. n. szakminisztériumok s másrészt a belügyminisztérium között. Amazok hatáskörébe csak a taxative felsorolható ügyek tartoznak, emezébe minden olyan ügy, amelyet a törvényhozás más minisztérium hatáskörébe nem utal. A hatáskörök ilyenén szabályozásából szükségképpen következik, hogy a szakminisztériumok az önkormányzati alakulatok

¹⁾ J. Redlich i. m. 483., 484.

²⁾ Lásd jelen munka II. K. 30., 31. old.

felsőbb hatóságai gyanánt csak akkor szerepelhetnek, ha a törvényhozás kifejezetten így rendelkezik; — minden más esetben felsőbb hatóságuk gyanánt a belügyminisztérium szerepel.

Az angol jog a kormányzás munkájának a fentebbiekben jelzett megosztását nem ismeri s ehhez képest nem ismer kontinentális értelemben vett belügyminisztériumot sem. Az ú. n. Home office csak a neve révén emlékeztet a szárazföldi államok belügyminisztériumaira; ha ugyanis hatáskörét elemezzük, nyomban kiderül, hogy a Home office tulajdonképpen két kontinentális értelemben vett minisztériumnak, t. i. a rendészeti és az igazságügyi minisztériumoknak a teendőit látja el. Az angol kormánynak a Home office-on kívül még egy olyan minisztériuma volt, amely első tekintetre a kontinens belügyminisztériumainak látszott megfelelni, t. i. az 1871-ben létesített Local Government Board, vagyis a helyhatósági önkormányzat minisztériuma. De eltekintve attól, hogy a L. G. B. hatásköréből a rendészet hiányzott s a megmaradó hatáskör elsősorban és legfőképpen a szegényügyet, a közegészségügyet s az önkormányzati alakulatok pénzügyi ellenőrzését ölelte fel,¹⁾ 1918-ban, midőn a kormányzásnak teljesen elavult és zavaros szervezetét reformálták s Bentham alkotmányjogi kódexének megfelelően 14 minisztériumot szerveztek, a helyhatósági önkormányzat minisztériumát eltörölték; — s hatásköréből azt a részt, amely a szegénygyermekoktatására vonatkozott a közoktatásügyi minisztérium hatáskörébe, azt a részt, amely az utakra, hidakra, a közúti vasutakra, az automobilokra, a kikötőkre stb. vonatkozott, a közlekedésügyi minisztérium hatáskörébe s azt a részt, amely a gázművekre vonatkozott, a kereskedelemügyi minisztérium hatáskörébe utalták át; a megmaradt hatáskörhöz pedig hozzávették a társadalmi biztosítással kapcsolatos ügyeket s az elmebetegek ügyét s az ekképpen kialakult új hatáskör ellátásával egy új minisztériumot bíztak meg, t. i. a közegészségügyi minisztériumot.²⁾

Ez a nagyszabású szervezeti reform azonban érintetlenül hagyta azon szabályokat, amelyek az önkormányzati alakulatoknak a Home Office-hoz, a pénzügyminisztériumhoz és a titkos tanácshoz való viszonyát állapították meg. Ezen szabályok szerint pedig, ha a kormány a rendőrség működését akarja legfelsőbb fokon ellenőrizni, ezt ma csak a Home Office útján teheti meg; ha az önkormányzati alakulatok a közmunkaügyi hitelintézettől kölcsönt akarnak felvenni, vagy ha ingatlanait el akarják idegeníteni, akkor ma is a pénzügyminiszter jóváhagyását kötelesek kieszközölni; — s végül, ha valamely község a városi municípiumok sorába akar bejutni, vagy ha valamelyik minisztérium az ő hatáskörének egyes töredékeit a grófsági tanácsokra akarja átruházni, akkor az e célból szükséges aktusokat ma is a titkos tanácsnak kell ellátnia.

*

¹⁾ F. Redlich: i. m. 611—615., 668. old.

²⁾ S. and B. Webb: English Poor Law History II. k. 816., 817. old.

Abból, amit az angol kormány szervezetéről és az egyes minisztériumok hatásköréből elmondottunk, két jellemző következtetést vonhatunk le. Míg száz évvel ezelőtt még egyetlen egy minisztérium sem volt, amely az angol önkormányzati alakulatokkal szemben a kontinentális államok belügy-minisztériumainak teendőihez hasonló teendőket láthatott volna el, addig ma már az angol kormánynak is vannak az adminisztratív ellenőrzésre és felügyeletre hivatott szervei; de míg a kontinensen az adminisztratív felügyeletet és ellenőrzést túlnyomóan egy minisztériumban, t. i. a belügy-minisztériumban összpontosítják s ez gyakorolja az ellenőrzését és felügyeletet minden olyan esetben, amidőn a tételes jog az ellenőrzést kifejezetten nem valamely ú. n. szakminisztériumra bízta, addig az angol jog általános ellenőrzésre és felügyeletre hivatott belügyminisztériumot ma sem ismer s az ellenőrzést és felügyeletet öt szakminisztérium¹⁾ és a titkos tanács közt forgácsolja szét.

Az önkormányzat angol rendszere azonban nemcsak az ellenőrzés és a felügyelet központi legfőbb szervei szempontjából különbözik a kontinentális rendszerektől, hanem a minisztériumokat megillető hatáskör szempontjából is.

Azon funkciókat, amelyeket az angol minisztériumok az önkormányzati alakulatokkal szemben elláthatnak, két csoportba foglalhatjuk össze: az egyikbe a közigazgatási reformokat előkészítő funkciók és a reformok megalkotása, a másikba az összes többi funkciók tartoznak.

Az angol parlament, mint láttuk, akkor is ellenőrzi az önkormányzati alakulatokat, amikor ezek hatáskörük kiterjesztése érdekében helyi törvények alkotását kéri s a két ház szakbizottságai a kérelem ellenzése esetén inquiry-t, vagyis vizsgálatot tartanak. A helyi törvények kieszközlése azonban rendkívül súlyos anyagi áldozatokat követel az önkormányzati alakulatoktól²⁾ s szinte elviselhetetlen munkaterhet ró a parlamentre. Az angol jog e két fogyatkozást 1845 óta akképen iparkodik küszöbölni, hogy az önkormányzati alakulatokat a törvényhozás által előre meghatározott esetekben, pl. ha vízműveket, elektromos műveket, dockokat, közúti vasutakat stb. akarnak létesíteni és fenntartani, kérelmeikkel nem a parlamenthez, hanem a megfelelő minisztériumokhoz utasítja; ezeket pedig felhatalmazza, hogy a parlament két házának szakbizottságai helyébe lépve, inquiryt tartsanak, a vizsgálat folyamán az összes hivatkozott tanukat és szakértőket eskü alatt kihallgassák, a szükséges okiratokat beszerezzék, a kérelem előterjesztőit és ellenzőit meghallgassák s ha a hatáskör kiterjesztése indokolt, — helyi tör-

¹⁾ T. i. a közoktatásügyi, közlekedésügyi, kereskedelmi, közegészségügyi minisztériumok és a Home office.

²⁾ 1900-ban egy vízműre vonatkozó helyi törvény kieszközlése közel 3 millió pengőbe került; ebből 180.000 pengő esett ügyvédi és szakértői díjakra, a többit a két ház kapta illetékek alakjában. V. ö. J. Redlich i. m. 705. old.

vény helyett rendeletileg intézkedjenek. Az ekképen kibocsátott rendeletek ideiglenesek, azért, mert a rendeletet bármely érdekelt fél megtámadhatja s ez esetben az egész ügy az illetékes parlamenti szakszabotóság elé kerül ; — s ez épúgy, mint egy helyi törvény alkotásának kérelmezésekor, a szabályszerű peres eljárást lefolytatja s a vizsgálat eredményeképp a rendeletet helybenhagyja, módosítja, vagy hatályon kívül helyezi. S ideiglenesek az ilyen rendeletek azért is, mert a panasszal meg nem támadott rendelet is csak akkor tehet szert kötelező erőre, ha a parlamentnek bemutatják s ha a parlament a bemutatott rendeleteket egy külön törvényben megerősítette.

Hogy az ideiglenes rendeletek mekkora munkaterhet vesznek le a parlament vállairól s milyen mértékben növelik az önkormányzati alakulatokkal szemben a kormány hatalmát, ez világosan kitűnik abból, hogy a különböző minisztériumok 1848-tól 1882-ig, tehát 34 év alatt 1205 ideiglenes rendeletet bocsátottak ki s ezen a réven a helyi törvények alkotását 1205 esetben tették mellőzhetővé, az önkormányzati alakulatokat pedig 1205 esetben vetették alá a parlament ellenőrzése helyett a kormány ellenőrzésének.¹⁾

*

Ami a minisztériumoknak az önkormányzati alakulatokkal szemben gyakorolható egyéb funkcióit illeti, ezeket az angol jog kétféleképpen szabályozza. T. i. vagy feltétlenül feljogosítja a minisztériumokat arra, hogy az idetartozó funkciókat ellássák, vagy pedig ellátásukat feltételhez köti.

Az 1835-iki szegényügyi reform pl. feltétlenül feljogosította a szegényügyi közigazgatás központi legfőbb szerveit arra, hogy rendeletek útján jogszabályokat alkossanak, hogy a törvény és a rendeletek végrehajtását inspektorjaik és auditorjaik útján ellenőrizzék s hogy a szegényügyi közigazgatásnak rendszeresen fizetett hivatalnokait engedetlenség esetén elbocsáthassák.²⁾

A szegényügyi reform tehát oly funkciók ellátására jogosította fel a szegényügyi közigazgatás központi legfőbb szerveit s ezeknek a jogutódját, t. i. a helyhatósági önkormányzat minisztériumát, amilyen funkciókat az angol minisztériumok a klasszikus selfgovernment korában soha el nem láthattak s feljogosította őket e funkciók ellátására anélkül, hogy bármiféle különleges kikötést tett volna. S ugyanígy járt el a törvényhozás a városi közigazgatás reformja alkalmából is. De a városi reform már nem ment el ily messze a kormány hatalmának kiterjesztésénél s a városok önkormányzatát mindössze annyiban korlátozta, amennyiben ingatlanok elidegenítése és kölcsönök felvétele esetén a pénzügyminisztérium jóváhagyását követelte meg.

Csak hogy bármennyire elkerülhetetlen volt a kormány hatalmának kiterjesztése a szegényügyi közigazgatás terén és a városokkal szemben,

¹⁾ J. Redlich i. m. 647., 648. old. és jegyzet ; 704. old. 1. jegyzet ; 720., 721. old.

²⁾ J. Redlich i. m. 145. old.

mihelyt sikerült a szegényügyi adó növekedését megakadályozni s a városi korrupciót letörni, az angol társadalom nyomban állást foglalt a kormány hatalmának minden további kiterjesztése ellen. S a törvényhozás 1835-től kezdve közel 100 esztendőn át még sem tett egyebet, minthogy a kormány hatalmát az önkormányzati alakulatok rovására folyton-folyvást növelte.

A törvényhozás ugyanis leszámolt a folyton fejlődő élet követelményeivel s egyre több és több követelést támasztott az önkormányzati alakulatokkal szemben. Megkövetelte pl., hogy az ingyen szolgáló, de teljesen hasznavehetetlen régi rendőrség helyett rendszeresen fizetett és szakképzett rendőröket alkalmazzanak s a rend fenntartása terén az egész országban mindenütt ugyanazt az eredményt ériék el; megkövetelte, hogy a közegészség színvonalának emelése érdekében a falusi és a városi jellegű területek lakossága szervezkedjék s mint falusi, vagy városi járás, kellően képzett és fizetett közegészségügyi személyzetet tartson s a közegészség színvonalát országszerte emelje; — megkövetelte, hogy az önkormányzati alakulatok közoktatásügyi hatóságokká alakuljanak át, elemi és magasabbrendű iskolákat létesítsenek s tartsanak fenn s a közműveltséget oly magas színvonalra emeljék, amint ezt a nemzeti érdekek megkívánják stb.

E követelésekkel szemben az önkormányzati alakulatok joggal hivatkozhattak arra, hogy a rend fenntartása s a közegészség és a közműveltség színvonalának emelése nem helyi, hanem országos érdeket szolgálnak; s ezen az alapon joggal követelheték, hogy az állam az önkormányzati alakulatok adóterhén enyhítsen s részükre államsegélyeket folyósítson. A törvényhozás azonban akkor, midőn az államsegélyekre vonatkozó követeléseknek eleget tett, egy az angol önkormányzatot rendkívül jellemző megoldást fogadott el. T. i. már 1856-ban, a rendőrség újjászervezésekor törvénybe iktatta azt az elvet, hogy ha valamely önkormányzati alakulat az államtól segílyt fogad el s ha a segély révén a rendőrség kiadásainak egy bizonyos hányadát az állam fizeti, akkor a rendészet központi legfőbb szerve, t. i. a Home Office jogot nyer arra, hogy az önkormányzati alakulatok rendőrségét inspektorjai útján ellenőrizze; az állam pedig a segílyt minden egyes esztendőben csak akkor fizeti ki, ha a Home Office inspektorjai igazolják, hogy a rendőrség az illető esztendőben a törvényben körülírt követelményeknek megfelelt.

Ezt az 1856-ban meghonosított s rendkívül nagy eredményeket fel-tüntető rendszert alkalmazta az angol törvényhozás úgy a közegészségügyi, mint a közoktatásügyi közigazgatás reformjai alkalmával.

1875-ben t. i. törvénybeiktatta, hogy azon városi és falusi járásokban, amelyekben a közegészségügyi személyzet járandóságainak felerészét államsegély alakjában az állam fizeti, a legfontosabb közegészségügyi tisztviselőket a helyhatósági önkormányzat minisztériuma nevezi ki és bocsátja el; s ugyancsak ő állapítja meg fizetésük nagyságát, ő bocsát ki részükre ügy-

viteli utasításokat s ő ellenőrzi egész működésüket a közegészségügyi felügyelők, az ú. n. inspektorok útján.

Az angol rendszerre legjellemzőbb megoldást azonban nem a rendészetre és a közegészségügyre vonatkozó, hanem a közoktatásügyi törvényekben találhatjuk fel. Valamint a rendészeti és a közegészségügyi, ugyanúgy a közoktatásügyi törvények is pontosan körülírják, hogy ha valamely önkormányzati alakulat államsegélyt fogad el, akkor az állam központi legfőbb szervei vele szemben milyen kormányzati funkciókat láthatnak el? De míg a rendészeti és a közegészségügyi törvények az ú. n. százalékos rendszert alkalmazzák s az államsegély nagyságát a kiadások nagyságától teszik függővé, addig a régibb közoktatási törvények szerint az államsegély nagysága a tanfelügyelők által megállapított eredmény nagyságától s az iskolát tényleg látogató gyermekek arányszámától függött. Ezen, az eredményhez igazodó rendszert újabban az ú. n. blokkrendszer váltotta fel, amely a jobb és a rosszabb eredményt felmutató iskolát fenntartó hatóságait szinte teljesen egyformán segíyezi s több helyen azért nem vált be, mert jobb eredményt rendszerint csak több kiadás árán lehet elérni, ezt pedig a blokkrendszer figyelmen kívül hagyja.¹⁾

1856 óta az önkormányzati alakulatok oly sok és sokféle célra fogadtak el az államtól segélyt, hogy ma már kiadásaiknak közel 50%-át államsegélyből fedezik s ép ezért működésüknek egy igen tekintélyes része is — feltételesen ugyan — de a miniszterek joghatóságának vettettet alá.

Ha az önkormányzat segítkezésének ezen bámulatosan fejlett angol rendszerét a kontinentális rendszerekkel egybevetjük, a következő jellemző eltérést állapíthatjuk meg.

Valamint az angol parlament, ugyanúgy a kontinentális államok törvényhozásai is kénytelenek az önkormányzati alakulatok részére segélyeket adni. De a kontinens államaiban az önkormányzati alakulatok állami segítkezése rendszerint csak annak az elismerését jelenti, hogy az önkormányzati alakulatok nemcsak helyi, hanem országos érdekű közigazgatási teendőket is ellátnak. Ezen túlmenő jelentősége azonban a dotációs rendszernek nincs, mert a kontinens államaiban a kormányok az ő jogalkotó, szervező, ellenőrző és fegyelmi funkcióikat az önkormányzati alakulatokkal szemben — egyes ritka kivételektől eltekintve — feltétlenül, vagyis akkor is elláthatták a dotációs rendszer kialakulása előtt a multban s elláthatják jelenleg is, ha az önkormányzati alakulatok az államtól segélyt egyáltalán nem kapnak; a segítkezés tehát — egyes ritka kivételtől eltekintve — a kormányzati funkciók ellátásának feltétele gyanánt nem szerepelhet.

Angliában ellenben szerepelhet, mert Angliában, ahol a klasszikus selfgovernment korában az adminisztratív ellenőrzés kialakulni nem tudott, s ahol jelenleg már az önkormányzat kiadásainak majdnem felerészét az

¹⁾ V. ö. J. *Walson Grie*: National and Local Finance 104. old.

állam fedezi, rendkívül sok esetben az államsegély elfogadása volt a feltétele és még ma is feltétele annak, hogy a kormány az önkormányzati alakulatokkal szemben az ő kormányzati funkcióit elláthassa. Az angol törvényhozás — szinte azt mondhatnánk — a *do ut des* álláspontjára helyezkedik s ha segélyt ad, akkor a segélyt rendszerint azért is adja, hogy a kormány jogkörét kiterjessze s az államsegély útján az önkormányzati alakulatok ellenőrzését mintegy megvásárolja.¹⁾

*

Kérdés már most, hogy az angol minisztériumok milyen kormányzati funkciókat láthatnak el az önkormányzati alakulatokkal szemben, akár feltétlenül, akár az államsegély elfogadásától feltételezve?

Elvileg véve ugyanazon funkciókat láthatják el, mint a kontinens államaiban a miniszterek, tehát rendeleteket bocsáthatnak ki, bizonyos részben az állam által fizetett hivatalnokokat kinevezhetnek s engedetlenség esetén elbocsáthatnak, ellenőrzést és felügyeletet gyakorolhatnak s az ellenőrzés eredményeképp intézkedhetnek.

De bármennyire igaz, hogy a minisztereknek az önkormányzati alakulatokkal szemben gyakorolható hatásköre ugyanúgy tagozódik, mint a kontinensen, az egyes funkciók elemzése mélyreható különbségeket tár fel s ezek közül a legfontosabbakat a következőkben foglalhatjuk össze:

Az angol jog éles megkülönböztetést tesz a közigazgatás különböző ágai közt s másképp szabályozza a miniszteri hatáskört pl. a szegényügyi s másképp a közegészségügyi vagy a közoktatásügyi közigazgatás és ismét másképp a rendészet terén.

A rendelet alkotó hatáskör a szegényügyi közigazgatás terén ölt legnagyobb arányokat; az illetékes miniszterek ugyanis a törvény korlátai közt bármely részletkérdést szabályozás tárgyává tehetnek, rendeleteik a mi törvénytől rendeleteinknek felelnek meg.

A közegészségügy terén a rendelet útján való jogalkotás már kisebb terjedelmet ölt s egészen más természetű. Az eltérést legfőképen az okozta, hogy az angol törvényhozás a közegészségügyi közigazgatást a legaprólékosabb részletességgel szabályozta s ép ezért a törvénytől rendeletekre szinte alig van szükség. A közegészségügyi minisztérium ennek következtében rendszerint csak törvényvégrehajtó rendeleteket bocsáthat ki. A törvénytől rendeletek kibocsátása ritka kivétel. S a törvénytől rendeletek jogi természete is más, mint a szegényügyi közigazgatás terén. A közegészségügyi minisztérium t. i. véglegesen kötelező rendeleteket csak kivételesen, pl. veszélyes járványok kitörése esetén bocsáthat ki; s amennyiben egyéb okok teszik szükségessé törvénytől rendeletek kibocsátását, amennyiben pl.

¹⁾ John J. Clarke: *The Local Government of the United Kingdom* V. kiad. 16., 515., 552., 614—645. old. — J. Redlich i. m. 192—195., 403., 496—501. old.

az önkormányzati alakulatok közegészségügyi hatáskörét kell kiterjeszteni s gázművek megvásárlására, közúti vasutak építésére, vagy kisajátításra kell felhatalmazást adni, vagy amennyiben a közegészségügyi közigazgatás területbeosztását kell módosítani, — a közegészségügyi minisztérium a szabályszerű inquiry megtartása után csakis a helyi törvényeket pótló ideiglenes rendeleteket bocsáthat ki, amelyek véglegesen csak akkor tesznek szert kötelező erőre, ha őket a parlament egy külön törvényben megerősíti.

Ugyancsak nagy eltérések vannak a közigazgatás különböző ágai közt, a kormány szervező funkciói szempontjából.

A szegényügyi közigazgatás hivatalnokait pl. a legújabb reformig a gondnoki tanácsok alkalmazták; — a minisztérium azonban jogosítva volt engedetlenség esetén bármely hivatalnokot elmozdítani. A szegényügyi közigazgatás terén tehát a minisztérium szervező hatásköre a fegyelmi hatalom gyakorlására szorítkozott.

A közegészségügyi közigazgatás terén a szervező hatáskör nagyobb terjedelmet ölt, de feltételes; — ha ugyanis valamely önkormányzati alakulat az államsegélyt elfogadja s ha a közegészségügyi személyzet járandóságainak felerészét államsegélyből fedezi, akkor a közegészségügyi miniszter nemcsak elmozdíthatja az engedelmességet megtagadó közegészségügyi hivatalnokokat, hanem a vezető állásokat ő is tölti be.

A közegészségügyi közigazgatással ellentétben a minimumra száll le a Home Office szervező hatásköre a rendészetet illetőleg. A Home Office szervező hatásköre ugyanis mindössze abból áll, hogy a rendészeti bizottság által választott főkapitányt ő van jogosítva állásába megerősíteni, illetve, ha szükségesnek látja, ő van jogosítva a megerősítést megtagadni.

Ami a minisztériumok által gyakorolható ellenőrzést és felügyeletet illeti, ez épúgy, mint a kontinensen, részint konkrét vonatkozású, részint általános.

A konkrét vonatkozású ellenőrzést pedig a kontinens minisztériumai részint hivatalból, részint kérelemre, vagyis akkor látják el, ha a felek a rájuk nézve sérelmes határozatokat jogorvoslattal támadják meg.

A konkrét vonatkozású ellenőrzés szempontjából már most rendkívül nagy és jellemző eltérés áll fenn az önkormányzat kontinentális rendszere és az angol rendszer között.

A kontinens államai az egymás fölé rendelt közigazgatási hatóságok egész sorozatát jelölik ki arra a célra, hogy az egyes konkrét ügyek elintézését hivatalból ellenőrizték s a felek különböző természetű jogorvoslati felett döntsének. A kontinentális államok törvényhozásait tehát az jellemzi, hogy a konkrét vonatkozású ellenőrzés céljaira a fórumok és a jogorvoslatok egész rendszerét építik ki.

Angliában a fórumok és a jogorvoslatok rendszere teljesen hiányzik, azért, mert az önkormányzati alakulatok hatáskörébe tartozó közigazgatás

terén az egyes konkrét jogviták elintézésére hivatott közép fokú közigazgatási hatóságok nincsenek. A miniszterekhez intézhető felebbezések pedig csak ritka kivételkép fordulnak elő, részint azért, mert a közigazgatási hatóságok által okozott jogsértések felett Angliában nem a felsőbb fokú közigazgatási hatóságok vannak hivatva ítélni, hanem a rendes bíróságok s részint azért, mert ha a törvényhozás a szabálytól eltér s a döntést a rendes bíróságok helyett a minisztériumra bízta, a minisztériumot kétféle minőségben jogosítja fel a döntésre, t. i. vagy mint arbitrátort, tehát, mint választott bírót, vagyis mint felebbviteli fórumot.

A közegészségügyi miniszter, mint választott bíró dönt pl. akkor, ha a város és a grófság közt vita támad az útépités költségeihez való hozzájárulás aránya tárgyában, vagy ha viták támadnak a felek közt a munkáslakások építésére és a város rendezésére vonatkozó törvények alapján; s a békebírákkal konkurálva, ugyancsak mint választott bíró dönt az illetőségi jogviták felett.

Ellenben nem mint választott bírák, hanem mint felebbviteli fórumok ítélnének az illetékes minisztériumok akkor, ha a kerületi auditorok a számadások felülvizsgálása alkalmával valamely kiadást törvénytelennek nyilvánítottak; ha a pénzkezelő közegeket a törvénytelenül kifizetett összegek megtérítésére kötelezték, s ha az autirorok ezen határozatait az érdekeltek megfellebbezték; vagy ha az érdekeltek, illetve önkormányzati alakulatok vasúti, városrendezési, társadalombiztosítási, aggkori nyugdíj, illetve kislakás ügyekben adtak be felebbezéseket. Ezen taxative felsorolható kivételes esetekben a jogviták felett nem a rendes bíróságok, hanem a minisztériumok, illetve a vasútügyi és biztosításügyi biztosságok, mint felebbviteli fórumok döntenek s ebbeli működésüket az angol jog egyes ritka kivételektől eltekintve nem bírói, hanem közigazgatási természetű, kvázi bírói tevékenységgé minősíti; s mivel certiorari útján rendszerint csak bírói határozatokat lehet a legfőbb bírósággal felülvizsgáltatni, a minisztériumok és biztosságok fentebb kiemelt kvázi bírói döntéseit a rendes bírói ellenőrzés alól kivonja.¹⁾

*

A nem konkrét vonatkozású ellenőrzés három részre válik szét, t. i. az általános és a pénzügyi ellenőrzésre és az adminisztratív tutela gyakorlására.

A kontinens államaiban az önkormányzat általános ellenőrzésével járó funkciókat vagy a miniszterek, vagy a végrehajtó hatalom képviselői, Franciaországban pl. a préfet-k, vagy pedig a közigazgatás egyes ágaiban a megfelelő szakértők, nálunk pl. a tankerületi főigazgatók, tanfelügyelők, az ipar-felügyelők stb. látják el.

¹⁾ V. ö. O. Koellreutter: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtssprechung im modernen England 110—123., 168—172. old.

Az önkormányzat angol rendszere az általános ellenőrzés céljaira szolgáló szervezet szempontjából annyiban tér el a kontinentális rendszertől, hogy az angol grófságoknak a francia préfet-khez, a belga kormányzókhöz és a mi főispánjainkhoz hasonló szerveik nincsenek; az ellenőrzéssel járó funkciókat tehát mindig a miniszterek látják el mégpedig rendszerint a megfelelő szakértők, t. i. a közegészségügyi, a közoktatásügyi, a szegényügyi, a rendészeti felügyelők, az ú. n. inspektorok útján.

Az angol inspektorok hatásköre azonban lényegesen különbözik a kontinentális államok szakfelügyelőinek a hatáskörétől.

Tágabb a hatáskörük annyiban, amennyiben az angol inspektorok a visszaélések kiderítése céljából eskü alatt tanukat és szakértőket hallgathatnak ki s helyszíni szemlét tarthatnak, vagyis egy ú. n. inquiryt foganasíthatnak; s szűkebb a hatáskörük annyiban, amennyiben az önkormányzati alakulatok szerveinek csak tanácsokat adhatnak, a minisztériumot csak informálhatják, de önmaguk, mint parancsokat és tilalmakat kibocsátó, vagy pedig mint fegyelmi hatalmat gyakorló felsőbb hatóságok fel nem léphetnek.

Az inspektorok hatáskörének illetően alakulása vonja maga után, hogy az általános ellenőrzés teendőit az ő jelentéseik alapján a minisztereknek kell ellátniok.

De a miniszterek, mint ellenőrzőszervek hatásköre is más a kontinensen s más Angliában.

Míg a kontinentális államok miniszterei az ellenőrzés eredményeképp kényszerrendszabályokat alkalmazhatnak s ha pl. valamely önkormányzati alakulat a törvényben előírt köteleességét nem teljesíti, akkor igénybevehetik pl. a kényszerköltségvetési jogot, addig az angol minisztereknek kényszerítő hatalmuk, egyes ritka kivételektől eltekintve, nincs. S ép ezért, ha az önkormányzati alakulatokat egyéb esetekben is rá akarják kényszeríteni kötelesegeik teljesítésére, akkor ezt a célt csak kerülő úton érhetik el; — t. i. vagy az önkormányzatnak az engedelmisséget megtagadó, általuk kinevezett hivatalnokait mozdítják el, de természetesen csak akkor, ha az érdekelt önkormányzati alakulatot államsegélyben részesítik; — vagy az államsegélyt vonják meg a törvényes kötelesegeit nem teljesítő önkormányzati alakulatoktól; — vagy pedig a főtörvényszékhez fordulnak s az ez előtt lefolytatott peres eljárás eredményeképp kéri, hogy egy mandamus elnevezésű bírói parancsban a perbevont önkormányzati alakulatokat törvényes kötelesegeik teljesítésére kötelezze.¹⁾

*

Az önkormányzati alakulatok pénzügyi ellenőrzése eredetileg, vagyis a klasszikus selfgovernment korában azoknak a hatáskörébe tartozott, akik az önkormányzati adókat kirótták s felhasználásuk tárgyában rendelkeztek,

¹⁾ V. ö. J. Redlich i. m. 620—623. old.

t. i. a békebírák hatáskörébe. Minthogy a klasszikus selfgovernment rendszere a pénzügyi ellenőrzést az ellenőrzöttekre bízta s ezzel minden ellenőrzést már eleve lehetetlenné tett, a szegényügyi reform szakított a régi rendszerrel s a pénzkezelés ellenőrzését külön auditorokra bízta. Az auditorok állásait azonban a szegényügyi reform szerint maguk az önkormányzati alakulatok töltötték be; — s minthogy pl. a szegényügyi közigazgatás terén majd minden önkormányzati alakulatnak saját külön auditorja volt, a pénzügyi ellenőrzést teendőit csekély fizetésért és mellékfoglalkozás gyanánt 450 kishivatalnok látta el, akik a szegényügyi önkormányzat szerveivel szemben kellő önállósággal fellépni képtelenek voltak. 1879-ben tehát módosították az auditori intézményt s a pénzügyi ellenőrzést 450 auditor helyett 50 olyan kerületi auditorra bízta, kiknek állásait, nem az önkormányzati alakulatok, hanem a központi kormány tölti be, akik fizetésüket nem az önkormányzati alakulatoktól,¹⁾ hanem az államtól kapják s akik, mint elsőrendű szakértők és nagyfizetésű állami hivatalnokok, az ellenőrzött önkormányzati alakulatokkal szemben minden tekintetben függetlenek. 1922 óta a törvényhozás pontosan körülírja az auditoroktól megkövetelt elméleti és gyakorlati képesítést s e szerint auditorokká csak ügyvédek — barristerek — vagy solicitorokat s az okleveles számvevők három szövetségének, köztük pl. az Institute of Chartered Accountants-nak a tagjait s azokat lehet kinevezni, akik a rendeletileg megállapítandó elméleti és gyakorlati képesítést megszerzik.

Ezidő szerint Anglia területe öt számvevőségi kerületre van beosztva s ezek mindegyike élén egy-egy számvevőségi felügyelő áll s ezeknek vannak alárendelve az egyes kerületi auditorok, akiknek hatásköre rendszerint egy-egy grófságra szorítkozik.²⁾

A kerületi auditorok hatásköre elvileg véve minden a grófság területén működő önkormányzati alakulatra kiterjed s ezen szabály alól a szegényügyi közigazgatás terén egyáltalán nincs, egyébként pedig csak a városi muni-cípiumok és a városi grófságok javára van kivétel. De megfelelő helyi törvények alapján a kerületi auditorok ellenőrzésének ezek is alávetethet magukat³⁾ s 59 város tényleg a kerületi auditorok ellenőrzése alatt áll.

A kerületi auditorok mindegyike évente egyszer köteles a kerületében működő önkormányzati alakulatok pénzkezelését a törvény alapján ellenőrizni s ezenfelül rendelet alapján annyiszor, ahányszor a közegészségügyi miniszter jónak látja.

¹⁾ 1921. előtt az önkormányzati alakulatok a kiadások arányában megállapított bélyegilletéket voltak kötelesek az auditorok költségeinek fedezésére a kincstár részére leróni; 1921. óta előre megállapított skála szerint fizetnek akkora összegeket, hogy azokból az állam az auditorok tartásának összes költségeit fedezhesse. *Wright and Hobhouse* i. m. 22. old.

²⁾ Kivételesen egy auditor hatásköre több grófságra is kiterjedhet s egy grófság területén több auditor is működhetik. V. ö. *John J. Clarke* i. m. 676., 677.

³⁾ *Wright and Hobhouse* i. m. 223. old. A többi városok számadásait 3—3 városi auditor vizsgálja felül félévenként. Egy auditort a polgármester nevez ki, kettőt a választók választhatnak.

Az ellenőrzés mindkét esetben a bírói eljárás alakításainak megfelelően megy végbe. A törvényszerinti ellenőrzés céljaira minden egyes esztendőben a számadások lezárása, vagyis március 31-ike után kell a határnapot kitűzni. De akár törvény, akár rendelet alapján foganasíttják az ellenőrzést, az érdekelt önkormányzati alakulatokat két héttel, illetve a miniszter által elrendelt ellenőrzés esetén három nappal előbb értesíteni kell. A pénzkezelő közegek a kitűzött határnapig a költségvetést és a zárszámadást a kerületi auditor elé kötelesek terjeszteni, másolataikat pedig akképen tartoznak közszemlére tenni, hogy a másolatokat bármely adófizető megtekinthesse.

A kerületi auditor a kitűzött határnapon a pénzkezelésre vonatkozó bármely más irat felmutatását is követelheti s parancsainak szükség esetén pénzbüntetések kiszabása útján szerez érvényt. Az adófizetőknek jogukban áll az auditor előtt megjelenni, bármely kiadás jogosságát kétségbevonni s döntést követelni. Akár hivatalból, akár az adózók kérelmére tegyen az auditor valamely kiadást vizsgálat tárgyává, mindkét esetben egyaránt jogosítva és kötelezve van a törvényes alappal nem bíró, illetve a közegészségügyi miniszter által jóvá nem hagyott kiadásokat érvényteleníteni s a törvényt sértő közegeket az okozott kár megtérítésére kötelezni. S bármilyen határozatot hoz az auditor, akár törvényesnek ismer el pl. valamely kiadást, akár nem s akár kötelez valamely közeget megtérítésre, akár nem, az érdekelteken kívül minden egyes adózó polgárnak is jogában áll az auditor határozatait megtámadni. Megtámadhatja pedig a hozott határozatot 500 fontig vagy a közegészségügyi miniszter, vagy a londoni főtörvényszék előtt. Ha ellenben a vitás kiadás 500 fontnál nagyobb, akkor csak az utóbbi előtt. Az önkormányzatnak az a szerve, akit 500 fontnál nagyobb kár megtérítésére köteleznek, állását veszti s öt éven át semmiféle önkormányzati alakulat tagjává, vagy tisztviselőjévé meg nem választható.

Az angol rendszert eszerint az jellemzi, hogy míg a kontinensen mások látják el az önkormányzati alakulatok pénzügyi ellenőrzésének teendőit s mások ítélik meg az ú. n. számadási perek felett, addig Angliában ez a kétféle ténykedés egybeforr, mert mindkettőt az önkormányzattól független állami revízorok ugyanazon alkalommal látják el; s ellátják a bírói eljárás szabályai szerint és akképen, hogy az adózókat úgy az elsőfokú eljárás megindításakor, mint a felelősség alkalmával *actio popularis* jellegű jogorvoslat illeti meg.¹⁾

*

Az adminisztratív tutela szempontjából az önkormányzat kontinentális rendszere és az angol rendszer között fennálló eltéréseket a következő négy pontban foglalhatjuk össze.

¹⁾ J. Redlich i. m. 529—531., 639—642. old. Wright and Hobhouse i. m. 221—223. old.

a) Az adminisztratív tutela alá tartozó határozatok köre összehasonlíthatatlanul kisebb Angliában, mint a kontinensen. A városokban pl. — s itt él Anglia lakosságának közel 80%-a — csak a jogalkotás, a kölcsönök felvétele s az ingatlanvagyon elidegenítése esik adminisztratív tutela alá.

b) A jogalkotást illetőleg különbséget kell tenni egyrészt a regulations, az ügyrendek, vagyis azon kútfők között, amelyeknek csak viszonylagosan kötelező erejük van, mert csak egy bizonyos szervezeteknek, pl. a városi tanácsnak a tagjait kötelezik s másrészt a bylaw-k, a szabályrendeletek, vagyis azon kútfők között, amelyeknek általánosan kötelező erejük van, mert az illető önkormányzati alakulat területén mindenkit köteleznek. Az önkormányzati alakulatok az ügyrendek alkotása terén teljes önállóságot élveznek, bylaw-ik ellenében csak akkor tehetnek szert kötelező erőre, ha őket az adminisztratív tutelát gyakorló hatóság jóváhagyta.

c) Az önkormányzati alakulatok csak akkor vethetnek fel kölcsönöket, ha erre őket valamely törvény kifejezetten felhatalmazza. A felhatalmazást háromféle törvényben lehet megadni, t. i. 1. köztörvényben, 2. a kölcsönre felhatalmazást adó ideiglenes rendeletet jóváhagyó törvényben s 3. helyi törvényben. Az első két esetben szabály, hogy a kölcsön felvétele tárgyában hozott határozatot jóváhagyás végett fel kell terjeszteni az illetékes miniszterhez, t. i. legtöbbször a közegészségügyi miniszterhez. Az adminisztratív tutelától, mint szabálytól e két esetben csak rendkívül ritkán van helye eltérésnek. A harmadik esetben — mint látni fogjuk — a törvény szövegétől függ, hogy szükség van-e jóváhagyásra, vagy nincs szükség?¹⁾

d) Ha valamely adófizető a kölcsön tárgyában hozott határozatot megtámadja, akkor a közegészségügyi miniszternek jogában áll s ha a határozatot az adózóknak legalább egy tizede támadta meg, akkor a közegészségügyi miniszternek nemcsak jogában, de kötelességében is áll a helyszínére egy vizsgáló biztosságot kiküldeni s ezen esetekben a vizsgáló biztosság az inquiry eredményének megfelelően határoz.²⁾

e) Az angol jog éles megkülönböztetést tesz a kölcsönök szempontjából falu és város között. Ha t. i. egy falusi község akar kölcsönt felvenni, akkor halmozza az adminisztratív tutelát s nemcsak a grófsági tanácsnak, hanem a közegészségügyi miniszternek a jóváhagyását is megköveteli. Ha ellenben egy városi municipium akar kölcsönt felvenni, akkor az adminisztratív tutela teljes mellőzését is lehetővé teszi.

Az a város ugyanis, amely a törvényben körülírt feltételektől eltérő feltételek mellett akar kölcsönt felvenni s a felveendő kölcsönt pl. nem 30 év, hanem 50 év alatt akarja letörleszteni, egy külön helyi törvény alkotását kérheti; — s ha a parlament két házának szakbizottságai nemcsak engedélyezték

¹⁾ Wright and Hobhouse i. m. 242. old.

²⁾ V. ö. J. Redlich 391., 661. old.

a kölcsönt, hanem a felhasználására vonatkozó előirányzatot is megvizsgálták és helyesnek találták, akkor az ilyenmódon engedélyezett kölcsön felvételéhez külön miniszteri jóváhagyásra szükség nincs.¹⁾

*

Abból, amit a kormány és az önkormányzati alakulatok egymáshoz való viszonyát illetőleg elmondottunk, világosan kitűnik, hogy az önkormányzati alakulatok adminisztratív ellenőrzése Angliában is gyökeret vert. S bár a kormány hatalma távolról sem ölt oly nagy arányokat, mint a kontinens államaiban, mégis lehetetlen arra az álláspontra helyezkednünk, hogy az angol minisztériumok az önkormányzati alakulatoknak ma is csak mellé-, nem pedig főlérendelt hatóságai volnának. Hiszen lehetetlen mellérendelt hatóságokat látnunk azon minisztériumokban, amelyek az önkormányzati alakulatokat is kötelező joghatállyal rendeleteket bocsáthatnak ki; az önkormányzati alakulatok részére feltételesén ugyan, de mégis hivatalnokokat nevezhetnek ki és ezeket el is bocsáthatják; az önkormányzati alakulatok egyes határozatait, mint fellebbviteli fórumok kivételesén ugyan, de mégis felülbírálhatják; az önkormányzati alakulatok működését és pénzkezelését ellenőrizhetik s az ellenőrzés eredményeképp az államsegélyek kiutalását beszüntethetik s az önkormányzati alakulatokkal szemben szűk határok között ugyan, de adminisztratív tutelát gyakorolhatnak. S ha mégis vannak, akik a fölé- és alárendeltségi viszony fennforgását tagadják s csak mellérendeltséget ismernek el,²⁾ ennek okát abban a sajátságos viszonyban kell keresnünk, amely egyrészt az önkormányzati alakulatok, illetve a kormány s másrészt a bíróságok között áll fenn.

Ha ugyanis a kormány és az önkormányzati alakulatok közötti viszonyt arról a magaslatról szemléljük, ahová az angol jog a rendes bíró ítélőszékét emeli fel, akkor tényleg nehéz a kormány és az önkormányzati alakulatok között a fölé- és alárendeltség viszonyát felfedeznünk.

Hiszen a rendes bíró előtt nincs különbség miniszterek, grófságok s falusi és városi községek közt, sőt nincs különbség közfunkcionáriusok és magánemberek között sem. A törvényt miniszterek, önkormányzati alakulatok és magánemberek egyaránt kötelesek tiszteletben tartani s ha ebbeli kötelességüket megszegték, a miniszterek, az önkormányzati alakulatok és a magánemberek jogsértő tényei felett egyaránt a rendes bíróságok ítélkeznek.

Nincsen tehát a közönséges jogtól eltérő kivételes jog s nincsenek a rendes bíróságoktól különböző kivételes bíróságok. A jog is, valamint a tiszteletbentartását kikényszerítő bírói szervezet is egységes.

¹⁾ Wright and Hobhouse i. m. 7. és 242—252. old.

²⁾ V. ö. O. Koolreutter i. m. 79. old.

Bármennyire helytelen és téves az az orthodox angol álláspont, amely a bírói szervezet egységéből, illetve a közigazgatási bíróságok, mint kivételes bíróságok hiányából, a jog egységére következtet s a közigazgatási jognak még a létezését is tagadja, gyakorlatilag ez az álláspont valósítja meg a legtökéletesebben a jogi ideált, a jog feltétlen uralmát s vele együtt a rendes bíró szupremanciáját.

Az önkormányzati alakulatok bírói ellenőrzését kétféle rendes bíróság látja el, t. i. egyrészt a régi grófságok békebírái s másrészt a londoni főtörvényszék.

A békebírák hatásköre az illetőséggel és a kisajátításokkal kapcsolatos jogviták eldöntését s a rendőri kihágások feletti bíraskodást öleli fel. De bármennyire szoros összefüggés álljon fenn az imént jelzett jogviták és a közigazgatás között, eldöntésükben semmiféle ellenőrzés az önkormányzati alakulatokkal szemben meg nem nyilvánul. Ép ezért bennünket a békebírák hatáskörének csak az a része érdekel, amely az önkormányzati alakulatok határozatainak felülbírálására irányul. S ilyen hatáskört látnak el a békebírák akkor, midőn a helyi adók kivetése következtében támadt jogvitákat eldöntik s ezen a réven a helyi adók szempontjából ugyanazt a szerepet töltik be, mint a kontinens államaiban a pénzügyi közigazgatási bíróságok.¹⁾

Míg a békebírák hatásköre a közigazgatási természetű jogvitáknak csak egy csekély töredékét öleli fel s egy-egy régi grófságra terjed ki, addig a londoni főtörvényszék hatásköre területileg s az elbírálása alá tartozó jogviták szempontjából egyaránt egyetemes. A londoni főtörvényszék ezt a páratlanul nagyszabású ellenőrző hatáskört kétféleképen gyakorolja, t. i. egyrészt a special case-ok feletti döntés s másrészt a prerogatív writ-ek kibocsátása s az ezt követő eljárás alakjában.

A special case voltaképpen olyan elvi jelentőségű vitás kérdést jelent, amelyre vonatkozólag egységes bírói joggyakorlat kialakulni nem tudott; a vele kapcsolatos eljárás pedig abból áll, hogyha valamely közigazgatási természetű ügyben egy elvileg vitás jogi vagy hatásköri kérdés merül fel, az ilyen különleges ügyben (speciális causa-ban) a kérdést az eljáró hatóság akár hivatalból, akár a felek kérelmére megszövegezheti, sőt bizonyos esetekben köteles is megszövegezni abból a célból, hogy a kérdést a londoni főtörvényszék elé terjessze. Az ügy elintézése, a főtörvényszék döntéséig függőben marad s a döntés után az elintézésnél a főtörvényszék jogi álláspontja lesz irányadó. Az ellenőrzés ezen eszközének a békebírák hatáskörébe tartozó adóügyi jogviták szempontjából s a békebírói negyedéves ülések s az önkormányzati alakulatok közti hatásköri viták esetén van a legnagyobb jelentősége.

Ami a rendes bírói ellenőrzés eszközeinek második válfaját, t. i. a prerogatív writ-eket illeti, ezeket a londoni főtörvényszék, mint az alsóbbfokú

¹⁾ *Wright and Hobhouse* i. m. 219., 220. old.

bírói fórumok legfőbb ellenőrzőhatósága, a király helyett s az ő nevében rendelkezve,¹⁾ az uralkodót megillető diszkrécionális hatalom, vagyis a királyi prerogativa alapján²⁾ bocsátja ki. S minthogy kibocsátásuk az egyetlen egy Habeas corpus parancs kivételével nem ex debito justitiae, vagyis kötelelességszerűleg, hanem legjobb belátás szerint történik,³⁾ ezért nevezik őket a királyi előjogokban gyökeredző s a királyi előjogokat gyakorló kiváltságos bírói parancsoknak, vagyis prerogativ writ-eknek. Minthogy a XIX. század nagy közigazgatási reformját megelőzőleg a közigazgatás teendőit is bírák látták el, a kiváltságos bírói parancsok útján való ellenőrzés a közigazgatásra is kiterjedt s mint a közigazgatás ellenőrzésének különleges módja, a modern önkormányzat kiépítése után is fennmaradt. Változás mindössze annyiban történt, amennyiben az újabb jogfejlődés a prerogativ writ-ek kérelmezésének rendkívüli jogorvoslat jellegét mindinkább megszüntetni s a kiváltságos bírói parancsokat közönséges bírói parancsokká átalakítani törekszik. Az angol jog ezidőszerezt öt kiváltságos bírói parancsot különböztet meg, amelyeket a bennük előforduló legjellegzetesebb jogi műszavak alapján nevez el. Lényegüket s az önkormányzati alakulatok szempontjából való jelentőségüket a következőkben foglalhatjuk össze:

a) A mandamusnak nevezett bírói parancs kibocsátása a főtörvényszéknek csak joga, de nem kötelessége. A mandamust tehát a főtörvényszék diszkrécionális hatalommal bocsátja ki, mégpedig sohasem azért, hogy a magánjogi értelemben vett, hanem mindig azért, hogy a közjogi értelemben vett jogok tiszteletben tartását s a közjogi értelemben vett kötelességek teljesítését kényszerítse ki, de természetesen csak olyanokét, amelyek törvényekben s nem egyéb jogforrásokban gyökereznek. A békebíráknak pl. törvényben gyökeredző kötelességük, hogy az ő jurisdictiojukat gyakorolják. Az önkormányzati alakulatoknak, mint közoktatásügyi hatóságoknak törvényben gyökeredző kötelességük, hogy elemi iskoláikat az 1921-iki reform követelményeinek megfelelően berendezzék. S az összes önkormányzati alakulatoknak törvényes kötelességük, hogy a kölcsöneik törlesztésére szánt alapokba az előre megállapított összegeket évente befizessék. Ha a békebírák, vagy az önkormányzati alakulatok ebbeli kötelességeik teljesítését elmulasztják s ha az ezáltal okozott jogsérelem orvoslásának semmiféle más eszköze nincs, akkor egyrészt a felettes hatóságok, t. i. az illetékes minisztériumok s másrészt az egyénileg érdekelt felek a londoni főtörvényszék King's Bench osztályához fordulhatnak s egy Ófelsége a király nevében rendelkező kiváltságos bírói parancsnak, t. i. mandamusnak kibocsátását kérhetik. E rend-

¹⁾ A kiváltságos bírói parancsok szövege így kezdődik: »Mi György Isten kegyelméből Nagybritannia és Írország egyesült királyságok s a brit gyarmatok királya« stb.

²⁾ Prerogativa alatt azt a legjobb belátás szerint s mindig közérdekből gyakorolható hatalmat értjük, amelyet a király még a mai parlamenti kormányrendszer mellett is gyakorolhat, mert erre parlamentarizmus mellett is szükség van.

³⁾ Fr. J. Goodnow: Comparative administrative Law II. k. 202. old.

kívüli jogorvoslat beadása esetén a bíróság a tárgyalásra határnapot tűz s ha a kérelemnek a tárgyaláskor felhozott indokok alapján helyt adott, megparancsolja az illető bírói vagy közigazgatási szervnek, de anélkül, hogy a köteleesség teljesítésének mikéntjét előírná, hogy köteleességét teljesítse. Azt, aki a mandamusnak nem engedemeskedik, a főtörvényszék széksértés miatt azonnal letartóztathatja s olyan és akkora büntetést róhat rá, amilyet és amekkorát a köteleesség teljesítésének kikényszerítése céljából jónak lát. Ezen kiváltságos bírói parancs jellegével bíró mandamus mellett az újabb törvények egy olyan mandamus természetű bírói parancsot honosítottak meg, amely a régi mandamustól csak abban különbözik, hogy kibocsátása törvényes feltételek fennforgása esetén kötelező. Ilyen mandamusszerű bírói parancsok kibocsátásának a közoktatásügyi és a közegészségügyi közigazgatás terén s akkor van helye, ha az önkormányzati alakulatok a kölcsönszerződésekből folyó köteleességeiket nem teljesítik.¹⁾

b) Ha a békebírák engedélyezési ügyekben s ha a városok és grófságok szervei a közpénzek utalványozásakor, az auditorok pedig a számadások felülvizsgálata alkalmával hatáskörüket átlépnék, avagy az eljárási szabályokat s különösen az érdekelt kizárására vonatkozó szabályokat szándékosan és rosszindulatulag megszegnék, ezen esetekben s az ezekhez hasonló esetekben egy certiorari elnevezésű kiváltságos bírói parancs kibocsátását lehet kérni. A writ of certiorari az angol bírói eljárásnak azon az elvén épül fel, hogy minden bíró a főtörvényszék megbízásából jár el s ép ezért a főtörvényszéknek jogában áll megbízottjainak működését bármikor ellenőrizni s ebből a célból őket irataik azonnali felterjesztésére kötelezni. Minthogy a klasszikus selfgovernment korában a közigazgatás teendőit is bírói szervek látták el, a writ of certiorarit a közigazgatásra is alkalmazták s bár a special case háttérbe szorította, jelenleg is alkalmazzák. S ép ezért, ha a fentjelzett esetekben a certiorari iránti kérelmet előterjesztették, a főtörvényszéknek a koronaügyész kívánságára köteletségében, egyéb felek kérelmére pedig jogában áll az illető szerveket irataik felterjesztésére kötelezni és ezen a révén megbizonyosodni, (certiorari) vajjon a hatásköri, eljárási és érdekeltégi szabályokat betartották-e, vagy sem? Ha nem tartották be, akkor a főtörvényszéknek jogában áll határozataikat a felek meghallgatása után megsemmisíteni.²⁾

c) Ha a békebírák kis és negyedéves ülései hatáskörüket túllépik s ha bármely közigazgatási hatóság az ő hatáskörét a bíróságok rovására ki akarná terjeszteni, a főtörvényszék az érdekelt kérelmére tiltó parancsot, writ of prohibition-t, vagy writ of injunctiont bocsáthat ki s eltilthatja őket a további eljárástól.³⁾

¹⁾ O. Koelreutter i. m. 151., 157., 163., 164. old. Gerland i. m. 757. 761. oldal.

²⁾ Gerland: i. m. 763. old. O. Koelreutter i. m. 165—173. old.

³⁾ O. Koelreutter i. m. 176. old. A writ of injunction Angliában ritkán fordul elő, Amerikában ellenben rendkívül elterjedt. V. ö. Goodnow i. m. 210. old.

d) Ha valaki minden jogcím nélkül látja el egy királyi kiváltságlevél vagy törvény által rendszeresített olyan állásnak a funkcióit, amelynek viselőjét tetszés szerint (at pleasure) elbocsátani nem lehet (ilyenek voltak pl. a szegényügyi felügyelők), — a főtörvényszék a személyesen érdekeltek, illetve a koronaügyész kérelmére legjobb belátása szerint jogosítva van egy quo warranto elnevezésű parancsot kibocsátani. Azokkal szemben, akik egy közjogi testület képviselői gyanánt lépnek fel, a kérelmet csakis az Attorney General, mint a korona megbízottja adhatja be. De bárkitől származzék s bárki ellen irányuljon a kérelem, ha a bíró a kérelemnek helyt ad s a bírói parancsot a király nevében beszélve kibocsátja, a bíró kontradiktórius tárgyalást tart s ennek eredményeképp dönti el, hogy a vita tárgyává tett kinevezés vagy választás érvényes volt-e, vagy sem s következésképp az illetőnek az állás viselésére joga van-e, vagy nincs?

Megjegyezzük, hogy a főtörvényszék certiorarit, vagy tiltó parancsot csak a korona képviselőjének, az Attorney General-nak, illetve a személyesen érdekelt feleknek kérelmére, csakis a még folyamatban levő, tehát még jogerősen be nem fejezett ügyekben s csak akkor bocsáthat ki, ha a feleknek egyéb jogorvoslat rendelkezésükre nem áll.¹⁾

e) Végül, ha a közigazgatási hatóság valakit szabadságában korlátoz, pl. elmebetegség címén gyógyintézetbe szállíttat, a főtörvényszék a személyesen érdekelt felek kérelmére nemcsak jogosítva, de a törvényes feltételek fennforgása esetén kötelezve is van egy writ of habeas corpus-t kibocsátani s ebben elrendelni, hogy a letartóztatott egyén testét elébe állítsák. A közigazgatási szervek a parancsot a kitűzött időpontig feltétlenül végrehajtani tartoznak. Az engedetlenség széksértés, — büntetésének maximuma életfogytig tartó szabadságvesztés. Ha az előállítás megtörtént s a felek meghallgatása után kiderült, hogy a letartóztatásnak törvényes oka nincs, a bíróság köteles elrendelni a szabadlábrahelyezést.

*

Az imént ismertetett bírói parancsokat s az ő révükön a rendes bíróságokat nemcsak a kormány és az érdekelt felek használhatják fel az önkormányzati alakulatok ellenőrzésére, hanem az önkormányzati alakulatok és az egyesek is felhasználhatják a kormány ellenőrzésére. A miniszterek ugyanis épúgy kötelesek tiszteletbentartani a törvényt, mint bárki más. Következésképp, ha a közegészségügyi miniszter aggkori munkásbiztosítási ügyekben olyan határozatot hozott, amely a hatáskörére, vagy eljárására vonatkozó szabályokba ütközik, a miniszterrel szemben épúgy lehet kérni egy certiorari elnevezésű bírói parancs kibocsátását, mint az önkormányzati alakulatokkal szemben.²⁾

¹⁾ U. o. 173., 175. old.

²⁾ J. Redlich i. m. 664. old.

Sőt a főtörvényszék egy tekintetben, t. i. a jogalkotás szempontjából a közegészségügyi minisztert még az önkormányzati alakulatoknál is hatósabban ellenőrizheti. Míg t. i. a főtörvényszék az önkormányzati alakulatok szabályrendeleteinek törvényes voltát csak egyes konkrét jogviták esetén, mint a jogvita eldöntésének előzetes kérdését teheti bírálathoz tárgyává, addig a közegészségügyi miniszter rendeleteinek törvényességét nemcsak egyes konkrét jogviták esetén, mint a jogvita előzetes kérdését teheti vizsgálathoz tárgyává, hanem mint önálló főkérdést is. T. i. ha 50 angol font biztosítékot letétbe helyezett, minden önkormányzati alakulatnak s minden angol állampolgárnak jogában áll bármely közegészségügyi rendeletet a főtörvényszék előtt megtámadni s egy certiorari elnevezésű bírói parancs kiadását kérelmezni. S ha a főtörvényszék a hozzá felterjesztett iratokból s a tárgyalás adatai alapján arra a meggyőződésre jutott, hogy a miniszter a rendelet kibocsátásakor hatáskörét átlépte, avagy az eljárásra, illetve az érdekeltségre vonatkozó szabályokat megsértette, akkor jogosítva van a miniszter rendeletét törvénytelennek nyilvánítani és megsemmisíteni.¹⁾

*

Miután vázoltuk, hogy a rendes bíróságok az önkormányzati alakulatokat és a kormányt a törvények tiszteletben tartására miképen kényszeríthetik, — az alábbiakban a rendes bírói ellenőrzés fogatkozásaira s az adminisztratív ellenőrzésnek a bírói ellenőrzéséhez való viszonyára kell rámutatnunk.

A rendes bírói ellenőrzésnek három nagy fogatkozása van: igénybevétele a felekre rendkívül súlyos anyagi terheket ró; — az eljárás bonyolult és hosszadalmas; — s mint minden bírói ellenőrzés, ugyanúgy az angol rendes bírói ellenőrzés is csak a jogsértések és az ezekkel kapcsolatos érdeksértések orvoslására szorítkozik s az érdeksértéseket egymagukban orvosolni képtelen.

Az imént kiemelt fogatkozásokra kell visszavezetnünk, hogy ha valamely határozat nemcsak jogot, hanem érdeket is sért s ha a tételes-jog a felek tetszésére bízva, hogy a rendes bíróhoz forduljanak-e védelemért, vagy pedig az illetékes miniszterhez, — a felek a rendes bírói jogvédelem igénybevételét a legtöbb esetben mellőzik s a bíró helyett a miniszternél keresnek orvoslást. Az angol jog pl. megengedi, hogy a kerületi auditorok sérelmes határozatait a rendes bíró előtt is meg lehessen támadni egy certiorari elnevezésű bírói parancs kieszközlése útján; — de megengedi azt is, hogy a felek a határozatot a közegészségügyi miniszterhez fellebbezzék. S a felek a két módozat közül rendszerint az utóbbit választják, mert a miniszteri döntés kieszközlése összehasonlíthatatlanul olcsóbb és gyorsabb, mint a bírói döntés kieszközlése, — s mert a miniszter a jogsértés megállapítása esetén azt is megteheti, amit a rendes bíró nem tehet meg, — t. i. a jogi

¹⁾ U. o. 633. old.

konzekvenciák levonásától, méltányosságból eltekinthet. A kerületi auditorok bírói ellenőrzését a miniszter adminisztratív ellenőrzése teljesen háttérbe szorítja.

S ugyanilyen hatást gyakorol a bírói ellenőrzésre az államsegély megvonásának a lehetősége is.

Az angol dotációs rendszer ugyanis mint láttuk szoros összefüggésben van a miniszteri ellenőrzéssel s ehhez képest a miniszter rendszerint csak akkor és oly mértékben ellenőrizhet, amikor és amily mértékben az állam az önkormányzat kiadásainak fedezéséhez hozzájárul. De mivel ma már az önkormányzat kiadásainak közel 50%-át az állam fedezi, az adminisztratív ellenőrzés is megnövekedett, még pedig ugyanabban az arányban, mint az államsegély. S ép ezért, ha az önkormányzati alakulatok megsértik a törvényt, mert a törvényben előírt kötelességeiket nem teljesítik, a minisztereknek igen gyakran áll módjukban a kötelességteljesítés kikényszerítésének két módja, t. i. a mandamus kérése és az államsegély megvonása közt választani. S mivel a mandamus kieszközlése költséges és hosszadalmas, a miniszterek csak a legritkább esetekben fordulnak a rendes bíróhoz s a legtöbb esetben ők maguk kényszerítik az önkormányzati alakulatokat törvényes kötelességeik teljesítésére azzal, hogy az államsegélyt megvonják.

Ezekre az okokra kell visszavezetnünk, hogy a miniszterek, az önkormányzati alakulatok s a jogaikban sértett felek a bírói jogvédelmet összehasonlíthatatlanul kevesebbszer veszik igénybe Angliában, mint a kontinens államaiban.

De bármennyire igaz, hogy a való életben a miniszterek és az önkormányzati alakulatok között a mellérendeltség viszonya mindinkább megszűnik s a miniszterek az önkormányzati alakulatoknak ellenőrző és felügyelő felsőbb hatóságaivá alakulnak át, a rendes bírói ellenőrzésnek a pusztá lehetősége is rendkívül fontos, mert a pusztá lehetőség tudata is sok visszaélésnek és törvénytelenységnek veszi az elejét. S minthogy az elvi jelentőségű fontosabb esetekben mégis csak a rendes bíróságok döntenek, — ma is áll az a mit Gerland a rendes bíró jogállásáról mond.

Az angol közigazgatás ma is a mindenkit egyaránt kötelező közönséges polgári jog uralma s a londoni főtörvényszék bírának joghatósága alatt áll. Ezeknek a parancsait a miniszterektől kezdve a legjelentéktlenebb falusi képviselő testületileg minden közigazgatási szerv köteles végrehajtani úgy, hogy Gerland szavaival élve »Az állami imperium az állam határain belül« — ma is — »a szuverén bíróban, mint az angol államnak a közigazgatás élén álló legmagasabb hatóságban testesül meg.

¹⁾ U. o. 530., 642., 643. old.

²⁾ Az angol főtörvényszék pl. 1903-ban 300, a porosz közigazgatási főtörvényszék pedig 9000 közigazgatási természetű jogvita felett döntött. V. ö. O. Koelreutter i. m. 179. old.

³⁾ V. ö. Ereký I.: A közigazgatási jog és a közigazgatási jogtudomány kialakulása gr. Klebelsberg Kunó emlékkönyv.

Az önkormányzat angol-szász-rendszerének amerikai változatai.

Valamint az önkormányzat kontinentális rendszerének ugyanúgy az angol-szász rendszernek is két ágazata van: az egyik egy egységes államban alakult ki, t. i. Angliában, a másik egy összetett államban, t. i. az észak-amerikai Egyesült Államok területén.

Az amerikai ágazatot az angoltól az különbözteti meg, hogy míg Anglia területén az állami egység szükségképi következménye gyanánt csak egyféle, t. i. a közigazgatási jog körébe tartozó önkormányzat tudott létrejönni, addig az Északamerikai Unió területén az állami egység hiányának szükségképi következménye gyanánt a közigazgatási jogi önkormányzat mellett egy más fajta, t. i. az alkotmányjog körébe tartozó önkormányzat is létrejött.

Ez az alkotmányjogi értelemben vett magasabbrendű önkormányzat, amelyet a német rendszer ismertetésekor országos önkormányzatnak nevezünk, bennünket csak egy szempontból érdekel.

Az északamerikai Uniót alkotó tagállamok ugyanis országos önkormányzatukra támaszkodva épűgy önmaguk szabályozzák a közigazgatási jog körébe tartozó alsóbbrendű önkormányzatot, amint a németbirodalom tagállamai tehették. Következésképp, valamint a még nem egységes Németbirodalomban, ugyanúgy az Unióban is a tagállamok országos önkormányzatára kell visszavezetnünk, hogy a közigazgatási jogi értelemben vett önkormányzatot egység helyett a legmesszebbmenő partikulárizmus jellemzi. Sőt az Unió területén a partikulárizmus még nagyobb arányokat ölt, mint a régi Németbirodalomban, mert míg emennek a területe a 25 állam révén mindössze 25 jogvidékre vált szét, addig az Unió területén a 48 állam a 3 territórium s a kolumbiai kerület révén 52 jogvidéket kell megkülönböztetnünk.

S valamint a régi 25 német, ugyanúgy az 52 amerikai jogterület között is van olyan, amely mint város az önkormányzat szempontjából sajátos különállásra tett szert. De míg a német jog három ilyen városi jogterületet ismert s ezeknek az önkormányzata azért öltött a többi városok önkormányzatánál nagyobb arányokat, mert mindegyikük város és állam volt egyaránt, addig az amerikai jog csak egy ilyen városi jogterületet ismer s ennek, t. i. a kolumbiai kerületnek illetve a vele azonos Washington székvárosnak a külön állása nem abban nyilvánul meg, hogy a többi városnál nagyobb terjedelmű önkormányzata volna, hanem ép ellenkezőleg abban, hogy önkormányzata egyáltalán nincs. Ez a sajátos különállás az oka annak, hogy Washington város szervezetét, szerveinek hatáskörét és az Unióhoz és a tagállamokhoz való viszonyát nem itt, hanem a nagy városokról szóló részben fogjuk ismertetni.

Ami az egyes tagállamok területén kialakult közigazgatási önkormányzatot illeti, valamint a régi németbirodalmi alkotmány és az egyes tagállamok alkotmányai, ugyanúgy az amerikai Uniónak és az ő tagállamainak az alkotmányai is tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyekről a tagállamok törvényhozásai az önkormányzatra vonatkozó törvények alkotásakor alkotmány sértés nélkül el nem térhetnek.

A Németbirodalom és a tagállamok törvényhozásai — mint kimutattuk — kettős célt tartottak szem előtt akkor, midőn az önkormányzatra vonatkozólag bizonyos elveket alkotmányaikba felvették. T. i. egyrészt biztosítani akarták, hogy a községek, a járások és a tartományok önkormányzatát közönséges törvényekkel elkobozni, vagy illuzóriussá tenni ne lehessen s ezért ismerték el, hogy az imént felsorolt önkormányzati alakulatoknak az önkormányzatra joguk van. S másrészt a birodalom az önkormányzat egységes szabályozására s következkép a tagállamok törvényhozói hatáskörének a megcsönkítésére törekedett, — a tagállamok ellenben ragaszkodtak ahhoz, hogy az önkormányzatra vonatkozó jogszabályokat továbbra is ők alkossák; — s e két ellentétes törekvés hatása alatt jött létre az a kompromisszumos megoldás, amely szerint a régi birodalmi alkotmány csak az önkormányzatra vonatkozó legfontosabb kérdések szabályozását utalta a birodalmi törvényhozás hatáskörébe, a többi kérdéseket a tagállamok törvényhozásai szabályozták.

Éles ellentétben a közelmúlt német alkotmányaival, az amerikai Unió s az egyes tagállamok alkotmányai semmiféle az önkormányzatra irányuló s a törvényhozás által tiszteletben tartandó alapjogot¹⁾ el nem ismernek. Sőt ellenkezőleg az önkormányzat amerikai ágazata azon az alapelven épül fel, hogy az önkormányzat nem öncél, hanem csak merő eszköz az államok kezében. Az államok ennek következtében — egyes kivételes korlátozásoktól eltekintve, — elvileg véve úgy szabályozzák az önkormányzati alakulatok szervezetét, hatáskörét s az állami szervekhez való viszonyát, amint jónak látják s a falvaknak, a mezővárosoknak, a városoknak és grófságoknak az önkormányzatra joguk nincs. Az elméletnél is drasztikusabban fejezi ki az amerikai jog álláspontját egy konkrét ügyben hozott ítélet indoklásában az Unió egyik legnagyobb jogi szaktekintélye Dillon bíró. Szerinte: »a városi korporációk eredetüket a törvényhozásnak köszönhetik s minden joguk és hatalmuk a törvényhozástól származik.« »Ez lehelli beléjük az életet. Ép ezért, valamint megteremtette, ugyanúgy megcsönkíthatja és ellenőrzésének vetheti őket alá.« »S ha csak az alkotmánynak valamely korlátozó rendelkezéséből az ellenkező következtetést levonni nem lehetne,

¹⁾ Az egyes tagállamok bíróságai több ízben is elismertek ilyen alapjogot: »an inherent right of local selfgovernment, which the legislature must respect«, — de az Egyesült Államok legfőbb bírósága a szövegben jelzett álláspontra helyezkedett. V. ö. *Th. Reed Municipal Government in The United States* 144. old.

— a törvényhozás — ha ugyan fel lehet tételezni ekkora örültséget és igazságtalanságot — egyetlen egy határozattal akár az összes városi törvényhatóságokat eltörölheti s a városi korporációknak semmiféle eszköz nem áll a rendelkezésükre abból a célból, hogy ezt megakadályozzák.«¹⁾

De bármennyire vitán felül áll, hogy az egyes államok törvényhozásait semmiféle az önkormányzatot kifejezetten biztosító alapjog nem korlátozza, — a törvényhozások az önkormányzat szabályozásakor még sem járhatnak el teljesen úgy, amint nekik tetszik. Bizonyos korlátokat kötelesek tiszteletben tartani s ezek kétfélék.

Az egyik csoportba azok tartoznak, amelyeket az Unió alkotmánya ír elő, — a másikba pedig azok, amelyeket az egyes tagállamok alkotmányai állapítanak meg.

Az Unió alkotmánya s ennek novellái az állampolgári alapjogok egész sorozatát ismerik el azzal, hogy felállítanak bizonyos tilalmakat s kimondják pl., hogy senkinek a tulajdonát megfelelő kártérítés nélkül kisajátítani, senkit a törvény által nyújtott egyenlő jogvédelemből kizárni, vagyis senkinek a rovására a törvény előtti egyenlőség elvét megsérteni nem szabad stb. Minthogy ezen a tilalmak az Unió és a tagállamok törvényhozásait egyaránt kötelezik, sem az Unió sem a tagállamok törvényhozásai nem hozhatnak olyan törvényeket, amelyek ezen tilalmakba, illetve az állampolgári alapjogokba ütköznének; — s minthogy ők maguk sem szeghetik meg e tilalmakat, természetesen nem adhatnak felhatalmazást arra sem, hogy e tilalmakat az önkormányzati alakulatok szegjék meg. Ebből pedig szükségképen következik, hogy a bíróságok a tagállamoknak minden olyan törvényét alkotmány ellenessé nyilváníthatják, amely az önkormányzati alakulatokat kártérítés nélküli kisajátításra vagy pedig arra jogosítaná fel, hogy az iparengedélyek osztogatásánál állampolgár és állampolgár között különbséget tegyenek s ezen a réven a törvényelőtti egyenlőség elvét, illetve bármely más állampolgári alapjogot megsértsenek.

Míg az Unió alkotmánya a tagállamok törvényhozásait az önkormányzatra vonatkozó törvények alkotásánál csak közvetve, vagyis az állampolgári alapjogok révén korlátozza, addig a tagállamok alkotmányai az önkormányzatra s különösen a városi önkormányzatra vonatkozó törvények alkotását közvetlenül is korlátozzák.

Hogy e közvetlen korlátozások mibenlétét tisztázhassuk, — rá kell mutatnunk a városi és grófsági önkormányzat szabályozásának különböző rendszereire.

*

Az amerikai jog szerint ahhoz, hogy valamely község a falusi községek sorából kiemelkedjék és várossá vagyis municipális korporációvá alakuljon át, épügy kiváltságlevélre van szükség, mint az angol jog szerint. De míg

¹⁾ W. B. Munro: The Government of American cities 72. old.

az angol városok az ő kiváltságleveleiket az uralkodótól kapják, addig az amerikai Unió területén a kiváltságlevelek osztogatása a tagállamok törvényhozásainak hatáskörébe tartozik.

A tagállamok már most a XIX. század folyamán a városi kiváltságlevelek osztogatásának öt egymástól lényegesen különböző rendszerét fejlesztették ki.

1. A legrégebbi rendszer vagyis a különleges kiváltságlevelek rendszere szerint a törvényhozás minden olyan község részére, amelyet városi rangra akart emelni, egy-egy külön kiváltságlevelet állított ki; s minthogy minden ilyen kiváltságlevelet törvénybe iktatott, a városok önkormányzatát nem az összes városokra vonatkozó s kivételt legfeljebb a fővárossal tevő országos törvényben egy ú. n. városi kódexben szabályozta, amint ez Európában szokásos, hanem különleges helyi törvényekben. A szabályozás illetén rendszerének kétségtelenül meg volt az a nagy előnye, hogy a törvényhozás a városok szervezetét, az egyes szervek hatáskörét s az állami szervhez való viszonyát nem sablonosan, hanem a különleges viszonyok figyelembevételével állapította meg. De volt e rendszernek egy rendkívül nagy fogyatkozása is, amelyre csak az angol joggal való összehasonlítás tud világot vetni. Az egyes önkormányzati alakulatok különleges helyi viszonyait az angol jog is helyi törvények alakjában veszi figyelembe. De az angol jog a helyi törvények alkotásának céljaira egy egészen különleges, a köztörvények alkotásától lényegesen különböző olyan eljárást honosított meg, amelyet — szinte azt mondhatnánk — a bírói függetlenség és pártatlanság biztosítékaival bástyázott körül. Ez a quasi bírói eljárás teszi lehetetlenné, hogy a pártok a helyi törvények alkotását pártpolitikai célokra használják fel. Az északamerikai egyesült államok törvényhozásai ellenben ilyen különleges eljárást kiépíteni nem tudtak; s következésképp a helyi törvényeket is ugyanazon szabályok szerint alkotják, mint a köztörvényeket s a helyi törvények alkotásánál a pártatlanság biztosítékai teljesen hiányzanak.¹⁾ A biztosítékok hiánya nyújtott módot arra, hogy az egyes államok törvényhozásai, illetve helyesebben a többségben levő politikai pártok a városi önkormányzatba pártérdekből lépten nyomon beavatkozzanak. Csak egy pár jellemző példát hozunk fel. Ha valamely politikai párt az érvényben lévő választói jog alapján a városi választások alkalmával győzni nem tudott az országos választások alkalmával ellenben többségre tett szert, akkor a saját városukban kisebbségben maradt helyi politikusok az országos választásokon győztes saját párthíveikhez, t. i. a törvényhozó testület többségéhez fordultak, elvbarátjaik útján egy új kiváltságlevelet eszközöltek ki s ebben úgy módosították a városi választói jogot, amint az ő érdekeik megkívánták; ha nem a választói jogban, hanem a városi szervezetben volt a hiba, mert a helyi politikusok az ő pártfogoltjaikat a meglevő szabá-

¹⁾ *Th. H. Reed* i. m. 139. old.

lyok alapján a városnál elhelyezni nem tudták, — a helyi politikusok ismét a törvényhozásnak többségben levő politikai pártjaihoz fordultak s anélkül, hogy a város lakossága ebben a kérdésben állást foglalhatott volna, — megváltoztatták a város szervezetét; — ha a tényleges tisztviselők fizetés-emelést vagy az eddiginél több szabadságidőt akartak kiharcolni, avagy ha az elmozdított tisztviselők állásaikba való visszahelyezésüket akarták kieszközölni, ők is a helyi politikusokhoz fordultak s a törvényhozás az ő közbenjárásuk eredményeképp úgy módosította a régi kiváltságlevelet, amint a tisztviselők érdekei megkívánták; ha a vállalkozók a város révén munkához akartak jutni s a város a megfelelő közmunkákat elrendelni vonakodott, a vállalkozók is a helyi politikusokhoz fordultak s az ő kívánságukra a törvényhozás a városi közmunkákat elrendelte s a költségek viselésére a városokat kötelezte; ha egyes érdekcsoportok közműveket akartak létesíteni, de a városok a koncessziót nem adták meg, a helyi politikusok útján az illető érdekcsoportok is a törvényhozáshoz fordultak s ennél eszközölték ki a koncessziókat a város akarata ellenére oly feltételekkel, mint amilyenek az ő érdekeiknek megfeleltek stb.¹⁾

Az imént jelzett visszaélések roppant nagy ellenszenvet támasztottak a különleges kiváltságlevelek rendszerével szemben s az egyre növekvő elégedetlenség egy az amerikai viszonyokat rendkívül jellemző következménnyel járt. Az északamerikai Unió tagállamai ugyanis meglehetősen gyakran jutnak abba a helyzetbe, hogy alkotmányaikat módosítani kénytelenek. A városok ezen kényszerhelyzeteket használták fel arra, hogy a törvényhozó testületek fentjelzett visszaéléseivel szemben védekezzenek s egyre több és több államban harcolták ki az alkotmányok olyan módosításait, amelyek a törvényhozó testületeknek az önkormányzat szabályozására irányuló hatáskörét a legkülönbözőbb irányokban magukban az alkotmánylevelekben korlátozták.

A rendkívül sokféle korlátozás közül csak azt a négy legfontosabb rendszabályt emeljük ki, amelyek az önkormányzat szabályozásának egészen új rendszereit hozták létre.

2. 1851-től kezdve az államoknak közel háromnegyed része vette fel alkotmányába azt a rendelkezést, mely szerint a törvényhozás az egyes városok részére külön kiváltságleveleket nem adhat s az állam minden városának önkormányzatát egyetlen egy általános érvényű kiváltságlevélben — vagyis amint mi Európában mondanánk, — egy általános érvényű városi kódexben köteles szabályozni. Az általános érvényű kiváltságlevél rendszere haladást jelentett annyiban, amennyiben a törvényhozó testületek számára az önkormányzat ügyeibe való beavatkozást legalább is átmene-tileg lehetetlenné tette. De egy rendkívül nagy fogyatkozása volt, amelyre

¹⁾ B. ö. W. B. Munro: The government of the United States 579. old. The government of american cities 73., 74. old.

ismét csak az összehasonlítás vet világot. Európában a városok önkormányzatát általános érvényű városi kódexben szabályozzák; de mivel minden városnak vannak különleges helyi viszonyai, amelyeket a szervezet és hatáskör szabályozásánál okvetlenül figyelembe kell venni, az általános érvényű városi kódexek a szervezetet és a hatáskört csak nagy általánosságban szabályozzák s a helyi viszonyoknak megfelelő különleges szabályokat a törvényhozás vagy különleges helyi törvényekben állapítja meg, de egy különleges kvázi bírói eljárásnak a szabályai szerint mint Angliában; vagy pedig a városokra bízva a különleges viszonyaiknak megfelelő szervezeti és hatásköri szabályok megalkotását, de aképen, hogy szabályrendeleteik adminisztratív tutela alá esnek, mint a többi európai államokban. Az észak-amerikai egyesült államok törvényhozásai e két megoldás egyikét sem fogadták el s a városok szervezetének és hatáskörének legapróbb részleteit is az általános érvényű kiváltságlevelekben szabályozták. Ennek azonban az lett a következménye, hogy a kisvárosok egy sereg olyan tisztviselőt voltak kénytelenek alkalmazni, amilyenekre szükségük egyáltalán nem volt; a nagyvárosok szervezetéből és hatásköréből pedig több feltétlenül szükséges alkotó elem hiányzott. Hogy ez a rendszer mégis közel ötven esztendőn át fennmaradt, ezt az a körülmény tette lehetővé, hogy az általános érvényű kódexek nem zárták ki a lehetőségét a városok osztályozásának. A törvényhozások ezt a lehetőséget használták fel arra, hogy az egyes városok különleges viszonyait az általános érvényű kódex megalkotása után külön törvényekben figyelembe vehessék. T. i. a városoknak oly sokféle osztályát különböztették meg egy-egy állam területén s az egyes osztályokba tartozó városok jellemző tulajdonságait úgy írták körül, hogy nagyon sokszor egy-egy osztályba csak egy-egy város tartozott.¹⁾ Kimondták pl., hogy minden olyan város, amelynek népessége 100.000-en felül van, a mely grófsági székhelyül szolgál, a mely hajózható folyam partján fekszik stb. — a városok második vagy harmadik osztályába tartozik. S ha a különleges helyi viszonyokat figyelembe akarták venni, akkor nem egy névszerint megnevezett városra, hanem a második, vagy harmadik osztályba tartozó városok összességére vonatkozólag rendelkeztek. Az illető osztályba azonban csak egy város tartozott. Mi sem természetesebb tehát, minthogy a hozott törvényt csak alakilag lehetett általános érvényűnek tekinteni, — lényegileg véve egy városra vonatkozó helyi törvény volt. Mivel az amerikai városok közt az ő különleges helyi viszonyaik szempontjából rengeteg sok és nagyjelentőségű eltérés áll fenn, — a bíróságok addig, míg csak ezen különleges helyi viszonyok figyelembevételéről volt szó, vagyis közel ötven éven át nem gőrdítettek akadályokat a tagállamok törvényhozásainak ilyenén eljárása

¹⁾ Ohióban pl. a városokat 11 osztályba sorozták, de a 11 osztály közül 8 osztályba csak 1—1 város tartozott. W. B. Munro: The Government of American Cities 74. old. 2. jegyzet.

elé. Midőn azonban ezt az eljárást visszaélések céljaira kezdték felhasználni, 1902-ben az egész eljárást az alkotmány kijátszására irányuló alkotmány ellenes eljárássá minősítették.

A bíróságok állásfoglalása következtében Illinois és Ohio kivételével¹⁾ az összes többi államok szakítottak az általános érvényű kiváltságlevél rendszerével s egyéb megoldásokkal kísérleteztek.

3. A kompromisszumos megoldás abból állott, hogy a városokat maga az alkotmány sorozta a népesség száma szerint osztályokba s egyrészt lehetővé tette, hogy a törvényhozást a különböző osztályok részére különböző, de mégis általános érvényű kiváltságleveleket állapítson meg s más részt megengedte helyi törvények alkotását is, azzal a megszorítással, hogy a helyi törvények csak akkor léphetnek életbe, ha őket az érdekelt város választó közönsége elfogadja. De ez a rendszer sem vált be. Ha ugyanis a törvényhozás minden apró részletkérdést önmaga szabályoz, akkor semmiféle osztályozás mellett sem lehet — az osztályon belül általános érvényű tehát szükségképen több városra kiterjedő kiváltságlevélben — minden városnak a különleges viszonyait figyelembe venni. Ehhez az osztályozás mellett is különleges helyi törvényekre van szükség. Ezek a helyi törvények azonban nem tudtak életbe lépni a szükséges számban azért, mert az alkotmányok a városok részére a helyi törvényekkel szemben — mint láttuk — vétó jogokat biztosítottak, a vétó jog a törvényhozás és a városok közt ellentéteket támasztott s ezen ellentétek következtében a különleges helyi viszonyokat majd a törvényhozások nem voltak hajlandók figyelembe venni, majd pedig — ha bennük meg volt erre a hajlandóság — a figyelembe vételt a kormányzók, illetve az érdekelt városok vétó joga akadályozta meg.

4. Tizenhat állam alkotmánya tehát egy más rendszert próbált alkalmazni s kimondotta, hogy amely város az ő kiváltságlevelével meg van elégedve, arra továbbra is az ő régi kiváltságlevelét kell alkalmazni; amely városok ellenben kiváltságleveleikkel megelégedve nincsenek, azok a régi kiváltságlevelet hatályon kívül helyezhetik s az új kiváltságlevelet teljes egészében önmaguk állapíthatják meg s következésképp önkormányzatuk szervezetét s az egyes szervek hatáskörét is teljes egészében önmaguk szabályozhatják. Az e célból szükséges indítványt némely államokban a városi választók egy bizonyos százaléka — Coloradóban pl. 5, Washingtonban 25%-a, más államokban a városi tanács, Minnesotában pedig a kerületi törvényszék bírái terjeszthetik a választó közönség elé. S ha a választók többsége az indítványt elfogadta, akkor a választók egy — kicsiben — az alkotmányozó nemzetgyűléshez hasonló bizottságot választanak s ezen 13—15 tagból álló *charter commission* készíti el a város kiváltságlevelének, vagyis a városi *alkotmánynak* a tervezetét. A tervezet kötelező erőre csak

¹⁾ *Th. H. Reed* i. m. 147. old. A későbbi fejlődés folyamán e két államban is módosítottak az általános érvényű kiváltságlevél rendszerén.

akkor emelkedik, ha a választók többsége elfogadta. De van egy néhány állam, amelyben a választók által elfogadott tervezetet vagy a törvényhozáshoz kell felterjeszteni becikkelyezés végett, vagy pedig a kormányzóhoz azért, hogy a kormányzó az ő vétó jogát gyakorolhassa. Ezen államokban tehát a választók többségének beleegyezésén kívül a törvényhozás, illetve a *kormányzó hozzájárulását* is ki kell eszközölni. Az önkormányzat szabályozásának azt a rendszerét, amely szerint a város alkotmányát nem a törvényhozás, hanem maga az érdekelt város állapítja meg, — nevezik *home rule* rendszernek.

Ha a *home rule* rendszer előnyeit és fogyatkozásait fel akarjuk tárni, akkor előbb az amerikai városok lakosságának s az amerikai jogalkotásnak egy-egy jellemző vonását kell kiemelnünk. Az amerikai városoknak olyan polgárságuk, amely a mult intézményeihez ragaszkodnék — nincs; hiszen mennél nagyobb valamely város, annál nagyobb az arányszáma azoknak, akik nem Amerikában születtek, hanem az illető városba *külföldről* vándoroltak be.¹⁾ Minthogy a külföldi származású szavazóknak semmi okuk sincs arra, hogy a városi önkormányzat régi rendszeréhez ragaszkodjanak, a régi kiváltságlevéllel elégedetlen *helyi politikusok* könnyen kieszközölhetnek a választóközönség részéről olyan határozatot, amely a régi kiváltságlevél módosítására, vagy egy teljesen új kiváltságlevélnek a kieszközlésére irányul. Végeredményben tehát a városi lakosság összetétele az oka annak, hogy a városokra vonatkozó törvények alkotása és módosításai az egyes államok törvényhozásait oly rengeteg munkával terhelik meg. Massachussetts törvényhozása pl. az egyetlen Boston városára vonatkozólag 32 év alatt 400, New York állam törvényhozása New York városára vonatkozólag 10 év alatt 390, Illinois állam törvényhozása az összes önkormányzati alakulatokra vonatkozólag egy év alatt 1850 törvényt, Minnesota állam pedig az összes önkormányzati alakulatokra vonatkozólag 34 év alatt 8565 oldalra terjedő 4167 törvényt alkotott, vagyis majdnem kétszerannyi helyiérdekű törvényt tett közzé, mint országos érdekű.²⁾

S hozzájárul ehhez az a sajátosság szellem, amely az amerikai törvényhozást áthatja. Az amerikai törvényhozások felfogása szerint ugyanis a demokrácia legfőbb törekvésének arra kell irányulnia, hogy az államok polgárait ne emberek, hanem törvények kormányozzák. Ezt a célt pedig csak akkor lehet elérni, ha a törvényhozás a rendeletek útján való jogalkotást feleslegessé teszi s minden kérdést a legaprólékosabb részletességgel önmaga törvényben szabályoz. A végletekig vitt aprólékos szabályozás az oka annak, hogy a legkisebb városok kiváltságlevele is 60 nyomtatott oldalra terjed, a legnagyobb pedig t. i. New Yorké egy 1478 oldalas kötetet tesz ki.³⁾

¹⁾ Az arányszám 25 és 54% közt váltakozik.

²⁾ *Th. H. Reed* i. m. 140. old.

³⁾ *W. B. Munro: Municipal Government and administration* I. k. 192. old.

S minthogy minden egyes állam törvényhozása évről-évre az önkormányzatra vonatkozó javaslatok beláthatatlan tömegével kénytelen foglalkozni, a javaslatok nagy száma és a jogalkotás szelleme egyaránt közreműködnek abban, hogy a mennyiséget tekintve a köztörvényhozás a helyi törvények alkotásához képest háttérbe szorul s az önkormányzatra vonatkozó törvényjavaslatok tárgyalása még a legújabb időkben is a törvényhozások munkaidejének majdnem egyharmadát emésztette fel.

Ezeknek az előrebocsátása után a home rule rendszer előnyeit és hátrányait a következőkben foglaljuk össze:

A home rule rendszer előnyös annyiban, amennyiben roppant munkaterhet vesz le a törvényhozások vállairól s ugyanezen munka elvégzését magukra az érdekelt városokra bízta.

Ez pedig nemcsak azért előnyös, mert minden város figyelembe veheti a saját különleges viszonyait, hanem előnyös a város lakosságának politikai nevelése szempontjából is. Mielőtt, t. i. az alkotmányozó bizottságba beválasztott vezető politikusok a városi alkotmány tervezetét elkészítenék, hónapokon át kénytelenek a többi városok kiváltságleveleit tanulmányozni, a többi városok különleges viszonyait a saját városaik különleges viszonyaival egybevetni s ezen a révén a közigazgatást alaposan megismerni.

Ezen előnyökkel szemben a home rule rendszernek két nagy fogyatkozása van.

Míg ugyanis a törvényhozás hatásköre helyi és országos érdekű ügyekre egyaránt kiterjed, s ép ezért a törvényhozás a város hatáskörét a maga egészében szabályozhatja, addig a városok az ő szerveik hatáskörét csak helyi érdekű ügyekben szabályozhatják; a városok részéről eszközölt szabályozása az alkotmánynak tehát csak részleges lehet. De így is rendkívül nagy nehézségekbe ütközik a szabályozás azért, mert a helyi és az országos érdekű ügyeket egymástól elhatárolni csak tételes jogi alapon lehet; az idevágó jogszabályok azonban annyira bonyolultak, hogy a home rule rendszerű kiváltságlevelek alkotói nagyon könnyen tévedhetnek s helyi érdekű ügyként a város hatáskörébe utalhatnak olyan ügyeket, amelyek országos érdekűek. A szabályozás nehézségeit mi sem bizonyítja meggyőzőbben, mint az a tény, hogy a home rule rendszerű kiváltságlevelek megalkotását a bírói jogvédelem lehetősége következtében az érdekeikben sértettek részéről rendszerint a perek egész áradata követi.¹⁾

S ezen felül, nagy hátránya a home rule rendszernek, hogy nagyon sok és túlságosan radikális kísérletezést tesz lehetővé.

5. Ezen hátrányokat akarta kiküszöbölni az önkormányzat szabályozásának ötödik módoszata, t. i. az adoptív kiváltságlevelek rendszere. E szerint az egyes tagállamok törvényhozásai — 1914-ben pl. New York állam törvényhozása a három legnagyobb város kivételével a többi város részére,

¹⁾ W. B. Munro: Municipal Government and administration. I. k. 184. old.

— Massachusset, Észak Carolina, Virginia s némely más állam törvényhozásai pedig a városok összessége részére többféle kiváltságlevelet iktattak törvénybe, amelyek mindegyike a városi önkormányzatnak egy-egy típusát szabályozta s az egyes városokra bízta annak az eldöntését, hogy e különböző kiváltságlevelek közül melyiket akarják, mint az ő viszonyaiknak legmegfelelőbbet elfogadni?

Teljesen kielégítőnek ezt a rendszert sem lehet tekinteni; — de amellett, hogy lehetővé teszi a különleges helyi viszonyok figyelembevételét, — a home rule rendszerrel szemben kétségtelenül nagy előnye az, hogy a köztörvénnyel való összeütközéseket már eleve kizárja, hogy a városi alkotmányok megszerkesztésénél befolyást biztosít az állam számára s hogy véget vet a home rule rendszerrel együtt járó radikális kísérletezéseknek.¹⁾

*

Minthogy az amerikai államok törvényhozásai, a grófsági önkormányzat reformját meglehetősen elhanyagolták, — a grófságokat illetőleg ma is a legrégibb és legkevesbé tökéletes rendszer érvényesül, s az újabb rendszerekkel való kísérletezések csak ritka kivételképen fordulnak elő. A grófságok szervezetét, hatáskörét s az állami szervekhez való viszonyát ugyanis a legtöbb állam területén nem egy az állam valamennyi grófságára kiterjedő grófsági köztörvény, hanem különleges helyi törvények szabályozzák. A szabályozásnak ez a módja azonban a grófságokban épúgy nem vált be, mint a városokban. Egyes államok alkotmányai tehát a szabályozás más rendszereivel kísérleteztek. Több állam alkotmánya kimondja pl., hogy a törvényhozás új grófságokat csak akkor létesíthet s a meglévő grófságok határait csak akkor változtathatja meg, ha ehhez az érdekelt területek választóközönsége hozzájárul. Az alkotmány tehát korlátozza a törvényhozást olyanformán, hogy a választók többsége részére vétő jogot biztosít. California és Maryland alkotmányai még ennél is tovább mennek a törvényhozások hatáskörének korlátozásában, midőn a grófságok szervezetének, hatáskörének s az állami szervekhez való viszonyának szabályozását egyenesen magukra az érdekelt grófságokra bízák s ezen a réven az önkormányzat szabályozásának home rule rendszerét a grófságokra is kiterjesztik.²⁾

*

Ha az amerikai alkotmányoknak az önkormányzatra vonatkozó rendelkezéseit a Hitler-korszak előtti német alkotmányok hasonló tárgyú rendelkezéseivel egybevetjük, a következő rendkívül jellemző eltéréseket állapíthatjuk meg.

¹⁾ V. ö. W. B. Munro: The Government of the Unites States. 101., 579—584. old. U. a. The government of american cities, I. 73—91. old. U. a. Municipal Government and administration. I. k. 175—196. old. Th. H. Reed i. m. 125., 145—160. old.

²⁾ W. B. Munro: The Gov. of the United States. 637. old.

Németországban a nemzeti egységre való törekvés részleges diadala nyilvánult meg abban, hogy a birodalmi alkotmány az önkormányzatra vonatkozó kérdések szabályozását részben a birodalmi törvényhozás hatáskörébe utalta s ezzel a tagállamok törvényhozásainak hatáskörét szükségképpen csorbitotta. Amerikában semmiféle ilyen egységre való törekvésnek a hatását az alkotmányokban kimutatni nem lehet s a törvényhozások hatáskörének korlátozásait egészen más természetű okokra, illetve célokra kell visszavezetnünk.

Amennyiben, t. i. a tagállamok törvényhozásainak hatáskörét az Unió alkotmánya szorítja korlátok közé, ezt a korlátozást arra a körülményre kell visszavezetnünk, hogy az alkotmány felett őrködni hivatott bíróságok, minden olyan törvényt alkotmányellenessé nyilvánítanak, amely az állampolgári alapjogokba ütközik illetve azoknak az önkormányzati alakulatok által való megsértését lehetővé teszi.

Amennyiben pedig a korlátozások az egyes tagállamok alkotmányaiban foglaltatnak, — a korlátozások mint láttuk abból állanak, hogy a tagállamok alkotmányai majd eltiltották a törvényhozásokat helyi törvények alkotásától; — majd vétőjogot biztosítottak az önkormányzati alakulatok részére a helyi törvényekkel szemben; — majd kivették az önkormányzat szabályozását a tagállamok törvényhozásainak a hatásköréből s magukra az érdekelt önkormányzati alakulásokra bírták; — majd pedig meghagyták az önkormányzat szabályozását a tagállamok törvényhozásainak hatáskörében, de azzal, hogy törvényeik kötelező erőre csak akkor tehetnek szert, ha őket az önkormányzati alakulatok is elfogadják. E különböző korlátozások mindegyike a tagállamok törvényhozásainak a visszaélései ellen irányult s azt a célt szolgálta, hogy az önkormányzat szabályozásából kiküszöbölje a politikát.

Minthogy az alkotmányok korlátozásai nem az önkormányzatnak egységes alapelvek szerinti szabályozása érdekében, hanem egészen más okok és célok hatása alatt jöttek létre, ellentétben a német államokkal, az amerikai Unió tagállamaiban az önkormányzatnak semmiféle rendszere kialakulni nem tudott. Sőt ellenkezőleg! Mivel a kiváltságlevelek osztogatásának újabb rendszerei az önkormányzat szabályozása terén az érdekelt önkormányzati alakulatok részére, majd vétőjogot, majd adoptálási jogot, majd home rulet biztosítottak, — 1880-tól fogva napjainkig sehol a világon az önkormányzattal annyit nem kísérleteztek, mint az Unió államaiban s a kísérletek eredményeképp az önkormányzatnak több változata alakult ki az északamerikai Unió területén, mint a földkerekség összes többi államai-ban együttvéve.¹⁾

¹⁾ *Munro* szerint 1880-tól fogva több mint ötven éven át az egyesült államok szerepeltek a földkerekség leglázasabban kísérletező önkormányzati laboratóriumai gyanánt. V. ö. W. B. *Munro*: The Gov. of americites 21., 256. old. U. a. The Gov. of. the Unit. St. 567. old.

A falusi községek és a grófságok önkormányzata.

Míg Európa államaiban egy-két ritka kivételtől — pl. a kommunista Oroszországtól eltekintve — a falusi jellegű területeken mindenütt van falusi önkormányzat s a falusi községeket mindenütt összefoglalják magasabbrendű önkormányzati alakulatokká, t. i. grófságokká, illetve megyékké, mint Angol- és Franciaországban s járásokká és tartományokká, mint Poroszországban — addig az amerikai Unió területén a falusi és a grófsági önkormányzat ily általánosan elterjedni nem tudott.

A falusi és a grófsági önkormányzat szempontjából ugyanis az Unió 48 államát három csoportba foglalhatjuk össze.

I. Az első csoportba Új Anglia 6 állama, t. i. eredetileg New Hampshire, Massachusset, Rhode Island és Conneetitut s a szabadságharc óta Maine és Vermont tartozik. Ezt a csoportot az jellemzi, hogy államai eredetileg csak falusi önkormányzatot ismertek; s a későbbi fejlődés folyamán az ő területeiket is beosztották ugyan grófságokra, de Új Anglia területén a grófságoknak vagy egyáltalán nincs önkormányzatuk, vagy pedig van, de szinte teljesen eltörlődött a falusi községek önkormányzata mellett. E sajátságos jelenség okait a történelmi fejlődésben kell keresnünk. Új Anglia államait az Angliából kiüldözött republikánus érzelmű puritánok telepítették be, akik már szülőhazájukban is hozzászórtak ahhoz, hogy a plébániai kerületek önkormányzata révén a közügyek intézésében részt vegyenek. Minthogy olyan területeket szálltak meg, ahol a földet önmaguk is megtudták művelni, s minthogy munkájuk eredményét a harcias indián törzsekkel szemben örökösen védelmezni voltak kénytelenek, az önvédelem kényszerítette őket arra, hogy ne egymástól messzefekvő tanyákon, hanem falvakká csoportosulva telepedjenek le. Az ekképen kialakult falusi község a lehető legkezdetlegesebb módon szervezkedett. A közügyekben való határozathozatal ugyanis a felnőtt férfiak összességét vagyis az ösgyűlés jellegével bíró falusi gyülekezetet illette meg; — a végrehajtás és a folyó ügyek intézése pedig megosztott egyrészt a 3—7 tagból álló végrehajtó választmány között, amelynek tagjait az ú. n. selectmen-eket, vagyis választmányi tagokat egytől-egyig a gyülekezet választotta; — s megosztott másrészt a falusi község tisztviselői, t. i. a jegyző, az assessorok, az adókievítő és beszédő közegek, a pénztárosok, az útmester, a szegényügyi felügyelők s egy egész sereg egyéb tisztviselő között, akik valamennyien ingyen voltak kötelesek szolgálni s akiknek állásait részben a gyülekezet, részben a választmányi tagok töltötték be.

Ha ezt a rendkívül kezdetleges szervezetet az angol plébániai kerületek szervezetével egybe vetjük, akkor kitűnik, hogy az új angliai falu önkormányzata az angol rendszert követte annyiban, amennyiben az észak-

amerikai falu épúgy nélkülözötte a jogi személyiséget, mint az angol parish;¹⁾ s a jogi személyiség hiányát mi sem bizonyítja meggyőzőbben, mint a bírói gyakorlat, amely a falu adósságát nem a falu, hanem az egyes lakosok adósságának tekintette s ép ezért a falu bármely lakóján be engedte hajtani. Ezen a jogi személyiséget nélkülöző önkormányzat azonban három tekintetben lényegesen különbözött az angol parish önkormányzatától. Míg ugyanis az angol parish tisztviselőit a grófságok békebírái nevezték ki, addig az új angliai falu tisztviselőit — grófságok és békebírák hiányában — a falusi gyülekezet választotta; míg az angol parishban minden hatalom a királyilag kinevezett békebírák kezében összpontosult s az egész szervezet arisztokratikus jelleget öltött, addig az északangliai faluban minden hatalom a gyülekezeti s az egész szervezet demokratikus volt; s végül míg a műveltség magas fokán álló Angliában a tisztviselői teendőket a kötelező ingyenes szolgálat ellenére is kevesen látták el, addig a primitív viszonyok közt élő újangliai faluban a kötelező ingyenes szolgálat elvét csak úgy lehetett megvalósítani, hogy a teendők ellátását egy rengeteg nagyszámú tisztviselői kar tagjai közt osztották meg.²⁾

Az újangliai falunak ez a rendkívül kezdetleges önkormányzata a szabadságharc után is fennmaradt s a falusi községek ahhoz az alapelvhez, amin önkormányzatuk felépült, t. i. az ösgyűlési elvhez, illetve a közvetlen demokrácia elvéhez akkor is ragaszkodtak, amikor már lakosságuk a falusi arányokat messze túlszárnyalta s az ösgyűlések tartását teljesen illuzoriussá tette; — amikor pl. Bostonban 1820 táján a lakosság száma már 40.000-re, a gyülekezet tagjainak a száma pedig 6—7.000-re emelkedett.³⁾ Az ösgyűlésekhez való ragaszkodásnak a XIX. század 30-as éveiben csak a gyáripár által előidézett nagy fellendülés, s ennek nyomán a lakosságnak roppant nagy megnövekedése tudott véget vetni. A falusi községek azonban ekkor sem azt a megoldást fogadták el, amely szerint falvak maradtak volna s az ösgyűlési szervezettel, mint *falusi* községek szakítottak volna; — hanem egy ettől lényegesen különböző megoldást választottak. T. i. mihelyt lakosságuk egy bizonyos számot elért, — a falusi községek sorából kiváltak s mint városok szervezkedtek. S a gyáripár óriási arányú elterjedését s a falusi községeknek városokká való rohamos átalakulását mi sem jellemzi jobban, minthogy 1920 táján Massachusset állam területén a lakosságnak már 94·8%-a, Rhode Island állam területén pedig a lakosságnak már 97·5%-a *városokban* lakott s következésképp a falusi lakosság egy számba is alig vehető törpe kisebbséggé zsugorodott össze. Ennek azonban az önkormányzat szempontjából is nagy volt a jelentősége.

¹⁾ V. ö. jelen munka. I. k. 33., 345. old.

²⁾ F. J. Goodnow: Comparative administrative law. I. k. 170—172. old. James Bryce: La République Américaine. II. k. 242—244. old. J. Lespes: Le gouvernement local aux États Unis. 19., 20., 86. old.

³⁾ W. B. Munro: The Government of American cities. 22. old.

Minthogy minden valamire való falu várossá lépett elő — a falusi községek önkormányzata csak nagyon kis mértékben alakult át, amint ez kitűnik a következőkből.

Új Anglia területén a falusi község alapszerve gyanánt ma is a választók összessége tehát, egy ösgyűlés jellegével bíró falusi gyülekezet szerepel. A gyülekezet épügy, mint a XVII. században — a saját maga által választotta moderator elnöklete alatt évente egyszer, t. i. húsvétkor tartja az ő rendes közgyűlését; s ezen kívül évente még legfeljebb 2—3 rendkívüli ülést tart. A folyó ügyek intézése és a gyülekezet határozatainak végrehajtása az évente választott 3—7 választmányi tagnak s egy-két bizottságnak a hatáskörébe tartozik, akiket munkájukban a község tisztviselői a jegyző, az adószedő, a pénztáros stb. támogatnak. A kisebb falvakban a választmányi és a bizottsági tagok, sőt a tisztviselők is ingyen szolgálnak, a nagyobb községekben fizetést, illetve napidíjat kapnak.¹⁾

A gyülekezet hatásköre ugyanúgy két részre, t. i. a magánjogi és közjogi alapokon nyugvó hatáskörre, s az utóbbi ugyanúgy közigazgatási és kormányzati funkciókká válik szét s a közigazgatási hatáskört a taxatív felsorolás rendszere alapján ugyanúgy a törvényhozás szabályozza, mint a mai Anglia falusi községeiben. De van egy lényeges eltérés. Míg az angliai falusi községek ma magánjogilag és közjogilag egyaránt jogi személyek, addig az új angliai falunak a XIX. század elejétől fogva meg van ugyan a képessége arra, hogy mint magánjogi értelemben vett jogi személy vagyont szerezzen s felperesi és alperesi minőségben perbe szálljon, de közjogilag a falut jogi személynek tekinteni nem lehet. Az új angliai falunak ugyanis a tételes jogrendelkezései szerint saját belügyei nincsenek; s akár a közegészségügyi, az út- és hídügyi vagy a szegényügyi közigazgatás terén fejt ki működést, akár adót vet ki és hajt be, akár szabályrendeleteket alkot, mindig országos érdekű funkciókat lát el; s bár a végrehajtáshoz szükséges szervezetet az ő saját gyülekezete választja, jogilag nem a maga, hanem az állam számára választ tisztviselőket. Ezért helyezkedik az amerikai bírói gyakorlat arra az álláspontra, hogy a falu közjogilag épügy csak területi egysége az állami közigazgatásnak, mint ahogy a törvényszékek is csak területi egységei az igazságszolgáltatásnak. De mivel a törvényszékeknek még magánjogi személyiségük sincs, a faluban ellenben, a municipális korporációknak ezt az egy jellemvonását feltalálhatjuk, az amerikai jog a falut is municipális korporációnak tekinti, de nem valóságos, hanem csak kvázi municipális korporációnak.

Ha az új angliai falunak jelenlegi önkormányzatát a szabadságharc előtti önkormányzatával egybevetjük, akkor mindössze egy, de rendkívül jellemző változást állapíthatunk meg. Bármennyire háttérbe szorul a falu

¹⁾ James Bryce: La République américaine. II. k. 248—251. old.

²⁾ F. J. Goodnow: Comparative administrative Law I. k. 174., 175. old.

a város mellett, a jogi személyiség irányában való fejlődés megindult; az új angliai falu magánjogilag már jogi személy s csak idő kérdése, hogy mikor alakul át közjogilag is jogi személlyé?¹⁾

*

Új Anglia államainak területén a közigazgatás teendőit eredetileg részint az állam, részint a falusi községek látták el. Ez alól a szabály alól csak az igazságügyi közigazgatás vétetett ki, amelynek teendői nem állami, vagy falusi, hanem grófsági szervek hatáskörébe tartoztak. Bár a grófságok hatáskörét a későbbi fejlődés folyamán kiterjeszteni iparkodtak, az új angliai grófságokat a közigazgatásra vonatkozó hatáskörüik szempontjából ma is a falusi és városi községek túlsúlya jellemzi. Új-Anglia államaiban ugyanis a grófságok hatásköre ma is csak a bírósági épületek és fogházak karbantartására, a községeket összekötő utak és ezek hídjainak a megépítésére és fenntartására s engedélyek adományozására szorítkozik s magukra a községekre csak annyiban terjed ki, amennyiben a grófságok a grófsági közigazgatás költségeit előirányozhatják s a költségek fedezése céljából a községekre adót vethetnek ki.²⁾

A grófságok szervei még sokkal inkább állami szerveknek tűnnek fel, mint a falusi szervek. A falusi községeknek ugyanis van egy ösgyűlésjellegű alapszervük s a falusi önkormányzat összes egyedi és testületi szerveit ez az alapszerv, t. i. a gyűlekezet választja. A grófságoknak ellenben sem ilyen ösgyűlésjellegű alapszerveik, sem képviselőtestületeik nincsenek. A legtöbb új angliai állam grófságainak csak három-három grófsági biztostól álló County Board-jaik vannak. S bizonyítékaul annak, hogy a grófsági biztosok állami szervek, a biztosokat mindössze három államban választják a grófságok választóközönségei. Rhode Islandban és Connecticutban már nem ezek, hanem az állam törvényhozó testületei választják őket, mégpedig minden évben egyet-egyet három esztendőre. Vermont állam területén pedig a grófságoknak még biztosaik sincsenek s hatáskörüket a grófsági törvényszékek kiegészítőbírái látják el.³⁾ Ellentétben a falusi gyűlekezetek tagjaival és a falu tisztviselőivel, a grófsági biztosok nem ingyen szolgálnak, hanem épúgy, mint az állami hivatalnokok, állandó és rendszeres fizetést kapnak.

*

II. Míg Új-Anglia államaiban eredetileg csak a falusi önkormányzat tudott kialakulni s a grófsági önkormányzat eredetileg teljesen hiányzott, addig egy másik államcsoportban, t. i. a déli államokhoz tartozó Georgiában, Virginiában

¹⁾ V. ö. J. Lespes i. m. 87., 179. old.

²⁾ J. Bryce i. m. II. k. 253. old.

³⁾ U. o. 35., 36. Fr. J. Goodnow i. m. I. k. 186. old., 187. old.

s észak és dél Carolina területén ép megfordítva, eredetileg csakis a grófsági önkormányzat tudott kialakulni s a falusi önkormányzat szinte teljesen hiányzott. S ez a sajátságos ellentét is a történelmi fejlődésben gyökeredzik. A 4 déli állam területén ugyanis gyarmatosok gyanánt olyan — valamikor az előkelőbb társadalmi osztályokhoz tartozó kalandorok telepedtek le, akik szülőházájukban, t. i. Angliában a plébániai kerületek önkormányzatában egyáltalán nem vettek részt. S letelepültek békés természetű indiánok által lakott olyan területeken, ahol a nagy forróság miatt ők maguk földjeik megművelésére nem vállalkoztak s a megművelés céljából rabszolgákat alkalmaztak. A gyarmatosok ennek következtében nem csoportosan, t. i. falvakba tömörülve telepedtek le, mint Új-Angliában, hanem minden gyarmatos egy-egy külön tanyát alapított, amely a szomszédos tanyáktól több mérföldnyi távolságra került el s a későbbi fejlődés folyamán nagybirtokká alakult át. A letelepedés ilyen módja vonta maga után, hogy a déli államokban egy arisztokratakus érzelmektől áthatott, félig feudális társadalom keletkezett s ez a demokratikus falusi szervezkedést mellőzve, részint plébániai kerületek, részint grófságok alakjában szervezkedett. A plébániai kerületekben azonban a hívők közgyűlései csakhamar olyan arisztokratikus testületekké alakultak át, amelyek a tagjaikban beálló hiányt cooptatio útján önmaguk pótolták s ennek következtében, mint zárt testületek, az önkormányzat szempontjából épúgy értéktelenekké váltak, mint a seelect vestry-k Angliában. Ami pedig a grófságokat illeti, ezeknek a szervezete és hatásköre ugyanúgy alakult, mint Angliában s különbség mindössze annyiban volt, amennyiben a grófsági Lieutenant-eket, a békebírákat, a sheriffeket, az angol király helyett, a coronereket pedig a választóközönség helyett az egyes gyarmatok kormányzóit nevezték ki.¹⁾

III. Az északangliai és a déli államok közti ellentétet a központi államok, t. i. New-Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maiyland és New-York hidalták át. Egy néhány holland eredetű falutól eltekintve, eredetileg ezeknek a területén is csak grófságok jöttek létre, épúgy, mint a déli államokban. De mivel ültetvényes arisztokrácia úgy, mint délen, kialakulni nem tudott, a fejlődés is más irányba terelődött, mint a déli államokban. Abban az arányban ugyanis, amint a központi államok ipara és kereskedelme felvirágzott s népsűrűségük is mind nagyobb lett, — grófságaik területét csakhamar falvak hálózta be s a kizárólag falusi vagy kizárólag grófsági önkormányzatot ismerő új angliai, illetve déli rendszer mellett egy új rendszer jött létre, az úgynevezett vegyesrendszer, amely az előbbi kettőtől a következőkben különbözött. A vegyesrendszert követő államokban az önkormányzat mindkét válfaja, t. i. a falusi és a grófsági önkormányzat is kialakult; de az államok egy részében, t. i. Pennsylvániában, New-Yerseyben és New-York állam terü-

¹⁾ F. J. Goodnow i. m. I. k. 190—192. old. J. Bryce i. m. II. 245. old. J. Lespes i. m. 21. old.

letén a grófsági önkormányzat fejlődött ki erőteljesebben a falusi önkormányzat rovására. A fejlődésbeli különbség néhol a szervezetre is kihatott s Pennsylvániában pl. abban nyilvánult meg, hogy a falusi községek lakói közgyűlésekre sohasem gyűltek össze s következőkép a falu legfontosabb alapszervé a falusi gyülekezet kialakulni nem tudott. A falvak lakossága egyszerűen megválasztotta a tisztviselőit s többé a falu közügyeivel nem foglalkozott.

De módosult a falusi szervezet New York állam területén is, bár itt már a falura nézve kedvezőbben.

New York állam területén ugyanis egy 1681-ben alkotott törvény szerint minden falusi gyülekezet köteles volt az Új-Angliában szokásos falusi tisztviselőkn kívül egy ú. n. felügyelőt is választani. Ez reform volt a falusi önkormányzat szempontjából is, mert a felügyelők voltak hivatva falvaik közigazgatását ellenőrizni. De a reform elsősorban és legfőképen a grófsági szervezetre gyakorolt döntő befolyást. New York állam törvényhozása ugyanis 1691-ben a falusi községek felügyelőiből minden egyes grófságban egy-egy grófsági tanácsot szervezett s a kinevezett békebírák egész közigazgatási és kormányzati hatáskörét erre az új testületi szervre, t. i. a falvak képviselőiből megalakított grófsági tanácsra ruházta át.

Míg a sűrűnépességű New York állam területén a grófsági önkormányzat felügyelői rendszere alakult ki, addig a ritkább népességű Pennsylvánia területén, ahol a falvak szervezete sokkal kezdetlegesebb volt, a grófságok választói minden egyes grófság részére 3—3 biztost választottak; — s minthogy a választott biztosok csakhamar a békebírák egész közigazgatási és kormányzati hatáskörét magukhoz ragadták, Pennsylvánia területén alakult ki 1695. táján a grófsági önkormányzatának az a rendszere, amelyet biztosi rendszernek szoktak nevezni.

Szervezetileg mindkét rendszer megegyezik abban, hogy népképviseleti alapon jön létre; — ellenben lényegesen különböznek egymástól abban, hogy míg a grófsági tanács a felügyelői rendszer szerint a falvak képviselőiből alakul meg s mint sok tagból álló szerv, valóságos képviselőtestület gyanánt szerepel, addig a biztosi rendszer szerint a grófsági tanács tagjait maga a grófság választja s minthogy csak 3 tagot választ, tulajdonképen nem képviselőtestületet, hanem egy, ezt helyettesítő bizottságot szervez.

Bármily nagy legyen a felügyelői és a biztosi rendszer között az eltérés, a grófságok hatáskörét mindkét rendszer szerint a törvényhozás szabályozza s a hatáskörükbe tartozó ügyeket nem az elvi általánosítás, hanem a kiemerítő felsorolás rendszere alapján állapítja meg.

A grófsági tanácsok hatásköre ugyanúgy magánjogi és közjogi alapokon nyugvó hatáskörre s az utóbbi ugyanúgy közigazgatási és kormányzati funkciókra válik szét, mint Angliában. A hatáskör ezen különböző részei közül a közigazgatási hatáskör minden egyes állam területén, sőt majd minden egyes grófságban más és másképen alakul, de legtöbbször a köz-

igazgatás következő ágait foglalja magában: az igazságszolgáltatással kapcsolatos teendőket, t. i. a bírósági épületek és fogházak építését és fenntartását, a rendészetet, az egyenesadók kivetését, behajtását és az állam, a grófságok és a községek közötti szétosztását, az utak és hidak építését és fenntartását, az elemi iskolák építését és fenntartását s a szegényügyet.

Ami pedig a kormányzati hatáskört illeti, éles megkülönböztetést kell tennünk, egyrészt a biztosí és másrészt a felügyelői rendszer szerint szervezett grófságok között. Amazok a falusi községek felett ellenőrzést és felügyeletet nem gyakorolnak, emezeknél ellenben a községek feletti ellenőrzés és felügyelet szerepel a hatáskör egyik legértékesebb része gyanánt.

Az imént jelzett eltérésektől eltekintve, mindkét fajta grófság kormányzati funkciói azonosak. Egyetlen egy funkciójuk van, amelynek gyakorlása szempontjából a grófságok az európai államok hasonló alakulataiból s egyes ritka kivételektől eltekintve az amerikai városoktól is eltérnek. Míg t. i. emezekben más szerv látja a költségvetés megállapításának és az öndadóztatásnak a funkcióit s más szerv az utalványozás funkcióit, addig az amerikai grófságokban e különböző természetű funkciók mindegyikét ugyanazon egy szerv, t. i. a grófsági tanács látja el.¹⁾

A tanács végrehajtószervei gyanánt a grófság tisztviselői szerepelnek, akiket minden kvalifikációtól eltekintve, közvetlenül a nép, vagyis közvetlenül a grófság választói választanak, mégpedig a spoil systemnek megfelelően. A választásokon győztes párt ugyanis a tisztviselői állásokat zsákmánynak tekinti s a legyőzött párt tisztviselőit elmozdítva, a saját párthívei közt osztja szét.

Az ekképen megválasztott tisztviselőknek fizetésük rendszerint nincs, s készkidásaikat az Európában már rég elavult sportularendszer szerint a felektől szedett olyan illetékekből és díjakból fedezik, amelyekről soha senkinek el nem számolnak.

Amennyiben a grófságok tisztviselői törvényellenes magatartásukkal kárt okoznak, a grófság az okozott kárt csak egy esetben tartozik megtéríteni, akkor t. i., ha a tisztviselő a grófságnak, mint magánjogi értelemben vett jogi személynek a szerve gyanánt járt el. Közjogilag a grófságok az állam szervei s mint ilyenek semmiféle vagyoniilag felelősséggel nem tartoznak.²⁾

*

Azok a mélyreható különbségek, amelyek a déli és a központi államok közt a falusi és a grófsági önkormányzat szempontjából fennállottak, az amerikai szabadságharc után is éreztették hatásukat.

¹⁾ *Fr. J. Goodnow* i. m. I. k. 182. old.

²⁾ *V. ö. J. Lespes* i. m. 206., 29. old. *W. B. Munro*: *The Government of the United States* 646. old.

Falusi önkormányzat e két államcsoport területén ma is csak a központi államokban van, de itt sem éri el azt a színvonalat, amelyet Új-Anglia falusi községei elértek. A déli államokban pedig a falusi önkormányzat gyökeret verni ma is képtelen. A falusi önkormányzat sorsának ezt a sajátos alakulását két okra kell visszavezetnünk. Az egyik ok abból áll, hogy a falusi községek mihelyt a népszerűségnek egy bizonyos fokát eléri, New York állam területén pl. mihelyt 1 négyzetmérföldnyi területen legalább 300 ember lakik, rögtön kiváltságlevélért folyamodhatnak a törvényhozáshoz, behozhatják a népképviselői rendszert s a falusi községek sorából kiválva vagy mezővárosokká, vagy városokká, de mindkét esetben teljesjogú municipális korporációkká alakulhatnak át. A másik ok pedig abból áll, hogy az amerikai államok törvényhozásai nagy előszeretettel osztják be a grófságok területét olyan önkormányzattal felruházott kerületekre, amelyek — épúgy, mint Angliában, az ú. n. ad hoc hatóságok — a közigazgatásnak sokféle feladata közül csak egyet-egyet vannak hivatva megoldani. A közigazgatásnak ez a szétforgácsolása a különböző ad hoc hatóságok közt Amerikában is azzal az eredménnyel jár, amellyel Angliában. Az ad hoc hatóságok miatt a falu megfelelő hatáskörre szert tenni nem tud s a falu csak földrajzi fogalom, de jogilag jelentősége nincs.¹⁾

Míg a falu szervezete és hatásköre ott, ahol jogilag is jelentőségre tudott szert tenni, az Angliától való elszakadás óta szinte alig változott, addig a grófságokat illetőleg a következő módosulásokat kell kiemelnünk.

a) Akár a déli, akár a központi államokat tekintjük, az államok mindegyike szakított a kinevezési rendszeren felépülő angol grófsági önkormányzattal s az államok vagy a new-yorki felügyelői rendszert, vagy a pennsylvániai biztosí rendszert fogadták el.

b) A grófsági választói jogot minden állam törvényhozása kiterjesztette, mégpedig olyan mértékben, hogy a választói jog mindenütt általánossá lett.

c) Az Unió alkotmányának hatása alatt, a nép által való közvetlen választás elvét nemcsak a grófsági felügyelőkre és biztosokra, hanem a fontosabb tisztviselőkre, t. i. a sheriffekre, a grófsági főjegyzőkre, az ügyészekre s a szegényügyi felügyelőkre is kiterjesztették; — sőt nem egy államban magába az alkotmányba is felvették azt a rendelkezést, hogy a grófsági tisztviselőket — a közvetlen demokrácia elvének megfelelően — a népnek kell választania.

d) A különböző államok törvényhozásai 1801-től, illetve 1829-től kezdve, valamint a falvakat, ugyanúgy a grófságokat is felruházzák azzal a képességgel, hogy vagyont szerezzenek s szerveik útján szerződéseket kössenek s felperesi vagy alperesi minőségben perbeszáljanak. A grófságok ennek következtében épúgy jogi személyekké alakultak át, de a legújabb időkig csak magánjogilag s épúgy a kvázi municipális korporációk közé

¹⁾ V. ö. *Fr. J. Goodnow* i. m. I. k., 219. old.

soroztattak, mint a falusi községek. De a fejlődés a grófságokat illetőleg is arra mutat, hogy előbb vagy utóbb, de valamennyi grófság közjogilag is jogi személlyé fog átalakulni. Maryland törvényhozása ugyanis teljesen szakított a jogi személyiséget nélkülöző önkormányzat angol rendszerével, midőn megengedte, hogy a grófságok épúgy szert tehessenek kiváltságlevélre s kiváltságlevelüket a home rule rendszernek megfelelően épúgy maguk készíthessék el, mint a városok. Ez az engedély a grófságokat a városokkal egyenlő természetű korporációkká, vagyis kvázi municipális korporációkból *valóságos municipális korporációkká* alakította át. Több más államban pedig maga az alkotmány törli el a grófságok és a városok közt a múltban fennállott eltéréseket s magában az alkotmányban nyilvánítja ki, hogy ezentúl, valamint a városokat, ugyanúgy a grófságokat is teljes jogú municipális korporációknak, vagyis magánjogilag és közjogilag egyaránt jogi személyeknek tekinti. Ez a rendkívül nagyjelentőségű változás azt jelenti, hogy míg régebben a grófságok hatásköre csak országos érdekű ügyekre terjedt ki s ép ezért, ha a grófság ügyeinek intézése céljából tisztviselőket választottak, akkor nem grófsági, hanem állami tisztviselőket választottak, — addig jelenleg a grófságok, mint valóságos municipális korporációk, az államtól közjogilag is különböző jogi személyeknek tekintendők; mint ilyeneknek, nekik is vannak helyi érdekű belügyeik; s tisztviselőket választva épúgy nem az állam, hanem a maguk számára választanak tisztviselőket, mint a városok.¹⁾

*

A szabadságharc befejezése után 1801 körül kezdett az Unio terjeszkedni keletről nyugat felé. A terjeszkedés azzal az eredménnyel járt, hogy az Unio államainak száma 13-ról 48-ra, területe 830.000 négyzetkilométerről 9,383.000 négyzetkilométerre, vagyis majdnem akkorára nőtt, mint egész Európa, lakossága pedig 106 millióra emelkedett. Ez a páratlanul nagyszabású fejlődés az önkormányzatra is kihatott. Azok az embertömegek ugyanis, amelyek az északangliai, a központi és a déli államoktól nyugatra vándoroltak s letelepedésükkel kezdetben új territoriumoknak, később új államoknak vetették meg az alapját, — egy szülőhazájuk nyugati határaival egyenlő szélességű fronton előrenyomulva, az önkormányzatnak otthon megszokott rendszereit is magukkal vitték. De csakhamar elkövetkezett az az idő, amikor már nemcsak a régi államok lakói vándoroltak keletről nyugatra, hanem az új államok lakói egymás területére is átvándoroltak. S ekkor egy sajátságos küzdelem alakult ki azok között, akik az önkormányzat különböző rendszereihez voltak hozzászokva. Csak egy példát hozunk fel. Illinois területét a Kentucky és Tennessee államokból átvándorolt olyan gyarmatosok telepítették be, akiknek ősei déli államokból származtak, mi

¹⁾ V. ö. J. Lespes i. m. 32., 33. old.

sem volt természetesebb tehát, minthogy az újonnan betelepített területeket épügy, — mint eredeti hazájukban, t. i. a déli államokban, — grófságokra osztották be. De lassankint mind nagyobb számmal telepedtek le közöttük újangliai bevándorlók s ezek oly nagy erővel követelték a grófságok területének falvakra való beosztását, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlés 1848-ban kénytelen volt követeléseiknek eleget tenni s magában az alkotmányban biztosítani azt a jogot, hogy területüket falusi községekre oszt-hatják be.¹⁾

A különböző rendszerekért folytatott küzdelem majd mindig kompromisszusos megoldásokra vezetett s a kompromisszumoknak az lett az eredményük, hogy az önkormányzat három rendszerének, t. i. az északangliai, a központi és a déli rendszernek már 1820 táján 12 új változata alakult ki. A változatok száma az Unio növekedésével arányosan folyton-folyvást emelkedett. S a különböző változatok kialakulására döntő befolyást gyakorolt az a körülmény, hogy az Unionak nagyságban Európával vetekedő területén 350 millióval kevesebb ember lakik, mint Európában s ezen aránytalanul ritkább népességnek is 51·4%-a városokban lakik s a falusi jellegű területek népessége az óriási kiterjedés ellenére is alig múlja felül az 50 milliót.

A kontinensek arányaival vetekedő roppant nagy kiterjedés s az aránytalanul csekély falusi népesség sajátságos ellentéteket szül.

Az amerikai Unio 48 államának 3000 grófsága van. De a rengeteg nagyszámú grófság közt terület és népesség szempontjából roppant nagy eltérések állanak fenn. Bristol-grófság területe pl. egy tizedrésze sincs Szeged város területének, Custer-grófság ellenben majdnem kétszerakkora, mint az egész Dunántúl. Cochran-grófságnak Texasban 1920-ban mindössze 65 lakója volt, Cook grófságnak a lakossága ellenben a 3 milliót is túlhaladta stb. S betetőzi ezen abnormitásokat az a körülmény, hogy az Unio területének közel öthatod részében a grófságoknak természetes határaik nincsenek s a grófságok a térképen, mint kisebb-nagyobb négyzetek jelennek meg,²⁾ amelyeket, ha a népesség sűrűbb lesz, mind több és mind kisebb grófságokra bontanák szét. Legjellemzőbb Illinois területbe osztása, ahol nemcsak a grófságoknak vannak ilyen vonalzóval a térképen kijelölt határaik, hanem a községek határai is ugyanily mesterkéltek, a községi határ ugyanis pontosan 6 négyzetmérföld minden községben egyaránt.

Mindez csak azért lehetséges, mert az Unio népességéből a vele majdnem egyenlő nagyságú Európa népességéhez képest egy 350 milliónyi embertömeg még hiányzik s a falusi jellegű területek az európai viszonyokhoz képest üresek.³⁾ S jórészt erre az ürességre kell visszavezetnünk, hogy a falusi

¹⁾ J. Bryce i. m. II. k., 257. old.

²⁾ »Dans les cinq sixièmes de l'Union chaque comté forme une carré sur la carte» J. Bryce i. m. II. k., 280. old.

³⁾ V. ö. J. Bryce i. m. II. k. 262., 263. W. B. Munro: The Government of the United States. 637. old. J. Lespes i. m. 35., 26. old.

községek rovására s részint ezeknek a hiányában roppant elterjednek az angol ad hoc hatóságokhoz hasonló olyan önkormányzati alakulatok, amelyek nem az általános közigazgatás céljait szolgálják, hanem csak egy-egy célt vannak hivatva megvalósítani. Ilyenek pl. az elemi iskolai, az útügyi, a közegészségügyi, az öntöző, a lecsapoló kerületek stb. E különböző ad hoc hatóságok területi egységei közül az elemi iskolai kerületeknek van a legnagyobb jelentőségük. Ezek mintegy magvai a jövőbeni községeknek s ha a népesség már elég sűrű, a falusi községek területe gyanánt rendszerint egy-egy elemi iskolai kerületet jelölnek ki. Az ad hoc hatóságok elszaporodása következtében az önkormányzati alakulatok száma is meglepően nagy arányokat ölt. Az Unio 48 állama közül csak egynek, t. i. a 140.000 négyzetkilométer nagyságú Illinois államnak a területén a 72 városon és a 800 mezővároson kívül 102 grófságnak, 1400 falusi körzetnek, 800 csatornázó és 12.000 elemi iskolai kerületnek s ezenfelül szinte beláthatatlanul sok útügyi, közegészségügyi és egyéb rendeltetésű kerületnek van önkormányzata, úgyhogy az önkormányzati alakulatok száma ezen egyetlen egy állam területén 20.000-re, az önkormányzati tisztviselőinek száma az egyetlen Cook-grófság területén 2500-ra s az egész állam területén közel 240.000-re, vagyis az állam egész lakosságának közel $\frac{1}{10}$ részére emelkedik.¹⁾

S végeredményben a roppant ritka népesség az oka annak is, hogy a falusi s különösen a grófsági önkormányzat az európai államok falusi községeinek grófságainak és megyéinek az önkormányzatával szemben, mint egy rég letűnt kor visszamaradt és elavult önkormányzata tűnik fel. Ez az önkormányzat különösen az új államok területén kevés, de szakképzett és rendszeresen fizetett hivatalnok helyett, az ingyen, illetve sportuláért dolgozó tisztviselők óriási tömegeit foglalkoztatja; — tisztviselőit minden egyes választás alkalmával a politikai pártok önkényének dobja oda; — s a grófságot teszi meg az amerikai politika világának sötét kontinensévé, azzá az ősvadonná,²⁾ amelynek területén a demokrácia egy láthatatlan uralkodó, t. i. a helyi kortesgépezet önkényének esik áldozatul.

Magasabb színvonalú modern önkormányzatot csak a műveltebb és népesebb államokban találhatunk. S ezek sorra szakítanak azzal a rendszerrel, amely a grófságban pusztá területbeosztást lát. A grófságokat a municipális korporációk jogaival ruházzák fel, sőt a kaliforniai alkotmány azt is megengedi, hogy akárcsak a home rule rendszerű városok, a grófságok is önmaguk szabályozhassák alkotmányaikat.

S rendkívül jellemző, hogy a legtöbb grófság, amely alkotmányát önmaga szabályozza, az ingyen szolgáló laikus tisztviselők óriási seregeit

¹⁾ W. B. Munro: The Government of the United States. 654—656. old. J. Bryce i. m. II. k., 356. old.

²⁾ The country ... the jungle ... the dark continent of american politics. W. B. Munro i. m. 644., 656., 646. old.

elbocsátja, helyettük kevés számú és rendszeresen fizetett hivatalnokokat alkalmaz, hivatalnokait a felebbvalóik önkényével szemben védelembe veszi, a hivatalnokokat nem a nép által, hanem a County Board-dal választatja s egy olyan minden ízében modern önkormányzati rendszert honosít meg, amely a grófságot a pusztá területbeosztások közül kiemeli s az államon belül, mint önálló léttel bíró közjogi jogi személyeket szervezi meg.¹⁾

A városi önkormányzat. Az amerikai városok osztályozása.

Ellentétben a francia-belga joggal, az angol jog éles megkülönböztetést tesz egyrészt a falu és a város s másrészt a falunak és a városnak különböző kategóriái közt. S bár a népesség a XIX. század folyamán oly nagy arányokban özönlött a városokba, hogy a falu és a város közti átmeneti alakulatok egytől-egyig a szó valódi értelmében vett városokká alakultak át s ép ezért a mezővárosok kategóriája Angliában megszűnt, az angol jogot ma is a városok nagyszabású tagozódása jellemzi. Hiszen az angol jog a három fővárosi típuson kívül három vidéki, összesen tehát 6-féle városi típust ismer.

Valamint az angol, ugyanúgy az amerikai községi önkormányzat is a falu és a városféle megkülönböztetésen épül fel, de a következő eltérésekkel :

1. Az amerikai falu elmaradottságának egyik legfőbb okát abban láttuk, hogy mihelyt a falvaknak a mérföldenkénti népsűrűsége a 2—300 lelket eléri, a falusi községek a falvak sorából rögtön kiválnak s village-ekké, borough-kká alakulnak át.

Az amerikai jog ennek következtében a városoknak két kategóriáját különbözteti meg : az egyikbe 10.000 olyan község tartozik, amelyek mintegy átmenetet alkotnak a falu és város között s ez a 10.000 village, illetve borough felel meg az Angliában már megszűnt városi típusnak, t. i. a mezővárosnak. A másik kategóriába pedig 1467 olyan község tartozik, amelyeknek a népessége 1920. táján az ötezer lelket is meghaladta s amelyek kulturális és gazdasági fejlettségük alapján egyaránt a szó valódi értelmében vett városoknak tekinthetők. Ezeket nevezi az amerikai jog cityknek s ezek felelnek meg a mai Anglia városainak.

2. A mai angol városok különböző típusai egymástól elsősorban és legfőképen a grófsághoz való viszonyuk szempontjából különböznek. A városi járássá való szervezkedés ugyanis a grófság hatáskörében semmiféle változást elő nem idéz, mert a városi járást semmiféle exempció meg nem illeti. A municipális várossá való szervezkedés már változást idéz elő a grófság hatáskörében, mert a municipális város a grófság hatáskörének egy

¹⁾ *Jules Lespes* i. m. 29., 57. old. *W. B. Munro* i. m. 656. old. *James Bryce* i. m. 256. old.

tekintélyes része alól kivéttetik s az exempció következtében megszűnt grófsági hatáskört a városi tanács veszi át. S ennél is fontosabb változás áll be a harmadik városi típus kialakulása esetén, mert ebben az esetben a város a grófsági tanács hatásköre alól szinte teljesen kivéttetik s az exempció következtében a városi tanács kétféle, t. i. városi és grófsági hatáskört lát el s a város maga városi grófsággá alakul át. Az angol városokkal ellentétben az amerikai városok közt a grófsághoz való viszonyuk alapján különbséget tenni nem lehet. Az ugyanis, hogy valamely község faluból mezővárossá, vagy mezővárosból cityvé lesz, a grófsági tanács hatáskörét egyáltalán nem érinti. Alakuljon át tehát valamely község bármily nagyszabású nagyvárossá s foglalja magában egy vagy több grófság területének akármilyen nagy részét, egy-két ritka kivételtől eltekintve a grófsági tanácsok a városi tanács oldalán épúgy tovább folytatják működésüket, mintha a grófság területe teljes egészében falusi jellegű terület maradt volna.¹⁾ Minthogy az amerikai jog nem ismeri a közigazgatási szervezet leegyszerűsítésének azt a módját, amely a nagyobb városokban a grófsági tanács hatáskörét a városi tanácsra ruházza át s ezzel a grófsági szervezetet feleslegessé teszi, a várost pedig városi grófsággá alakítja át, az amerikai jognak erre a fogyatkozására kell visszavezetnünk, hogy a szó valódi értelmében vett városok tovább tagozódni s úgymint Angliában, a városok különböző típusait létrehozni képtelenek.

3. Abból, hogy az amerikai jog csak kétféle városi típust ismer, t. i. mezővárost és várost, két téves következtetést lehetne levonni. Egyrészt azt, hogy a mezővárosok és a városok közt lényegbevágó különbségek vannak s másrészt azt, hogy a mezővárosok egymásközt s a városok egymásközt szervezet, hatáskör s az állami szervekhez való viszony szempontjából egyenlőek. E két következtetés mindegyike tarthatatlan. Az amerikai jog ugyanis mezővárossá minősít minden olyan 300 léleknél népesebb községet, amely a törvényhozás által adott kiváltságlevél alapján a falusi községek sorából kivált s a különböző államokban megállapított maximális népességet, t. i. a 2000—12.000 főnyi népességet el nem érte; a valóságos várossá, vagyis city-vé minősít minden olyan községet, amelynek a népessége a 2000—12.000 lelket eléri és ezen az alapon külön kiváltságlevél alapján a mezővárosok sorából is kivéttetik s a szó valódi értelmében vett várossá, vagyis city-vé nyilvánított.

Minthogy a mezőváros és a város féle megkülönböztetés a népesség számán s az ezt figyelembevevő kiváltságlevélen épül fel, a mezőváros és

¹⁾ San Franciscóban, Philadelphiában és Bostonban a városi tanács látja el a grófsági tanács teendőit is. Ezek tehát városi grófságok volnának, ha az amerikai jog ezt a fogalmat ismerné. Egyebütt azonban a szövegben jelzett szabály érvényesül s New Yorkban pl., amely 5 grófságban terül el, 5 grófsági tanács működik. V. ö. W. B. Munro: The Government of the United States 647. old.

a város egymástól az elnevezésen kívül csakis szervezetük arányaiban és hatáskörüik gazdaságában, vagyis mennyiségileg különböznek, de nem minőségileg. Ez az oka annak, hogy az amerikai városok önkormányzatát ismertetve, csakis a city-kkel foglalkozunk s a village-ek és borough-k ismer-tetését mellőzzük. De téves a fentebb említett második következtetés is. Az Unio 48 állama ugyanis a mezővárosok és a városok önkormányzatának szabályozásánál semmiféle egységes rendszert el nem fogadott, az önkormá-nyzat ennél fogva nemcsak államonként, hanem az egyes államokon belül is rendkívül sokféleképen alakul. S az eltérések oly nagyok, hogy bár az amerikai városok önkormányzatának kétségtelenül vannak az európai városok önkormányzatától lényegesen elütő jellemvonásai, a városi önkormá-nyzat amerikai rendszere ezideig még kialakulni nem tudott s rendszer helyett a legnagyobb rendszertelenség — Munro szavaival élve — valóságos kaoszt találunk. Ez az oka, hogy az alábbiakban az amerikai városok ön-kormányzatának ismertetésénél az európai városok önkormányzatától elütő jellemvonások kiemelésére fektetjük a súlyt s az összes városi típusok rendszerbefoglalását, mint lehetetlen feladatot mellőzve, csak a fejlődést vázoljuk s mindössze csak egynéhány legjellegzetesebb városi típust muta-tunk be.¹⁾

A városi önkormányzat kialakulásának korszakai.

Az amerikai városi önkormányzat a szabadságharcot megelőzőleg teljesen ugyanazon alapelveken épült fel, mint Angliában.

A városi önkormányzat jogalapjai gyanánt tehát az amerikai gyar-matokban is a kiváltságlevelek szerepeltek, amelyeket azonban nem a király, hanem a gyarmatok kormányzói osztogattak. Az önkormányzatban foglalt közhatalmat az amerikai városokban is egy, a polgármester elnöklete alatt az aldermanekból és a tanácsosokból álló municipális korporáció gyakorolta. Ez a korporáció a tagjaiban beállott hiányokat Amerikában is önmaga egészítette ki s az önkiegészítés következtében a városi korporációk Ameri-kában is a lakosságtól különvált jogi személyekké s kizárólag a saját érde-keiket szolgáló zárt testületekké alakultak át. S a szervezet elkorcsosulása Amerikában is ugyanazt az eredményt idézte elő, mint Angliában, t. i. az önkormányzat teljes elsorvadását és vele kapcsolatban a korrupciót.

Midőn az amerikai gyarmatok Angliától elszakadtak, s mint az észak-amerikai államok uniója szervezkedtek, ez a világtörténelmi jelentőségű nagy változás a városok önkormányzatára is kihatott s egy, a maga nemében páratlanul nagyszabású fejlődést indított meg, amelyen belül 1790-től fogva napjainkig négy korszakot kell megkülönböztetnünk.

¹⁾ V. ö. *Fr. J. Goodnow* i. m. I. k., 219. old. *J. Bryce* i. m. II. k., 262. old. *W. B. Munro: The Government of the United States* 567., 655. old. U. a. *The Government of Europa* 290. old.

Az első korszak, mint az önkormányzat angol rendszerétől való fokozatos eltávolodásnak a korszaka, 1790-től 1820-ig, a második korszak, mint az angoltól elszakadt amerikai rendszerek kifejeződésének a korszaka, 1820-tól az északi és déli államok közt kitört polgárháború befejezéséig, vagyis 1866-ig, a harmadik korszak, mint az amerikai rendszerek fogatkozásaival való visszaéléseknek s a legnagyobb szabású korrupcióknak a korszaka 1866-tól 1890-ig s végül a negyedik korszak, mint a városi önkormányzat újjászületésének a korszaka 1890-től napjainkig tart.

Ha vizsgálat tárgyává tesszük, hogy a városi önkormányzat fokozatos átalakulását e négy korszak mindegyike alatt milyen legfőbb okokra kell visszavezetnünk, akkor kitűnik, hogy a mai városi önkormányzat kialakulásának ható okait három csoportba foglalhatjuk össze.

Az első csoportba tartozik az a nagy alkotmányjogi reform, amelynek következtében a régi angol gyarmatok az angol királyság birtokaiból az államok egész sorozatát magában foglaló szövetséges állammá, államformájukat tekintve egy köztársaságokból álló szövetséges köztársasággá alakultak át.

A második csoportba tartoznak azok a különböző álláspontok, amelyeket a törvényhozások a városok mivoltát illetően akkor foglaltak el, midőn a városi önkormányzatot szabályozták. Az amerikai törvényhozások ugyanis a városokat, majd az állam kisebbsített másainak, majd az államtól lényegesen különböző s ép ezért különleges természetű közjogi testületeknek, majd pedig a részvénytársaságokhoz hasonló közönséges korporációknak tekintették s ehhezképest önkormányzatukat is különbözőképpen szabályozták.

S végül a harmadik csoportba tartoztak azon egymástól lényegesen különböző álláspontok, amelyeket a törvényhozások akkor foglaltak el, midőn az önkormányzat fogatkozásainak az okait kutatták. Az okokat ugyanis majd a szervezetben vélték feltalálni, majd az embereken, majd pedig mind a kettőben s ép ezért majd a szervezet reformjára, majd a megfelelő embereknek a kiválogatására fektették a súlyt, majd pedig mind a két irányban szükségesnek látták a reformot.

Ami már most az első korszakot illeti, az alkotmányjogi reform két irányban éreztette a hatását.

a) Minthogy a városi kiváltságlevelek az angol uralkodók által ki-nevezett gyarmati kormányzóktól származtak s a községek közt szükségképpen jogegyenlőtlenséget idéztek elő, a monarchiával való szakításból s a jogegyenlőség elvének az elfogadásából logikusan csak azt a következtetést lehetett volna levonni, hogy a kiváltságlevél többé a városi önkormányzat jogalapja gyanánt nem szerepelhet. Az amerikai angolok konzervatív gondolkozása azonban nem engedte, hogy a logika érvényesüljön s egy a jogegyenlőségbe ütköző sajátságos kompromisszumos megoldást fogadott el. A városi önkormányzat jogalapja gyanánt ugyanis továbbra is a kiváltságlevelet

hagyta meg, de azzal a módosítással, hogy a fejlettebb községeket a falusi községek sorából ezentúl nem a végrehajtóhatalom fejei, t. i. az egyes államok kormányzói, hanem maguk a törvényhozások fogják kiemelni. A városi kiváltságleveleket tehát ezentúl nem a kormányzók, hanem az egyes államok törvényhozásai fogják osztogatni. Az amerikai városok kiváltságlevelei ennek következtében törvények alakjában jelennek meg s mint különleges helyi törvények szerepelnek. Minthogy a szó valódi értelmében vett kiváltságlevelek alakjában csak egy-egy városnak, vagy a városok bizonyos osztályainak az önkormányzatát lehet szabályozni, ez a megoldás a városi önkormányzat egész jövőjére kihatott s egyrészt hosszú évtizedeken át lehetetlenné tette a városok összességére vonatkozó általános városi törvények alkotását s másrészt módot nyújtott arra, hogy az egyes államok törvényhozásaiban a többségi pártok hatalmukkal visszaéljenek s politikai pártérdekből a városok beléletébe beavatkozhasanak.

b) Az Unióban és a tagállamokban a szabadságharc után egy páratlanul nagyszabású fejlődés indult meg s minden állam törvényhozását áthatalotta az a meggyőződés, hogy ezt a fejlődést az Unio és az államok célszerű szervezkedése, az új alkotmány tette lehetővé. Az Unióval és a tagállamokkal ellentétben a városok eleinte minden fejlődésre képteleneknek bizonyultak. A törvényhozások a városok visszamaradásának okait kutatva, arra a meggyőződésre jutottak, hogy a fejlődést a régi elavult szervezet, a városok angol eredetű alkotmánya akadályozza. S az orvoslás módjait keresve csakhamar kialakult az a meggyőződés, hogy a város lényegileg véve miben sem különbözik az államtól, a város csak kicsinyített mása az államnak s ép ezért, ha a törvényhozások a városok fejlődését lehetővé akarják tenni, akkor a városok alkotmányát is ugyanazon legfőbb alapelvekre kell felépíteniök, mint amelyeken az Unio és a tagállamok alkotmányai épültek fel. Az Unio és a tagállamok alkotmányai azonban minden hatalmat a néptől származtattak s az egész állami szervezetet a választásokra építették fel. A városok ennek következtében sorra a törvényhozásokhoz fordultak s olyan új kiváltságleveleket eszközöltek ki, amelyek a régi angol eredetű municipális korporációk, mint zárt testületek működésének véget vetettek s az önkormányzatban foglalt közhatalmat a nép választottjainak, t. i. az egy kamarából álló városi képviselőtestületnek a kezébe tették le, választói joggal pedig azokat ruházták fel, akiknek a város területén bizonyos nagyságú ingatlanuk volt, vagy akik a város területén bizonyos nagyságú adót fizettek.

A választás alapján létrejött állami szervezeten belül az Unio és a tagállamok alkotmányai egyaránt három hatalmat különböztettek meg, t. i. a törvényhozói, a végrehajtói és a bírói hatalmat s az egyesek szabadságát s az összesség boldogulását egyaránt akképen iparkodtak biztosítani, hogy e három hatalmat egymástól elválasztották, mindegyiket a másik kettő-

vel ellenőriztették s ezen a réven iparkodtak elérni, hogy hatalmával egyik se éljen vissza s egyik se lehessen az állam zsarnokává. A törvényhozások a város és az állam azonos jogi természetéből kiindulva, a városi szervezeten belül is három hatalmat különböztettek meg s midőn az új kiváltságleveleket törvénybefoglalták, a városok törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmát is ugyanazon alapelvek szerint kezdték megszervezni, mint az Unióban és az egyes tagállamokban. A törvényhozó hatalom céljaira a legtöbb városban még meghagyták a régi egykamarás képviselőtestületeket, de több helyen már kétkamarás törvényhozó hatalmat szerveztek, amely épúgy, mint az Unio és a tagállamok törvényhozásai, felső- és alsóházra vált szét. A végrehajtó hatalmat a polgármesterek kezébe tették le s állásaik betöltését a városok nagy többségében még vagy a kormányzóra, vagy a képviselőtestületekre bízták, de némely városban, pl. Baltimoreban már a polgármestereket is épúgy közvetlenül a néppel választatták s némely városban a város törvényhozó hatalmával szemben a polgármestert is épúgy vétő joggal ruházták fel, mint az Unióban az elnököt s az államokban a kormányzókat. Az igazságszolgáltatás céljaira minden városban külön bírói hatalmat szerveztek s a bírakat majd közvetlenül a néppel választatták, majd az állam megfelelő szerveivel neveztették ki.¹⁾ S az ekképen szervezett három hatalmat a városokban is ugyanúgy elválasztani s egyikkel a másikat ellensúlyozni iparkodtak, mint ahogy ezt az Unio és a tagállamok alkotmányai tették.

Ha figyelembe vesszük, hogy a városok új alkotmányai szerint a bírák a város közigazgatásában és kormányzásában részt nem vehettek s következőkép az önkormányzatban foglalt minden hatalom a város törvényhozó- és végrehajtószerveit, t. i. a képviselőtestületet és a polgármestert illette meg, akkor megállapíthatjuk, hogy a különböző államok törvényhozásai az önkormányzat régi angol rendszerével már az első korszakban szakítottak s egy olyan új rendszernek az alapjait rakták le, amelyet a II. korszakban már joggal nevezhetünk a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztásán és egyensúlyán felépülő rendszernek.²⁾

A II. korszakban, vagyis 1820-tól 1866-ig az Európából való bevándorlás rohamosan növekedett; a 8000-nél népesebb városok száma 6-ról két évtized alatt 44-re szökött fel; Chicago, amelynek 1840-ben még csak 5000 lakosa volt, 1861-ben már 100.000 lakosságú nagyvárossá lett; New York lakossága pedig 8000-ről félmillióra emelkedett.

A népesség gyarapodásával párhuzamosan az önkormányzat is átalakult. A tagállamok törvényhozásai ugyanis a városok nagy többségében még érintetlenül hagyott régi angol rendszerrel most már mindenütt szakítottak s ennek eredményeképp lett általánossá az önkormányzat angol-szász rend-

¹⁾ J. Bryce i. m. II. k., 292. old.

²⁾ W. B. Munro: The Gov. of am. cities 24—27. old.

szerének első amerikai elágazása, de az első korszakhoz képest a következő módosulásokkal:

1841-től kezdve a tagállamok törvényhozásai a választói jog korlátjait sorra ledöntötték s 1861-ben már az Unio minden állama törvénybe iktatta a férfiakra szorítókozó általános választói jogát.

Az általános választói jog alapján választották tehát 1861-től fogva a városok törvényhozó hatalmát, a városi képviselőtestületet s ez a kisebb városokban rendszerint egykamarás maradt, nagyobb városokban ellenben rendszerint két kamarára, t. i. az aldermanekből álló felsőházra s a tanácsosokból álló alsóházra vált szét.

A város végrehajtó hatalmának a szervezését kivették a kormányzók, illetve a városi képviselőtestületek kezéből s a polgármestert, valamint azokat a tisztviselőket is, akiket a képviselőtestülettel és a polgármesterrel szemben függetlenekké akartak tenni, t. i. főpénztárost és a főszámvevőt közvetlenül a néppel választatták. S ezen a szervezet körébe vágó reformokat egy olyan újítás egészítette ki, amely gyökeresen átalakította a képviselőtestület és a polgármester egymáshoz való viszonyát.

T. i. lassankint mind több és több városban adták meg a polgármesternek azt a jogot, hogy a képviselőtestület szabályrendeleteivel szemben vétőt mondhasson s mind több és több városban adták meg a képviselőtestületnek is azt a jogot, hogy a polgármesteri vétőt kétharmadnyi szótöbbséggel hatálytalanítsa. E rendszabályok következtében a polgármester, mint a végrehajtó hatalom feje, számos városban a képviselőtestülettel egyenrangú hatalommá lett s az önkormányzatnak a hatalmak egyensúlyán felépülő rendszere teljesen kiépült.

De ugyanezen korszakban kitűntek már az új rendszer hátrányai is.

Minthogy a városok hivatalnoki karait a nép, illetve a városi képviselőtestületek választották, mégpedig rendkívül rövid időközökben, t. i. évenként vagy kétevenként, — a politikai pártok csakhamar arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a választáskor győztes párt a hivatalnoki állásokat a városi közmunkákkal és a közszállításokkal együtt a saját zsákmányának tekintheti, a vesztes párt által alkalmazott régi hivatalnokokat tehát kibuk-tathatja, az összes állásokba a saját párthíveit ültetheti be s a közmunkákat és a szállításokat a saját hívei közt oszthatja szét.¹⁾ Mennél nagyobbra nőttek a városok s következésképp mennél nagyobbra nőtt a városok hivatalnoki kara s mennél több közmunkára és közszállításra lett szükség, a választások eredményeképp győztes párt zsákmánya is annál nagyobbra növekedett. A zsákmányrendszer ennek következtében mind nagyobb és nagyobb arányú politikai szervezkedéseket vont maga után. Azok a bennszülött

¹⁾ Jellemző e tekintetben Marcy szenátor beszéde, aki az egyesült államok szenátusa előtt nyíltan hangoztatta ezt az elvet: »To the victors belong the spoils of the enemy.« V. ö. W. B. Reed: *Municipal Government in the United States* 94. old.

amerikaiak ugyanis, akik munka helyett korteskedésből akartak megélni, a választói jog megszerzésére már képes bevándorlókat a választók névjegyzékébe felvették; a bevándorlóknak azt a közismert tulajdonságát, hogy az önkormányzat iránt érzékük nincs, hogy a tradíciókat nem is ismerik s hogy anyagi előnyökért szívesen szegődnek bármely párt szolgálatába, kihasználták. A bevándorlók segítségével minden városban kortesgépezeteket, ú. n. bossokat szerveztek, az ugyanazon célra törekvő bossokat pedig különböző elnevezésű ring-ekké foglalják össze s a városok egész közigazgatását és kormányzatát ezen bossok és ringek szolgálatába állították.

A kortesgépezetek azonban nemcsak a zsákmányrendszer útján fertőzték meg a városok közigazgatását, hanem azon teljesen még ma sem kiirtott gyakorlatuk útján is, hogy a választás költségeire hozzájárulásokat a nagyvárosok alvilágának szervezeteitől is elfogadtak, a támogatás ellenében korrumpálták a rendőrséget s a kortesgépezetet támogató bűnösök részére büntetlenséget biztosítottak.¹⁾

Az 1866-tól 1890-ig terjedő harmadik korszakot tekintik az amerikaiak a városi önkormányzat fejlődése szempontjából a legsivárabbnak, Munró szavaival élve a sötétség korának. Ez a jellemzés azonban csak annyiban felel meg a valóságnak amennyiben az önkormányzat amerikai rendszerének fogyatkozásai ekkor éreztették leginkább a hatásukat s amennyiben a különböző államok törvényhozásai e szembeszökő nagy fogyatkozásokkal szemben szinte a korszak végéig teljesen tehetetlenek voltak. Egyébként azonban ez a korszak is a rohamos fejlődés korszaka volt. Az amerikai nagytőke ekkor építette ki a földkerekség leghatalmasabb vasúti hálózatát, s a folyamok partjain, ahol a vasutak és a hajók által lebonyolított forgalom egymásba kapcsolódott, — mindenütt ipari és kereskedelmi gócpontok támadtak.²⁾ — s e gócpontok egyaránt vonzották az amerikai falvak lakóit s az európai bevándorlókat. A városi lakosság száma e kettős vonzóerő hatása alatt rohamosan növekedett s míg 1790-ben az össznépességnek csak 3·3%-át alkotta, 1880 táján a városi népesség arányszáma már 28·6%-ra szökött fel. Csakhogy a városok gazdasági és népességbeli gyarapodásával arányosan a városi tisztviselők száma s a városi közmunkák és a városi közszállítások értéke s ezen a réven a politikai pártok által elérhető zsákmánynak a nagysága is növekedett. Ez pedig azzal a következménnyel járt, hogy a zsákmány-rendszer vezető politikusai, — a nyilvánosan szereplő pártszervezetek támogatására a félhomályban dolgozó kortesgépezeteket s az ő érdekszövetségeiket az ú. n. bossokat és ringeket folyton folyvást

¹⁾ V. ö. W. B. Reed: *Municipal Government in the United States* 94., 114. old. — W. B. Munro: *The Government of american cities* 28—30. old.

²⁾ Nem véletlen, hogy a 200.000-nél népesebb városok pár ritka kivételtől eltekintve, mind hajózható folyók partján fekszenek. V. ö. Munro: *The Government of the United States of America* 572. old.

tökéletesítették. S ebbeli munkájuk eredményeképp jött létre az Uniónak immár legnagyobb városában, t. i. New Yorkban a világ legtökéletesebb kortesgépezete a demokrata párti Tammany Hall. Ez a világhírre szert tett kortesgépezet New York területét 23 kerületre osztotta be; a kerületek mindegyikében minden 25 demokrata választóval egy-egy delegátust választatott s ezekből alakította meg a Tammany Hall kerületi választmányait. A kerületi választmányok elnökei minden egyes választási körzet részére egy-egy kapitányt neveztek ki s az ezer körzeti kapitány alkotta a Tammany Hall vezérkarát, amely minden egyes választás alkalmával 50.000 állandóan és rendszeresen fizetett politikai ágenszt tudott csatasorba állítani.¹⁾

A zsákmányrendszer azonban nemcsak a városok beléletében idézett elő óriási nyagarányú változásokat, hanem magukra az államokra is kihatott.

A városok fejlődésével arányosan gyarapodva, a zsákmány oly nagyra növekedett s a korrupció oly szédítően nagy arányokat ért el, hogy csábításaiknak ebben a korszakban már maguk a törvényhozó testületek sem voltak képesek ellenállni. A törvényhozások többségben levő pártjai ugyanis, hogy híveik támogatását az egyes városokban biztosíthassák, lépten-nyomon beavatkoztak az egyes városok belügyeibe. Beavatkoztak olyanformán, hogy amint már láttuk, kihasználták a speciális helyi törvények alkotásának a lehetőségét. Az olyan városokban tehát, ahol a többséghez tartozó befolyásos, helyi politikusok kívánták, a város lakosságát meg sem hallgatva városi közmunkákat rendeltek el, de természetesen nem az állam, hanem a város költségére; a befolyásuknak nem engedő városi tisztviselőket elmozdították; a mindenre kapható városi tisztviselők fizetését és szabadságidejét felemelték stb.

A harmadik korszak vége felé a helyzet már tűrhetetlenné lett s a városi tanácsok és a törvényhozó testületek kettős korrupciójával szemben a választóközönség védekezni kezdett.

T. i. mind nagyobb és nagyobb számban kérte a különböző államok törvényhozó testületeitől az egyes városok önkormányzatának olyan módosításait, amelyek a városi képviselőtestületek hatásköréből a korrupcióra okot és alkalmat leginkább szolgáltató ügyeket kiveszik s egészen más alakulatokra bizzák; a törvényhozások pedig hosszas küzdelmek árán ugyan, de sorra kénytelenek voltak megalkotni azokat a törvényeket, amelyek a lakosság kérelmének engedtek s a városi közigazgatás egységét szétrobbantották; — mert ugyanazon egy város területét a vízművek a csator-

¹⁾ V. ö. W. B. Munro: i. m. 165—167. old. Más a nyilvánosan dolgozó pártszervezet, amelyet az európai városok is ismernek s más a háttérben dolgozó kortesgépezet, amely nagy arányokban csak Amerika városaiban tudott kialakulni azért, mert itt a választóközönség hivatása egészen más, mint Európában s mert a sok külföldi választó miatt a választóközönség jelentékeny nagy részének semmiféle politikai iskolázottsága nincs. U. o. 215—117. old.

názás, a világítás céljaira stb. külön-külön kerületekre osztottak be s a kerületekben a városi képviselőtestülettől független önkormányzati alakulatokat szerveztek s ezek mindegyikét felruházták azzal a joggal, hogy szabályrendeleteket alkossanak, tisztviselőket válasszanak, adókat vessenek ki és kölcsönöket vegyenek fel stb. Ezen *ad hoc hatóságok* szervezése szükségképpen azzal a következménnyel járt, amivel Angliában; — a területbeosztás, a szervezet és a hatáskör egyaránt szétmorzsolódott s annyira bonyolulttá lett, hogy az eligazodás a különböző hatóságok közt szinte lehetetlenné s az egész városi önkormányzat egy át sem tekinthető kaosszá vált.¹⁾ A városi közigazgatásnak ez a teljes felbomlása csakhamar visszahatást szült s a törvényhozások sorra megalkották azokat a törvényeket, amelyek a városi közigazgatás egységét helyreállították ugyan, de a városok egy tekintélyes részében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egyensúlyán felépülő régi rendszerrel szakítottak.

A törvényhozások ugyanis szakítottak azzal a felfogással, hogy a város lényegileg véve az állam kicsinyített mása; — felismerték, hogy a város az államtól lényegesen különbözik s arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az önmagánál semmiféle felsőbb hatalmat el nem ismerő államban a hatalmak egyensúlyára szükség van, mert csak ez mentheti meg az államot az egyik vagy másik hatalom zsarnokságától; — a városokban ellenben, amelyek alá vannak rendelve az államnak, — a hatalmak egyensúlyára szükség nincs, mert azt a városi szervet, amely a kezébe letett hatalommal visszaél, — az állam különböző joghátrányokkal sújthatja s ezen a réven hatáskörének tiszteletben tartására rákényszerítheti. Ebből a felfogásból kiindulva több állam törvényhozása hozzájárult a városok egy részének kérésére a városi alkotmányok módosításához. A reformok a politikai pártok túlságos nagy befolyását akarták megtörni s a lényegük abból állott, hogy a képviselőtestületek hatáskörét megcsonkították s egy néhány nagyon fontos funkciójuk ellátását a polgármesterre bízták. Azokat a hivatalnokokat és bizottságokat ugyanis akiket, illetve amelyeknek tagjait a múltban a képviselőtestületek választották — az új rendszert követelő városokban a polgármesterek nevezték ki; — s a költségvetési előirányzatot a képviselőtestületek helyett szintén a polgármesterek állították össze még pedig akképen, hogy a képviselőtestület a polgármester által előirányzott kiadásokat fel nem emelhetette, a polgármester ellenben a képviselőtestületnek a kiadások leszállítását elrendelő határozataival szemben vétót mondhatott. A képviselőtestület hatalmának megnyirbálása s a polgármester hatalmának megnövelése vonta maga után, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egyensúlyán felépülő régi rendszer számos városban megszűnt s helyét a végrehajtó hatalom túlsúlyán felépülő rendszer foglalta el. De ez a reform, amelyet a népképviselési elvben való csalódás szült, — a városok egy részét

¹⁾ W. B. Munro: The Government of the United States 567. old.

különösen a nagyobb városokat nem elégítette ki. Ezek a városok úgy érezték, hogy a képviselőtestület és a polgármester hatáskörét módosító reform a városi közigazgatás tisztaságát nem biztosíthatja; — nem a szervezet és a hatáskör reformja tehát a legfontosabb, hanem az, hogy a hivatalnoki állásokat a politikusok pártfogoltjai helyett olyanok foglalják le, akik az illető állások betöltésére szaktudásuknál és egyéni tulajdonságaiknál fogva a legalkalmasabbak. Ez az álláspont azonban csak akkor tudott győzedelmeskedni a városokban, amikor már az államokban és az Unióban is győzedelmeskedett. A zsákmányrendszer ugyanis ezekben is elhatalmaskodott még pedig oly mértékben, hogy elnök, illetve kormányzó változáskor az Unió és az államok egész kinevezett tisztviselői karát ki kellett cserélni s az elnök és a kormányzók a szenátorok és a képviselők idejének javarészt az állás keresők igényeinek a kielégítése foglalta le. Hiába mutatták ki ennek az állapotnak tarthatatlan és erkölcstelen voltát. A közfelfogás csak akkor változott meg, midőn 1881-ben az Uniónak újonnan beiktatott elnökét, James A Garfieldet egy álláskereső párthíve meggyilkolta azért, mert kérelmét elutasították. Az elemi erővel kitört felháborodás hatása alatt ekkor, t. i. 1883-ban fogadták el az ú. n. Pendleton Act-ot s ebben a hivatalnoki állások betöltésének egy olyan rendszerét, amely a politikai pártok befolyását a hivatalnoki állások betöltése körül teljesen kiküszöbölte s a megüresedett állásokat azoknak juttatta, akik a megtartott versenyvizsgálatok eredményeképp az illető állások betöltésére a *legérdemesebbnek* bizonyultak. Az állások betöltésének ezen új módját: az Angliából átültetett versenyvizsgálati, illetve érdemrendszert az Unió után a tagállamok egy tekintélyes része s a nagyobb városok szinte valamennyien elfogadták. S bár a merit-szisztémnek is vannak hibái s egynéhány városban nem egészen kifogástalanul alkalmazzák, — a közfelfogásban beállott változáson kívül elsősorban és legfőképen a versenyvizsgálati rendszernek lehet köszönni azt, hogy az amerikai városok önkormányzatának legsúlyosabb betegsége: a *zsákmányrendszer* megszűnt.¹⁾

A különböző államok választóközönségei a harmadik korszak vége felé nemcsak a városi képviselőtestületek hatáskörének a megnyirbálását s az érdemrendszert harcolták ki, hanem az állami alkotmánylevelek megfelelő módosítása útján a korrupció *második* melegágyát is kipusztították akkor, midőn a saját szervezetükkel elégedetlen városok részére lehetővé tették az állami törvényhozó testületek hatáskörének a korlátozását. A 48 állam közül ugyanis — mint láttuk — tizenkét állam fogadott el olyan alkotmányt, amely a városi önkormányzat szabályozását az állami törvényhozó testületek hatásköréből feltételelesen ugyan, de kivette s minden városnak megadta azt a jogot, hogy ha a törvényhozás által adott régi alkotmányával megelégedve nincs, — új *alkotmányát* önmaga *szabályozhassa*.

¹⁾ W. B. Munro: The Government of the United States 141. old.

Ezen a harmadik korszak vége felé kikúzdott reformok tették lehetővé, hogy 1890 után a corupciótól megtisztított amerikai városi önkormányzat valósággal *újra született*.

Az 1890-ben kezdődő reneszansz korszak alatt érte el a városok lakosságának gyarapodása a tetőpontot.

Az európai bevándorlás az összes előző korszakok arányait felülmulasztotta s a bevándorlók háromnegyed része nem falvakban, hanem a kereskedelem, az ipar és a forgalom gócpontjaiban a városokban telepedett le; — a mezőgazdasági gépek pedig az amerikai falvak munkaerőinek körülbelül 15%-át szabadították fel¹⁾ s ezek is mind a kereskedelem, az ipar és a forgalom gócpontjaiban a városokban kerestek munkaalkalmat. S a városok népességének ez a kettős gyarapodása oly nagyméreteket öltött, hogy míg azelőtt csak a lakosság szegényebb rétegei menekültek ki a lakás drágasága miatt a nagyvárosok belterületéről s alapítottak a nagyvárosok közvetlen szomszédságában ú. n. *külvárosokat*, — addig a negyedik korszak nagyvárosaiból már nemcsak a lakosság szegényebb rétegei, hanem a gyárak is kimenekültek. A gyárak azonban a nagyvárosok vonzó ereje által meghatározott körön belül, vagyis a nagyvárostól 50—60 km távolságra, még pedig ott voltak kénytelenek letelepedni, ahol épületeik részére a telek és munkásaik részére az élet a legolcsóbb, ahol az adók terhe a legkisebb volt s ahol a munkáslakások építése a legkevesebb nehézségekbe ütközött. A nagyvárosok körül ennek következtében a városok egész rendszere épült ki, amely rendszernek központja, mintegy napja gyanánt a nagyváros, járulékaik gyanánt a külvárosok, — bolygóik gyanánt pedig a 100.000 lelket is számláló satelles városok szerepelnek.²⁾

De nemcsak a városok minőségében, hanem számukban, lakosságuknak az összlakosságon belüli jelentőségében s az általuk megoldandó feladatok arányaiban is nagy változásokáltak be.

Míg az egyesült államoknak 1790 táján még csak nyolc olyan városuk volt, amelyeknek a népessége a 8000-et túlhaladta, — s a városi lakosság a 13 állam 4 milliónyi lakosságának mindössze 3·3%-át alkotta, — addig 1920-ban a 48 északamerikai állam Uniója az ő 8000-nél népesebb 924 városával és 5.000-nél népesebb 1467 városával a városok számát tekintve a földkerekség összes többi államait túlszárnyalta s a városi népesség a 106 milliónyi össznépességnek 51·4%-ra emelkedett. A 8000-nél népesebb 924 város közül 287-nek 25.000, több mint 100-nak 75.000, 25-nek egy negyed millió, s 12-nek fél millió lakosa volt; — a földkerekség legnagyobb városai közül pedig öt tartozott az Unió városai közé. — S habár az Unió legnagyobb

¹⁾ W. B. Munro: The Government of american cities 6. old.

²⁾ Ilyen satelles város Chicago körül Gary. 1904-ben még sivatag volt, ekkor építette meg gyárát az United States Steel Corporation s azóta a semmiből egy 100.000 lakosságú gyárváros alakult ki. W. B. Munro: U. o. 8. old.

városa, t. i. New York a népesség száma tekintetében ezidőszert még nem érte el Londont, — a városi önkormányzat arányait s a bevételek és kiadások nagyságát tekintve, mégis a világ összes városai között a legelső helyet foglalta el.

Minthogy a városoknak ez a páratlanul álló felvirágzása a város-építéssel s a város szabályozással kapcsolatos rendkívül sok és sokféle munkát és közszállítást tett szükségessé, — a városok fellendülése a városi önkormányzattal foglalkozó elméletekre s a tételes törvények alkotására is kihatott. Míg ugyanis régebben az elmélet emberei és a törvényhozások valamennyien megegyeztek abban, hogy a várost eredetileg, mint az állam kicsinyített mását, később pedig, mint az államtól lényegesen különböző, de mégsem közönséges, hanem különleges természetű közjogi korporációt fogták fel, — addig a negyedik korszak nemzedéke már megoszlott s mind többben akadtak olyanok, akik a város-építés lázában a városnak, mint közhatalmi egységnek a jelentőségét nem ismerték fel s a városok munkálkodásából csak a különböző kereskedelmi és ipari vállalkozásokat: a középületek létesítését, az utcák kövezését és világítását, a csatornázást, a vízzel való ellátást, az adásvételeket és kölcsönöket stb. voltak hajlandók figyelemre méltatni. Nem lehet tehát meglepő, hogy a negyedik korszak nemzedékének egy jelentékeny töredéke az egész városi közigazgatást és kormányzatot, mint *business*-t, vagy mint üzletet fogta fel; — magát a várost pedig, a közönséges részvénytársaságoktól lényegileg miben sem különböző *business corporation*-nek, vagyis olyan gazdasági alakulatnak tekintette, amely-részvényesei gyanánt a város adófizető polgárai szerepelnek.²⁾

Világos, hogy ez az álláspont tarthatatlan. Hiszen a városnak sok és nagyon jelentékeny olyan funkciója van, amelynek ellátását üzleti tevékenységgé minősíteni lehetetlen. A pénzügyi közigazgatás és a rendszet terén pl. a város nem mint vállalkozó, hanem mint a közhatalom egy részének birtokosa lép fel. A szegényügyi és a jóléti közigazgatás különböző ágaiban pedig az üzleti szellem egyáltalán nem érvényesülhet s a közhatalom gyakorlása is háttérbe szorul az igazi és legfőbb céllal, t. i. a jólétszállal s a társadalmi jólét emelésének szociális feladatával szemben. De nemcsak azért tarthatatlan a *business corporation* elmélete, mert a városoknak közhatalmi közjólétszállási és szociális szerepét figyelmen kívül hagyja s csak gazdasági szerepét emeli ki, — hanem tarthatatlan formailag a szervezet szempontjából is. Hiszen a város ügyeinek intézésében az általános, egyenlő

¹⁾ U. o. The Government of american cities. 449. old. Th. Reed i. m. 6., 163., 164. old.

²⁾ Th. Reed i. m. 33. old. W. B. Munro: The Government of the United states of America 616—633. old. U. a. The Government of american cities 100. old. »Magukban a bíróságokban is megvan a hajlandóság arra, hogy a városokban inkább *business corporation*-eket lássanak, mint kormányzati egységeket.«

és közvetlen választói jog révén nemcsak az adófizetők, t. i. az állítólagos részvényesek, hanem a nem adófizetők tehát a nem részvényesek is résztvehetnek, még pedig a legnagyobb adófizetők szavazatával egyenlő szavazattal. De bármennyire elhibázott volt a business corporation elmélete, — az amerikai városok fejlődése szempontjából még is korszakalkotó nagy jelentőségre tett szert. A városnak gazdasági alakulatként való felfogása adott ugyanis módot és lehetőséget azon törvényeknek a megalkotására, amelyek a városok szerveinek eljárását s különösen a pénzkezelést és annak ellenőrzését rendkívül leegyszerűsítették, s azt mondhatnánk kereskedelmi szellemben reformálták. Az önkormányzatnak üzleti szellemben való felfogása azonban nemcsak a városi szervek eljárását és pénzkezelését alakította át, hanem a városi önkormányzat *szervezetét és a hatáskörét* is.

A kereskedelmi szellemtől áthatott városi reform hívei ugyanis a népképviselési elven felépülő régi bonyolult szervezetet csak arra tartották jónak, hogy vezető szerephez és hatalomhoz juthassanak a városok sorsának intézésében olyan ú. n. hivatásos politikusok is, akikből a város ügyeinek intézéséhez szükséges minden szakértelem hiányzott s akiket épen ezért semmiféle magánvállalat vezető állásra el nem fogadott volna.

A kereskedelmi szellemű reform hívei ezt képtelenségnek tartották s arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a városok sorsának intézését hivatásos politikusok helyett szakértőkre kell bízni. Ezért szakítottak a népképviselési elvvel s a hatalmak elválasztásának dogmájával, akkor midőn a régi rendszernek romjain két kereskedelmi szellemtől áthatott önkormányzati rendszert építettek fel, t. i. egyrészt a city government by commissiont vagyis az igazgatósági s másrészt a manager plant vagyis a vezérigazgatói rendszert.

Az új rendszerek azonban korántsem terjedtek el az Uniónak s ezen belül az egyes tagállamoknak egész területén. — A városok nagy többsége, t. i. 1467 város közül 900 még ma is vagy a törvényhozó és a végrehajtó hatalmak egyensúlyán vagy a végrehajtó hatalom túlsúlyán felépülő régi rendszereket alkalmazza; — s a hatalmak egyesítésén felépülő új rendszereket csak a kisebbség fogadta el.¹⁾

Ha e különböző rendszereket egymással egybe akarjuk vetni, akkor jellemzésük céljából három kérdést kell tisztáznunk. T. i. a) Milyen különleges hivatása van az amerikai városokban a választóközönségnek s ebből

¹⁾ Az ötezer lakosságúnál népesebb 1467 város közül 900 város a hatalmak elválasztásának régi rendszereit alkalmazza, mégpedig ezek közül 500 az egyensúlyon, 400 a végrehajtó hatalom túlsúlyán felépülő rendszert. S mindössze 300 városban alkalmazzák az igazgatósági és 200-ban a vezérigazgatói rendszert. A 300.000-nál népesebb 20 város közül 14 város a hatalmak elválasztásának régi rendszereit alkalmazza, mégpedig ezek közül 9 az egyensúlyon, 5 t. i. New York, Boston, Detroit, St. Louis és Indianapolis, — a végrehajtó hatalom túlsúlyán felépülő rendszert — s mindössze 2 nagy város alkalmazza az igazgatósági és 3 a vezérigazgatói rendszert. *Th. H. Redd* i. m. 163. old.

kifolyólag miben térnek el a választási eljárás szabályai az Európában elfogadott szabályoktól? *b)* Miképen alakul a városi önkormányzat régi és új rendszerei szerint a városok törvényhozó és végrehajtóhatalmának szervezete s miképen szabályozza az amerikai jog a városok közigazgatási szerveinek, t. i. a városok hivatalnoki karainak jogállását? *c)* Miképen szabályozza az amerikai jog a városoknak s az ő legfontosabb alapszerveiknek a hatáskörét?

A választóközönség hivatása ; alaki és anyagi választói jog.

Ami az első kérdést illeti, a városok választóközönségei összehasonlíthatatlanul fontosabb szerepet töltenek be Amerikában mint nálunk.

Az európai városok választóközönségei ugyanis csak nagy időközönként — három vagy öt év alatt — mindössze egyszer vesznek részt a közügyek intézésében s ha a sveiczi kantonok városaitól eltekintünk, akkor is csak olyan formán, hogy a képviselőtestületet, illetve Angliában a városi tanácsot megválasztják.

1897-ig az amerikai városok választóközönségeinek is csak egyféle, t. i. szervező funkciójuk volt. De az amerikai városok választói már 1898 előtt is sokkal behatóbban vettek részt a közügyek intézésében, mint az európai városok választói, mégpedig két okból: egyrészt azért, mert a választásokat nem három, négy vagy ötévenként, hanem a legtöbb amerikai állam városaiban évenként ejtették meg; — s másrészt azért, mert a választás nemcsak a képviselőtestület tagjaira szorítkozott, mint Európában, hanem a polgármesterekre s azon főtisztviselőkre is kiterjedt, akiknek részére a városok alkotmányai a képviselőtestületekkel és a polgármesterrel szemben bizonyos mérvű önállóságot akartak biztosítani, sőt kiterjedt a helyi magisztrátusok tagjaira, vagyis a bírákra is. S minthogy ez — a megbízás időtartamának nagyon szerény kiterjedésétől eltekintve — ma is így van, az amerikai városok választóközönségei nemcsak gyakrabban látják el a szervezés funkcióját, mint az európai városok választóközönsége, hanem ellátják ezt a funkciót olyan közigazgatási tisztviselőkre s a helyi magisztrátus tagjai révén a bírákra vonatkozólag is, akiket Európában, vagy a városok képviselőtestületei, illetve tanácsai választanak meg, vagypedig a központi legfőbb hatalom nevez ki.

1897 óta a választóközönség jogköre lényegesen kibővült, mégpedig egyrészt a város törvényhozó hatalmában való közvetlen részvétel, vagyis az ú. n. direct legislation s másrészt a választott tisztviselők visszahívása, az ú. n. recall útján.

A választóknak a törvényhozói hatalom gyakorlásában való közvetlen részvételét az a sok visszaélés idézte elő, amelyeket a városi önkormányzatot illetőleg az államok törvényhozó testületei s a városok képviselőtestületei

követtek el. E visszaéléseket a legfőbb amerikai állam alkotmánya az államok törvényhozó testületeit illetőleg akképen iparkodott kiküszöbölni, hogy sveiczi mintára a választók egy bizonyos százalékát a kezdeményezés jogával ruházta fel s ezenfelül meghonosította az ú. n. referendumot; — a városokat illetőleg pedig a legtöbb állam törvényhozását két rendszabály léptetett életbe. Egyrészt lehetővé tette a városok részére a népképviseleti rendszerrel való szakítást; — s másrészt azon városok egy kis töredékében, amelyek képviselőtestületeiket megtartották, a képviselőtestület fogatkozásainak ellen-súlyozása céljából, — azon városokban pedig, amelyek képviselőtestületeiket megszüntették, a képviselőtestületnek mintegy a pótlása céljából a városi választókat is felruházta a kezdeményezés jogával s ugyanezen városokban a referendumot és a visszahívást is meghonosította.¹⁾

A városi önkormányzatot illetőleg a kezdeményezés joga — mint a népuralom pozitív eszköze — azt jelenti, hogy a városi választók egy bizonyos százalékának²⁾ jogában áll a képviselőtestület tagjainak mintegy a helyükbe lépve indítványokat tenni, illetve helyesebben az általuk előre megszövegezett jogszabályok elfogadására irányuló kérelmet — initiative petition — előterjeszteni. Indítványozhatják pl. a megfelelő jogszabálytervezetet mellékelve, hogy a város új kiváltságlevelet kérjen, avagy kérje a régi kiváltságlevél módosítását; hogy a város bizonyos ügyekre vonatkozólag szabályrendeletet alkosson, vagy a már meglévő szabályrendeletet módosítsa stb. Ha az indítványt a választók egy bizonyos százaléka aláírja s az aláírások valódiságát, illetve az aláírók választói jogosultságát a város jegyzője igazolta, akkor az indítványt a városi képviselőtestület elé kell terjeszteni s ha ez az indítványt elfogadta, akkor további eljárásra szükség nincs s az indítványhoz mellékelte szöveg jogszabállyá lesz. Ha ellenben a városi képviselőtestület az indítványt elvetette vagy módosította, akkor az indítványt a választóközönség elé kell terjeszteni, amely vagy a legközelebbi általános választáskor, vagy egy külön e célból kitűzött szavazás alkalmával dönt az indítvány sorsa felett. A választók többsége által elfogadott indítvány épúgy kötelező határozattá, vagy jogszabállyá válik, mint a képviselőtestület által elfogadott indítvány.

A kezdeményezéssel szemben a referendum, mint a népuralom negatív eszköze arra jogosítja a választókat, hogy bizonyos a városi képviselőtestület által sürgössé nyilvánított határozatoktól eltekintve, a városi képviselőtestület vagy az igazgatóság szabályrendeleteivel és határozataival szemben mintegy vétőt mondanak s népszavazást követeljenek. Ha az e tárgyban tett indítványt a választók egy bizonyos %-a aláírta, akkor a képviselőtestület illetve az igazgatóság határozatának végrehajtását, illetve a szabályrendelet életbeléptetését fel kell függeszteni, magát a határozatot, illetve szabály-

¹⁾ V. ö. *Th. H. Reed* i. m. 301. 501. old.

²⁾ 5—50%-nak, de leggyakrabban 5, 12 vagy 20%-nak.

rendeletet pedig a legközelebbi általános választás alkalmával, vagy ha ez nagyon távol volna, akkor egy külön e célból kiírt szavazás alkalmával népszavazás alá kell bocsátani. A népszavazáskor elvetett szabályrendeletet, vagy határozatot úgy kell tekinteni, mintha meg sem hozatott volna.¹⁾

Míg a kezdeményezés és a referendum a választóközönségnek a törvényhozó hatalomban való közvetlen részvételét tette lehetővé, addig a schaffhauseni mintára meghonosított visszahívási jog a tisztviselőknek a nép által leendő állandó és folytonos ellenőrzését akarta biztosítani. Visszahívási jog hiányában ugyanis a választók csak időközönként a választások alkalmával láthatnak el ellenőrző funkciókat. A visszahívás jog esetén ellenben az ellenőrzés funkcióját bármely pillanatban el lehet látni, mert bármely választó bármikor indítványozhatja a választott tisztviselők bármelyikére vonatkozólag az adott mandátum visszavonását. Ha az indítványt a választók egy bizonyos százaléka — Los Angelesben pl. a választók 25%-a — elfogadta, akkor nyomban el kell rendelni az illető tisztviselő állásának választás útján való betöltését. Ha a választáskor a megtámadott tisztviselő kisebbségben marad, s a szavazatok többségét az indítványozók jelöltje nyeri el, akkor a régi tisztviselő állását nyomban elveszti s helyét az újonnan megválasztott tisztviselő foglalja el. Ha ellenben a szavazatok többségét a régi tisztviselő kapta meg, akkor az állással együtt járó funkciókat továbbra is a régi tisztviselő látja el.

A kezdeményezés a referendum és a visszahívás rendszerint azon városokban illeti meg a választóközönséget, amelyek a népképviselési rendszerrel szakítottak s az igazgatósági, illetve a vezérigazgatói rendszert fogadták el. De ez csak szabály. A visszahívást pl. az újabb rendszerek szerint szervezett városok közül csak 80% ismeri s viszont a régi rendszerek szerint szervezett városok között is találunk olyanokat, amelyekben a választóközönség indítványokat tehet, népszavazást követelhet s javaslatba hozhatja a választott tisztviselők visszahívását.²⁾

*

Bármennyire nem váltak be a közvetlen törvényhozáshoz és a visszahíváshoz fűzött remények, mégis százával vannak városok, amelyek hozzájuk, mint a közvetlen népuralom biztosítékaihoz továbbra is ragaszkodnak. S ez a ragaszkodás az oka annak, hogy Amerikában a választások összehasonlíthatatlanul nehezebb feladat elé állítják a választókat, mint nálunk. A választóknak ugyanis a képviselőtestület tagjain kívül a polgármesteri, a pénztárosi, az ellenőri, a számvizsgálói, a jogtanácsosi, az útmesteri és

¹⁾ *Th. Redd* i. m. 289—299. old.

²⁾ Ilyenek pl. a régi rendszerű nagyobb városok közül Detroit, St. Louis, Los Angeles, San Francisco, Milwaukee, Scattle és Denver. V. ö. *Th. H. Reed: Municipal Government in the United States* 292. és 301. old.

egyéb közigazgatási állások s a helyi magisztrátushoz tartozó bírói tisztségek jelöltjeinek egész sorozatára kell leadni szavazataikat s ezenfelül szavazniok kell igennel vagy nemmel mindazon indítványok képviselőtestületi vagy igazgatósági határozatok és szabályrendeletek felett is, amelyeket a választók egy bizonyos százaléka döntés céljából a választóközönség elé terjesztett.¹⁾

Ez már egymagában is bonyolulttá teszi a szavazást. S hozzájárul ehhez, hogy a legtöbb amerikai állam gyakorlata szerint eredetileg az önkormányzati, az állami és a nemzeti választásokat mind egy napra, t. i. a november első hétfőjét követő keddre tűzték ki s ép ezért a választóknak nemcsak a városi képviselőtestület tagsági helyeinek s a tisztviselői és bírói állásoknak betöltése s a városi választók indítványainak s az általuk megtámadott szabályrendeleteknek és határozatoknak sorsa felett voltak kénytelenek dönteni, hanem ugyanilyen sok és sokféle személyi és egyéb kérdést voltak kénytelenek megoldani a saját államaikat és a közvetlen törvényhozástól eltekintve, az Uniót illetőleg is.

Csak hogy mennél nehezebb feladat elé állítja a törvényhozás a szavazáskor a választókat, annál inkább megkönnyíti a párt-szervezetek mögött titokban dolgozó kortesgépezeteknek a helyzetét.

Ezért tulajdonítottak az újabb törvényhozások nagy jelentőséget a választási eljárás reformjának. A reform tulajdonképeni és legfőbb indítóoka mindenütt a népképviselői rendszerrel való visszaélés volt; — tulajdonképeni és legfőbb célja pedig mindenütt arra irányult, hogy a hivatásos politikusok befolyását az önkormányzati választásoknál lehetőleg kiküszöbölje.

Ezért iparkodott a legtöbb állam törvényhozása a választók által megoldandó feladatokat egyszerűsíteni. Ezt célozza pl. az a rendszabály, mely szerint ma már a legtöbb állam törvényhozása más napra tűzeti ki a politikai és más napra az önkormányzati választásokat s ugyancsak a kortesgépezet befolyásának csökkentése érdekében szabályozzák a törvényhozások a jelölést és a szavazást a multtal szemben a következő alapelvek szerint.

A kortesszervezetek uralma alatt az ezek által összetoborzott üléseken maguk a pártok jelöltek s a határozathozatalt tanácskozás előzte meg. Minthogy a pártok gyűlésein csak igazolt párttagok vehettek részt s mint-hogy a határozathozataltól mindazokat ki lehetett zárni, akik a kitűzött időpontban meg nem jelentek, vagy megjelentek ugyan, de a terembe be nem fértek, a pártszervezetek útján való jelölés rengeteg visszaélésre adott alkalmat. Ma tehát a legtöbb államban szabály, hogy a jelölés hatósági közegek felügyelete alatt megy végbe, mégpedig akképen, hogy minden gyűlésezést és tanácskozást mellőzve minden egyes választó külön járul

¹⁾ A választók döntenek pl. afelett, hogy a városi alkalmazottak munkaideje 8 óra legyen-e, hogy a fizetés, a nyugdíj, a gáz egységára, a villamosvasúti menetdíj akkora legyen-e, mint a választók egy bizonyos százaléka, vagy a városi képviselőtestület javasolja stb. V. ö. W. B. Munro: The Gov. of american cities 252. old.

a jelölést vezető hatósági közeg elé s minden pártszervezet befolyásától függetlenül önmaga dönt afelett, hogy jelölni kit akar?

Ezen hatósági ellenőrzés alatt eszközölt jelölés négyféle rendszer szerint mehet végbe.

Legelterjedtebb a zárt jelölések rendszere, amely szerint csak azok vehetnek részt a jelölésben, akik valamely párt kötelékébe való tartozásukat igazolják.

Némely államban azonban, — pl. Wisconsin területén, — semmiféle ilyen igazolásra szükség nincs s mivel a jelölésben kivétel nélkül minden választó résztvehet, a jelölésnek ezt a módját a nyílt jelölés rendszerének nevezik.

E két rendszer mindegyike megegyezik abban, hogy a jelölésben résztvevő választóknak nemcsak a jelöltek nevét, hanem pártállását is fel kell tüntetniök.

Ezen pártpolitikai alapon végbemenő jelölésekkel szemben az igazgatósági és a vezérigazgatói rendszer szerint szervezett városokban s némely régibb-rendszerű városban is a nem pártpolitikai alapon való jelölést honosítottak meg, aminek a lényege abból áll, hogy a választóknak nemcsak köteleességükben, de jogukban sem áll jelöltjeik pártállását a szavazólapon feltüntetni.

E három rendszer mindegyike feltűnően kevésszámú szavazatot kíván meg ahhoz, hogy valaki a jelöltek sorába bejusson s ez az oka, hogy a jelöltek jegyzéke többszáz nevet is tartalmazhat.

Egynéhány városban azonban pl. Bostonban is, nem szavazás útján ejtik meg a jelölést, hanem ajánlás útján s ezt tartják a jelölés legkevésbé tökéletes rendszerének még pedig két okból: egyrészt azért, mert az ajánlók számának képviselőtestületi tagok jelölésekor többszázra, tisztviselők jelölése esetén pedig 2—3000-re kell emelkednie s másrészt azért, mert a szükséges számú ajánlatokat összehozni rendkívül nehéz s a visszaélések oly nagy arányúak, hogy az aláírásoknak rendszerint a felét vissza kell vetni.¹⁾

A jelölések alapján a szavazásokat eredetileg a pártszervezetek által összeállított lajstromok alapján ejtették meg. Mivel ez a rendszer a szavazás titkosságát teljesen illuzóriussá tette s rendkívül sok visszaélésre adott alkalmat, 1890 óta az ausztráliai lajstrom rendszert alkalmazzák, mely szerint a lajstromokat nem a pártszervezetek, hanem közkölségen a hatóságok nyomatják ki. Az ausztráliai rendszertől azonban csakhamar eltértek, illetve a rendszert akképen módosították, hogy a jelöltek neveit a lajstromon pártállásuk szerint csoportosították, az ugyanazon párthoz tartozó jelöltek nevei fölé egy-egy pártjelvényt s ez alá egy kört nyomattak s a körbe beírt keresztekkel egyszerre akár egy tucat jelöltre is le lehetett adni a szavazatot. Újabban, hogy a szavazást a pártvezérek irányítása alól kivonják, az ausztráliai rendszernek ezen elfajulásait megszüntették. Ma már tehát a jelölteket a betöltendő tagsági helyek, illetve hivatali állások szerint a nevek kezdőbetűinek sorrendjében csoportosítják s a pártok megjelölését mellő-

¹⁾ V. ö. W. B. Munro i. m. 175—183. old.

zik. A választók ennek következtében nem a jelölteknek a pártvezérek által összeállított csoportjaira, hanem az egyes jelöltekre adják le szavazataikat. Ez az eljárás formailag kétségtelenül függetleníti a választókat a pártvezérektől, de lényegileg képtelen megakadályozni azt, hogy jelöltek gyanánt olyanok lépjenek fel, akiket erre a pártok vezetői szólítanak fel s akiket a pártok támogatnak.¹⁾

Az Amerikában alkalmazott lajstromos rendszerre jellemző, hogy ezt az ú. n. arányos választással csak ritka kivételképpen kombinálják. Az Unio városaiban ugyanis rendszerint csak két párt küzd a hataloméért. Arányos választásnak pedig csak akkor van értelme, ha a pártok száma háromra vagy ennél is többre emelkedik.

Az amerikai választások legnagyobb fogyatkozása — mint már jeleztük — abból áll, hogy túlságosan nagy követelményekkel lép fel a választókkal szemben, mert ezeknek a tagsági helyek és a hivatali állások egész sorozatát kell betölteniök s az indítványok és a referendum révén a törvényhozó hatalomnak s a visszahívások révén a fegyelmi hatalomnak gyakorlásában is részt kell venniök. Ezért van rendkívül nagy jelentősége annak a kérdésnek, hogy a különböző államok törvényhozásai az aktív és passzív választói jogot kiknek adják meg?

Az amerikai államok törvényhozásai valamennyien a politikai és az önkormányzati választói jog egységét iktatták törvénybe s ezen egységes választói joggal nemre, fajra s az arcbőr színére való tekintet nélkül, az amerikai Unió minden állampolgárát felruházták, aki 21-ik életévét betöltötte s bizonyos minimális idő óta az illető államnak s ezen belül a választás színhelyéül szolgáló városnak a területén lakik.

Az államban való lakás minimális időtartama 3 hónap és 2 év között, a városban való lakás minimális időtartama pedig 30 nap és 12 hónap között változik. A választói jog illetén szabályozás azzal az eredménnyel jár, hogy míg 1790 táján a népesség 5—6%-ának volt aktív és passzív választói joga, addig manapság a választók arányszáma az össznépeesség 35%-ára emelkedik s a városokban több mint 17 millió fehér- és színesbőrű férfi és női állampolgár vesz részt a közügyek intézésében.²⁾

Szervezet s a városi tisztviselők közhivatalnoki joga.

a) A törvényhozó hatalom szervezete.

Ami az általunk felvetett második kérdést, t. i. a városok törvényhozó és végrehajtó hatalmának szervezetét s a közhivatalnoki jogot illeti, — a jelenleg érvényben levő négy rendszert a történelmi kialakulás sorrendjében következőleg jellemezhetjük.

¹⁾ W. B. Munro: Mun. Gov. and adm. I. k. 272—277. old.

²⁾ U. o. I. k. 240—246. old.

A hatalmak elválasztásán felépülő régi rendszerek szerint a városi önkormányzatnak két alapszerve van : t. i. a törvényhozó hatalom gyanánt szereplő képviselőtestület s a végrehajtó gyanánt szereplő polgármester.

A legrégebbi rendszer e két hatalom egyensúlyát iparkodik biztosítani s ezen törekvésnek megfelelően állapítja meg úgy a képviselőtestület és a polgári mesteri tisztség szervezésére, mint az ő hatáskörükre vonatkozó szabályokat. A szabályozásnál eredetileg az egyes államok és az Unió alkotmányai szerepeltek, mint mintaképek s eltérés csak annyiban volt, amennyiben ezt a városok különleges viszonyai elkerülhetetlenül szükségessé tették.

Mint hogy a legrégebbi rendszer hívei szerint az állami alkotmányok legfőbb alapelveit azokra a városokra lehet leginkább alkalmazni, amelyek népességük nagy száma következtében az államokhoz legközelebb állanak, — a nagyvárosok képviselőtestületeit 1901-ig túlnyomóan az államok törvényhozó testületeinek a mintájára szervezték meg, vagyis két kamarára, t. i. az alderman-ek felső és a tanácsosok alsóházaira választották szét. 1901 óta azonban a kétkamarás rendszerrel majd mindenütt szakítottak s a 25 legnagyobb város közül ma már mindössze New Yorknak, Louisvillenak és Providence-nak s ezeken kívül Atlantának és egynéhány ultra konzervatív újangliai városnak, pl. Philadelphiának és Baltimorenak van kétkamarás képviselőtestülete. Egyebütt a kétkamarás rendszer mindenütt megszűnt.¹⁾

Akár egy, akár kétkamarából állottak a városok képviselőtestületei, szervezetüket már 1901 előtt is a tagok számának feltűnően csekély volta jellemezte. Az amerikai államok törvényhozásai szerint ugyanis a tagszám megállapításánál két szempontnak lehet döntő jelentősége : politikai szempontból nagyszámú képviselőtestületeknek van létjogosultságuk azért, mert a társadalomnak pártok szerinti összetétele csak a nagy tagszámú képviselőtestületekben tud kellő arányban érvényre jutni ; — közigazgatási szempontból ellenben a kis tagszámú képviselőtestületeknek van létjogosultságuk, mert csak a tagok számának csekélyisége tudja biztosítani a munkaképességet. Az amerikai törvényhozások legnagyobb része nem a politika, hanem a közigazgatás érdekeit tartotta szem előtt, akkor, midőn a városi képviselőtestületek tagszámát már 1901 előtt is feltűnően szűkre szabta. Az azóta eltelt 3 évtized alatt még ezt a rendkívül alacsony tagszámot is körülbelül a felére szállították le.

New Yorkban pl., amelynek 1925-ben 5-6 millió lakosa volt, — a Board of Estimates and Appropriation-nek, vagyis a felsőháznak mindössze 8, a Board of Aldermennek pedig, vagyis az alsóháznak mindössze 73 tagja van. A tizennégy legnagyobb olyan városban, amelyek még a régi rendszereket követik, — minden 50.000 lélekre esik egy-egy képviselő. A közel 3 millió lakossága Chicagonak csak 50 s oly nagy városoknak, mint Detroit, Pittsburg, Scattle, Indianapolis és Denver egyenkint mindössze 9, Ohionak

¹⁾ W. B. Munro: The Gov. of am. cities 286. old. Th. Reed i. m. 164., 165. old.

és Columbus-nak egyenkint mindössze 7 tagból álló képviselőtestületük van. A 200.000-nél népesebb városokban a tagok száma átlag 22-re emelkedik ; — a 20.000-nél kisebb népességű városokban 5 és 30 közt váltakozik ; — a legkisebb városokban európai fogalmak szerint hihetetlenül alacsonyra száll le, s a képviselőtestületek mindössze három-három tagból állanak.¹⁾

E feltűnően kis tagszámú képviselőtestületek tagjait vagy az egész város választóközönsége egységesen, vagy annak egyes töredékei választják, még pedig ma már nem egy évre, hanem egyes ritka kivételektől eltekintve 2—4 esztendőre.

Az egységesen és a kerületenkint való választásnak egyaránt vannak előnyei és hátrányai ; — az egész választóközönség pl. sokkal inkább alkalmas arra, hogy az egyetemes érdekeket képviselő és kiválóbb tagokat válasszon, mint az egyes kerületek választóközönségei ; az utóbbiak ugyanis a kerületben általánosan ismert, de rendszerint csak a kerületi érdekeket szolgáló kiskaliberű polgárokat szokták a képviselőtestület tagjaivá megválasztani. Ezzel szemben azonban az egységes választásnak az a hátránya, hogy a város egyes részei képviselet nélkül maradhatnak s ez esetben érdekeiket megvédelmezni s a kerületi érdekek tiszteletben tartása szempontjából a képviselőket ellenőrizni képtelenek lesznek. Ezekre az okokra kell visszavezetnünk, hogy a városok egy része az egységes és a kerületenkinti választást kombinálja. Ezen ú. n. vegyes rendszernek két változata van. Az egyik szerint a tagok felerészét az egész választóközönség s felerészét a kerületek választják, a másik szerint pedig a tagokat az egész választóközönség választja ugyan, de minden tagot más és más kerületből.

Bármelyik rendszer szerint válasszák meg a képviselőtestületet, megalakulásának első és legfontosabb mozzanata az elnökválasztás. Általános szabály ugyanis, hogy a képviselőtestületek az ő elnökeiket önmaguk választják, még pedig saját tagjaik sorából. Ezen általános szabály alól azonban vannak kivételek is. A newyorki városi kétkamarás képviselőtestület felsőházában pl., valamint a chicagói és a sanfranciscói egykamarás képviselőtestületekben s ezeken kívül számos kisebb város képviselőtestületeiben is nem egy külön e célból választott elnök, hanem a polgármester elnököl, akit azonban nem a képviselőtestület, hanem a választóközönség választ. A New York városi kétkamarás képviselőtestület alsóházának és a saint louis-i egykamarás képviselőtestületnek elnökét pedig a választóközönség választja s ezek kizárólag elnöki funkciókat látnak el, polgármesteri hatáskörüik nincs. A megalakulás többi mozzanata gyanánt a helyettes elnököknek a serjeant-at armos-oknak a megválasztása s a különböző bizottságoknak az elnök által való kinevezése s ha elnök gyanánt a polgármester szerepel, akkor a bizottságoknak a képviselőtestület által való megválasztása szerepelnek.

¹⁾ *Th. H. Reed* i. m. 76., 166. old.

A képviselőtestület belső szervezetének ezen különböző alkatelemei közül a jegyzőkönyvvezető rendszerint a város főjegyzője s mint ilyen egy kisebb vagy nagyobb szabású városi hivatalnak az élén áll ; — a serjeant at arms az ülésteremben a csend és rend fenntartásáról s a kihallgatandó tanúk megidézéséről gondoskodik ; — a bizottságok pedig a képviselőtestületet az ő »törvényhozói teendőiben« támogatják olyanformán, hogy a plenum határozatait előkészítik. A bizottságok száma a tagok számához képest feltűnően nagy, a népesebb városokban 20 körül mozog, a kisebb városokban is eléri a tizet ; Bostonban pedig — ad absurdum vitetve — a 9 tagból álló képviselőtestület 1925 előtt 15 bizottságot volt köteles választani, mégpedig mind a 15 bizottságot a saját tagjai sorából.¹⁾

A városi képviselőknek feltűnően csekély számához képest a bizottságoknak aránytalanul nagy számát azért kell kiemelnünk, mert csak így válik érthetővé, hogy miért nem követelnek az amerikai városok az ő képviselőtestületeik és bizottságaik tagjaitól ingyenes szolgálatot?

Az amerikai városok képviselőtestületei ugyanis rendkívül gyakran s legalább is minden héten vagy kéthetenként egyszer üléseznek s mivel minden ülést bizottsági és esetleg albizottsági ülések előznek meg s a bizottságok nagy száma következtében minden egyes városi képviselőnek a bizottsági és albizottsági ülések egész sorozatán kell megjelenennie, — az amerikai városok képviselőtestületeinek és bizottságainak tagjai minden héten 5—6 napon át s naponta órákhosszat kénytelenek közügyekkel foglalkozni.

A tapasztalás már most bebizonyította, hogy ingyenes szolgálat esetén a képviselőtestületi tagságot vagy olyanok fogadták el, akik erkölcsileg kifogás alá nem estek, de a város sorsának irányítására alkalmasak nem voltak, vagy pedig elfogadták a tagságot olyanok, akik a város ügyeit intézni ugyan képesek voltak, de erkölcsileg álltak alacsony színvonalon. Az utóbbi kategóriába tartozó képviselők ugyanis idő veszteségükért kárpótlást keresve, a képviselőtestületi és a bizottsági tagsággal visszaéltek s maguk vagy rokonaik és barátjaik részére meg nem engedett előnyöket harcoltak ki.

A tapasztalás hatása alatt — a legkisebb városoktól eltekintve — az összes amerikai városok szakítottak az ingyenes szolgálat elvével ; s a képviselőtestületek és a bizottságok magas erkölcsi színvonalát azzal iparkodtak biztosítani, hogy a képviselők és a bizottsági tagok részére a kisebb városokban napidíjakat s a nagyobb városokban rendszeres fizetést állapítottak meg. Boston és Baltimore pl. évi 9000, New York évi 18.000, Detroit és Philadelphia évi 30.000, Pittsburgh pedig évi 33.000 pengő fizetést ad a városi képviselőtestület minden egyes tagjának.²⁾

¹⁾ W. B. Munro: The Gov. of amer. cities 285—298. old. Th. Redd i. m. 170—171. oldal.

²⁾ Th. H. Reed i. m. 178. old.

Miután kimutattuk, hogy az amerikai jog a városi képviselőtestületek és a bizottságok szervezésénél nem politikai, hanem közigazgatási szempontból indul ki s a munkaképesség és a megfelelő erkölcsi színvonal biztosítása érdekében kis tagszámú és a nagyobb városokban rendszeresen díjazott képviselőtestületeket és bizottságokat szervez, az alábbiakban a városi képviselőtestületek szervezetének és eljárásának még egy-egy jellemző vonását kell kiemelnünk.

Ami a szervezetet illeti, — rendkívül jellemző, hogy a városi képviselőtestületek ülésein nemcsak a képviselők, hanem a fontosabb ügyosztályok vezető tisztviselői pl. a tiszti ügyész, a városi mérnök és más tisztviselők is megjelenhetnek azért, hogy a hozzájuk intézett kérdésekre válaszoljanak s ügyosztályuk érdekeit megvédelmezzék. A városi képviselőtestületek szervezete ennek következtében lényegesen különbözik a legtöbb európai állam s köztük különösen Anglia, Franciaország és Belgium városainak szervezetétől s mintegy átmenetet alkot ezeknek s a magyar városoknak szervezete között. Míg ugyanis az angol, francia és a belga városokban a tisztviselők a képviselőtestületnek tagjai egyáltalán nem lehetnek nálunk pedig a képviselőtestületeknek a választott tagokkal teljesen egyenjogú tisztviselő tagjaik is vannak, — addig az amerikai városokban azok, akik a képviselőtestületeknek ex officio tagjai, a választott tagokkal nem egyenjogúak, mert csak ülésezési és tanácskozási joguk van, szavazati joguk ellenben nincs.

Az eljárást illetőleg ki kell emelnünk, hogy a városi képviselőtestületek eljárási szabályai ugyanazon legfőbb alapelveken épülnek fel, mint az európai államokban. Mindössze egy rendkívül jellemző eltérésre kell rámutatnunk. Az amerikai jog ugyanis a képviselőtestületek tagjainak feltűnően alacsony számát, azzal a szabállyal ellensúlyozza, hogy a kisebb tagszámú képviselőtestületek ülésein a választóközönség érdekelt töredékei is megjelenhetnek. S mivel alig van ülés, amelyen az érdekelt választópolgárok kívánságaik előterjesztése és felvilágosítások kérése céljából meg ne jelennének — a városi képviselőtestületek ülései igen gyakran úgy tűnnek fel, mintha a képviselőtestület és a napirend által érdekelt választópolgárok egy közös gyűlést tartanának s az általános vitában a képviselők és a választópolgárok egyaránt részt vennének. Bármennyire csak a képviselők tájékoztatása a célja annak, hogy a vitában az érdekelt választók is részt vehetnek, a választók szerepe mégis más, mint az európai városokban. Míg Európában a választók csak mint hallgatóság szerepelhetnek s a képviselőtestületek a választóközönséggel közvetlenül nem érintkeznek, addig az amerikai városokban a választóközönség a határozathozatalban ugyan nem, de a tanácskozásban részt vehet; s ép ezért a közvéleményt nem az újságok irányítják, hanem maga a képviselőtestület, amely a választók kívánságairól közvetlenül értesül s a szükséges felvilágosításokat is közvetlenül adja meg.¹⁾

¹⁾ Th. H. Reed : i. m. 75—82., 163—176. old. W. B. Munro : i. m. 286—294. old.

b) *A végrehajtó hatalom szervezete.*

Míg az angol városoknak a hatalmak egyesítése következtében csak egy alapszervük van, t. i. a városi tanács, addig a régi rendszerek szerint szervezett amerikai városoknak a hatalmak elválasztása következtében szükségképen két alapszervük van, t. i. a képviselőtestület és a polgármester. Ebből az alapvető eltérésből szükségképen következnek a további eltérések. Az angol városok tanácsai — mint láttuk — a végrehajtás céljaira bizottságokat választanak s a közigazgatási szervezet annyi ügyosztályra válik szét, ahány bizottság van. Minthogy az ügyosztályok főnökei a bizottságoknak, ezek pedig a városi tanácsnak az ellenőrzése alatt állanak, az angol városokban a végrehajtó hatalom nem a polgármestert illeti meg, hanem a tanácsot. Ez az oka, hogy az angol városokban a polgármesteri állásnak a pusztá reprezentáláson túlmenő jelentősége nincs s az ügyosztályok vezetőinek hivatalfőnöke s az egész városi közigazgatás feje gyanánt — ha jogilag nem is de tényleg — a városi főjegyző szerepel.

Lényegesen másképp alakul a helyzet az amerikai városokban. Ezeknek a képviselőtestületei is választhatnak bizottságokat. De az általuk választott bizottságok — a hatalmak elválasztása következtében — csakis a képviselőtestületnek, mint törvényhozó hatalomnak az előkészítő és véleményező segédszervei gyanánt szerepelhetnek s a végrehajtó hatalomra befolyást nem gyakorolhatnak. Az amerikai városok ügyosztályainak vezetői ennek következtében nem a bizottságoktól s ezeknek a révén a városi képviselőtestülettől, hanem — egy két közvetlenül a választóközönség által választott tisztviselőtől eltekintve, — a polgármestertől függenek s ép ezért hivatalfőnökük gyanánt nem a városi tanács jegyzőkönyveinek a vezetője, t. i. a városi főjegyző, hanem a végrehajtó hatalom egyedüli birtokosa, t. i. a polgármester szerepel. A polgármesterek már most, mint a végrehajtó hatalom birtokosai, vagy egyenjogú alapszervek, a városi képviselőtestületekkel, mint a törvényhozó hatalom birtokosaival s ez esetben épül fel a városi önkormányzat a hatalmak egyensúlyán; vagy pedig jelentőségben a képviselőtestület is túlszárnyalják s ez esetben épül fel a városi önkormányzat a végrehajtó hatalom túlsúlyán.

Bármelyik rendszer érvényesüljön, a polgármestert sohasem a városi képviselőtestület választja; hiszen ha a választás joga a képviselőtestületet illetné meg, akkor a polgármester, mint a végrehajtó hatalom birtokosa szükségképen függne a képviselőtestülettől, mint a törvényhozó hatalom birtokosától. E két hatalomnak azonban — az amerikai fel fogás szerint — egymástól függetlennek kell lennie. S ezt a függetlenséget akarja biztosítani az amerikai jognak az a szabálya, amely szerint a törvényhozó és a végrehajtó hatalomnak ugyanazon egy forrásból kell származnia s ép ezért valamint a képviselőtestületet, ugyanúgy a polgármestert is köz-

vetlenül a választóközönségnek kell választania. A polgármestereknek ezen a néptől származó megbízatása eredetileg egy évre szólt; újabban azonban a mandátum időtartamát majd mindenütt meghosszabbították s a megbízatás manapság 2 és 4 esztendő között váltakozik.

Általános szabály, hogy polgármesterré mindenkit meg lehet választani, akinek a városban aktív választójoga van. Számos város alkotmánya azonban eltér az általános szabálytól s egyéb kikötéseket is tesz; megköveteli pl., hogy a jelölt 30-ik életévét betöltse; hogy hosszabb idő óta a város területén lakjék; hogy adót fizessen stb. De nincs egyetlen egy városi alkotmány sem, amely a jelölttől elméleti vagy gyakorlati szakképzettséget követelne. Ennek ellenére a kisebb városok polgármestereit rendszerint a város tisztviselői közül választják, úgyannyira, hogy a kisebb városok polgármestereinek rendszerint meg van a gyakorlati szakképzettségük. Nagyobb városokban ellenben a polgármestereket rendszerint azok közül választják, akik az Unió vagy az illető tagállam közéletében szerepelve, az ő szervező és irányító képességeikkel kitűntek; a nagyobb városok polgármestereinek tehát gyakorlati szakképzettségük rendszerint nincs;

A választás a választóközönség által eszközölt jelölés alapján történik. S minthogy a jelölést mind több és több város alkotmánya kiveszi a politikai pártok kezéből s legalább is formailag a politikai szempontoktól független jelölést honosítja meg, a választásnál nem a politikai pártokhoz való tartozás, hanem a jelöltek egyéni kiválósága dönt. Ez a magyarázata annak, hogy demokratikus többségű városok nem egyszer a republikánus párthoz tartozó polgármestert, a republikánus többségű városok pedig nem egyszer a demokrata párthoz tartozó polgármestert választanak.

Az ekképen pártszempontoktól függetlenül választott polgármesterek épúgy kötelesek reprezentálni s a reprezentálás épúgy kiadással jár, mint Angliában. Hozzájárul ehhez, hogy az amerikai városok polgármesterei, mint a városi végrehajtó hatalom birtokosai rendkívül sok és sokféle közhivatali teendőt is kénytelenek ellátni, ami ha költséget nem is, de feltétlenül sok idővesztést okoz. Erre a két körülményre kell visszavezetnünk, hogy az ingyenes szolgálat eleve csak az egészen jelentéktelen kis városokban tud érvényesülni. A 100.000-en aluli nagyobb városok már rendszeres fizetést adnak polgármestereiknek, de ez oly csekély, hogy a legtöbb polgármester megmarad az ő régi életpályáján s a fizetést, mint tiszteletdíjat a reprezentálás költségeinek a fedezésére fordítja. A kis városokban tehát az ingyenes szolgálat elve, a 100.000-en aluli nagyobb városokban pedig a tiszteletdíjjal egybekötött nobile officium elve érvényesül. Lényegesen másképp alakul a helyzet a 100.000-nél népesebb nagy városokban. Ezekben a kormányzás és a közigazgatás oly nagy munkaterhet ró a polgármesterekre, hogy ezek régi életpályájukkal szakítva egész munkaidejüket a városnak kénytelenek szentelni. S az ekképen előálló nagy anyagi vesztséget még

csak fokozza az a körülmény, hogy a 100.000-nél népesebb városokban a reprezentálás már rendkívül költségessé válik s a reprezentálással együttjáró súlyos kiadásokat is a polgármester kénytelen fedezni. Innen van, hogy a 100.000-nél népesebb városok a polgármesterek részére a munkakörhöz és a reprezentáláshoz mért nagy fizetést biztosítanak. A 200.000-nél népesebb városokban pl. a polgármesteri fizetés évi 30.000 pengőnél kezdődik s a népesség számával emelkedve a maximumot New Yorkban éri el, ahol a polgármester évi fizetése 150.000 pengőre emelkedik.¹⁾

*

A polgármester a végrehajtó hatalmat a város tisztviselői útján gyakorolja, akik a városok túlnyomó nagy többségében épúgy ügyosztályokba osztva látják el teendőiket, mint az európai városokban.

Az, hogy az ügyosztályrendszer a csekély népességű s a gazdaságilag és szellemileg kevésbé fejlett városokban is elterjedt, s csak a leginkább elmaradt kis városokban hiányzik, a modern városi közigazgatás sokoldalúságának a következménye. T. i. bármily szerény tevékenységet fejt ki egy kisebb népességű s gazdaságilag és szellemileg kevésbé fejlett város a rendészet és a pénzügyi közigazgatás, a közegészség, a közművelődés és szegényügy terén stb., a különböző funkciók elvégzését ugyanazon tisztviselőkre bízni nem lehet. Mindenütt szükség van tehát egy bizonyos mérvű munkamegosztásra s ez még a kisebb népességű és kevésbé fejlett városokban is rendszerint 5 ügyosztálynak a létesítését vonja maga után. A nagyobb és fejlettebb városokban ennél sokkal nagyobb szabású munkamegosztásra van szükség s ehhez képest az ügyosztályok száma is nagyobb lesz s a maximumot elérve Chigágóban 25-re, Bostnnban 40-re emelkedik.

Az imént jelzett két végtet között az ügyosztályok számára két körülmény gyakorol döntő befolyást; t. i. egyrészt a népesség nagysága s gazdasági és szellemi fejlettségének a színvonala s másrészt az a törekvés, hogy a polgármester, mint a végrehajtó hatalom birtokosa a városi közigazgatást minden nagyobb nehézség nélkül áttekinteni, irányítani és ellenőrizni képes legyen.

Mennél népesebb valamely város s mennél fejlettebb gazdaságilag és szellemileg, annál több és többféle feladatot kell a város közigazgatásának megoldani; s ép ezért annál nagyobb munkamegosztásra s a fentebb jelzett maximum korlátai között annál több ügyosztályra van szüksége. A legtöbb amerikai nagyváros azonban jóval kevesebb ügyosztályt szervez, mint amennyit Chicago, illetve Boston szervezett; s azért elégszik meg 7—15 ügyosztállyal, mert ha az ügyosztályok száma túlságosan nagy, akkor a polgármester az ügyosztályok vezetőit bizalmas értekezletre gyak-

¹⁾ W. B. Munro: The Government of Americane cities 271., 272. old. Th. H. Redd. i. m. 194. old.

rabban egybehívni nem képes s kénytelen az ügyosztályfőnökökkel egyenkint érintkezni. Így azonban nem nyerhet áttekintést a városi közigazgatás egészéről, nem teremthet összhangot a különböző ügyosztályok működése között s irányító és ellenőrző tevékenysége igen nagymértékben illuzoriussá válik. Ha ellenben az ügyosztályok száma nem túlságosan nagy, — akkor minden nagyobb nehézség nélkül gyakran tarthat bizalmas értekezleteket, könnyebben áttekintheti a közigazgatást a maga teljes egészében, azonnal intézkedhetik ha a különböző ügyosztályok közötti összhang megteremtése ezt szükségessé teszi s egységes szellemet honosíthat meg a közigazgatás minden ágában.

Ez a tapasztalat volt az oka egyrészt annak, hogy az ügyosztályfőnököknek bizalmas értekezletekre való egybehívása a legtöbb amerikai nagyvárosban szokássá vált s másrészt annak, hogy az ügyosztályfőnökök összességéből egy ú. n. polgármesteri kabinet alakult ki. A polgármester ennek következtében egyedüli birtokosa ugyan a végrehajtó hatalomnak; de hatalmát a kabinetjével folytatott tanácskozások alapján gyakorolja s így önmagát önkéntesen korlátozza.¹⁾

Azon városokban, amelyekben a munkamegosztás a legkisebb mértékben érvényesül, a következő öt ügyosztály működik: 1. a közbiztonsági ügyosztály, melynek hatásköre a rendészetet és a tűzoltás ügyét, 2. a közmunkaügyi osztály, amelynek hatásköre az utak, hidak és csatornák építését és fenntartását s egyáltalán a mérnöki munkálatokat, 3. a jóléti ügyosztály, amelynek hatásköre a közegészségügyet s a parkok, játszóterek és a közbiztonság ügyét öleli fel, s 4. a pénzügyi és 5. a jogügyi osztály.

A nagyvárosokban ezen ügyosztályok egy része több önálló ügyosztályra válik szét. A pénzügyi osztályból pl. egy külön adóügyi osztály, a közbiztonsági ügyosztályból egy külön tűzbiztonsági ügyosztály válik ki; a jóléti ügyosztály helyét pedig a közegészségügyi, közoktatási, közbiztonsági, parkügyi, köztisztasági ügyosztályok foglalják el. S ezekhez járulnak a kisebb városokban ismeretlen ügyosztályok, pl. a víz- gáz- és villamosművek, a dockok, a közkönyvtárak ügyosztályai, a várostervező ügyosztály, a központi bevásárlási ügyosztály stb.²⁾

Akár az ügyosztályok számát, akár azoknak imént felsorolt fajait tekintjük, az amerikai és az európai városok között lényegbe vágó különbség nincs.

Annál nagyobb és mélyre hatóbb eltérések állanak fenn az amerikai és európai városok között az ügyosztályok vezetőségének szervezése s a vezetőségnek a képviselőtestülethez és a polgármesterhez való viszonya szempontjából.

¹⁾ *Th. H. Reed*: i. m. 308. old.

²⁾ *Th. H. Reed*: i. m. 186., 187. old.

Az ügyosztályok vezetőségei gyanánt társas hatóságok, vagyis ú. n. boardok és egyedi hatóságok, vagyis ú. n. commissionek szerepelhetnek. Ma már csak ritka kivételkép fordul elő, hogy valamely város minden ügyosztályának élén társas szerv álljon. A legtöbb város a vezetőség szervezésének mind a két módját alkalmazza olyan formán, hogy a gyors elhatározást igénylő ügyosztályok élére egyedi szerveket, a huzamosabb időn át ugyanazon szellemben való működést feltételező s a pártatlanságot kívánó ügyosztályok élére pedig társas szerveket állít. Egyedi szervek vezetik pl. a rendészeti, a tűzbiztonsági és a közegészségügyi ügyosztályokat s testületi szervek vezetik a tanügyi, a szegényügyi, a könyvtári, valamint a választók névjegyzékét összeállító s a választások lefolyását irányító ügyosztályokat stb.

Ami már most az ügyosztályok vezetésére vonatkozó megbízást illeti, — ezt eredetileg az amerikai városokban is a képviselőtestület által választott bizottságok adták és vonták vissza épúgy, mint Angliában. A vezetőség ennek következtében a bizottságoktól, ezek pedig a képviselőtestülettől függöttek, s következtésképp a végrehajtó hatalmat a bizottságok s az ezeknek alárendelt ügyosztályok útján épúgy a városi képviselőtestület gyakorolta, mint Angliában. Amióta azonban az amerikai városok alkotmányát a hatalmak elválasztására kezdték felépíteni, — lassankint és fokozatosan a bizottságoknak ebbeli egész hatásköre s az egész ú. n. commottee rendszer megszűnt s a hatalmak elválasztására törekvő városokban az ügyosztályok vezetőségét illetőleg a szervezésnek összesen hatféle módjával kísérleteztek. Megpróbálták, hogy az ügyosztályok vezetőségét a képviselőtestület bizottságai helyett maga a képviselőtestület válassza és mozgítsa el tetszése és legjobb belátása szerint. Ez a megoldás azonban sok visszaélésre adott alkalmat s ellenkezett a hatalmak elválasztásának az elvével. Ezzel a szervezési móddal tehát a városi főjegyző állásától eltekintve, amelyet t. i. ma is a képviselőtestület tölt be, — szakítottak s a képviselőtestület helyett magát a választóközönséget jogosították fel arra, hogy az ügyosztályok vezetőségeit megválassza. De csakhamar kiderült, hogy amennyire alkalmas a nép politikusok választására, annyira nem alkalmas arra, hogy szakértő hivatalfőnököket válasszon. A szervezésnek ezt a módját tehát csak azon ügyosztályoknál hagyták meg, amelyeknek vezetőségeit függetlenekké akarták tenni úgy a képviselőtestülettel, mint a polgármesterrel szemben. Jelenleg is a választóközönség választja pl. egyrészt a főpénztárost és a főszámvevőt s másrészt a tanügyi osztály élén álló school boardot, vagyis iskolaszéket.

A többi ügyosztályok élén álló egyedi vagy testületi szerveket az államok egy része a kormányzóval neveztetette ki és mozgíttatta el vagyis amint Magyarországon mondanánk — az ügyosztályok vezetőségeit államosította. Ezzel a rendszerrel azonban mindenütt szakítottak azért, mert az

amerikaiak felfogása szerint az állami kinevezés rendszerét a municipal home rule vagyis a városi önkormányzat elvével összeegyeztetni lehetetlen.

Manapság tehát ha eltekintünk azon ügyosztályoktól, amelyeknek vezetőségeit maga a nép választja, minden más ügyosztály vezetőségét a város végrehajtó hatalmának birtokosa, t. i. a polgármester nevezi ki és mozdítja el. S ennek a rendszernek három változata van. T. i. a városok egy részében a polgármester a kinevezést és az elmozdítást minden más szervtől teljesen függetlenül gyakorolja; a többi városokban — Bostontól eltekintve — a polgármestereknek a kinevezések és elmozdítások tárgyában hozott határozatai csak akkor érvényesek, ha azokhoz a városi képviselőtestület is hozzájárult; Bostonban pedig — anélkül, hogy a vezetőket versenyvizsgálatnak vetnék alá, — a vezetőségeknek a polgármester által eszközölt kinevezései valamint az elmozdítások is csak akkor érvényesek, ha azokat Massachusset államnak a polgári szolgálat részére versenyvizsgálatokat tartó bizottsága, t. i. a Civil Service Commission jóváhagyta.

Az ügyosztályok vezetőségének ilyenén szervezéséből szükségképen következik, hogy az ügyosztályok a képviselőtestülettől vagy egyáltalán nem, vagy pedig csak akkor függenek, amikor a megbízás megadásáról, vagy annak elvonásáról van szó. Egyébként az ügyosztályok a képviselőtestülettel szemben függetlenek, mert a hatalmak elválasztása következtében a képviselőtestület, mint a törvényhozó hatalom birtokosa az ügyosztályokat, mint a végrehajtó hatalom szerveit nem irányíthatja és nem ellenőrizheti; — ezt csakis a végrehajtó hatalom birtokosa a polgármester teheti meg.

Az ügyosztályoknak ezen a képviselőtestülettől való függetlenségét azért kell kiemelnünk, mert benne nyilvánul meg az amerikai városi önkormányzat régi rendszereinek legjellemzőbb vonása.

Láttuk azonban, hogy az ügyosztályok egy részének vezetőségét közvetlenül a nép választja, még pedig azért, hogy az ekképen szervezett vezetőség a képviselőtestülettel s a polgármesterrel szemben egyaránt független lehessen. E kétirányú függetlenségre a főpénztárosokat és a főszámvevőket illetőleg azért van szükség, mert a képviselőtestületnek és a polgármesternek a városi háztartásra vonatkozó minden határozatát végeredményben a főpénztárosok és a főszámvevő ellenőrzik abból a szempontból, hogy nem lépik-e át a kölcsönökre és az önadóztatásra vonatkozó törvényes korlátokat s nem térnek-e el a közérdek által nem indokolható esetekben is a költségvetési előirányzattól? Világos azonban, hogy a főpénztáros és főszámvevő csak akkor lesznek képesek ellenőrző funkciókat ellátni, s a törvénytelen illetve a közérdek által nem indokolt határozatok végrehajtását megtagadni, ha állásukat nem a képviselőtestülettől vagy a polgármestertől, hanem magától a választóközönségtől kapják.

Ami pedig az *iskolaszékeket* illeti, ezeket a legtöbb állam törvényhozása azért teszi a képviselőtestületekkel és a polgármesterekkel szemben egyaránt függetlenekké, mert a városi közigazgatásból a politikát kiküszöbölni nem lehet. Akár a polgármester nevezné ki tehát, akár a képviselőtestület választaná az iskolaszék tagjait, — a tanügyi közigazgatás irányítását és ellenőrzését s a tanszemélyzet állásainak betöltését mind a két esetben a helyi politikusok ragadnák magukhoz. Végeredményben tehát a gyermekek jövőjéért való aggodás s a népképviselő és a pártpolitika iránti ellenszenv az oka annak, hogy a legtöbb állam törvényhozása az iskolaszékek választását a népre bízza; — hogy a nép nagyobb érdeklődést tanusít az iskolaszéki, mint a városi választások iránt; — s hogy szívesebben és számos városban majdnem ugyanannyit áldoz a tanügyre, mint a közigazgatás összes többi ágaira. Sőt a legtöbb állam törvényhozása még a szervezeti függetlenséggel sem éri be s az iskolaszékeket jogosítja fel arra, hogy a költségvetés tanügyi kiadásait előirányozzák s a városi képviselőtestületeket kötelezi arra, hogy az iskolaszék által megszavazott kiadások fedezéséről gondoskodjanak.

Az ügyosztályok illetén szervezésére kell visszavezetnünk az amerikai és az angol városok közt fennálló következő eltéréseket.

1. Míg az angol város jogtanácsosa s az egész tisztviselői kar tényleges feje gyanánt a városi főjegyző szerepel s a polgármester hatásköre inkább csak a reprezentálásra szorítkozik — addig Amerikának a hatalmak elválasztása alapján szervezett városaiban a főjegyző, mint a képviselőtestület szerve a végrehajtó hatalom gyakorlásában részt nem vehet; — a jogi vonatkozású ügyeket nem a főjegyző, hanem egy külön jogügyi osztály intézi; — s a tisztviselői kar feje gyanánt nem a főjegyző, hanem a végrehajtó hatalom birtokosa a polgármester szerepel.

2. Az angol jog a városi közigazgatás szervezetét akképen szabályozza, hogy minden szerv egy központi legfőbb szervtől, t. i. a tanácstól függ; — a városi szervezet tehát egységes. Ezzel ellentétben az amerikai államok törvényhozásai a városok szervezetét akképen szabályozzák, hogy a főpénztáros és a főszámvevő a képviselőtestülettel és a tanáccsal szemben egyaránt függetlenek, — az iskolaszék pedig, mint különálló önkormányzati alakulat a városon belül szinte külön várossá lesz; — a szervezetből tehát az egység hiányzik.

c) *A közhivatalnoki jog.*

A városi ügyosztályok, alosztályokra, ezek pedig különböző hivatalokra válnak szét s az ügyosztályok élén álló egyedi vagy társas szervek a közigazgatás teendőit ezen alosztályokba és hivatalokba összefoglalt alsóbb rendű városi hivatalnokok útján látják el épúgy, mint az európai

városokban. De míg Európában a legtöbb állam joga akképen szabályozta az alsóbb rendű városi tisztviselők állásainak betöltését s a tisztviselők jogait és kötelességeit, hogy egy többé kevésbé fejlett városi közhivatalnoki jog alakult ki, — addig az amerikai városok önkormányzatának eredetileg az volt az egyik legnagyobb fogyatkozása, hogy a hivatalnoki kar teljesen ki volt szolgáltatva a politikai pártok önkényének s az ú. n. zsákmány rendszer semmiféle közhivatalnoki jognak a kialakulását meg nem tűrte. A zsákmány rendszerrel a sok visszaélés hatása alatt 1883-ban kezdték szakítani akképen, hogy a hivatalnoki állások betöltésénél az angol polgári állam szolgálatban meghonosodott versenyvizsgálati, illetve érdemrendszert fogadták el. Ez az új rendszer azonban csak rendkívül lassan s főképen a nagyobb városokban tudott elterjedni. A statisztika szerint ugyanis a 250.000-nél népesebb 25 város között csak egy van olyan, amely a versenyvizsgálatok rendszerét el nem fogadta; — a 100.000-nél népesebb 68 városok közt már 14, az 5.000-nél népesebb 1.467 város közt pedig már 1.137 ilyen várost találunk. A városok nagy többségében tehát ma is a zsákmányrendszer érvényesül; — s mindössze háromszázharminc városban tudott kialakulni az érdemrendszer alapján s ennek továbbfejlesztése révén a közhivatalnoki jog. Az érdemrendszer¹⁾ kettős célt szolgál; egyrészt lehetetlenné akarja tenni, hogy a tisztviselői állásokat betöltésükre képtelen egyének nyerjék el pusztán politikai összeköttetések alapján; — s másrészt biztosítani akarja, hogy a megüresedett hivatalnoki állásokat olyanokkal töltsék be, akik a szóban forgó hivatalnoki teendők ellátására a legalkalmasabbak. E kettős cél elérése érdekében a városoknak közel egy negyed része számára ú. n. civil service commission-öket, vagyis polgári szolgálati bizottságokat szerveztek, még pedig négy egymástól lényegesen különböző rendszer szerint. A massachussetsi rendszer elsősorban és legfőképen arra törekszik, hogy a városi tisztviselői állások betöltésénél a helyi politikusok befolyását tegye lehetetlenné. Épen ezért az egész állam területén az összes városok részére egy polgári szolgálati bizottságot szervez, amelynek elnökét és két tagját az állam kormányzójával nevezteti ki; s minden város ettől a bizottságtól köteles beszerezni a versenyvizsgálatokon képesített jelöltek névsorát, valahányszor egy versenyvizsgálat alapján betöltendő állást be akar tölteni. Minthogy ezt a rendszert egyes államok a városi önkormányzatra nézve sérelmesnek tartották, három olyan rendszer alakult ki, amelyek szerint minden egyes város területén egy-egy külön bizottságot kell szervezni. A bizottságok tagjait Illinois területén a polgármesterek nevezik ki, a philadelphiai rendszer területén pedig a képviselőtestületek választják három illetve hat évre akképen, hogy évente egy, illetve két tag kiválik s helyettük új tagokat választanak szintén három illetve hat évre.

¹⁾ Lásd *Erekly I.*: Magyar jogászegyleti értekezések. Új folyam, XIII. E. 57. füzet. A közigazgatás reformja 57., 58. old.

A választásra illetve a kinevezésre hivatott szervek közül azonban egyik sem alkalmas arra, hogy a bizottságokat megalakítsa ; — a képviselő-testület azért nem, mert a választást pártpolitikai szempontok szerint ejti meg ; a polgármester pedig azért nem, mert a polgári szolgálati bizottság a polgármester hatalmát van hivatva a kinevezéseknél korlátozni, természetes tehát, hogy a polgármester a bizottság elnökét és tagjait a saját párt-hívei közül nevezi ki. Ezek voltak az okai a massachussetsi, az illinoisi és a philadelphiai rendszer után a negyedik, vagyis az ú. n. new-yorki rendszer kialakulásának. A new-yorki rendszer kombinálja az eddig felsorolt rendszereket olyan formán, hogy a városok részére kétféle, t. i. helyi és országos polgári szolgálati bizottságokat szervez s a városi bizottságokat¹⁾ az országos bizottság ellenőrzésének veti alá.

Azon városokban, amelyek a versenyvizsgálatokat bevezették, — az ügyosztályok és az alosztályok főnökeinek kivételével minden tisztviselői állást a polgári szolgálati bizottságok közreműködésével következőleg kell betölteni.

A bizottságok a nagyszámban előforduló városi hivatalnoki állások minden egyes csoportja pl. a gépirók, a gyorsírók, a könyvelők, a rendőrök, a titkárok, a tűzoltók részére — külön versenyvizsgálatokat hirdetnek s a hirdetmény minden egyes versenyvizsga tárgyait az illető állás természetének megfelelően állapítja meg. A vizsgáztatást rendszerint olyan cenzorok végzik, akiket a hirdetmény kibocsátása után s csakis az illető vizsga megtartására neveztek ki. A cenzorok az általuk megtartott írásbeli vizsgák alapján mérlegelik ugyan a jelentkezők elemi műveltségét is, de a fősúlyt arra fektetik, hogy a jelöltek az illető álláshoz szükséges különleges szakismeretekkel rendelkeznek-e vagy sem? — s az írásbeli vizsgálat után a jelöltekkel tartott interview-k alapján bírálat tárgyává teszik a jelöltek egész egyéniségét. Az írásbeli vizsgálatok és az interview-k alapján minden jelöltnek az illető állásra alkalmas voltát számokban fejezik ki akképen, hogy minden egyes jelölt részére az elemi műveltség címén 1-től 30-ig, szakképzettség címén 0-tól 50-ig s egyéni rátermettség címén 0-tól 20-ig terjedő egységeket állapítanak meg. A polgári szolgálati bizottság azt a jelöltet, aki az egységeknek előre megállapított minimális számát sem tudta elérni, mellőzi ; a többit pedig jegyzékbe foglalja akképen, hogy a legtöbb egységet elnyert legkiválóbb jelöltek kerülnek a jegyzék élére s utánuk következnek a többiek az általuk elért egységek számának sorrendjében. Ha már most a jegyzék összeállítása után valamely versenyvizsgálat alá eső ú. n. klasszifikált állás megüresedik, — a betöltésére hivatott hatóság a polgári szolgálati bizottsághoz tartozik fordulni abból a célból, hogy a bizottság közölje vele az

¹⁾ Újabban a bizottságok helyett több városban egyedi szerveket, t. i. szakértő biztosokat alkalmaznak, akiket versenyvizsgálatok alapján neveznek ki. *Th. Reed* i. m. 328. old.

illető állásra képesített legkiválóbb jelöltek névjegyzékét; — a bizottság közli a sorrend élén álló három, esetleg négy vagy öt nevet s a hatóság ezek egyikével tartozik az állást betölteni. A kisszámban előforduló állások pl. a könyvtárőrök, vagy a vízvezetéknél alkalmazott bakterológusok állásai — részére esetenként külön tartanak versenyvizsgálatokat s a jegyzék szerinti sorrend betartása — mellett ez esetben is a három, esetleg négy vagy öt legkiválóbb jelölt egyikével kell az állást betölteni. A kinevezés azonban a versenyvizsgák alapján mindig csak ideiglenesen, vagyis félévi vagy egészévi próbaidőre történik; s ha a kinevező hatóság az ideiglenesen alkalmazott tisztviselővel nincs megelégedve, a próbaidő alatt bármikor minden indokolás nélkül elbocsáthatja. A próbaszolgálat sikere esetén az ideiglenesen kinevezett tisztviselőt véglegesítik.

A versenyvizsgálat szigorát nagyon sok város enyhíti azzal a szabállyal, hogy a kinevezhetők névjegyzékébe csak a helybelieket az ú. n. bona fide residents-eket szabad felvenni.¹⁾

A kezdő állásokra ekképen alkalmazott városi hivatalnokokat számos városban efficiency records vagyis olyan minősítési táblázatok alapján jelölik előléptetésre, amelyek feltüntetik, hogy a tisztviselők mennyi és milyen minőségű munkát végeztek, milyen volt a magaviseletük, milyen hibákat követtek el s milyen véleményük van róluk a fellebbvalóiknak? Azokat, akiknek neveit az előléptethetők névjegyzékébe fel nem vettek, magasabb állásokra kinevezni nem lehet.

Ha a magasabb tisztviselői állásokat nem előléptetés, hanem a hivatalnoki karon kívül állók sorából kinevezés útján akarják betölteni, vagy ha magasabb rendű és különleges szakképzettséget kívánó állások betöltéséről van szó, akkor nagyon valószínűtlen, hogy az alkalmas jelöltek magukat versenyvizsgálatnak alá vessék. Az amerikai városok a versenyvizsgákat ilyen esetekben mellőzik s a polgári szolgálati bizottság működése ilyen esetekben mindössze arra szorítkozik, hogy a pályázókat okmányaik bemutatására szólítja fel s az okmányok alapján dönti el, hogy a kellő minősítéssel rendelkeznek-e vagy sem? A kinevezés csak akkor történhetik meg, ha a bizottság a minősítés fennforgását igazolta.

A fentebbiekben vázolt érdemrendszer a zsákmányrendszerrel szemben kétségtelenül nagy haladást jelent. De természetes, hogy ennek a rendszernek is meg vannak a maga fogyatkozásai. Elméletileg leginkább azt lehet kifogásolni, hogy a versenyvizsgálatokra való jelentkezésnek kezdőállásoknál semmiféle olyan feltétele nincs, mely szerint a jelentkezőknek az írni és olvasni tudáson kívül egyéb képzettséget is igazolniuk kellene;²⁾ a

¹⁾ A sorrend élén álló három jelöltet csak kellő indokolás alapján lehet mellőzni; s ez esetben a kinevező hatóság három más jelölt nevének a közlését tartozik a bizottságtól kérni s csak e három jelölt valamelyikét nevezheti ki.

²⁾ Meg kell azonban jegyeznem, hogy 1890. óta a városi önkormányzatot fokozatosan minden egyetem és kollégium felvette a tantárgyai közé, sőt újabban a közép és az elemi iskolák is. *Th. H. Reed* i. m. 106. old.

versenyvizsgálatokra tehát az írni és olvasni tudó munkások s az egyetemek graduáltjai egyaránt jelentkezhetnek; — s az, hogy a kinevezhetők jegyzékébe felvétetnek-e vagy sem, nem éveken át folytatott tanulmányaiknak az eredményétől, hanem egyetlen egy vizsgának az esélyeitől függ.¹⁾ Gyakorlatilag pedig az érdemrendszernek az a legnagyobb fogyatkozása, hogy a polgári szolgálati bizottság megalakításánál is érvényesülhetnek politikai szempontok; s ha a bizottság tagjaivá szakértők helyett politikusokat neveznek ki, akkor a vizsgák eredményének elbírálásánál és az állások betöltésénél is nem az érdemesség, hanem a politikai összeköttetések fognak dönten. Ez a magyarázata annak, hogy bármily nagy legyen a haladás a zsákmányrendszerrel szemben, a városi tisztviselői állásoknak politikától mentes betöltése szempontjából az európai államok városai ma is felette állanak az amerikai városoknak.²⁾

*

Az állások betöltésén kívül még négy olyan probléma van, amelyet az amerikai városok közhivatalnoki jogának jellemzésekor érintenünk kell s ezek 1. a javadalmazás, 2. a nyugdíjazás, 3. a szervezkedés és munkabeosztetés s 4. a fegyelmezés és a vagyonjogi felelősség problémái.

Az első két problémát — ha egynehány városnak a kísérletezéseitől eltekintünk, — az amerikai jog még egyáltalán nem oldotta meg; a tisztviselők tehát fizetési osztályokba besorozva nincsenek, nyugdíjigényüket a tételes jog nem szabályozza; a fizetés nagysága, a nyugdíjra való jogosultság és annak mértéke a merő véletlentől, illetve helyesebben az érdekelt tisztviselők politikai összeköttetéseitől függ.

Ugyanígy nincs elvi alapokon szabályozva az a kérdés sem, hogy a városi tisztviselők érdekeik képvisellete és védelme érdekében szervezkedhetnek-e s büntetendő cselekmény-e az ő részükről a sztrájk vagy sem?

Tényleg a tisztviselők szervezkednek s bizonyos kategóriák az egyesült államok egész területére kiterjedő hatalmas szervezetekbe tömörülnek; a sztrájkot illetőleg pedig inkább csak elméleti követelménynek, mint tételes jogszabálynak lehet tekinteni azt az álláspontot, hogy a nagyközönség élet- és vagyonbiztonsága felette áll a tisztviselők egyéni érdekeinek s ép

¹⁾ Jellemző Reed következő kijelentése. Szerinte a versenyvizsgálatok terén az ú. n. angol rendszert, amely az elsőosztályú titkári állásokat az egyetemeken fokozatot elnyertek részére tartja fenn, Amerikában senki sem tudná elfogadni. Egy ennél sokkal tökéletesebb selekcióra van szükség. Pszichológusok és polgári szolgálati bizottságok fogtak össze, egy olyan rendszer kidolgozása céljából, mely szerint a jelölteknek az illető szolgálatra való alkalmatosságát, kezdeményező és ítélőképességét és értelmi színvonalát meg lehet állapítani. De elismeri, hogy még csak a kísérletezésnél tartanak. *Th. H. Reed* i. m. 328. old.

²⁾ *W. B. Munro*: *The Gov. of am. cities* 38., 367—376. old. U. a.: *Municipal Gov. and adm.* II. k., 32—34. old. U. a.: *The Gov. of Europe* 92—94. old.

ezért a városi alkalmazottak bizonyos csoportjai pl. a rendőrök és tűzoltók s a kórházak orvosi és ápolószemélyzete stb. a sztrájkot, mint fegyvert nem alkalmazhatják.

Valamivel kedvezőbb a helyzet a fegyelmi jog és a vagyoni jogi felelősség szabályozása szempontjából.

Régebben fegyelmi jog tulajdonképpen nem volt; — mert aki alkalmazta a város tisztviselőit — ugyanaz bármikor és minden indokolás nélkül el is bocsáthatta őket.

Manapság már különbséget kell tennünk a városok két csoportja között.

Az egyikbe azon városok tartoznak, amelyek az érdemrendszert még nem vezették be. Ezekben fegyelmi jog vagy egyáltalán nincs, vagy csak a csírai vannak meg a fegyelmi jognak azon szabályokban, amelyek szerint a városi tisztviselőkkel elbocsátásuk előtt közölni kell a tervbevett elbocsátás okait s esetleg módot kell nyújtani arra is, hogy az illető tisztviselők a vádakkal szemben nyilvánosan tárgyaláson védekezhessenek. Az alkalmazó hatóságot azonban a tárgyalás eredménye jogilag nem köti s bár kétségtelen, hogy a sikeres védekezés tényleg megnehezíti az elbocsátást, az alkalmazó hatóság jogilag ez esetben is tetszése és legjobb belátása szerint dönt.

A második csoportba azon városok tartoznak, amelyek az állások betöltésénél az érdemrendszert alkalmazzák. Ezekben szabály, hogy a versenyvizsgálat alapján kinevezett tisztviselőt csak akkor lehet állásától elmozdítani, ha a vádakát vele írásban közölték s ügyében szabályszerű tárgyalás tartatott, még pedig vagy a kinevező hatóság, vagy a polgári szolgálati bizottság előtt. Az utóbbinak határozatait némely városban meg lehet feleltetni a rendes bírósághoz; ezen városokban tehát a tisztviselő fegyelmi téren rendes bírói jogvédelem alatt áll.

Ami végül a városi tisztviselők jogellenes magatartása esetén a város vagyoni jogi felelősségét illeti, az amerikai jog a felelősségnek három esetét különbözteti meg.

A város, mint szerződő fél épúgy felelős, ha alkalmazottjai a város szerződéseit megszegik, mint bármely magánember s a felelősség szempontjaiból teljesen közömbös, hogy a szerződést a város milyen célból, t. i. kereskedelmi, ipari, egyszóval gazdasági célból vagy pedig a közhatósági teendők zavartalan ellátása céljából pl. azért kötötte meg, hogy egy rendőrségi laktanyát, avagy az igazságszolgáltatás céljait szolgáló épületet emeljen.

Lényegesen másképp alakul a városnak, mint tulajdonosnak a helyzete. Ha ugyanis a város alkalmazottjai valamely hatósági funkciók ellátására szánt épületnek pl. a városházának, az iskoláknak, a rendőrségi és tűzoltó laktanyáknak az építése és karbantartása körül követtek el mulasztásokat s e mulasztások következtében valakinek kára támadt, akkor az okozott kárért a város felelősséggel nem tartozik. Ha ellenben az épület,

mint pl. egy városi vigadó magán vagy társadalmi célokra szolgál, akkor a város minden kárért felelős, amelyet alkalmazottjainak az építés és fenntartás körül elkövetett hanyagsága vagy mulasztása másoknak okozott. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az újabb bírói gyakorlat a város felelősségének kiterjesztésére törekszik s következőkép az épület rendeltetését mindinkább figyelmen kívül hagyja.

Ami végül a harmadik esetet, t. i. a városi tisztviselőknek összes egyéb jogellenes magatartásait illeti, a következő megkülönböztetéseket kell kiemelni. Ha a tisztviselő a városnak, mint hatalmi alakulatnak a funkcióit pl. rendészeti, tűzbiztonsági, közegészségügyi, vagy szegényügyi funkciókat volt hivatva ellátni s közben tanúsított tévedésből vagy gondatlanságból jogellenes magatartást, akkor a város a tisztviselői által okozott kárért épúgy nem felelős, mint az állam, amelynek közhatalmát az állam megbízásából, mint ennek a közege gyakorolja. Ha ellenben a tisztviselő a városnak, mint gazdasági alakulatnak a szerve gyanánt vagyis, mint valamely városi üzemnek pl., mint a városi víz-, gáz-, vagy elektromosművek, vagy mint a városi közúti vasútnak az alkalmazottja tanúsított jogellenes magatartást, akkor a város ugyanúgy felelős az alkalmazottjai által okozott kárért, mint bármely magánvállalkozó.

Vannak azonban — még pedig meglehetősen nagy számmal — olyan funkciók is, amelyeknek jellege vitás, mert ellátásuknál a város egyaránt szerepelhet, mint hatalmi és gazdasági alakulat. Ilyen funkciók pl. az utak és járdák, a hidak és csatornák építése és karbantartása, a szemétfuvarozás, az utak, utcák és terek tisztántartása stb. Ha a tisztviselők ezen funkciók ellátása közben okoznak jogellenes magatartásukkal kárt, akkor a város felelőssége tárgyában határozott jogi álláspont nincs, a bírói gyakorlat a legnagyobb mértékben ingadozik.¹⁾

Hatáskör.

A modern városi közigazgatás fejlődését aligha lehetne találóbban jellemezni, mint azokkal a statisztikai adatokkal, amelyeket a detroiti közigazgatás kutató-intézet Detroitra vonatkozólag tett közzé. Detroit 1824-ben emelkedett ki a falusi községek sorából s alakult át várossá; de csak jogilag, mert 1924. körül még vízvezetéke és csatornahálózata nem volt; utcáit akkor még nem világították és nem kövezték; s iskolái sorában egyetlen egy magasabb rendű iskola sem akad. 1861-ig ezek a fogyatékoságok mind eltűntek s Detroit nemcsak jogilag, hanem tényleg is várossá alakult át. Az átalakulás a közigazgatás szempontjából abban

¹⁾ W. B. Munro: Municipal government and administration II. k., 33—50. old. U. a. The Government of american cities 36., 38., 367—382., 120—131. old. Th. H. Reed i. m. 110., 183., 327. old. Jelen munka I. k. 180—182., 305., 306. old.

nyilvánult meg, hogy a polgárháború kitörésekor Detroit város közigazgatása már nem szorítkozott a pusztá rend fenntartásra, a tűzvész elleni védekezésre, az elemi oktatás megszervezésére s a mindezekhez szükséges személyzet és anyagi eszközök előteremtésére; — hanem messze túlszárnyalva a kezdetleges falusi közigazgatást, lakosságának összesen 20 fontosabb közszükségletét elégítette ki vagyis 20-féle közigazgatási feladatot oldott meg s a megoldás 45.000 főnyi lakosság mellett fejenként 4 dollár köztehernek a viselését vonta maga után. A polgárháború kitörésétől 1874-ig vagyis kevesebb, mint másfél évtized alatt a népesség száma 45.000-ről 100.000-re, a közigazgatási feladatainak száma 20-ról 30-ra, a fejenkénti adóteher pedig 4 dollárról 10 dollárra emelkedett. Bár ezek az adatok már rohamos fejlődésről tettek tanúságot, a következő évtizedek alatt a fejlődés még gyorsabb és lázasabb lett. 1874-től 1900-ig vagyis 26 év lefolyása alatt a lakosság száma 100.000-ről 300.000-re — a közigazgatás feladatainak száma 30-ról 80-ra, a fejenkénti adóteher pedig 10-ről 13 dollárra szökkent fel. S még ezt a szédítően nagyarányú fejlődést is túlszárnyalta a következő 25 esztendőnek csodálatos virágzása. E 25 év alatt a lakosság száma 300.000-ről több, mint egymillióra nőtt; — s a közigazgatási hatóságok oly sok és sokféle tevékenységet voltak kénytelenek kifejteni, hogy feladataik száma 80-ról 164-re, a fejenkénti adóteher pedig 13 dollárról 45 dollárra emelkedett. A legutóbbi 24 év alatt tehát a közigazgatás feladatainak száma 125%-kal, a népesség száma és az adóteher pedig 250%-kal nőtt. S bár nem ilyen szédületes módon, de ugyancsak amerikai arányokban fejlődött a közigazgatás a többi városokban is.¹⁾

Ha ezek után azt kérdezzük, hogy a közigazgatásnak ezt a csodálatosan nagyarányú fejlődését mi idézte elő s következésképp milyen okok hatása alatt és milyen irányban bővült ki az egykori falvaknak rendkívül egyszerű közigazgatása városi közigazgatássá, akkor az okok beláthatatlan sorozatából legfontosabbak gyanánt a következő négy tényezőt²⁾ kell kiragadnunk.

1. A falusi lakosságnak a városokba való özönlése annyira felszöktette a népsűrűséget, hogy a városok kénytelenek voltak évtizedekre előre tekintve várostervezéssel foglalkozni; kénytelenek voltak területük egyes részeit ipari, kereskedelmi, lakó- és villanegyedek céljaira kijelölni s minden egyes negyed szükségleteihez alkalmazkodva az építkezést az egyes negyedek igényeinek megfelelően szabályozni; — kénytelenek voltak utcáikat kiszélesíteni, az utcai közlekedést szabályozni stb.

2. Az ipar nagyarányú fejlődése s az ezzel együtt járó anyagi jólét szükségképen emelte a városok munkás rétegeinek élet színvonalát s az életszínvonal emelkedésének hatása alatt közszükségletté vált, hogy a

¹⁾ The Growth of a city kiadta a detroiti közigazgatási kutató intézet. Idézi *Th. H. Reed* i. m. 39. old. *W. B. Munro*: The Government of american cities 408. old.

²⁾ Lásd *W. B. Munro* id. m. 409. old.

városok a nagy tömegek részére közkönyvtárakat, múzeumokat, játéktereket, parkokat, atlétikai pályákat, közfürdőket, esti tanfolyamokat, szórakozó és mulatóhelyiséget létesítsenek és tartsanak fenn stb.

3. A humanizmus szelleme, valamint Európában ugyanúgy az egyesült államokban is kihatott a közigazgatásra olyan formán, hogy a városokat, mint a nagytömegek jótevőit szerepeltette s hivatásukká tette, hogy a népjóléti intézmények beláthatatlan sorozatát alkossák meg. Ilyen a városi közigazgatás által létesített és fenntartott népjóléti intézmények az egészségügyi központok; a tejvizsgáló és tejelosztó állomások; tüdőbeteggondozók — a kerületi védőnői állások — az anya- és csecsemőgondozók; a közkórházak; az ingyen tankönyv osztogató központok a különféle óvodák és iskolák; az aggápoldák; az éjjeli menhelyek lelenházak stb.

S e három legfontosabb okhoz negyedik gyanánt a technika fejlődése járult, amely lehetővé tette, hogy a városok utcáikat a modern, nagyszabású autóforgalom igényeinek megfelelően burkolják, — tisztán tartsák és világítsák, nagytömegeknek szűrt vízzel és pasztörözött tejjel való ellátásáról gondoskodjanak, — a házi szemetet eltávolítsák és gazdaságilag kihasználják, az úttestek alatt nagyarányú csatornahálózatokat létesítsenek; tűzvész esetén annak korlátozásáról és eloltásáról a legmodernebb technikai eszközökkel gondoskodjanak stb.

*

E rendkívül sok és sokféle feladatot illetve funkciót rendszerbe foglalni s az amerikai városok hatáskörét az európai városokéval egybevetni csak akkor lehet, ha a város által megoldandó feladatokat osztályozzuk s az egyes feladatok illetve funkciók megoldásánál a jellegzetes vonásukat kiemeljük.

Az amerikai jogászok osztályozásai közül négyet ismertetünk és teszünk bírálat tárgyává.

Az Amerikában elfogadott legelemibb osztályozás különbséget tesz a városok közigazgatási és üzleti feladatai illetve funkciói között; de kiemeli, hogy e kétféle funkció között éles és biztos határvonalat vonni nem lehet. Ha ugyanis eltekintünk a nyerészkedési szándéktól és attól a körülménytől, hogy a lakosság a város szolgálatait igen gyakran előre megfizeti adók alakjában, akkor az üzleti jellemvonást igen sok közigazgatási funkciónak elnevezett ténykedésben is feltalálhatjuk. S ha ebből a szempontból párhuzamot vonunk egyrészt az Unió és az államok és másrészt a városok között, akkor kiderül, hogy bár amazoknak is vannak üzleti természetű vállalkozásaik, az Unió és az államok elsősorban és legfőképpen közigazgatási, illetve kormányzati egységek; *a modern városok ellenben elsősorban és legfőképpen gazdasági egységek.* Vagyis a város, mint

gazdasági alakulat mellett a város, mint hatalmi alakulat szinte teljesen háttérbe szorul.¹⁾

Ezzel a túlzó állásponttal szemben, amely azonban — mint láttuk — döntő befolyást gyakorolt a városi önkormányzat újabb rendszereinek a kialakulására, a mérsékeltebb irányzat hívei a városban háromféle alakulatot vélnek felfedezni s ehhez képest a városi hatáskörbe tartozó funkciókat is három osztályba sorozzák.

Szerintük ugyanis a város hatalmi, jóléti és gazdasági alakulat s ehhez képest funkciói is részint hatalmi, részint jóléti, részint gazdasági funkciók.²⁾

Ez az osztályozás lényegileg véve ugyanazon az alapgondolaton épül fel, mint az első helyen említett osztályozás; — mert azt vizsgálja, hogy a város az összesség életében milyen szerepet játszik: kizárólag gazdasági alakulat-e, vagy ezen felül hatalmi és jóléti alakulat is? Ép ezért, bármily nagy haladást jelent az első helyen említett osztályozással szemben, mégis csak úgy szerepelhet, mint az első helyen említett osztályozásnak javított és bővített változata. De mint ilyen jogilag távolról sem képes oly tisztaképet nyújtani a város hatásköréről, mint a város jogi személyiségéből kiinduló osztályozás. Az utóbbi osztályozás szerint valamint az európai, ugyanúgy az amerikai városok hatásköre is két részre válik szét; az egyik rész a város közzogi jogi személyiségén épül fel és következképp közzogi alapokon nyugszik, a másik rész a város magánjogi jog személyiségén épül fel s következképp magánjogi alapokon nyugszik.

A közzogi alapokon nyugvó hatáskör gyakorlása eszköz azon célok megvalósítása érdekében, amelyeket a város, mint közzogi személy tűzhet ki maga elé s amelyeket a város, mint a közhatalom birtokosa egyoldalú közzogi akarat kijelentésekkel valósít meg. A közzogi alapokon nyugvó hatáskör aszerint, amint az összességet fenyegető veszélyek elhárítására, a közzjövödelmek feletti rendelkezésre és kormányzati functiok ellátására, vagy pedig a nagy tömegek jólétének emelésére irányul, — *kétféle* t. i. részint *hatalmi*, részint *jóléti* functiokat foglal magában.

A hatalmi funkciók közé tartoznak egyrészt a rendészet és a közzjövödelmek kivetése, behajtása és a kiadások fedezése vagyis az, amit pénzügyi közigazgatásnak szoktunk nevezni; — s másrészt a hatalmi funkciók közé tartoznak a jogalkotás, a szervezés, a háztartással kapcsolatos funkciók, a karhatalom feletti rendelkezés és az ú. n. politikai hatáskör gyakorlása.

S valamint az európai ugyanúgy az amerikai városokban is a jóléti funkciók közé sorozhatjuk mindazon tevékenységeket, amelyeket a városok a nyomor leküzdése és a lakosság fizikai, szellemi és gazdasági életszfín-

¹⁾ Th. H. Reed i. m. 33. old.

²⁾ W. B. Munro i. m. 409. old.

vonalanak az emelése érdekében fejtenek ki; — vagyis a jóléti közigazgatást érdeklő hatáskörbe tartozik egyrészt a szegényügyi közigazgatás, s másrészt a közegészségügyi, a közoktatásügyi, az ipari és kereskedelmi, a személy-, áru- és hitelforgalmi közigazgatás stb.

A magánjogi alapokon nyugvó hatáskör gyakorlása eszköz azon célok megvalósítása érdekében, amelyeket a város, mint magánjogi jogi személy tűzhet ki maga elé s amelyeket a város, mint a magánhatalom birtokosa egy- vagy kétoldalú, magánjogi ügyletek útján valósít meg. De mivel ezen magánjogi jogügyleteket a városnak magánjogi értelemben vett törvényes képviselői csak akkor hozhatják létre, módosíthatják, vagy szüntethetik meg, ha erre vonatkozólag a városnak, mint közjogi jogi személynek törvényes képviselőszervétől, pl. a városi képviselőtestülettől a felhatalmazást egy külön egyoldalú közigazgatási aktus alapján megkapták, — a magánjogi alapokon nyugvó hatáskör azon egyoldalú közigazgatási aktusokban megnyilvánuló ténykedéseket öleli fel, amelyekkel a városok erre hivatott szervei egyrészt a városok vagyona, illetve azoknak üzemei felett rendelkeznek s másrészt felhatalmazást adnak arra, hogy a város törvényes képviselői a város nevében és megbízásából jogügyleteket kössenek s per esetén a város, mint felperes, vagy alperes nevében perbe szálljanak.

Az amerikai jogászok által elfogadott második osztályozás a városok által ellátott funkciókat a fakultatív és az obligatív hatáskörbe tartozó funkciókra választja szét. T. i. a városoknak vannak olyan funkcióik, amelyeknek az ellátása csak jog, de nem kötelesség; s ilyenek mindazok, amelyek a kizárólag őket érdeklő, vagyis az ú. n. helyi érdekű ügyekre vonatkoznak. S vannak ezenfelül olyan funkcióik, amelyeknek az ellátása nemcsak jog, de kötelesség is, s ide tartoznak mindazon funkciók, amelyeknek ellátásával a megfelelő tagállam, vagy az Unió bízta meg a városokat s amelyek nem helyi, hanem országos érdekű, vagy az egész Uniót érdeklő ügyekre vonatkoznak. Az önkormányzat az amerikai jogászok felfogása szerint is, csak a helyi érdekű ügyeket öleli fel; az országos érdekű ügyekben a városok nem önkormányzati alakulatok gyanánt, hanem mint az állam illetve, mint az Unió közigazgatásának az egységei szerepelnek.¹⁾

A harmadik osztályozás különbséget tesz a nagyközönséget közvetlenül szolgáló vagyis extern s a nagyközönséget közvetlenül nem szolgáló vagyis intern funkciók között; s az utóbbiak hivatását abban látja, hogy a nagyközönség részére végzett szolgáltatásokat eredményesekké tegyék. Az intern funkciók közé tartoznak: 1. az adó megszavazása, kivetése, behajtása s az ezekre vonatkozó számvitel; 2. a közigazgatási személyzet alkalmazása, ellenőrzése és előléptetése; 3. a város részére szükséges árucikkek központi beszerzése ú. n. bevásárló központok útján; 4. garázsok, javító-műhelyek, raktárak létesítése és fenntartása; 5. a közigazgatás céljaira

¹⁾ Th. H. Reed i. m. 32. old.

szolgáló épületek fűtése és világítása ; s 6. a közigazgatási alkalmazottak részére éttermekről és üdülő helyekről való gondoskodás.

Ezt az osztályozást azért kell elvetnünk s két egészen más természetű osztályozással helyettesítenünk, mert az amerikai jogászok osztályozása nem tesz különbséget egyrészt a város, mint magánjogi, — s másrészt a város, mint közjogi jogi személy között.

Ha a várost, mint magánjogi jogi személyt tekintjük, akkor különbséget tehetünk egyrészt a nagyközönség szükségleteit kielégítő s másrészt azon ténykedések között, amelyek nem a nagyközönségnek, hanem a városnak, mint jogi személynek és a városi alkalmazottaknak a szükségleteit akarják kielégíteni. S ezen az alapon különbséget tehetünk egyrészt a város magán- és közüzemei s másrészt a város háztartási üzemei között. S ilyen háztartási üzemek pl. a város garázsai, javítóműhelyei, raktárai, beszerzési központjai, a városi alkalmazottak éttermei a városi épületek fűtő- és világítóüzemei stb.

Ha pedig a várost, mint közjogi jogi személyt tekintjük, akkor különbséget tehetünk a nagyközönség szükségleteit egyes konkrét nem vitás esetekben közvetlenül kielégítő ténykedések s másrészt az olyan ténykedések között, amelyek az előbbieket csak előkészítik, lehetővé teszik, ellenőrzik, és a karhatalom alkalmazásával befejezik ; — az előbbi csoportba tartoznak, a közigazgatási, az utóbbiba pedig a kormányzati aktusok s ilyen kormányzati aktusok pl. a jogalkotás, az állások rendszeresítése és betöltése, az ellenőrzés és felügyelet ; az ellenőrzés eredményeképp a fegyelmi hatalom gyakorlása ; a háztartással kapcsolatos funkciók ; s a karhatalom feletti rendelkezés.

Az amerikai felfogásra legjellemzőbb a negyedik osztályozás, amely éles különbséget tesz a város törvényhozó és végrehajtó hatalma, illetve az ezeknek megfelelő funkciók között. Akik az amerikai város hatáskörébe tartozó funkciókat ekképen osztályozzák, azok a várost az állam kicsinyített másának, illetve az állammal rokontermészetű közjogi alakulatnak tartják s ugyanolyan hatalmakat különböztetnek meg a város szervezetén, s ugyanolyan funkciókat különböztetnek meg a város hatáskörén belül, mint az államnál. A funkciók meghatározásánál pedig a lehető legkezdtelegesebb álláspontra helyezkednek, mert nem azt vizsgálják, hogy mi a különböző funkciók tartalma, hanem abból indulnak ki, hogy a különböző funkciókat kik látják el? Törvényhozássá minősítenek tehát minden olyan funkciót, amelyet a törvényhozó hatalom szervei látnak el. Ezen az alapon az Unió és a tagállamok törvényhozó testületeinek a hatáskörét tartva szem előtt, több kevesebb következetességgel a város törvényhozói hatáskörébe utalják a következő ténykedéseket : 1. a szabályrendeletek alkotását ; 2. a szervezést illetőleg a bizottságok és a városi főjegyző megválasztását, a tisztviselői és az ezeknél alsóbbrendű állások rendszeresítését s a polgármesterek által eszközölt kine-

vezések jóváhagyását; 3. a háztartással kapcsolatos funkciókat, vagyis a költségvetési előirányzat megszavazását, a kölcsönök felvétele és az adókulcs nagysága feletti döntést, valamint a zárszámadások felülvizsgálatát; 4. a víz-, gáz- és villanyművek s a közúti vasúttak engedélyezését, s ezzel kapcsolatban a közutak használatára irányuló engedélyek megadását; 5. az ú. n. politikai hatáskör gyakorlását.

Ezen szoros értelemben vett törvényhozói funkciókon kívül ellátnak a városi képviselőtestületek olyan funkciókat is, amelyeket konkrét vonatkozásaik miatt maguk az amerikai jogászok is közigazgatási természetű funkciókká minősítenek. T. i. a városi képviselőtestületek vannak feljogosítva arra, hogy bizonyos összesen felül a szerződések megkötése felett döntsenek; hogy az utcák szintjét meghatározzák; hogy városi építkezések esetén az épület céljára szánt telkeket kijelöljék; hogy az adoptív törvények elfogadása vagy el nem fogadása tárgyában döntsenek; hogy a polgármestert tájékoztató jelentések tételére, avagy bizonyos tények kivizsgálására utasítsák stb.¹⁾

Ami a fentebbi felsorolásokból kitűnőleg a városi képviselőtestület hatáskörébe nem tartozik, — az az amerikai jogászok felfogása szerint mind a végrehajtó hatalom szerveinek vagyis a polgármesternek s az esetleges egyéb egyedi vagy társas szerveknek a hatáskörébe tartozik s mint ilyen közigazgatási funkciónak tekintendő.

Ez az osztályozás teljességgel tarthatatlan részint elhibázott alapgondolata, részint a funkciók szubjektív meghatározása miatt.

Ha e hibákat kiakarnánk küszöbölni, akkor a város törvényhozó és végrehajtó hatalma helyett a város kormányzó és közigazgatási hatóságairól s törvényhozó és végrehajtó funkciók helyett kormányzati és közigazgatási funkciókról kellene beszélnünk.

De ha így járnánk el, akkor elhomályosítanánk az amerikaiknak a városi önkormányzatra vonatkozó álláspontját s megnehezítenénk a megértését annak, hogy az amerikai városok jelentékeny része miért szakított a hatalmak elválasztásán felépülő régi rendszerekkel s miért építette fel az újabb rendszereket a hatalmak egyesítésének az elvére? Ez az oka, hogy az alábbiakban, ahol az amerikai városi önkormányzat jellemzése ezt szükségessé teszi, — a szerintünk elhibázott, de *jellemző* negyedik osztályozásból indulunk ki.

*

Miután a városok hatáskörét elemeztük s funkcióik különböző osztályozásaival megismertedtünk, lássuk a funkciók szempontjából fennálló legfontosabb eltéréseket, egyrészt az amerikai s másrészt az európai városok között.

¹⁾ Th. H. Reed i. m. 175—178. old. W. B. Munro: The Government of american cities 295—300. old.

A funkciók összességét illetőleg az amerikai jognak két jellemző vonását kell kiemelniünk,

a) A törvényhozások csak rendkívül ritka kivételkép utalják az egyes funkciók ellátását a város hatáskörébe; s ha ekkép jártak el, akkor a város képviselőtestülete szabályrendeletben dönti el azt a kérdést, hogy az illető funkciót a városnak melyik szerve fogja ellátni? E rendkívül ritka kivételektől eltekintve a törvényhozások mindig kijelölik azt az egyedi vagy társas szervet, akit a különböző funkciók ellátásával megakarnak bízni. S ebben az esetben a törvényhozás által kijelölt szervek pl. a képviselőtestület és a polgármester a hatáskörükbe utalt funkciókat mindig önmaguk kötelesek ellátni s másokat a funkciók ellátásával meg nem bízhatnak. A képviselőtestület pl. az adókulcs meghatározását nem ruházhatja át valamely általa választott bizottságra; s a polgármester nem bízhatja meg helyettesét a vétőjog gyakorlásával. Ez a »delegatus non potest delegare« féle elv azonban csak a funkciók lényegére vonatkozik; s az előkészítő és segédfunkciók ellátására azonban nem terjed ki.¹⁾

b) Ellentétben az európai kontinens államaival, valamint az angol jog, ugyanúgy az amerikai államok törvényhozásai sem adnak a városok részére olyan generális hatáskört, mely szerint önkormányzatuk a helyi érdekű ügyek összességére kiterjedne. S ép ezért a városok hatáskörét, épúgy a kimerítő felsorolás rendszere szerint állapítják meg, mint a hogy ezt az angol jog teszi. A taxatio rendszeréből szükségképen következik, hogy a városok hatáskörére vonatkozó jogszabályokat mindig strictissime kell magyarázni, vita esetén tehát a bizonyítás nem azt terheli, aki a város hatáskörét tagadja, hanem azt, aki a hatáskört állítja.

A strictissime magyarázat azonban — épúgy, mint a delegálásnál láttuk — csak a lényegre vonatkozik s egy meglehetősen bonyolult bírói gyakorlat kialakulására vezetett. A bírói gyakorlat szerint ugyanis az a város, amely jogosítva van közúti vasutakat építeni, az áthidalásokat is létesíthet; az a város, amely jogosítva van vízvezetékét üzemben tartani, jogosítva van arra is, hogy a tartányokban képződő jeget elárusítsa stb. Ellenben az utcák kövezésére kiterjedő hatáskör nem foglalja magában a kövezéshez szükséges anyagoknak, a közvilágításra vonatkozó hatáskör nem foglalja magában a világításhoz szükséges áramnak az előállítását stb.

*

Ami a hatáskör egyes részeit illeti, az amerikai városok közigazgatási hatásköre mindössze egy tekintetben tér el lényegesen az európai városok hatáskörétől, t. i. az üzemek tekintetében. Az egyesült államokban ugyanis a legtöbb város tisztviselői kara a spoil system következtében sokkal ala-

¹⁾ W. B. Munro: The Gov. of amer. cities 114. old.

csonyabb színvonalon áll képzettség szempontjából és erkölcsileg is, mint az európai városokban. Ez az egyik oka annak, hogy míg az európai városok bele mernek bocsátkozni városi üzemek létesítésébe és fenntartásába, addig az amerikai városok legnagyobb része minden vállalkozástól tartózkodik. De van az amerikai városok tartózkodásának egy másik oka is s ez abból áll, hogy az amerikai társadalomban a vállalkozó szellem, s a szocializmussal szemben az ellenszenv sokkal nagyobb, mint az európai társadalomban. E két ok együttes hatására kell visszavezetnünk az amerikai városoknak, mint gazdasági alakulatoknak a következő jellemvonásait: a) az amerikai városokban a magánosokkal versenyző üzemek, t. i. a városi magánüzemek csak rendkívül ritka kivételpé fordulnak elő; — b) városi közüzemek gyanánt csak azok szerepelnek, amelyek, mint pl. a víz-, gáz- és elektromosművek s a közúti vasutak, az utak, utcák és terek használatára vannak ráutalva s mint ilyenek az amerikaiak által ú. n. természetes monopóliumot élveznek; — c) ezen természetes monopóliumokat kiaknázó üzemek sokkal kisebb arányban vannak a városok házi kezelésében, mint Európában. Míg ugyanis Angliában 300, addig Amerikában csak 30 városnak van házi kezelésben lévő saját gázműve; míg az elektromosművek közül Angliában 50%, addig Amerikában csak 35% van városi kezelésben; s míg a közúti vasutak közül Angliában és Németországban 50%—50% van városi kezelésben, addig Amerikában, amelynek egymagában több közúti vasútja van, mint Angliának és Németországnak együttvéve, a házi kezelésben levő közúti vasutak száma elenyészően csekély: saját közúti vasúttal alig 4—5 város rendelkezik.

Bármennyire jellemző legyen az amerikai városok elmaradottsága a városi üzemek szempontjából, sokkal több és fontosabb eltérést kell megállapítanunk az európai és amerikai városok közt a kormányzati funkciókat illetően.

Az amerikai jog nemcsak az egyes államokban és az Unióban, hanem az egyes városokban is érvényre juttatja azt az elvet, hogy a népet csak törvényeknek szabad kormányozniok, nem embereknek. Ez az elv teszi lehetetlenné az Unióban, az államokban és a városokban egyaránt, a rendletek útján való kormányzást; ez teszi elkerülhetetlenül szükségessé, hogy az Unió, az államok és a városok a hatáskörükbe tartozó ügyek szabályozásánál a legapróbb részletekre is kiterjeszkedjenek; s ez a szinte mikroszkópikus szabályozás idézi elő az amerikai jogalkotó szervek csodálatosan nagyarányú tevékenységét. Chicagó város szabályrendeletei pl. 2000 nyomtatott oldalra terjednek s minden esztendőben egy folio kötettel szaporodnak; New York városának jelenleg már 16.000 szabályrendelete van; s az összes törvények és szabályrendeletek száma az egész Unió területén a 2 milliót is meghaladja. Az amerikai városok jogalkotó tevékenysége azonban nemcsak az arányokban tér el az európai városok

jogalkotó tevékenységétől, hanem egy más szempontból is. Míg az európai városokban a jogalkotó hatáskört rendszerint ugyanazon egy szerv gyakorolja, a jogalkotás tehát központosítva van, addig az amerikai városokban a jogalkotás funkcióját — bárcsak kivételesen — egyes bizottságok, sőt referendum alakjában maga a választóközönség is elláthatja; a jogalkotás tehát megoszlik — de, mint jeleztük csak kivételesen — a képviselőtestület, egyes bizottságok és a nép között.¹⁾

Sokkal nagyobb terjedelmet ölt s ritka kivétel helyett szabálykép érvényesül a hatáskör szétdarabolása a szervezés terén. A szervező hatáskör ugyanis három részre válik szét; az egyik részt a képviselőtestület gyakorolja akkor, midőn állásokat rendszeresít s a főjegyzőt és a bizottságokat megválasztja, a polgármester által kinevezett tisztviselőket pedig megerősíti; — a másik részt a polgármester gyakorolja, mert ritka kivételektől eltekintve a közigazgatás egész személyzetét ő nevezi ki; — a harmadik részt pedig a választóközönség gyakorolja részint akképen, hogy a polgármestert, a főpénztárost és a főszámvevőt a nép választja, részint, de csak ritka kivétel gyanánt akképen, hogy egyes főtisztviselők megválasztását a nép a visszahívás vagyis az ú. n. recall útján megszüntetheti. A szervező hatáskör megosztásából szükségképen következik, hogy az amerikai városok képviselőtestületeinek szervező hatásköre jelentőségben meg sem közelíti az európai városok képviselőtestületeinek szervező hatáskörét.

Ami a szervezéssel szoros összefüggésben álló ellenőrző hatáskört illeti, — az amerikai városok közigazgatásának mindössze egy jellemző vonását emeljük ki. A monopolisztikus üzemeket — mint láttuk — az amerikai városok rendszerint nem veszik át házi kezelésbe, hanem átengedik a monopólium kiaknázását concessiosoknak. De mivel az engedélyokiratokban a jövő fejlődés minden eshetőségét figyelembe venni nem lehet, rendszerint beveszik az engedélyokiratba azt a kikötést, hogy amennyiben a város és az engedélyes között az utóbbi által szedhető díjak és az ezekért járó ellenszolgáltatások tekintetében nézeteltérések támadnának minden ilyen vitát egy ú. n. public service commission, vagyis közüzemi bizottság dönt el. E bizottságok tagjait a legtöbb államban állami szervek nevezik ki. Ez az oka, hogy a közüzemi bizottságok hatáskörét akkor fogjuk ismerettni, amikor majd az önkormányzati alakulatoknak az állami szervekhez való viszonyát tárgyaljuk. Itt csak annyit említünk meg, hogy amennyiben egyes városokban a közüzemi bizottságok nem állami, hanem városi szervek gyanánt működnek, — tagjaikat vagy a polgármester nevezi ki, — vagy a választóközönség választja még pedig az utóbbi esetben akképen, hogy a nép recall útján a megbízatást bármikor visszavonhatja.²⁾

¹⁾ W. B. Munro: The Government of american cities 287., 298. old. The Gov. of european cities 299. old.

²⁾ W. B. Munro: Municipal Government and administration II. k., 408. old.

A háztartással kapcsolatos funkciók szempontjából a legfontosabb eltérés az amerikai és az európai városok közt abból áll, hogy az amerikai államok törvényhozásai az adósságok és az adóteher nagyságát egyaránt maximálni iparkodnak s ebből a célból kimondják, hogy az adó az adóalapnak rendszerint 1%-át, a kölcsönök végösszege pedig a város egy évi bevételeinek az összegét, vagy pedig az adóalap egy bizonyos hányadát rendszerint 5—10%-át meg nem haladhatja. Az amerikai városok közigazgatására azonban nem annyira ezen korlátozások jellemzőek, hiszen ezen ma már elavultnak tekinthető korlátozásokat az angol jog is ismerte; mint inkább e korlátozások következményei.

Ha ugyanis valamely amerikai város az adókulcsot a maximumig felemelte s kölcsöneinek végösszege is elérte a törvényben megállapított határt, s mégis kölcsönt akar felvenni, vagy mégis emelni akarja az adót abból a célból, hogy egy új középiskolát építsen, vagy csatornahálózatát átalakítsa és kiterjessze, — akkor a törvényhozáshoz fordul s kieszközli, hogy a város területén egy új oktatásügyi vagy közegészségügyi kerület jöjjön létre. Az új kerületek a várostól teljesen függetlenül szervezkednek; s az ekképen szervezett új korporációk kapnak felhatalmazást arra, hogy a fentebb említett célokra adót vessenek ki és kölcsönöket vegyenek fel. Ez a megoldás azonban szükségképen megbontja a városi közigazgatás egységét s Chicagóban pl. azzal az eredménnyel járt, hogy ugyanazon egy város területén az egymástól független önkormányzati alakulatok egész sorozata működik. Chicagóban, t. i. a városi korporáción és a grófságon kívül egy közoktatásügyi és egy közegészségügyi kerület és több parkügyi kerület van s a különböző önkormányzati alakulatok mindegyike külön-külön felvehet annyi kölcsönt, amennyi az adóalap 5%-ának s külön-külön kivethet annyi adót, mint amennyi az adóalap 1%-ának felel meg.¹⁾

Az amerikai és az európai városok hatáskörére vonatkozólag eddig kiemelt eltéréseket az amerikai városok képviselőtestületeinek az a sajátos joga tetézi be, melynél fogva minden kérdést megvitathatnak és minden olyan ügyben határozhatnak, amit megvitatni és eldönteni jónak látnak. Elismerőleg vagy elítélőleg nyilatkozhatnak pl. a köztársaság elnökének vagy a kongresszusnak a működéséről; elfogadhatnak olyan határozatokat, amelyek Irország függetlenségi törekvéseit támogatják, avagy a törökországi örmények üldözését megbélyegzik s egész ülésszakokat szentelhetnek olyan kérdések megvitatásának, amelyekhez voltaképpen semmi közük sincsen. Minthogy az amerikai törvényhozások a tanácskozás és a határozathozatal tárgyait illetőleg semmiféle korlátot fel nem állítanak, az amerikai városok épúgy foglalkozhatnak politikai kérdésekkel, mint pl. a magyar vármegyék és városi törvényhatóságok közgyűlései, s ellentétben a legtöbb európai állam városaival, kormányzati hatáskörüket

¹⁾ W. B. Munro: Mun. Gov. and adm. II. k., 485., 486. old.

az ú. n. politikai hatáskör tetézi be. Ez a politikai hatáskör azonban lényegesen különbözik a magyar törvényhatóságok politikai hatáskörétől, mert csak a tanácskozássra és a határozathozatalra terjed ki, de nem foglalja s rendeletekkel való kormányzás hiányában nem is foglalhatja magában, a törvénytelen rendeletekkel szemben az engedelmisség megtagadását vagyis az ú. n. passzív ellenállást.¹⁾

*

Miután az amerikai városok hatáskörébe tartozó funkciókat osztályoztuk s az európai városokkal szemben fennálló legfontosabb eltéréseket kiemeltük, lássuk, miképen alakul a viszony a fent jellemzett hatáskör gyakorlása szempontjából, a város alapszervei, t. i. a képviselőtestület és a polgármester között?

A hatalmak elválasztásán felépülő városi önkormányzatnak — mint már jeleztük — két egymástól lényegesen eltérő rendszere van.

Ezek közül a régi rendszer az állam és a város azonosságából indul ki s a képviselőtestület és a polgármester egymáshoz való viszonyának szabályozásánál egyszerűen az Unió és tagállamok alkotmányait másolja le s az egyensúlyt a város törvényhozó és végrehajtó hatalmai között következőleg biztosítja. A régi rendszert követő városok legnagyobb részében a polgármester a képviselőtestület üléseiről teljesen visszavonul s az elnöki tisztséget nem ő, hanem egy külön választott elnök látja el. A két hatalom ennek következtében egymástól teljesen függetlenül határoz s a polgármester a maga álláspontját épúgy írásba foglalt üzenetek útján közli a képviselőtestülettel, mint ahogy üzenetek útján közlik a maguk álláspontját az Unió elnöke a kongresszussal s a kormányzók az egyes államok törvényhozó testületeivel.

De akár a polgármester elnököl, akár egy külön választott elnök, s akár üzenetek alakjában gyakorolja a polgármester az ő jogait, akár egyébként — a képviselőtestület és a polgármester egymást akképen ellenőrzik és korlátozzák, hogy túlsúlyra egyik se juthasson.

A városi szabályrendeletek alkotása pl. a képviselőtestület hatáskörébe tartozik; a képviselőtestület azonban visszaélhetne a jogalkotás hatalmával s ezen visszaéléseknek akarja elejét venni az amerikai jog, midőn a polgármestert a képviselőtestület szabályrendeleteivel szemben vétőjoggal ruházza fel. A polgármesteri vétő azonban az egész jogalkotó hatáskört illuzóriussá tehetné; — nehogy tehát a polgármester jusson túlsúlyra, a képviselőtestülettel szemben, az amerikai jog a vétőjogot korlátok közé szorítja illetve kimondja, hogy amennyiben a képviselőtestület $\frac{2}{3}$ része a vétővel megtámadott szabályrendeletet újra megszavazza a polgármesteri vétő hatálytalanná válik.

¹⁾ W. B. Munro: The Gov. of european cities 272. old.

S ugyanígy biztosítja az amerikai jog az egyensúlyt a szervező hatáskör gyakorlásánál.

A városi hivatalnoki kar tagjait ugyanis — egyes a nép által választott tisztviselőktől s a városi főjegyzőből eltekintve — egytől egyig a végrehajtó hatalom feje a polgármester nevezi ki és mozdítja el. De nehogy a polgármester az ő személyes híveit nevezze ki s a neki nem tetsző tisztviselőket önkényűleg távolíthassa el s nehogy ezen a réven a városi hivatalnoki kar korlátlan egyedurává legyen, az amerikai jog épúgy megköveteli a polgármester által eszközölt kinevezésekhez és elmozdításokhoz a képviselőtestület hozzájárulását, mint ahogy megköveteli az Unió elnökének a kinevezéseihez a szenátus hozzájárulását.

Ami végül a képviselőtestület összes többi határozatait tehát a költségvetés egybeállítására és megszavazására az önadóztatásra, az állások rendszerezésére, a tisztviselői fizetések szabályozására, a kölcsönökre és az egyéb szerződések kötésére, a zárszámadásokra, a közutak használatára ráutalt üzemek engedélyezésére vonatkozó s az összes többi határozatokat illeti, — a polgármesteri vétó ezekre is kiterjed, — de $\frac{2}{3}$ szótöbbséggel bármely ügyben hatályon kívül helyezhető.¹⁾

*

A hatalmak egyensúlyán felépülő rendszer, amely valamikor általános elterjedettségnek örvendett, ma már a városoknak valamivel több, mint egyharmadában, t. i. 500 városban van érvényben.

A többi közel 1.000 város szakított ezzel a rendszerrel s közülük 400 város továbbra is ragaszkodott ugyan a hatalmak elválasztásának elvéhez, de abból indult ki, hogy a város lényegesen különbözik az államtól s ép ezért egy az Unió és a tagállamok alkotmányaitól lényegesen különböző rendszert fogadott el, t. i. a végrehajtó hatalom túlsúlyának a rendszerét.

A végrehajtó hatalom túlsúlyát két rendszabály biztosítja. Az egyik a szervezés körébe vág s e szerint a polgármester, mint a végrehajtó hatalom feje egymagában dönt az összes általa kinevezhető tisztviselők kinevezése és elbocsátása felett; a képviselőtestület jóváhagyására tehát szükség nincs.

A másik rendszabály a költségvetésre vonatkozik s azt jelenti, hogy a költségvetési előirányzatot nem a képviselőtestület, illetve ennek valamely bizottsága, hanem a polgármester állítja össze; a képviselőtestület tehát csak afelett dönt, hogy a polgármester által egybeállított költségvetést elfogadja-e vagy sem? De ennek az eldöntésénél sem járhat el úgy, amint jónak látja; t. i. a polgármester által előirányzott összegeket fel nem emelheti, hanem csak leszállíthatja. Ez pedig azt jelenti, hogy ha a

¹⁾ W. B. Munro: The Gov. of americane cities 269., 275., 276. old. Th. H. Reed: 182—184. old.

polgármester takarékoskodni s a lakosság terhén enyhíteni akar, ezzel a törekvéssel szemben a képviselőtestület semmit sem tehet; ha ellenben a polgármester lehetségesnek és szükségesnek tartja, hogy az adózók a város fejlesztése érdekében áldozatokat hozzanak, akkor a képviselőtestület a polgármester ezen törekvéseivel szembe szállhat, s az előirányzott összegeket leszállíthatja. A polgármester azonban minden ilyen határozattal szemben vétót mondhat s a képviselőtestület a vétót csak $\frac{3}{4}$ szótöbbséggel hatálytalaníthatja.

E két rendszabály közül az egyik a hivatalnoki kar szervezése és ellenőrzése terén, a másik pedig pénzügyi téren teszi meg a polgármestert a város diktátorává.¹⁾

*

Az Uniónak 1467 városa közül 567 ezzel a megoldással sem elégedett meg s nemcsak a hatalmak egyensúlyának, hanem a hatalmak elválasztásának az elvével is szakított.

Az új rendszerek közül az igazgatósági rendszer — egyes régibb kísérletektől eltekintve — legelőször Galvestonban tudott állandósulni s az itt elért eredmények hatása alatt 300 olyan város fogadta el, amelynek népessége az ötezret túlhaladja.

Az igazgatósági rendszer egy Galveston városát ért nagy elemi csapásnak köszönheti az eredetét. Galvestont ugyanis 1900. szeptemberében elborította a tenger árja s 6.000 emberélet és négyezer család otthona esett a szökőárnak áldozatul. A lakosság anyagi kára kiszámíthatatlan volt; a népesség száma 45.000-ről egyszerre 25.000-re zuhant le, s maga a város egyszerre fizetéképtelenné vált. A város újjászülése nagyszabású közmunkáknak az elvégzését tette szükségessé, a közmunkák érdekében azonban óriási kölcsönöket kellett felvenni, s hogy kölcsönhöz jussanak s kiérdekelhessék Amerika közvéleményének a bizalmát, a város egynéhány lelkes polgára a város egész szervezetét s az egész közigazgatást reformálni iparkodott. A képviselőtestület és a polgármester azonban minden nagyszabású reformra teljességgel képteleneknek bizonyultak. S ekkor a helyi politikusokat félre tolva a vezető *üzletemberek* vették kezükbe a város sorsának az intézését; s hangsúlyozva, hogy a város létéről vagy nem létéről van szó, a törvényhozáshoz fordultak s egy olyan kiváltságlevél adományozását kérelmezték, amely a helyi politikusok részére színekurákat biztosító régi rendszert teljesen eltörli s a politikusok érdekei helyett a nép érdekeit tartva szem előtt, minden hatalmat öt igazgató kezébe tesz le. A törvényhozás eleget tett a kérelemnek s az általa életbeléptetett új alkotmány szerint a választóközönség egy polgármesteri címmel felruházott elnököt s négy igazgatót választott két esztendőre szóló megbizatással. Az igazgatóság

¹⁾ W. B. Munro : i. m. 299. old. Th. H. Reed : i. m. 182—185., 190., 191. old.

szabályrendeleteket alkothatott, megállapíthatta a következő év költségvetését, meghatározhatta az adókulcsot, kölcsönöket vehetett fel, koncessziókat osztogathatott, egyszóval elláthatta mindazon funkciókat, amelyek a régi alkotmány szerint a képviselőtestület hatáskörébe tartoztak. A polgármester azonban a bizottsággal szemben vétőjogot nem gyakorolhatott; tisztviselőket ki nem nevezhetett; s lázadások és elemi csapások eseteitől eltekintve, amikor is, mint a város diktátora léphetett fel, normális időkben mindössze két funkciót láthatott el, t. i. elnökölt az igazgatóság ülésein s örködött afelett, hogy a törvényeket a város területén végrehajtsák. Az igazgatóság többi tagjai kötelesek voltak a végrehajtás munkáját maguk közt megosztani olyan formán, hogy a városi közigazgatás céljaira négy ügyosztályt szerveztek, t. i. *a)* a rendészeti és tűzbiztonsági, *b)* az ügyügyi és a köztulajdonügyi, *c)* a vízvezetéki és csatornázási s *d)* a pénzügyi osztályt s minden ügyosztály vezetését hivatalnok főnöki minőségben egy-egy igazgató tartozott átvenni. A polgármester fizetését évi 12.000, az igazgatókét évi 7.200 pengőben állapították meg azzal, hogy a polgármester naponta legalább is hat órát hivatalában tölteni tartozik. A tisztviselőket jogilag az igazgatóság tényleg az illető ügyosztály főnökei, t. i. az egyes igazgatók nevezték ki. Az ügyosztályt érdeklő összes fontosabb javaslatokat az igazgatóság elé kellett terjesztetni s minden jogilag fontos kérdésben az igazgatóság döntött.

Ez a rendkívül egyszerű szervezet csodákat művelt. Bár az előző rezsím pénzügyi visszaélései s a Galvestont ért elemi csapás következtében a város 18 millió pengő adóssággal terhelt az anyagi bukás szélén állott, — az igazgatóság rövid pár év alatt a tenger árja elleni védekezés céljából hatalmas töltéseket létesített; az utcákat, a csatornahálózatot, a vízvezetéket s az összes városi üzemeket és középületeket újjáépítette; anélkül, hogy az adófizetőket túlságosan megterhelte volna, az összes kiadásokat fedezte, az adósságok kamatait megfizette, a tőkéből törlesztett. S hogy mindezt megtehesse a városi színekurátát megszüntette, a közigazgatási eljárást egyszerűsítette, a pénzkezelést kereskedelmi szellemben reformálta stb.

Midőn öt esztendő elteltével Galveston teljesen újjáépült az önkormányzat új rendszere annyira kivívta a közmegelegedést, hogy a régi rendszert visszaállítani senki sem akarta s az ideiglenesnek szánt új rendszer állandósult.

A Galvestonban elért eredmény hatása alatt csakhamar a városok százai s ezek közt is elsősorban és legfőképen a kisebb városok¹⁾ fordultak a törvényhozásokhoz s kérték, hogy a törvényhozás az ő községi képviselő-

¹⁾ Az igazgatósági rendszert követő 503 város közt mindössze 20 olyan van, amelynek a népessége 100.000-nél túl emelkedik. *Th. H. Reed* i. m. 212. old. 1. jegyzet.

testületeiket törölje el s galvestoni mintára az igazgatósági rendszert honosítsa meg.

Az igazgatósági rendszer lényege abból áll, hogy ugyanazon egy közvetlenül a választóközönség által 2—4 esztendőre választott s rendszerint öt tagból álló szervezet látja el a képviselőtestület és a polgármester funkcióit: a hatalmak tehát egyesítve vannak; — s abban különbözik az amerikai grófságok biztosi rendszerétől, hogy míg a grófsági biztosok ingyen szolgálnak, addig a városok igazgatóságának elnöke és tagjai fizetést kapnak¹⁾; a hatalom tehát kevés számú és rendszeresen fizetett hivatalnok kezében összpontosul.

Előnye az igazgatósági rendszernek, hogy a képviselőtestületeknek alakításukhoz kötött, időpocsékoló és szónoklásra csábító tanácskozásait feleslegessé teszi s ugyanolyan politikától mentes, nyugodt és gyors munkálkodást honosít meg a városi közigazgatás terén, mint amelyet a nagy részvénytársaságoknál láthatni. Ezért tekintették az igazgatósági rendszert az üzleti világtól átvett *kereskedelmi szellemi* rendszernek s ezért terjedt el gyorsan, mint a futótűz s ezért volt érvényben népszerűsége tetőpontján 303 ötezer-nél népesebb s 203 kisebb községben, összesen tehát 503 városban.

De csakhamar kitértek az új rendszer fogatkozásai is, amelyeket két csoportba foglalhatunk össze.

Az egyik csoportba azon fogatkozások tartoztak, amelyek a hatalmak egyesítéséből származtak s végeredményben az öt igazgatót tették meg a város diktatoráivá. Az idetartozó fogatkozásokat háromféle módon próbálták kiküszöbölni. a) Az igazgatók jelölésénél és választásánál egyaránt megszüntették azt a rendszert, amely szerint a választók a jelöltek pártállását tartva szem előtt nem egyénekre, hanem pártokra szavaztak; vagyis meghonosították az ú. n. »non partisan elections« a politikai pártállás megjelölését mellőző jelölések és szavazások rendszerét. b) Korlátozták az igazgatók kinevezési jogkörét s ebből a célból életbeléptették az ú. n. versenyvizsgálati rendszert. c) Az eltörölt képviselőtestületek hatáskörének egy részét felújították, de ellátásával a képviselőtestület helyett magát a választóközönséget bízták meg; vagyis életbeléptették az igazgatósági rendszer korrektívumai gyanánt a választók által való kezdeményezést a referendumot és az igazgatóknak a választók által való visszahívását.

Az új rendszernek azonban még e javított alakjában is voltak fogatkozásai, amelyek közül csak a három legfontosabb fogatkozásra mutatunk rá.

a) Az igazgatósági rendszer figyelmen kívül hagyva azt a mélyreható nagy különbséget, amely a képviselők és a tisztviselők közt fennáll,

²⁾ A fizetés nagysága a város nagyságától függ: Galvestonban pl. a polgármester 12.000, New Orleansban 60.000 pengő az igazgatók amott 10.000, emitt 36.000 pengő évi fizetést kapnak. W. B. Munro: i. m. 309. old.

az ügyosztályok hivatalfőnökeit t. i. az egyes igazgatósági tagokat is a választóközönséggel választatja. A választók azonban nem azok közül választják meg a hivatalfőnököket, akik a közigazgatás terén szakértők, — hanem azok közül, akiknek a személye iránt bizalommal viseltetnek; — a hivatalfőnökök ennek következtében nem szakemberek, hanem laikusok.

b) Ezen amatőr hivatalfőnökök működését az igazgatók összessége van hivatva ellenőrizni s ép ezért a városi közigazgatás minden tényéért és mulasztásáért az igazgatóság felelős; az ellenőrzés és a felelősség ilyenén szabályozása mellett azonban könnyen megeshetik, hogy az igazgatók az ő társaikat nem ellenőrzik, mert csak így remélhetik, hogy őket sem fogják ellenőrizni. S ép ezért, ha a közigazgatás tényeiért és mulasztásaiért felelni kell, mindegyik igazgató a másokra hárítja át a felelősséget. S c) a szakértelem, az ellenőrzés és a felelősség hiányát az a szabály tetőzi be, amely szerint a vezetés és a legfelsőbb fokon való irányítás is az igazgatók összességét illeti meg. Az egyes igazgatók azonban rendes normális körülmények között egymás közt teljesen egyenlőek s az egyenlőség az oka annak, hogy a városi közigazgatásnak az igazgatósági rendszer szerint feje nincs: az *egységes vezetés és irányítás teljesen hiányzik.*

*

Ezt a három fogyatkozást iparkodtak kiküszöbölni az amerikai városok azzal, hogy a részvénytársaságok szervezetét tartva szem előtt az igazgatósági rendszerből az ú. n. *vezérigazgatói* rendszert fejlesztették ki. Az alapgondolat az volt, hogy valamint a részvényesek is különbséget tesznek a magánjogi korporációk szervezésekor határozathozatal és cselekvés között s amannak a céljaira igazgatóságot, emennek a céljaira pedig az igazgatóság útján szakértő vezérigazgatót választanak s a részvénytársaság egész hivatalnoki karának legfőbb ellenőrző és vezető hatóságává a szakértő vezérigazgatót teszik meg, ugyanígy vagyis teljesen kereskedelmi szellemben kell szervezni a városi önkormányzatot is.

A vezérigazgatói rendszer szerint tehát a választóközönség nem képviselőtestületet, hanem 2—4 évig tartó mandátummal épúgy csak igazgatóságot választ s a város az egyes igazgatóknak épúgy fizetést ad,¹⁾ mint az igazgatósági rendszer szerint. Az igazgatók azonban nem hivatalfőnökei az egyes ügyosztályoknak, hanem az ő összességük, t. i. az igazgatóság egy rendszeresen fizetett és szakértő vezérigazgatót választ s az ügyosztályok hivatalfőnökeit ezen rendszeresen fizetett és szakértő vezérigazgatóval nevezteti ki. Mivel az igazgatók nem ügyosztályfőnökök, a vezérigazgatói rendszernek az az előnye, hogy az igazgatósági tagok száma az ügyosztályok számától függetlenné válik: a tagok számát tehát nagyobb városokban

¹⁾ Clevelandban pl. évi 10.000 pengőt. *Munro*: i. m. 325. old.

emelni lehet. A 800.000 lakosságú Clevelandban pl. az igazgatóság 25 tagból áll s a 25 igazgató mindegyike évi 10.000 pengő fizetést kap.

Az ilyen nagyszámú igazgatóságot Európában már képviselőtestületnek tekintnék. De az amerikaiak felfogása szerint ez az álláspont tartathatatlan volna, mert a képviselőtestületnek az amerikaiak felfogása szerint csak törvényhozói funkciói lehetnek, az igazgatóságnak ellenben nemcsak törvényhozói, hanem végrehajtó funkciói is vannak. Mint a törvényhozó hatalom birtokosa az igazgatóság szabályrendeleteket alkothat, gyakorolhatja a költségvetési és zárszámadási jogot, meghatározhatja a városi politika irányát, s ellenőrizheti annak betartását. Mint a végrehajtó hatalom birtokosa pedig megválasztja a polgármestert, a városi főjegyzőt és ennek helyetteseit és a városi vezérigazgatót. Ezen az igazgatóság által választott tisztviselők közül azonban a polgármester csak rendkívüli időkben vesz részt a város közigazgatásában s ekkor ő rendelkezik a rendőri fegyveres erő felett s ő szerepel, mint a város diktátora. Egyébként mindössze kétféle funkciót lát el, tudniillik az igazgatóság ülésein elnököl s ünnepélyes alkalmakkor reprezentál.

A főjegyző, mint az igazgatóság üléseinek jegyzőkönyvvezetője s mint a városi iroda főnöke csak segédfunkciókat végez. A hivatalnoki kar feje gyanánt ennek következtében nem a polgármester s nem a főjegyző, hanem a városi vezérigazgató szerepel, akit a kiváltságlevelek rendelkezései szerint nem politikai érdemek alapján a helyi politikusok közül, hanem »kizárólag a közigazgatásra és a végrehajtásra való rátermettsége«¹⁾ alapján kell s szükség esetén olyanok közül is meg lehet megválasztani, akik a város területén kívül laknak, akik tehát a város lakossága szempontjából az idegenek közé tartoznak. A vezérigazgatót mindig határozatlan időre vagyis akképen választják, hogy az igazgatóság, — ha nincs vele megelégedve — bármely pillanatban elmozdíthatja. Az ekképen alkalmazott vezérigazgató, mint a város legelső hivatalnoka a város népességéhez mért rendszeres fizetést

¹⁾ Minthogy az amerikai városi önkormányzat legutóbbi két korszaka alatt rengeteg falu várossá s rengeteg kis város nagyvárossá alakult át, a városépítés korában a mérnöki munkának volt a legnagyobb jelentősége. Ez a magyarázata annak, hogy a vezérigazgatói rendszert követő 200 város közül 100-ban mérnököket választottak meg vezérigazgatókká. De a legnagyobb sikereket felmutató vezérigazgatók között már a városépítés korában is ugyanannyi volt a nem mérnök, mint a mérnök. Amióta pedig a legfontosabb mérnöki munkákat elvégezték, mindinkább erőre kap az a felfogás, hogy a városi közigazgatás több mint pusztán mérnöki munka. S ép ezért újabban csak azon kisebb városokban követelnek a vezérigazgatóktól mérnöki kvalifikációt, melyek külön városi mérnököt tartani képtelenek. De mivel ezen kisebb városokban is lehetséges, hogy mérnök szakértőket, esetről-esetre alkalmazzanak s mivel a nagyobb városokban úgyis vannak mérnök szakértőkből álló ügyosztályok, manapság már az amerikaiak megkövetelnek ugyan a vezérigazgatótól mérnöki ismereteket, de az ideális megoldást nem az egyoldalú mérnöki, hanem a mérnökönél tágabb körű kvalifikációban látják. V. ö. Th. Reed i. m. 237. old.

kap; — az átlagos fizetés évi 18.000 és 84.000 pengő közt váltakozik s Clevelandban érve el a maximumot, — évi 150.000 pengőre emelkedik.

A városi vezérigazgató egész hatásköre az ő szervező hatáskörén épül fel. Szervező hatásköre alapján — a bármikori elmozdítás jogának fenntartásával — a városi vezérigazgató nevezi ki az összes ügyosztályok főnökeit s a bármikori elmozdítás jogának fenntartásával ugyancsak ő nevezi ki és lépteti elő a polgármestertől, a főjegyzőtől és ennek helyetteseitől eltekintve az összes többi városi hivatalnokokat. Ezen kizárólag általa létrehozott s általa bármikor tetszés szerint átalakítható szervezetre támaszkodva, a városi vezérigazgató az ő további funkcióit részint az igazgatósággal, részint a városi hivatalnoki karával szemben gyakorolja. Az ügyosztályok főnökei, mint vezérkar által körülvéve, az igazgatóság minden ülésén megjelenhet s mint a városi politika legfőbb szakértője, bármikor felszólalhat s anélkül, hogy a szavazásban részt vehetne, az igazgatóságot tanácsaival támogathatja.

Mint a hivatalnoki kar feje rendelkezhetik abból a célból, hogy a város területén a törvényeket s az igazgatóság szabályrendeleteit és határozatait végrehajtsák s a rend fenntartásáról gondoskodjanak; rendelkezéseinek foganatosítását ellenőrizheti; s a nem engedelmeskedő tisztviselőket elmozdíthatja.

Ekkora hatalom birtokában mi sem természetesebb, minthogy az igazgatósággal szemben a hivatalnoki kar minden tényéért és mulasztásáért, vagyis az egész városi közigazgatásért egyedül és kizárólag a vezérigazgató viseli a felelősséget. A vezérigazgatói rendszer ennek következtében épűgy egy emberben összpontosít minden felelősséget, mint a hogy ezt a részvénytársaságoknál látjuk.

Az amerikai jog azonban a felelősség központosítását csak akkor tartja gyakorlatilag is keresztülvihetőnek, ha a vezérigazgató és az ő hivatalnoki kara nem a közigazgatási eljárásnak régi elavult szabályait alkalmazza, hanem ugyanolyan kereskedelmi szellemben járnak el, mint a részvénytársaságok hasonló alkalmazottjai. Ez az oka, hogy a városi kiváltságsevelek oly nagy súlyt fektetnek a közigazgatási eljárás szabályozására. Cleveland alkotmánylevele pl. mindössze 66 §-t szentel a szervezetnek és a hatáskörnek s ezzel szemben 119 §-ban szabályozza a költségvetési előirányzat összeállítását; az appropriációs eljárást; az adókövetést; a kölcsönök felvételének módozatait; a számvitelt; a számadások felülvizsgálatát; a szerződések kötését; a beszerzések központosítását; az engedélyezési eljárást; a városi üzemek ellenőrzését; a közigazgatásról szóló évi jelentéstételt stb.

A törvényhozó és végrehajtó hatalmaknak az igazgatóságban s a hivatalnokok kinevezésének s a velük való rendelkezésnek a vezérigazgatóban való összpontosítása épűgy lehetővé teszi a diktatúrát, mint ahogy

ezt az igazgatási rendszernél láttuk. Az amerikai jog ennek következtében védekezik a diktatúra lehetősége ellen s nagyjában véve a vezérigazgatói rendszert követő városokban is ugyanazon rendszabályokhoz nyúl, mint amelyekre már az igazgatósági rendszer ismertetésénél rámutattunk. Vagyis mellőzi a választásoknál a pártok megjelölését; alkalmazza a preferenciális választásokat s bár az amerikai két pártrendszer mellett sok értelme nincs, alkalmazza de csak kivételképen az arányos választással kombinált lajstromos szavazást; versenyvizsgálatok alapján tölteti be a kezdő állásokat; itt is megadja a választóközönségnek a kezdeményezés és a referendum jogát; s megengedi, hogy a választók többsége néhol a vezérigazgatót is, a legtöbb helyen azonban csak az igazgatókat állásaiktól elmozdítsa.

Kérdés már most, hogy az önkormányzatnak azt a válfaját, amelyet az imént jellemeztünk, el lehet-e fogadni az önkormányzat külön önálló rendszerének, vagy sem? S fel kell vetnünk ezt a kérdést azért, mert a vezérigazgatói rendszert némelyek az igazgatósági rendszer pusztá árnyalatának, mások pedig porosz utánzatnak tekintik.

A rendszerbeli önállóságot az elvi jelentőségű ellentétek bizonyítják. Az igazgatósági rendszer ugyanis amatőrökre bízta a közigazgatást, a vezérigazgatói rendszer szakértőkre; amaz az ügyosztályok főnökeit a választóközönséggel választatja, emez az igazgatóság választottjával, t. i. a vezérigazgatóval nevezteti ki; amaz a vezetést és az ellenőrzést a különböző ügyosztályok főnökei közt osztja meg, emez az összes ügyosztályfőnököket egy akaratnak, t. i. a vezérigazgató akaratának rendeli alá s ezen a révén az egész vezetést és ellenőrzést központosítja; amaz lehetővé teszi, hogy az ügyosztályok főnökei a felelősséget egymásra hárítsák át, emez minden ilyen áthárítást már eleve lehetetlenné tesz; amannál tehát a felelősség merő látszat, emennél élő valóság.

S nem tekinthetni a vezérigazgatói rendszert porosz utánzatnak sem azért, mert igaz ugyan, hogy a porosz polgármesterektől és az amerikai városi vezérigazgatóktól egyaránt megkövetelik a szakképzettséget, s a szakképzettség annyira fontos, hogy egyiket sem kell a város saját polgárai közül választani, a város tehát más városokban már bevált szakembereket is alkalmazhat; — egyébként azonban a két városi hivatalnok jogállása közt lényegbe vágó különbségek állanak fenn.

A porosz polgármester a képviselőtestület bizalmától függetlenül addig látja el a funkcióit, amíg mandátuma le nem jár s ezt megelőzőleg állásától csak szabályszerű fegyelmi eljárás alapján mozdítható el; az amerikai városi vezérigazgató ellenben bizalmi állást tölt be s mint ilyen a fegyelmi jog nyújtotta előnyöket nem élvezzi s bármikor minden indokolás nélkül elbocsátható.

A porosz polgármester nemcsak hivatalnoka a városnak, hanem reprezentánsa is; a vezérigazgatói rendszert követő amerikai városokban

ellenben a reprezentálás céljaira egy külön tisztviselőt választanak, t. i. a polgármestert; a vezérigazgató ennek következtében csak hivatalnoka a városnak, de sohasem reprezentánsa.

A porosz polgármester nemcsak teljes jogú tagja a képviselőtestületnek, illetve a két kamarás rendszer szerint a tanácsnak, hanem kifogást is emelhet a képviselőtestület, illetve a tanács határozataival szemben; a vezérigazgató ellenben nemcsak kifogást nem emelhet az igazgatóság határozataival szemben, hanem, mint nem egyenjogú tag, a határozathozatalban sem vehet részt.

S végül a porosz polgármester az egy kamarás rendszer szerint átruházhatja az ő hatáskörének egyes töredékeit az ő adjunktusaira, a két kamarás rendszer szerint pedig köteles a kezébe letett hatalmat megosztani a tanács-csal. Az amerikai vezérigazgató mellett sem adjunktusok, sem magisztrátus nincsenek, a hatáskör, illetve a hatalom megosztása tehát lehetetlen.¹⁾

*

A vezérigazgatói rendszer épügy, mint az igazgatósági rendszer egy nagy elemi katasztrófa hatása alatt jött létre, még pedig legelőször Dayton városában 1914-ben²⁾. S Daytonban oly nagy eredményeket tudott felmutatni, hogy nyolc év lefolyása alatt több, mint 200 — legtöbbször kisebb³⁾ népességű város eszközölte ki a törvényhozásnál, vagy a választóközönségnél a vezérigazgatói rendszer életbeléptetését. Minthogy a városi önkormányzat terén a vezérigazgatói rendszer szerepel, mint legújabb kísérlet, előnyeit és fogyatkozásait ezidő szerint még teljesen kiismerni nem lehetett.

Az önkormányzati alakulatoknak egymáshoz s az állami szervekhez való viszonya.

Már az angol önkormányzat jellemzésénél rámutattunk az önkormányzat angol-szász rendszerének arra a sajátosságára, hogy egyrészt a különböző önkormányzati alakulatok, t. i. a falvak, illetve városok és a grófságok között s másrészt ezek és a végrehajtó hatalom központi szervei, t. i. a különböző szakminisztériumok közt a fölé és alárendeltség viszonya eredetileg

¹⁾ V. ö. *Th. H. Reed* : i. m. 219—245. old. *W. B. Munro* i. m. 321—342. old.

²⁾ Daytont 1914-ben az árvíz elpusztította. A régi rendszer szerint szervezett városi hatóságok annyira képtelenek voltak nemcsak a város újjáépítésére, de a pusztá rendtartásra is, hogy a kormányzó ostromállapotot volt kénytelen hirdetni s a polgármester és a képviselőtestület egész hatáskörét Dayton legkiválóbb üzletemberének, egy ezredesnek a kezébe volt kénytelen letenni. Ez az ezredes dolgoztatta ki egy 15 tagú bizottsággal a vezérigazgatói rendszer első tervezetét s mivel Ohio a home rule rendszerű államok közé tartozik, a választóközönség maga módosította a város kiváltságlevelét úgy, amint a 15 tagú bizottság javasolta. *W. B. Munro* : i. m. 323. old.

³⁾ A vezérigazgatói rendszert követő városok közt mindössze 8 olyan van, amelynek a népessége a 100.000-et felülmúlja. *Th. H. Reed* : i. m. 225. old.

szinte teljesen hiányzott s a későbbi fejlődés folyamán is sokkal kisebb arányokban és egészen más szellemben alakult ki, mint az európai kontinensen. Ugyanez a sajátosság jellemzi az északamerikai Unió területén kialakult önkormányzatot is, de a következő eltérésekkel.

Angliában a grófságok közt a falusi községek és a járások ellenőrzése szempontjából különbség nincs; minden grófság ellenőrző hatásköre egyforma. Az Unió területén a falusi községekkel szemben ellenőrző hatáskörük csak a felügyelői rendszer szerint szervezett grófságoknak van; a többiek hatásköréből a falusi községek ellenőrzése hiányzik.

Ennél is nagyobb eltérések állanak fenn az angol-szász rendszer két árnyalata, illetve az amerikai és az európai kontinentális államok önkormányzatai között, az önkormányzati alakulatoknak az állam központi szerveihez való viszonya szempontjából.

Minthogy az önkormányzat sohasem ölthet oly nagy arányokat, hogy az önkormányzati alakulatok az állam kötelékéből teljesen kiválva szuverénnek legyenek, az önkormányzati alakulatok és az állam egyéb szervei közt mindig kell, hogy egy bizonyos fölé- és alárendeltségi viszony álljon fenn. Ez a hierarchikus viszony elvileg véve háromféle lehet s a szerint, amint a kormánnyal, a törvényhozással vagy a bíróságokkal szemben áll fenn, — az önkormányzati alakulatok ellenőrzésének három válfaját hozza létre, t. i. az adminisztratív, a törvényhozói és a bírói ellenőrzést.

Minthogy az önkormányzat sohasem jelenthet szuverénitást, olyan állam, amelyben e háromféle ellenőrzés egyike sem érvényesülne, — nincs. Sőt ellenkezőleg minden állam kombinálja az ellenőrzés különböző válfajait s az, hogy melyik válfajt mily mértékben alkalmazza, döntő befolyást gyakorol az önkormányzat különböző rendszereinek a kialakulására is.

Az önkormányzat angol-szász rendszerét eredetileg mindenütt az adminisztratív ellenőrzés teljes hiánya jellemezte. Ez pedig szükségképen azzal a következménnyel járt, hogy az angol-szász rendszer a törvényhozói és a bírói ellenőrzésre fektette a súlyt s az ellenőrzés ezen válfajait volt kénytelen sokkal nagyobb arányokban kiépíteni, mint ahogy ezt az európai kontinens államai tették.

Az adminisztratív ellenőrzés Angliában a XIX. század harmincas éveiben kezdett kialakulni még pedig lényegileg véve azért, mert az állam különbséget kezdett tenni az önkormányzati alakulatok hatáskörébe tartozó helyi és országos érdekű ügyek közt, s amazokban továbbra is meghagyta az önkormányzati alakulatoknak a kormánnyal szemben élvezett adminisztratív önállóságát, emezeknek a céljaira ellenben államsegélyeket kezdett osztogatni azért, hogy a kormány részére ellenőrző és felügyelő hatáskört köthessen ki.

Az Unió államai majdnem ötven esztendővel később, t. i. 1880 táján kezdtek különbséget tenni az önkormányzati alakulatok hatáskörébe tar-

tozó ügyeknek két csoportja, t. i. a helyi és az országos érdekű ügyek között s az utóbbiakban lényegileg véve két okból honosították meg az adminisztratív ellenőrzést. T. i. egyrészt azért, mert az Unióhoz tartozó államok is szükségesnek látták, hogy országos érdekű ügyekben államsegélyeket adjanak s a segélyek ellenében ellenőrzést és felügyeletet kössenek ki. S másrészt azért, mert az önkormányzat alkalmazottjai nagyon sok esetben szakértelmet kívánó funkciókat látnak el,¹⁾ s az államok országos érdekű ügyekben a szakszerűség biztosítása végett elkerülhetetlenül szükségesnek látták olyan állami hivatalok és bizottságok szervezését, amelyek eredetileg az önkormányzati alakulatokat csak tanáccsal támogatták, később már részükre utasításokat is adhattak s a fejlődés végső fokán utasításaik tiszteletben tartását is ellenőrizhették, sőt a tiszteletbentartást ki is kényszeríthették.

Az ekképen kialakult adminisztratív ellenőrzés azonban lényegesen eltér az európai kontinensen ismert adminisztratív ellenőrzéstől, még pedig három szempontból:

1. Az adminisztratív ellenőrzést épúgy, mint Angliában nem egy központi hatóság, hanem a központi hatóságok egész sorozata gyakorolja, még pedig nem a kormánynak az egyes önkormányzati alakulatok területén székelő bizalmi emberei, hanem a központból kiküldött egyedi és társas szervek, felügyelők és bizottságok útján; s ép ezért az európai kontinens államainak belügyminisztériumaihoz, megyei és járási főnökeihez s a magyar főispánokhoz hasonló szervek az amerikai Unió államaiban épúgy ismeretlenek, mint Angliában.

2. Az amerikai tagállamok joga az adminisztratív ellenőrzés szabályozásánál a legfontosabb közüzemek, t. i. a víz-, gáz- és villanyművek s a közúti vasutak ellenőrzésére fekteti a legnagyobb súlyt s ezen a téren éri el a legnagyobb eredményeket.

Az említett közüzemeket ugyanis egyes ritka kivételektől eltekintve nem városonként külön szervezett közüzemi bizottságok ellenőrzésének veti alá; hanem ebből a célból egy az összes városokra kiterjedő hatáskörrel felruházott központi közüzemi bizottságot szervez. Az ellenőrzés központosítása előnyösebb, mint a szétpontosítás azért, mert az államnak módjában áll olyan kiváló szakértőket is alkalmazni, mint amelyeneket egy-egy különösen kisebb város nem tudna alkalmazni, mert nem tudná őket kellőképpen díjazni; s előnyösebb azért, mert az egész állam területén működő bizottság megteheti azt, amit az egyes városok bizottságai nem volnának képesek megtenni, t. i. a különböző városok üzemait összehasonlíthatja s a többi községre kiterjedő községközi üzemeket is ellenőrizheti.

¹⁾ Pl. a közegészségügyi közigazgatás, a vízvezetékek építése és fenntartása, a költségvetési előirányzat készítése, a számvitel terén stb.

A központi közüzemi bizottság 3—5 tagból áll, akiket némely államban a választóközönség választ a visszahívás jogának fenntartásával, a legtöbb államban azonban a kormányzó nevez ki 2—5 esztendőre.

A bizottság hivatása arra irányul, hogy ellenőrizze és kikényszerítse a közüzemekre vonatkozó törvények és engedélyokmányok tiszteletben tartását. Ebből a célból jogában és kötelességében áll, a közüzemek működésére vonatkozó minden panaszt vizsgálat tárgyává tenni és a panasz tárgyában dönteni; jogában áll a közüzemek számadásait megvizsgálni s minden közüzemet ugyanazon rendszer szerinti elszámolásra kötelezni; a közüzemek használatáért fizetendő díjakat illetve díjszabásokat jóváhagyni, vagy tőlük a jóváhagyást megtagadni; részvények és kötvények kibocsátását s az üzemek működésének kiterjesztését vagy megszorítását, engedélyezni; biztonsági berendezések létesítését elrendelni stb. Panasz esetén s minden olyan esetben, midőn a közüzem vezetőségének valamely határozata jóváhagyásra szorul, a bizottság nyilvános kontradiktórius tárgyalást tart s lefolytatja a bizonyítási eljárást, megállapítja a tényállást s mint kvázi bírói fórum dönt. Bár döntése ellen az érdekelteknek jogukban áll a rendes bíróságokhoz fordulni, a bizottság határozatai rendszerint végérvényesek, maga a bizottsági ellenőrzés pedig az üzemek szempontjából oly nagy jelentőségű, hogy a városi önkormányzat hatásköre az üzemeket illetőleg szinte teljesen illuzoriussá, a régi hatáskörnek pusztá árnyékává lesz.

3. Míg a közüzemek ellenőrzése terén az amerikai Unió államai az európai államokat messze túlszárnyalták, — egyébként az adminisztratív ellenőrzés még csak most van kialakulóban. Van t. i. adminisztratív ellenőrzés a közoktatás, a közegészség, a szegényügy, az önkormányzati tisztviselők alkalmazása és elbocsátása s a számvitel terén; ellenben nincs adminisztratív ellenőrzés a közigazgatás egyéb ágaiban. S ez a részleges ellenőrzés sem működik az Unió minden államában, hanem azoknak csak egy töredékében.

S általánosságban véve — ha az üzemektől eltekintünk — az adminisztratív ellenőrzés messze elmarad nemcsak az európai kontinensen, de az Angliában kialakult adminisztratív ellenőrzés mögött is.

Ennek az elmaradottságnak azonban nagyon mélyen fekvő oka van. Az Unió alkotmányai ugyanis a hatalmak elválasztása következtében nem nyújtanak módot és lehetőséget arra, hogy a törvényhozások a végrehajtó hatalom központi legfőbb szerveit felelősségre vonhassák. Már pedig az önkormányzat ellenőrzését rendkívül nehéz feladat a törvényhozás számára olyanokra bízni, akiket visszaéléseik esetén a törvényhozás felelősségre nem vonhat. Végeredményben tehát a felelős miniszteri kormányzat hiánya

az oka annak, hogy az adminisztratív ellenőrzés az Unió államaiban csak nagyon lassan terjed el s másrészt annak, hogy az Unió tagállamai az adminisztratív ellenőrzés fogatkozásait a törvényhozói és a bírói ellenőrzéssel pótolják.¹⁾

*

A törvényhozói ellenőrzés épúgy különleges helyi törvények alkotását teszi szükségessé s — mint kimutattuk — ép oly nagy, sőt még nagyobb munkaterhet ró a tagállamok törvényhozásaira, mint Angliában. Ezt a bámulatosan nagyarányú törvényhozói tevékenységet valamint Angliában, ugyanúgy Amerikában is részint az adminisztratív ellenőrzés fogatkozásai, részint az önkormányzati alakulatok hatáskörének sajátos szabályozása az ú. n. taxatív rendszer teszi szükségessé. Ezen rendszer szerint ugyanis az önkormányzati alakulatok a viszonyok változásával mindig hatáskörbővítést, illetve újabb powereket kénytelenek kérni s ebből a célból mindig, még a legcsekélyebb ügyben is, a törvényhozáshoz kénytelenek fordulni. De előmozdítja a helyi törvények nagyszámban való alkotását azon Angliában már elvetett, de Amerikában még mindig érvényben levő rendszer is, amely az önkormányzati adók maximális kulcsát törvényben — s Angliától eltérve, esetleg az alkotmányban — állapítja meg s ugyancsak törvényben vagy az alkotmányban szabályozza azt is, hogy az önkormányzati alakulatok adóalapjuknak hány %-a erejéig vehetnek fel kölcsönöket?

Ez a rendszer teljes szabadságot biztosít az önkormányzati alakulatok részére addig, míg a maximum korlátain belül maradnak s a teljes szabadság révén pazarlásra csábít; ha pedig a maximum túllépése válik szükségessé, akkor minden önkormányzati alakulatot helyi törvények kieszközlésére, illetve — mint kimutattuk — az önkormányzat egységének a megbontására kényszerít.

Az amerikai kongresszus a hatalmak elválasztása következtében a végrehajtó hatalom központi legfőbb szerveit politikailag nem ellenőrizheti; az amerikai jog ennek következtében csakis törvényhozói ellenőrzést ismer, ellenben nem ismeri a parlamenti ellenőrzést, amely Franciaországban az interpellációkra, Angliában pedig a kérdésekre vonatkozó parlamenti eljárás alakjában megy végbe.²⁾

Miután rámutattunk azon okokra, amelyek a helyi törvények alkotásának túltengését s a parlamenti ellenőrzés hiányát idézik elő, a törvényhozói ellenőrzés rendszerének fogatkozásait kell kiemelnünk.

¹⁾ V. ö. W. F. J. Goodnow : i. m. I. k., 229. old. Jules Lespes : i. m. 77. old. W. B. Munro : The Gov. of European cities 234 old. U. a. The Gov. of amer. cities 88—90. old.; U. a.: Municipal Gov. and adm. II, k., 406—413. old.; Th. H. Reed : i. m. 132—134. old.

²⁾ W. B. Munro : The Government of Europe 165. old.

Az angol rendszerrel egybevetve, az amerikai rendszer legfőbb fogyatkozása abból áll, hogy míg az angol parlament a helyi törvények alkotásának céljaira egy a polgári peres eljáráshoz hasonló különleges parlamenti eljárást tudott kifejleszteni s ezzel a helyi törvények alkotását a politikai pártok befolyása alól ki tudta vonni, addig az amerikai törvényhozások ilyen különleges törvényhozói eljárást kifejleszteni s a helyi törvények alkotásánál a politikai pártszempontok érvényesülését kiküszöbölni képtelenek voltak. S erre a fogyatkozásra kell visszavezetnünk, hogy az Unió államainak egy jelentékeny része — amint már kimutattuk — egyenesen az alkotmánylevelekbe iktatta majd a helyi törvények alkotásának különböző korlátozásait, majd a helyi törvények alkotásának teljes eltiltását, majd pedig az ú. n. home rule rendszert.

S ha a törvényhozói ellenőrzés amerikai rendszerét nem az angol rendszerrel egybevetve, hanem általánosságban vizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy a törvényhozás formaságokhoz kötve lassan és nehézkesen működik; — azok a szükségletek ellenben, amelyeket a közigazgatás van hivatva kielégíteni, rendkívül gyorsan, szinte máról holnapra változnak; — s ép ezért a törvényhozói ellenőrzés túlságosan merevnek tűnik fel s a folyton változó viszonyokhoz a kellő gyorsasággal alkalmazkodni képtelen. Ez az oka, hogy a törvényhozói ellenőrzést — amely Amerikában pártpolitikai szempontok hatása alatt megy végbe — Angliában és Amerikában egyaránt visszaszorítani s a szakszerű adminisztratív ellenőrzéssel pótolni törek-szenek.¹⁾

*

Minthogy a törvényhozói ellenőrzés törvények alakjában megy végbe, a törvények tiszteletben tartását pedig végső fokon mindig a bíróságok kényszerítik ki, — a törvényhozói ellenőrzésnek szükségképi járuléka a bírói ellenőrzés.

Az önkormányzat ellenőrzésének bírói rendszere Amerikában is ugyanúgy tagozódik, mint mindenütt — s egyrészt a praejudiciális kérdések feletti döntést s a vagyoni jogi és büntetőjogi felelősségnek a megállapítását s másrészt a szószoros értelemben vett ellenőrzés gyanánt a közigazgatási természetű jogviták feletti bíraskodást foglalja magában. S ami ezen a szószoros értelemben vett bírói ellenőrzést illeti, a közigazgatási természetű jogviták eldöntése nem külön szakszervezeteknek, hanem — épúgy, mint Angliában — a rendes bíróságoknak a hatáskörébe tartozik úgyannyira, hogy a közigazgatás terén az impérium, valamint Angliában, ugyanúgy Amerikában is az egyes államok legfőbb bíróságait illeti meg. S a legfőbb bíróságok ezt az impériumot ugyanúgy bírói parancsok alakjában gyako-

¹⁾ V. ö. W. B. Munro: *The Gov. of European cities* 282. old. Th. H. Reed: i. m. 129., 130., 140. old.

rolják s a bírói parancsoknak is ugyanazon válfajait, t. i. a writ of mandamus, a certiorarit, a habeas corpus stb. alkalmazzák, mint Angliában. Mindössze három fontosabb eltérést kell kiemelniük.

a) Angliában nemcsak a londoni főtörvényszék, hanem — bizonyos taxative felsorolható ügyekben a békebírák negyedéves törvényszékei is dönthetnek közigazgatási természetű jogviták felett. A bírói ellenőrzés tehát a jogviták egy részét illetőleg megoszlik a központi és a vidéki szervek között. Az Unió államaiban ellenben a békebírák negyedéves törvényszékeinek közigazgatási természetű jogviták eldöntésére hatáskörük vagy egyáltalán nincs, vagy van ugyan, de összehasonlíthatatlanul kisebb arányokban, mint Angliában. A bírói ellenőrzés tehát összpontosítva van az egyes államok főtörvényszékeiben.

b) Angliában a tiltó bírói parancsokat — a writ of prohibition-t a közönségesjog alapján, vagyis csak akkor bocsátják ki, ha a közigazgatási tisztviselők törvénytelen eljárását akarják megakadályozni. Az Unió államaiban ellenben a tiltó bírói parancsokat legtöbbször nem a közönséges jog, hanem a méltányosság szabályai szerint azon az alapon bocsátják ki, hogy a közigazgatási hatóság a beléje helyezett bizalommal visszaélt, hogy határozatai a sértettek ingatlan vagyონában helyrehozhatatlan kárt idéznének elő, vagy hogy a közigazgatási hatóság határozata azért sérelmes, mert sok perlekedésre adhatna alkalmat. Az angol jog csak a jogban gyökeredző tiltó parancsokat ismeri, —Amerikában ellenben a jog szerinti tiltó parancsokat teljesen háttérbe szorították a méltányossági alapon kibocsátott tiltó parancsok¹⁾ az ú. n. injunctions.

S végül c) míg a büntető bíróságok Angliában csak bűncselekmények miatt vonják a tisztviselőket felelősségre, addig az Unió államaiban rendkívül gyakran alkalmaznak büntető szankciókat bűncselekmények hiányában azért is, hogy az engedelmességet ezen az úton kikényszerítve az adminisztratív ellenőrzést feleslegessé tegyék, illetve pótolják.²⁾

A nagyvárosok önkormányzata.

Ha az önkormányzatot nem egy, hanem több államban tesszük tanulmányozás tárgyává, akkor csakhamar kénytelenek vagyunk megállapítani, hogy az összehasonlító jogtudomány a városról egységes jogi meghatározást adni nem tud. Azok az államok ugyanis, amelyek a falu és a város közötti megkülönböztetést ismerik, — mint pl. Poroszország, Anglia és az északamerikai egyesült államok — a város fogalmát valamennyien a saját városi rendtartásukra, illetve a városi kiváltságlevelekre hivatkozva állapítják meg.

¹⁾ Fr. J. Goodnow : i. m. II. k., 209. old. Th. H. Reed : i. m. 127. old.

²⁾ Fr. Goodnow : i. m. I. k., 143., 199., 215., 216. old. Th. H. Reed : i. m. 127. old. W. B. Munro : The Gov. of american cities 329. old. Jules Lespes i. m. 190., 191. old.

Világos, hogy az ilyen meghatározásnak az összehasonlító jogtudomány szempontjából értéke nincs és nem is lehet.

Még sajtóságosabb a helyzet a francia jog s az ennek hatása alatt álló többi törvényhozások szempontjából. Ezek az ugyanis a falu és a város közötti megkülönböztetést nem is ismerik, úgyhogy Franciaországnak és a francia hatás alatt álló többi államoknak jogilag véve falvaik és városaik egyáltalán nincsenek s egy-két a közönséges jog uralma alól kivett nagy várostól eltekintve — csak *commune*-jeik, vagyis *községeik* vannak.

De bármennyire igaz, hogy lehetetlen a városról olyan jogi meghatározást adni, amelyet a községeknek egymásközi egyenlőségén felépülő francia-belga rendszer s a falu és a város megkülönböztetésén felépülő porosz és angol-szász rendszerek egyaránt elfogadhatnának, — az összehasonlító jogtudomány csak a tisztára jogászai meghatározásra képtelen; ellenben az összehasonlító jogtudomány is meg tudja határozni a város fogalmát akkor, ha a meghatározásnál a szociológiai értelemben vett város fogalmára támaszkodik.

Ahhoz már most, hogy valamely községet szociológiai értelemben városnak tekinthessünk, szükséges, hogy az illető község a többi községek közül úgy a népesség száma és a népsűrűség szempontjából, valamint a gazdasági, a kulturális és a politikai jelentőség tekintetében is kiemelkedjék. Ez pedig akkor forog fenn, a) ha a népesség száma a házakkal összefüggőleg beépített belterületen a községek átlagos népesség számát felülmúlja; — b) ha a népsűrűség oly nagy, hogy a lakosság többsége mezőgazdaságból és állattenyésztésből megélni nem tud s ép ezért az őstermelés helyett az ipar, a kereskedelem, a személy-, áru- vagy hitelforgalom terén kénytelen működni; — s c) ha a község kulturális téren és politikailag is nagyobb jelentőségre tesz szert azért, hogy székhelyévé válik az általános műveltség megszerzéséhez szükséges intézeteknek s a falusi hatóságoknál magasabbrendű egyházi vagy világi hatóságoknak.

Ha ezt a szociológiai meghatározást tartjuk szem előtt, akkor már az összehasonlító jogtudomány is képes lesz a város fogalmát meghatározni. Az ugyanis, hogy a város népességszáma és népsűrűsége az átlagon felül emelkedik, az, hogy lakosságának többsége iparból, kereskedelemből, forgalomból él s az, hogy középiskolái s fontosabb egyházi vagy világi hatóságai és hivatalai is vannak, a *közigazgatásra is kihat, még pedig három irányban.*

Akár különbséget tesz a tétéles jog falu és város között, mint Poroszországban, Angliában és az Egyesült-Államokban, akár nem tesz különbséget, mint pl. Franciaországban és Belgiumban, — a szociológiai értelemben vett város mindenütt más feladatok elé állítja a közigazgatást, mint a falu. Vagyis a városokban módosul az önkormányzat hatásköre, mert a falusi közigazgatás legjellegzetesebb feladatai háttérbe szorulnak; az utcák

építésének és fenntartásának a rendészetnek és a tűz elleni védekezésnek a jelentősége növekszik; s több olyan feladatot, amelyet falusi községekben minden háztartás maga old meg, a közigazgatás lesz kénytelen megoldani; a közigazgatás lesz kénytelen pl. a község egész lakossága számára — vízvezetékek építése és fenntartása útján — egészséges ivóvízről gondoskodni; az egész községet csatornázni stb.

De nemcsak a hatáskörben áll be változás, hanem a *szervezetben* is. A változatosabb, gazdagabb és nagyobb arányú hatáskör nagyobb arányú és jobban tagozott szervezetet követel meg a francia jog hatása alatt álló államokban; s nemcsak arányaiban, vagyis mennyiségileg, hanem *minőségileg* is átalakítja a *szervezetet* a többi államokban.

S végül a városi község nagyobb szabású és fejlettebb hatáskörének a hatása alatt módosul a községnek az állam egyéb szerveihez való viszonya is; de ez a módosulás a francia jog hatása alatt álló államokban csak nagyon kis mértékben tud bekövetkezni; a többi államokban ellenben oly nagy arányokat ölt, hogy a városi községek a falusi jellegű önkormányzati alakulatoknak, t. i. a járásoknak, a grófságoknak s a megyéknek a hatásköre alól majd kisebb vagy nagyobb mértékben, majd teljesen kiválnak s vagy városi járásokká, grófságokká, illetve törvényhatóságokká alakulnak át, mint Európában, vagy pedig a falusi önkormányzati alakulatoktól teljesen elszakadnak, mint Amerikában.

Ha a várossá való átalakulás ezen jogi következményeit is figyelembe vesszük, akkor már a szociológiai értelemben vett város fogalmára támaszkodva, az összehasonlító jogtudomány is meg tudja határozni a város fogalmát a következőképen.

Akár ismeri a tételes jog a falu és a város közötti megkülönböztetést, akár nem, — jogilag is városnak kell tekintenünk minden olyan községet, amelyben az önkormányzat hatásköre, szervezete és szerveinek a nem községi szervekhez való viszonya az átlagosnál nagyobb népességszámnak és népsűrűségnek, a fejlettség magasabb színvonalán álló gazdasági és kulturális életnek s a község nagyobb politikai jelentőségének a hatása alatt kisebb vagy nagyobb módosulásokon megy át.¹⁾

*

Előre kellett bocsátanunk a város meghatározását azért, mert az összehasonlító jogtudomány a nagyvárosok fogalmának meghatározásánál ugyanolyan természetű nehézségekkel küzd, mint a városok meghatározásánál.

¹⁾ V. ö. Városi Szemle XVI. évf. Dr. Wildner Ödön: Várostudományi tanulmányok, különös tekintettel a nagyvárosokra 487—510. old.

Jogilag ugyanis az olyan várost kellene nagyvárosnak tekinteni, amelyet a törvényhozás a közönséges jog uralma alól kivesz, amelynek hatáskörét, szervezetét és szerveinek a nem községi szervekhez való viszonyát tehát nem az általános községi törvény, illetve az általános városi rendtartás, hanem különleges helyi törvény szabályozza. De ezt a meghatározást az általános községi kódexeket, illetve az általános városi rendtartásokat alkotó államokban azért nem lehetne elfogadni, mert ez esetben az európai kontinens államaiban nagyon kevés várost — Franciaországban pl. egészen a legújabb időkig egyedül Párist — lehetne nagyvárossá minősíteni s a nagyvárosok kategóriájából az összes többi nagyvárosok kiesnének. Azon államokban pedig, amelyek általános községi törvényt, illetve általános városi rendtartást nem alkotnak — t. i. az amerikai Unió államainak jelentékeny részében — minden várost nagyvárossá kellene minősíteni azon az alapon, hogy önkormányzatát nem általános, hanem helyi törvények szabályozzák.

Mint hogy a tisztára jogi meghatározás lehetetlen, a nagyvárosok meghatározásánál is a szociológiára vagyunk kénytelenek támaszkodni. A szociológia pedig a nagyvárosok kialakulásának tényezőit s azok hatáseit kutatva, a nagyvárosok különböző típusait állapítja meg, amint ez kitűnik a következőkből.

A nagyvárosok kialakulásának tényezőit három csoportba, t. i. a gazdasági, a kulturális és a politikai tényezők csoportjaiba foglalhatjuk össze.

A gazdasági tényezők közé tartoznak egyrészt az emberi munkaerőknek gépekkel való helyettesítése még pedig úgy a mezőgazdaságban, mint az iparban s másrészt a nagykereskedelemnek s a nagyszabású személy-, áru-, hitel- és hírforgalomnak a kialakulása.

Ami a gazdasági tényezőket illeti, ezeknek a hatását legszembeötlőbben az északamerikai Unió városaiban lehet kimutatni.

A mezőgazdaságnak gépekkel való felszerelése ugyanis Amerikában a mezőgazdaság terén foglalkoztatott munkásoknak közel $\frac{1}{6}$ részét tette feleslegessé s ezen a réven az északamerikai Unió államaiban a falusi jellegű területek népességének közel 17%-át kényszerítette arra, hogy a tanyát és a falut otthagyva, városokba vándoroljanak.

A városokban központosított gyáripár nemcsak a belföld falusi lakosságának közel 17%-át vonzotta a városokba, hanem a külföldről bevándorló idegeneknek is közel 75%-át.

Maga a gyáripár azonban teljességgel képtelen lett volna arra, hogy ezt az óriási arányú bevándorlást a nagyvárosok kialakulására felhasználja; hiszen akár a mezőgazdaság, akár az ipar használja ki a gépeket technikai vívmányok alakjában, a gép mindig emberi munkaerőket tesz feleslegessé s ép ezért a gyáripár *egymagában* csak elnéptelenedést idézhetett volna elő.

A gyáripár ennek következtében csak azért tudta a nagyvárosok kialakulását előmozdítani, mert a technika vívmányai a személy-, az áru-, és a hírforgalom eszközeit is átalakították s a gőzhajó, a vasút, az automobil, a távíró és a telefon révén egy olyan nagyszabású kereskedelemnek a kialakulását tették lehetővé, amely a gyáripár részére soha nem sejtett nagyarányú piacokat nyitott meg s nem egy iparág gyárait egész kontinensnek termelő tényezőivé alakította át.

A gazdasági tényezőkön kívül kulturális és politikai tényezők is közreműködhetnek abban, hogy a községek nagyvárosokká váljanak.

Kulturális tényezők a magasabb rendű tanintézetek és szakiskolák, a múzeumok könyvtárak, színházak stb.

S politikai tényezők azok a jogszabályok, amelyek bizonyos községeket az egyházi vagy az állami közelet központjaivá tesznek meg.

Akár a gazdasági, akár a kulturális vagy politikai tényezőket tekintjük, e különböző tényezők hatása mindig abban nyilvánul meg, hogy bizonyos városok a többiekénél nagyobb vonzóerőre tesznek szert, a területükre való bevándorlás az átlagosnál nagyobb arányokat ölt s a bevándorlás hatása alatt a belterületen lakó népesség száma a városok átlagos népességét felülmulva legalább 100.000-re emelkedik.

Azt, hogy 100.000-es lakosságú nagyvárosok jöjjenek létre, a fentt elsorolt tényezők bármelyike egymagában is előidézhetheti; s ez az oka annak, hogy a nagyvárosok első csoportján, t. i. a közönséges nagyvárosok csoportján belül különböző válfajok támadhatnak; aszerint ugyanis, hogy a nagyváros kialakulását a fentt elsorolt tényezők közül melyik idézte elő, különbséget tehetünk egyrészt az ipari, a kereskedelmi és a kulturális nagyvárosok között s másrészt a püspöki vagy érseki s a tartományi állam vagy birodalmi székvárosok között.¹⁾

A fentt elsorolt tényezők azonban nemcsak egyenként, hanem együttesen is éreztethetik hatásukat s ekkor alakulnak ki a nagyvárosok két másik csoportja gyanánt, egyrészt a metropoliszok s másrészt a székesfővárosok.

A metropoliszok lakosságának száma a gazdasági és kulturális tényezők együttes hatása alatt messze túlszárnyalja a közönséges nagyvárosok népességének a számát s több százezerre s esetleg több millióra emelkedhetik. De a metropoliszi minőség szempontjából nem annyira a népesség nagy számának, mint inkább az aránytalanul nagy népsűrűségnek van döntő jelentősége. Az aránytalanul nagy népsűrűség ugyanis annyira megdrágítja a telkeket s annyira súlyosakká teszi a közterheket, hogy a nagyváros kénytelen lesz mintegy kirajzani még pedig kétféleképpen. Egyrészt a lakosság menekül ki a nagyváros területéről azért, hogy olcsóbban lakhas-sék. S másrészt a nagy ipartelepek menekülnek ki azért, hogy gyáraikat

¹⁾ V. ö. W. B. Munro: The Government of american cities 6—10. old. Wildner Ödön id. tanulmány id. hely 511—526. old.

és a szükséges munkáslakásokat 15—30 km távolságban oly községekben építhessék fel, amelyekben még élvezhetik a nagyváros, mint ipari, kereskedelmi és forgalmi központ által nyújtható előnyöket, a nagyvárosban való elhelyezkedés hátrányaitól ellenben megszabadulhatnak; mert az illető községekben a telkek olcsóbbak, a közterhek pedig jelentékenyen kisebbek, mint bent a nagyváros területén. E kettős kirajzásnak több rendkívül jellemző következménye van.

Az első következmény abból áll, hogy jelentékeny különbség támad, egyrészt azoknak a száma között, akik kenyérkereset céljából vagy bármiféle célból csak nappal tartózkodnak a nagyváros területén s másrészt azoknak a száma között, akik állandóan ott tartózkodnak, vagyis jelentékeny különbség támad a nagyváros nappali és éjjeli lakosságának a száma között. Ez a különbség százazrekre is felnőhet; Bostonnak pl. éjjel csak 800.000, nappal 1,800.000 lakosa van.¹⁾

A második következmény abból áll, hogy a nagyvároson belül a legforgalmasabb városrész éjjeli lakosságának a száma feltűnően alább száll s az ú. n. belváros, sőt esetleg a központ körül elterülő több városrész is lakás céljaira szolgáló városrészből üzleti célokra szolgáló városrésszé vagyis ú. n. *city*-vé alakul át.

A harmadik következmény pedig abból áll, hogy egy harminc-hatvan km átmérőjű körön belül minden falu és minden város a kör közepén elterülő nagyváros nappali lakossága és ipartelepei egy részének az elhelyezésére szolgál s ezen a réven a nagyvárosnak mintegy tartozékává alakul át. De mivel a jelzett falusi és városi községek csak gazdaságilag és a kultúra szempontjából tartoznak a nagyvároshoz, jogilag ellenben különállásukat megtartják, — a jogi különállást s a gazdasági és kulturális összetartozást azzal szokták kifejezésre juttatni, hogy a kör közepén elterülő nagyvárost metropolisznak vagyis anyavárosnak, a hozzátartozó falvakat és városokat pedig — ha lakás céljaira szolgálnak — akkor az anyaváros külvárosainak s ha ipartelepek céljaira szolgálnak, akkor az anyaváros gyárvárosainak, a kettőt együtt sateless városoknak nevezik.²⁾ Meg kell jegyeznünk, hogy kül-, vagy gyárvárosuk az ú. n. közönséges nagyvárosoknak is lehet. De míg ezeknél a kül-, illetve gyárvárosok kialakulása csak kivételesen fordul elő, addig a metropolisznál az, hogy egy 30—60 km. átmérőjű körön belül minden község az anyaváros kül-, illetve gyárvárosává váljék, — *fogalmi* kellék.

*

¹⁾ W. B. Munro: The Gov. of american cities 448. old.

²⁾ Tipikus példa az ipari satelles városra, Chicago gyárvárosa a tőle vasúton egy óra járásnyira fekvő Gary, amelynek területe 1904 táján még lakatlan homoksvatag volt. Azóta ugyanis hogy az United States Steel Corporation e homoksvatagba menekült s ott építette meg gyártelepét és munkásházait, a semmiből egy közel 100.000 lakosságú gyárváros támadt. V. ö. W. B. Munro: The Gov. of american cities 8., 9. old. U. az Municipal Government and adm. I. k., 436—439. old.

Az államok egy része különösen az ú. n. egységes államok rendkívül nagy jelentőséget tulajdonítanak annak, hogy legyen egy olyan városuk, amely mint az állam gazdagságának, műveltségének és nagyságának a reprezentánsa szerepel. S hogy ezt a törekvésüket megvalósíthassák, a központosításnak három egymástól lényegesen különböző rendszerét alkalmazzák.

T. i. egyetlen egy várost tesznek meg az állam összes központi legfőbb szerveinek — vagyis az államfőnek, a törvényhozásnak, a kormánynak és a legfőbb egyházi és világi, polgári és katonai hatóságoknak és bíróságoknak — a székvárosává s ezen a révén egyetlen egy városban központosítják az állam egész hatalmát.

Bár a központosításnak ez a rendszere is nagyban hozzájárulhat ahhoz, hogy a székváros nagyvárossá alakuljon át, az államok legnagyobb része ennél is tovább megy s a gazdasági életet is központosítani iparkodik. Ebből a célból akképen építi ki a közútak és a vasutak hálózatát, hogy az egész személy-és áruforgalom túlnyomóan egyetlen egy városnak, t. i. az állam székvárosának a gazdasági életét táplálja; s akképen osztogat adómentességeket s akképen használja ki az ipar és a kereskedelem fejlesztésének minden egyéb eszközét, hogy az egész ország gyáriparának és nagykereskedelmének s ezek nyomán a nagy pénzüzeteknek is aránytalanul nagy hányada egyetlen egy város, t. i. a székesfőváros területén jöjjön létre s az egész államnak majd minden nagyobb szabású részvénytársasága egyetlen egy várost, t. i. a székvárost tegye meg székhelyévé.

S a politikai és a gazdasági központosítást a legtöbb állam az ú. n. kulturális központosítással tetőzi be. A legtöbb állam ugyanis különbséget tesz a székváros és a vidéki városok közt; — s bár a tudományok, a művészetek és az irodalom fejlődésének feltételeit a nagyobb vidéki városokban is előteremti, a legkedvezőbb feltételekről mégis csak egyetlen egy városban, t. i. a reprezentálásra hivatott székvárosban gondoskodik.

A központosítás ezen különböző rendszereinek együttes alkalmazása rendkívül nagyszabású fejlődést tesz lehetségessé különösen a nagyobb államokban. S ép ezért azon nagyobb államok székvárosai, amelyek a központosításnak mind a három rendszerét alkalmazzák, — nemcsak egy 30—40 km átmérőjű körön belül lesznek metropoliszokká s nemcsak a népesség számában mulják felül esetleg sokszorosan az illető állam többi nagyvárosait és metropoliszait,¹⁾ hanem hatóerejüket az egész állam valamennyi községére kiterjesztik s mint ú. n. székesfővárosok az állam egész gazdasági, kulturális és politikai életére döntő befolyást gyakorolnak.

¹⁾ Franciaországban pl. Lyonnak és Marseillenak félmillió, Bordeauxnak, Havrenak, Nantesnek, és Strassburgnak s a háború előtti Nizzának egyenkint több mint 200.000 lakosuk van. De valamennyiüknek együttesen sincs megközelítőleg sem annyi lakosa, mint az egyetlen Párisnak. V. ö. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration* 67. old.

Természetes, hogy a többi nagyvárost ennyire túlszárnyaló székesfővárosa nem minden államnak lehet. Nem tudnak kialakulni a szó valódi értelmében vett székesfővárosok vagy pedig csak a kezdet kezdetén tart a kialakulásuk azon államokban, amelyek a multban hosszabb időn át több egymástól független államra váltak szét s amelyek szövetséges államok voltak, vagy ma is azok. Az ilyen államokban vagy egyáltalán nem tudják s esetleg nem is akarják a politikai gazdasági és a kulturális központosítást egyetlen egy város érdekében kihasználni, vagy pedig csak újabban és oly rövid idő óta használják ki, hogy a hatás a maga teljességében még nem érvényesül. Ennek pedig az a szükségképi következménye, hogy ugyanazon egy egységes, vagy összetett állam területén több politikai, gazdasági, illetve kulturális központ támad s közülük egy sem képes, mint székesfőváros a többi fölé emelkedni. Nincs pl. székesfővárosa az északamerikai Uniónak és Svájcnak a jelenleg is meglevő föderalizmus miatt; nincs székesfővárosa, hanem csak székvárosa van az állami egység teljességének hiánya, illetve a multban meg volt föderalizmus miatt Spanyolországnak és Hollandiának; — csak a kezdet kezdetén tart a székesfővárossá való átalakulása Berlinnek és Rómának azért, mert a mai német birodalom s az egységes Olaszország mindössze hatvanöt éves multra tekinthetnek vissza. Ellenben valóságos székesfővárosok Páris, London és a világháború előtti Bécs és Budapest a nagyobb —, s Athén, Lisszabon, Kopenhága, Stockholm és Brüsszel s a világháború utáni Bécs és Budapest a kisebb államokban.¹⁾ S valóságos székesfővárosok részint azért, mert mindegyikük mögött egy egységes állam áll, részint azért, mert az illető egységes állam a politikai, a gazdasági és kulturális központosítás minden eszközét felhasználta abból a célból, hogy egy egy reprezentálásra alkalmas székesfővárost hozzon létre.

*

A közönséges nagyvárosok, a metropoliszok és a székesfővárosok kialakulása a városi önkormányzat hatáskörére, szervezetére s az egyes szerveknek az állam egyéb szerveihez való viszonyaira is kihat. S ezen kihatások alapján határozhatjuk meg a nagyvárosok fogalmát jogilag a következőképen.

Nagyvárosnak kell tekinteni minden olyan községet, amely gazdasági vagy kulturális fejlettsége révén vagy pedig mint egyházi, illetve világi értelemben vett székváros oly nagy vonzó erőt gyakorol a falusi jellegű községeknek s a kisebb városoknak a lakosságára, hogy a belterület népessége és népsűrűsége az átlagos városi népesség számot és népsűrűséget messze túlszárnyalja, s mint legkevesebb 100.000 főnyi lakossággal rendelkező város a többi város önkormányzatától lényegesen különböző önkormányzatra tesz szert.

¹⁾ J. Bryce: La République Americaine IV. k., 588—594. old.

Az önkormányzatban beálló eltérések — mint már jeleztük — részint a hatáskörre és a szervezetre s részint a nagyváros szerveinek az állam egyéb szerveihez való viszonyára vonatkoznak s annál nagyobb arányokat öltenek, mennél nagyobb szabású nagyvárosokról, t. i. közönséges nagyvárosokról metropoliszokról vagy székesfővárosokról van szó.

A hatáskört illetőleg kétféle változások állhatnak be s ezek közül a változások egyik csoportja a közigazgatás feladataira, a másik csoport pedig arra a területre és népességre vonatkozik, amely a nagyvárosi önkormányzat mikénti gyakorlásában érdekelve van.

Az a körülmény, hogy a nagyvárosok belterületén százezrek s esetleg milliók élnek együtt, valamint az a körülmény, hogy a közönséges nagyvárosok a metropolisok s a székesfővárosok a többi városoknál összehasonlíthatatlanul nagyobb gazdasági, kulturális és politikai jelentőségre tesznek szert, — majd olyan jogszabályok alkotását teszik szükségessé, amelyek az önkormányzat hatáskörét kisebb vagy nagyobb mértékben megszorítják s esetleg teljesen megszüntetik, majd pedig olyan jogszabályok alkotását idézik elő, amelyek az önkormányzat hatáskörét növelik.

A történelem tanúsága szerint nemcsak Franciaországban, de a többi államokban is minden forradalom a nagyvárosokból s a központosított államokban a székesfővárosokból indult ki. A legtöbb állam törvényhozása levonja ebből a következtetést s akár monopolizálja a rendészetet az állam számára, akár lemond a monopóliumról és elismeri, hogy a helyi rendészet a helyhatósági önkormányzat feladatai közé tartozik, a nagyvárosokat illetőleg a helyi rendészet kérdésében ezek az államok valamennyien egyöntetűen járnak el.

A porosz jog pl. a rendészetet az állam számára monopolizálva, a helyi rendészet teendőinek ellátását is állami feladatnak tekinti. De míg a kisebb városokban a helyi rendészetet a polgármester hatáskörébe utalja s az állami monopólium elvét azzal juttatja kifejezésre, hogy a polgármestert ebben a minőségében közvetett állami hivatalnoknak tekinti s az önkormányzat szerveinek az ellenőrzése alól kivonja, addig a legtöbb tartományi székvárosban és Berlinben a helyi rendészet teendőinek ellátását a polgármesterek kezéből kiveszi s külön e célból rendszeresített állami rendőrigazgatóságok vagy állami rendőrelnökségek hatáskörébe utalja.¹⁾

A francia jog a helyi rendészet teendőinek ellátása szempontjából eredetileg csak Párisban léptetett életbe egy a közönséges jogtól eltérő különleges rendszert; újabban azonban Lyont, Marseillet, Toulont, Nizzát, Metzét, Strassburgot és Mülhausent is kivették a közönséges jog uralma alól s Párishoz hasonlóan ezen városok területén is egy különleges rendszert léptettek életbe. A »régime spécial« lényege abból áll, hogy Párisnak olyan önkormányzati szerve, akinek hatáskörébe a helyi rendé-

¹⁾ Handwb. der Kommunal wiss. III. k., 467. old.

szet tartozhatnék, t. i. polgármestere egyáltalán nincs, a helyi rendészet tehát egy külön e célból szervezett állami hatóságnak, t. i. a párisi rendőrségi megyefőnöknek a hatáskörébe tartozik; — a fenn elsorolt többi nagyvárosnak pedig polgármestereik ugyan vannak, de a helyi rendészet nem a polgármestereknek, hanem a megfelelő departementok megyefőnökeinek a hatáskörébe tartozik.¹⁾

Az angol jog szerint London — a londoni citytől eltekintve — már 1829. óta kivétetett a közönséges jog uralma alól; a citynek ugyanis meg van a saját külön rendőrsége, de körülötte egy közel 1700 □ km. nagyságú területen a helyi rendészet teendőit az egész földkerekség legnagyobb szabású rendőri szervezete, a 20.000 főnyi metropolisi rendőrség látja el, amelynek élén egy a korona által kinevezett állami rendőrfőnök, t. i. a londoni metropolis rendőrbiztosa áll.²⁾

A terület és a népesség nagysága azonban, párosulva a nagyvárosok különleges viszonyaival, nemcsak a rendészetet illetőleg teszik szükségessé a közönséges jogtól való eltérést, hanem a közigazgatás egyéb ágait illetőleg is.

Massachussets törvényhozása pl. nemcsak a rendészetet s a különböző engedélyek osztogatását veszi ki Boston város önkormányzatának a hatásköréből s utalja át állami szervek hatáskörébe; hanem az ú. n. pénzügyi bizottság elnökét és négy tagját is az állami kormányzóval nevezteti ki; s ez az állami bizottság vizsgálja át a város összes számadásait s ez hallgat ki tanukat azért, hogy a városi közigazgatás eredményességét és gazdaságos voltát ellenőrizze s az ellenőrzés eredményéről, egyrészt Boston város polgármesterének és képviselőtestületének s másrészt Massachussets állam törvényhozásának évről évre jelentést tegyen.³⁾

De valamennyi államot felülmutta a nagyvárosi önkormányzat hatáskörének korlátozása terén az északamerikai egyesült államok törvényhozása akkor, midőn az Unió székvárosának, t. i. Washingtonnak a jogállását szabályozta.

Az Unió székvárosa gyanánt eredetileg a XVIII. század végének legnagyobb amerikai városa, t. i. Philadelphia szerepelt. De midőn Philadelphiában lázadás tört ki s a kongresszus tagjainak menekülniök kellett, a kongresszus egyszersmindenkorra elvetette azt a gondolatot, hogy az Unió központi legfőbb szerveit a gazdasági és a kulturális fejlettség legmagasabb fokán álló városban telepítse le. S mivel a kongresszus hatása alatt az egyes tagállamok törvényhozásai is ugyanerre az álláspontra helyezkednek, az északamerikai egyesült államok és Európa közt az államok székvárosait illetőleg egy sajátságos ellentét támadt. Míg a legtöbb európai

¹⁾ M. Hauriou: Précis de droit administratif XI. kiad., 226., 227. old.

²⁾ W. B. Munro: The Gov. of european cities 189. old.

³⁾ U. o. The Gov. of american cities 477. old.

állam a gazdasági, a kulturális és a politikai központosítás minden eszközét megragadja abból a célból, hogy egy az állam nagyságát, gazdagságát és műveltségét reprezentáló székesfővárost tudjon kifejleszteni, addig az amerikai Unió államai a központosítás ezen különböző válfajainak a halmozását az állam központi legfőbb szervei szempontjából veszélyesnek tartják. S ép ezért, hogy a kormányzót a törvényhozást s a legfőbb bíróságokat a nagyvárosi tömegek terrorja alól kivonják, — nem a gazdaságilag és a kultúra szemontjából legfejlettebb és legnépesebb városait teszik meg székvárosokká, hanem ezeknél sokkal jelentéktelenebb és kisebb városokat. New York államnak pl. nem New York, hanem Albany, Illinoisnak nem Chicago, hanem Springfield, Californiának nem San-Francisco, hanem Sacramento, Pennsylvániának nem Philadelphia, hanem Harrisburg a fővárosa stb.

Még tovább ment a központi legfőbb szervek szabadságának a biztosítása s a tömeg terror-elleni védekezés terén, a tagállamok összessége, az Unió. — 1787-ben ugyanis a kongresszus elfogadta Madisonnak azt az indítványát, hogy az Unió székvárosává ne a már meglevő városok valamelyikét tegyék meg, hanem — hogy a jövőendő székvárosra a tagállamok egyike se gyakorolhasson befolyást, — hasítsanak ki a tagállamokból egy külön területet, vegyék ki ezt a területet a tagállamok joghatósága alól, helyezték közvetlenül az Unió joghatósága alá s ezen az exempt területen építsenek egy teljesen új olyan székvárost, amely nagyváros lesz ugyan, de nem lesz székesfőváros, mert csak politikailag lesz az Unió első városa, de nem gazdaságilag és kulturális téren is. Ezen Madison-féle indítvány alapján jött létre a tagállamok joghatósága alól teljesen kivett Columbiái kerület s ezen 1800. táján még mocsaras erdőségekkel borított s szinte teljesen lakatlan kerületen belül kezdték felépíteni az Unió jövőendő székvárosát, t. i. Washingtont. A jövőendő székváros tervrajzát L'Enfant mérnökkari tiszt készítette el olyan formán, hogy számolva a nagyarányú fejlődéssel, — a székváros kiterjedését 100 □ km-re tervezte, ebből körülbelül 50 □ km-nyi vagyis 10.000 kat. holdnyi területet a 21 sugárút, a fő- és mellékutcák s a nagykiterjedésű parkok és terek számára foglalt le s a főbb középületeknek, pl. a Capitoliumnak és a fehérháznak a helyeit már előre kijelölte.

A L'Enfant-féle terv keretei közt — de a részletekben az eredeti tervtől több ízben eltérve — épült fel 1800-tól kezdve napjainkig az Unió székvárosa; — s bár lakossága 130 év lefolyása alatt közel félmillióra emelkedett, — mégis megmaradt pusztá politikai központnak és sohasem lett gazdaságilag és kulturális téren is vezető várossá, sohasem lett a szó valódi értelmében vett székesfővárossá.¹⁾

A már eredetileg is nagyvárosnak tervezett Washington két esetben veszélyeztethetné az Unió központi legfőbb szerveinek a szabadságát;

¹⁾ J. Bryce i. m. La république americaine IV. k., 592. old.

egyrészt akkor, ha valamely tagállamnak a befolyása alá kerülne s ha az illető tagállam a nagyvárosi tömegek segítségével a saját akaratát erőszakolhatná rá az Unió elnökére, törvényhozására s legfőbb kormányzó és bíraskodó szerveire; s másrészt akkor, ha a város hatóságai élhetnének vissza a székváros kiváltságos helyzetével s a nagyvárosi tömegek révén a város akaratát erőszakolhatná rá az Unió központi legfőbb szerveire.

Az első veszéllyel szemben — mint már jeleztük — maga az alkotmány védekezett, akkor, midőn a Columbiái kerületet a tagállamok joghatósága alól kivette s az Uniónak közvetlenül alá rendelt kerületté nyilvánította.

Az exempció azonban nemcsak a tagállamokat fosztotta meg attól a lehetőségtől, hogy az Unió székvárosára befolyást gyakoroljanak, hanem a székváros lakosságát is megfosztotta attól a lehetőségtől, hogy akár a tagállamok valamelyikének, akár az Uniónak a közéletében aktíve részt vegyenek. Washington lakóinak ugyanis az exempció következtében nincs választói joguk sem az Unióban, sem a tagállamokban: nem vehetnek tehát részt sem az Unió elnökének vagy valamely tagállam kormányzójának, sem a kongresszusi tagoknak vagy valamely tagállam törvényhozóinak a megválasztásában.

Eredetileg a székvárosban való lakás csakis ezzel az egy hátrányos következménnyel járt. Eredetileg ugyanis Washingtonnak épúgy volt önkormányzata, mint az Unió bármely más városának; Washington önkormányzata azonban osztozott a többi amerikai városok önkormányzatának a sorsában s a XIX. század hetvenes éveiben teljesen lehanyagolt s rendkívül költséges és korrupttá vált. De míg a tagállamok évtizedeken át tartó reformmunkálatokat indítottak meg abból a célból, hogy a városi önkormányzatot a korrupciótól megtisztítsák s a városi közigazgatást eredményessé tegyék, — addig az Unió törvényhozása Washington önkormányzatát nem reformálta; — hanem abból indulva ki, hogy a székváros közigazgatásának jósága és tisztasága nemzeti érdek, — a legdrasztikusabb rendszabályhoz nyult s az önkormányzat szerveit megillető hatáskört teljes egészében elkobozta s az egész önkormányzatot megsemmisítette. Washington lakossága ennek következtében nemcsak az Uniónak és a tagállamok valamelyikének a közéletében, de a székváros saját közéletében sem vehet részt, — mert mint látni fogjuk — Washington kormányzásának és közigazgatásának a teendőit nem helyi, nem is állami, hanem nemzeti szervek látják el.¹⁾

*

A nagyvárossá való átalakulás nemcsak azzal az eredménnyel járhat, hogy a tételes jog kénytelen lesz az önkormányzat hatáskörét megcsonkítani s esetleg teljesen megsemmisíteni, hanem azzal is, hogy bizonyos irányokban kénytelen lesz az önkormányzat hatáskörét növelni.

¹⁾ V. ö. W. B. Munro: *Municipal Government and administration* II. k., 74. old. U. az: *The Gov. of the United States* 429—432. old.

A nagyvárosi önkormányzat hatásköre elvileg véve háromféleképpen bővíülhet :

a) a kisebb városokban és ismert feladatok arányai megnagyobbodnak,
b) ugyanezen feladatok közt a jelentőség szempontjából eltolódások támadhatnak s végül

c) a nagyvárosok szerveinek olyan feladatokat is meg kell oldaniok, amelyek a kisebb városokban teljesen ismeretlenek.

Ami az elsőhelyen említett módosulást illeti, csak egy példát hozunk fel. Azoknak a száma, akik Nagy Berlin területén szegény segélyezésben, elemi- és szakoktatásban, illetve kórházi ápolásban részesülnek, külön külön véve is messze felülmúlja egy-egy közepes nagyságú város egész lakosságát. 1926. decemberében pl. 119.396 személy részesült szegénység-
lyezésben, 1925. pedig 136.000-en jártak a város szakiskoláiba ; 262.347 tanulójuk volt az elemi iskoláknak, — s 8 millió és 20.000 ápolási nap esett csak a város saját kórházaira.¹⁾

Bármennyire szembeszökőn tanusítja ez a kiragadt pár statisztikai adat, azt, hogy a nagyvárosi közigazgatásnak mily óriási nagyarányú feladatokat kell megoldania, — az arányokban beállott változás csak *menynyi-ségi* különbségeket bizonyít.

A nagyvárosok közigazgatása azonban nemcsak mennyiségileg különbözik a kisebb városokétól, hanem minőségileg is.

S a minőségbeli különbségeket elsősorban a különböző feladatok jelentőségében és természetében beállott eltolódások idézik elő.

Hogy egy-egy nagyvárosban mely feladatok tesznek szert a többiek-nél nagyobb jelentőségre, ez az illető nagyváros különleges viszonyaitól függ. London grófság önkormányzatának egyik legjellemzőbb vonása gyanánt, pl. azt szokták kiemelni, hogy Londonban a közigazgatás valamennyi ága közt a közoktatásügyi közigazgatásnak van a legnagyobb jelentősége.²⁾ De van a közigazgatásnak egy olyan ága, amelynek a jelentősége kivétel nélkül minden nagyvárosban megnövekszik s amely, ha a ráfordított kiadások nagysága szempontjából nem is áll a legelső helyen, a nagyvárosok léte és fennmaradása szempontjából mégis fontosabb, mint a közigazgatásnak bármely más ága. Hiszen, ha a nagyvárosok nem ismerik fel a közegészségügyi közigazgatás jelentőségét s ha nem hozzák meg a szükséges áldozatot abból a célból, hogy a járványok kitörését megakadályozhassák s a betegségek gyógyításáról gondoskodhassanak, — akkor egyetlenegy járványos betegség rövid pár hét alatt nagyobb tömegeket pusztíthatna el, mint amekkora tömegeket a nagyvárosok gazdasági kulturális és politikai jelentősége esztendőik során át a nagyvárosokba vonz. S ha a nagyvárosok nem teszik meg azokat az intézkedéseket, amelyek a közegészség fenntar-

¹⁾ V. ö. Berlin számokban. Városi Szemle XVI. évf., 740. old.

²⁾ W. B. Munro: The Gov. of european cities 179. old.

tása s színvonalának emelése érdekében szükségesek, — akkor mennél nagyobb tömegek élnek összezsúfolva a területükön, a nagyvárosok népe annál hamarabb elsatnyul testileg és lelkileg egyaránt. Ezért kell arra az álláspontra helyezkednünk, hogy a közegészségügyi közigazgatás ép oly fontos tényezője a nagyvárosok kialakulásának és fennmaradásának, mint a gazdasági, a kulturális és a politikai tényezők.

A nagyvárosok önkormányzatát azonban nemcsak az jellemzi, hogy a közigazgatás egyes feladatai sokkal nagyobb jelentőségre tesznek szert a nagyvárosokban, mint a kisebb városokban, hanem az is, hogy a nagyvárosokban a közigazgatás egyes feladatainak a természete is átalakul.

A kis- és közepes nagyságú városokban is támadhat hiány akár lakásokban, akár munkaalkalmakban s ezekben is előfordulhat, hogy a lakosság egy része teljesen elszegényedik s az anyagi boldogulás minden eszközétől megfosztva, segélyezésre szorul. De ugyanaz a csapás, amely a kis- és a középvárosokban csak egy pár száz családra sujthat le, nagyvárosokban ezreket, tízezreket és százezreket fenyegethet; — a kisvárosi lakás és munka hiány a nagyvárosokban lakásínséggé és munkanélküliséggé, a kisvárosi elszegényedés a nagyvárosokban tömegnyomorra fokozódhatik s az arányokban való ez az eltolódás a megoldandó feladatok természetét is átalakítja. Csak egy példát hozunk fel. A kis- és a közepes nagyságú város elejét veheti a fenyegető lakáshiánynak azzal is, hogy a város egyes részeiben megépít egy-néhány munkásházat és kislakást; a nagyváros ezzel nem elégedhetik meg, s hogy ezreket s esetleg tízezreket menthessen meg a fenyegető lakásínségtől, — egyes kislakások és munkásházak helyett egész telepeket, illetve városrészeket lesz kénytelen építeni s a telepeken, illetve városrészekben utcákról, terekről, parkokról, vízvezetékekről, csatornázásról, világításról, óvodákról, iskolákról és templomokról lesz kénytelen gondoskodni stb.

S ugyanilyen átalakulásokat tapasztalhatunk akkor is, ha a kisebb városok és a nagyvárosok közt a gazdasági élethez való viszonyuk szempontjából vonunk párhuzamot. A kis- és a közepes nagyságú városoknak is vannak üzeim; de valamint nagyvárosi jelenség a lakásínség, a munkanélküliség és a tömegnyomor, ugyancsak a nagyváros az igazi hazája annak is, amit municipál szociálizmusnak szoktak nevezni. Igaz, hogy a municipál szociálizmus szempontjából az egyes államok községei közt rendkívül nagy és jellemző eltérések állanak fenn s az amerikai városok pl. messze elmaradnak az európai, — ezek pedig a német birodalmi városok mögött; — pusztán a municipál szociálizmus szempontjából tehát nagyon nehéz az összehasonlítás. De ha nem a municipál szociálizmus egyoldalú álláspontjaira helyezkedünk, hanem a városok saját tulajdonában levő és az általuk engedélyezett üzemeket s az előbbieik közül a házilag kezelt és egyébként hasznosított üzemeket is tekintetbe vesszük —, akkor kivétel nélkül minden államra vonatkozólag megállapíthatjuk, hogy a kisebb

városok és az ú. n. nagyvárosok közt az üzemek szempontjából a következő rendkívül jellemző eltérések állanak fenn. A kis- és a közepes nagyságú városoknak alig van egynéhány üzemük. A nagyvárosokban ellenben az üzemek egész rendszere alakul ki. A nagyvárosokban ugyanis nemcsak a népesség száma ölt nagy arányokat, hanem a város szervezete s a városi alkalmazottaknak a száma is. A nagyvárosoknak ennek következtében nemcsak olyan üzeimeik vannak, amelyek a nagyközönség szükségleteit, hanem olyan üzeimeik is vannak, amelyek a városnak, mint jogi személynek s az ő alkalmazottjainak a szükségleteit vannak hivatva kielégíteni.

Vagyis a nagyvárosokban az üzemek rendszerén belül két osztályt különböztethetünk meg: t. i. egyrészt a nagyközönség érdekeit szolgáló s másrészt az ú. n. háztartási üzemek osztályait.

S e két osztály mindegyike két csoportra, t. i. a szabadverseny esélyeinek kitett magánüzemeknek s a monopóliumot élvező közüzemeknek a csoportjára válik szét.¹⁾ S valamint a magán-, ugyanúgy a közüzemek csoportjában is feltalálhatjuk az üzemek különböző válfajait: a magánüzemek közt pl. láthatunk az ármérséklésre hivatott versenyüzemeket s az utánzásra készítő mintaüzemeket; ²⁾ a közüzemek közt pedig vannak olyanok, amelyek a kizárólagos vásártartásban gyökeredző monopóliumot aknázzák ki; — ³⁾ vannak olyanok, amelyeknél a monopólium a köztulajdon tárgyaira, t. i. az utcákra és terekre vonatkozó kizárólagos használati jogokból áll; — ⁴⁾ s vannak olyanok, amelyek egészen különleges természetű⁵⁾ monopóliumokat élveznek.

S bármelyik csoportját vegyük a nagyközönség érdekeit szolgáló üzemeknek, — úgy a magán, mint a közüzemek csoportján belül találunk egyrészt olyan üzemeket, amelyek berendezéseiket a nagyközönség érdekében ugyan, de önmaguk használják fel olyan formán, hogy a nagyközönséget kiszolgálják, részére javakat termelnek, illetve feldolgoznak s szolgáltatásaikat, illetve a termelt javakat a nagyközönségnek eladják vagy bérbeadják⁶⁾; — s találunk másrészt olyan üzemeket, amelyeket szükségleteinek kielégítése érdekében maga a nagyközönség használ fel olyan formán, hogy az illető berendezéseket látogatja, vagy bármiféle módon felhasználja.⁷⁾

¹⁾ Háztartási magánüzem lehet pl. az alkalmazottak érdekében létesített bérház, kis lakás és munkáslakás üzem s háztartási közüzem lehet a házinyomda, a községi műszer, gyógyszer és tanszerüzem stb.

²⁾ Árszabályozó üzem pl. a községi élelmiszerüzem; a mintaüzem a bérházüzem, mindkettő a községi kenyérgyár.

³⁾ Ilyenek a piacüzem, a vásárcsarnoki üzem; a vásárpénztár.

⁴⁾ Ilyenek a hirdetővállalatok, a csatornamű.

⁵⁾ Ilyenek a temetkezési intézetek, a községi lóhúsüzem.

⁶⁾ Ilyen magánüzemek pl. a bérházüzem, a községi kenyérgyár a községi takarékpénztár, a mezőgazdasági és élelmiszerüzemek s ilyen közüzemek pl. a víz, gáz és elektromos művek, a csatornamű, a lóhúsüzem stb.

⁷⁾ Ilyen magánüzemek pl. a városi fürdők és színházak; s ilyen közüzemek a nyílt élelmiszerpiacok, az állatvásárok, a vásárcsarnokok, a sétányüzem, a közúti vasutak, s a közlekedés körébe tartozó összes többi közüzemek.

Az már most, hogy a nagyvárosokban az üzemek egész rendszere épül ki, nemcsak a nagyváros közigazgatásának arányaira hat ki, hanem feladatainak természetére is kihat s egy nagyszabású üzempolitikának a kitervezését s rendszeres és következetes megvalósítását teszi szükségessé.

De akár a nagyvárosok életének legjellegzetesebb betegségeit, t. i. a lakásínséget, a munkanélküliséget és a tömegnyomort, akár a nagyvárosoknak a gazdasági élethez való viszonyát tekintjük, — a lakásínség, a munkanélküliség és a tömegnyomor leküzdése épúgy megköveteli a nagyváros életének beható ismeretét, mint a nagyszabású üzempolitika. Ebből a szempontból azonban is rendkívül nagy különbség van egyrészt a kis- és középvárosok s másrészt a nagyvárosok közt. Egy közepes nagyságú város közérdekű viszonyait mindenki, aki a közügyekkel behatóbban foglalkozik, személyes benyomások alapján is megismerheti; egy nagyvárosnak a közérdekű viszonyait azonban behatóbban megismerni csak akkor lehet, ha a nagyvárosi önkormányzatnak erre a célra egy olyan külön szakértő szervezet áll rendelkezésére, amely a nagyvárosi élet tömegjelenségeit évről évre rendszeresen megfigyelli, a gyűjtött adatokat évről évre rendszeresen feldolgozza s szakszerű jelentés kíséretében évről évre közzé teszi. Ez az oka, hogy a közepes nagyságú városoknak is lehetnek ugyan városi statisztikai hivatalaik; — ilyeneknek a rendszeresítése és fenntartása azonban a közepes nagyságú városokban, mint a kivételesen magas műveltségnek és gazdasági jólétnek a megnyilvánulása, sőt azt mondhatnánk, mint fényűzés szerepel; — a nagyvárosokban ellenben elsőrendű életszükséglet.

*

Azon sajátosságokon kívül, amelyeket, mint a nagyvárosok közigazgatásának közös jellemvonásait emeltünk ki, — a metropolisoknak és a körükbe tartozó székesfővárosoknak még két sajátosságára kell rámutatnunk.

A kis- és a középvárosok, valamint a közönséges nagyvárosok közigazgatásának bizonyos előnyeit, — pl. a közművelődési és közegészségügyi intézetek s a forgalom céljait szolgáló közüzemek által nyújtott előnyöket — túlnyomóan azok élvezik, akik a város területén laknak s akik az előnyök ellenében nemcsak a tarifák szerinti díjakat fizetik meg, hanem a város közterheit is viselik. Ettől a szabálytól csak ritka kivételpé azon városokban van eltérés, amelyeknek kül- vagy gyárvárosuk van.

A metropolisokat illetően ellenben kivétel nélküli szabály, hogy a metropolisok közigazgatásának az előnyeit rendkívül nagyszámban élvezik olyan egyes emberek és gyártelepek is, akik, illetve, amelyek a nagyváros területén kívül a kül- és gyárvárosokban települtek le s akik, mint ilyenek, a nagyváros közterheit nem viselik.

De van a metropolisok közigazgatásának még egy másik sajátossága is. Míg a kisebb városok és a közönséges nagyvárosok — egyes ritka kivé-

telektől eltekintve¹⁾ teljesen elérhetik az általuk kitűzött célokat pl. a járványok elleni védekezésnek a céljait akkor, ha a saját területükön megfelelő egészségügyi és építészeti rendészeti szabályokat léptetnek életbe; — addig a metropolisok hiába teszik meg ugyanezt, mert minden intézkedésük kudarcot vallhat s a kül- és gyárvárosok válhatnak a járványok fészkeivé, ha az utóbbiak ugyanezen intézkedések megtételét elmulasztják.

Mindezekből világosan kitűnik, hogy míg a kisebb városok és a közönséges nagyvárosok olyan gazdasági és kulturális egységek, melyeknek határai a jogi értelemben vett városok hatásaival rendszerint egybeesnek; addig a metropolisok olyan gazdasági és kulturális egységek, amelyeknek határai a jogi értelemben vett városok határain kivétel nélkül mindig kívül vannak.

A tényleges és a jogi határoknak ezen különbözősége rendkívül nagyjelentőségű problémákat vet fel.

Valamint a gazdasági, vagy kulturális szempontból egységes egészeket alkotó államokban, ugyanúgy a gazdasági és kulturális egységeket alkotó községekben is meg van az a természetes törekvés, hogy a tényleges kapcsolatot jogi kapcsolattá alakítsák át.

Ez a törekvés egyrészt a területre s másrészt a szervezetre is kihat s azt eredményezi, hogy a tételes jog szerint erre hivatott szerv a kül- és gyárvárosok területét az anyaváros területébe bekebelezi.

A bekebelezés lényegesen különbözik a községi határnak a többi községeknél előforduló módosításaitól s már a múltban is, mint a nagyvárosok kialakulásának egyik leghathatósabb eszköze szerepelt. Hiszen azon nagyvárosok, amelyek ma, mint egységes városok tűnnek fel, régebben a községek egész sorozatára váltak szét s az 1911. előtti Berlin pl. öt olyan községből tevődött össze, amelyek az 1709-iki bekebelezés előtt valamennyien különálló községek voltak.

De míg a bekebelezések régebben csak szórványosan fordultak elő s századokon át tartó lassú fejlődés eredményeiképp jöttek létre, — addig a XIX. század városfejlesztő tényezőinek a hatása alatt a bekebelezés a nagyvárosok kialakulásának meglehetősen, gyakran előforduló kísérő tényezőjévé alakult át s a Német Birodalom területén pl. 1870-től fogva 1910-ig — tehát mindössze négy évtized alatt — 93 városnak a területét közel 170.000 hektárral s ugyanezen városok népességét több, mint 11 millióval növelte.²⁾

Minthogy a bekebelezések rendkívül sok és nehéz jogi problémát vetettek fel, a bekebelezésnek egész irodalma támadt s azon legfőbb elveket, amelyek a különböző államok területén kialakultak, a következőkben foglalhatjuk össze.

A bekebelezés az egyes magánembereknek s a magánjog jogi személyeinek magánjogi viszonyaiban semmiféle változást elő nem idézhet.

¹⁾ Eltekintve t. i. azon esetekről, amikor kül- vagy gyárvárosuk van.

²⁾ Hwb. der Kommwiss. I. k., 571. old.

Annál nagyobb változásokat idéznek elő a községeknek s az ezeket magukban foglaló önkormányzati alakulatoknak, Poroszországban pl. a járásoknak, Franciaországban a megyéknek, Angliában a grófságoknak a viszonyaiban stb.

A változásokat két osztályba foglalhatjuk össze.

Az egyik osztályba azok tartoznak, amelyek egyrészt a községeknek s másrészt a járásoknak, a grófságoknak vagy megyéknek, mint magánjogi értelemben vett jogi személyeknek jogviszonyaira, — a másik osztályba pedig azok tartoznak, amelyek ugyanezeknek, mint közjogi jogi személyeknek a hatáskörére és szervezetére s a községeknek a járásokhoz, a megyékhez és a grófságokhoz való viszonyaira vonatkoznak.

Ami a magánjogi jogviszonyokat illeti alapelv, hogy — ha csak az egyesítendő községek külön szerződésben kifejezetten másképp nem rendelkeztek — akkor minden vagyon és minden tartozás a bekebelezés útján létre jövő új jogi személyt illeti meg; — az egyesítendő községek között azonban egyesek a maguk számára külön jogokat köthetnek ki s szükség esetén külön kötelezettségeket vállalhatnak el.¹⁾

Ami az egyesítendő községeknek, mint közjogi jogi személyeknek a sorsát illeti, alapelv, hogy a bekebelezés következtében egy teljesen új és egységes közjogi jogi személy jön létre; — a kül- és a gyárvárosok jogi önállósága tehát megszűnik s a bekebelezés után az ő területükön s az ő lakosságukra vonatkozólag is ugyanazon szervek látják el a közigazgatás és a kormányzat minden teendőjét — mint az anyavárosra vonatkozólag — s ellátják úgy, amint a törvények és egyéb jogforrások korlátai között a köz érdekében jónak látják. Ettől a szabálytól azonban az egyesítendő községek el is térhetnek s a kül- és gyárvárosok pl. kieszközölhetik, hogy az ő utcáikat is épúgy kell kövezni, világítani és csatornázni, egyszóval a metropolis falvait és városait is épúgy nagyvárosi színvonalra kell emelni, mint az anyavárost; — s viszont az anyaváros is kikötheti a bekebelezendő községekkel szemben bizonyos közegészségellenes állapotoknak a megszüntetését stb.

S hasonló szellemben kell megoldanunk azon problémákat, amelyek a kormányzati funkciókat illetőleg merülhetnek fel.

Alapelv, hogy a bekebelezés folytán létrejött új nagyváros képviselő-testülete a város egész területére vonatkozó joghatállyal olyan jogszabályokat alkothat, amilyeneket a törvény korlátai között jónak lát. Alapelv, hogy az anyaváros alkotmánya a bekebelezett kül- és gyárvárosokban is életbelép. S alapelv, hogy az anyavárosnak az adózásra vonatkozó szabályait a bekebelezés hatálya alá léptétől fogva az egész egységes város területén, tehát a volt külvárosok és gyárvárosok területén is alkalmazni kell.

¹⁾ Stier—Somló: Handbuch des kommunalen Verwaltungsrechts in Preussen II. kiad., 275. old.

Ezen szabályoktól csak akkor lehet eltérni, ha külön szerződések kifejezetten kikötik, hogy pl. a bekebelezendő községek bizonyos szabályrendeletei kötelező erejüket továbbra is megtartják; hogy az egységes nagyváros képviselőtestületének megválasztásánál a volt kül- és gyárvárosok területén bizonyos különleges szabályok¹⁾ alkalmazandók; hogy a kül- és gyárvárosok lakosságát az adózás terén különböző könnyítések s bizonyos adók szempontjából esetleg adómentességek illetik meg stb.

A bekebelezés azonban nemcsak a hatáskörre, hanem mint jeleztük a szervezetre és a járásokhoz, illetve megyékhez vagy grófságokhoz való viszonyra is kihat.

A szervezetet illetőleg alapelv, hogy a volt külvárosoknak és gyárvárosoknak minden közjogi értelemben vett joguk és kötelességük a bekebelezés folytán keletkező új egységes nagyvárosra száll át. Ez tehát a bekebelezés folytán megszűnt városoknak minden olyan tisztviselőjét jogosítva van átvenni, akire szüksége van, de minden átvett tisztviselőt eddigi rangjának és hatáskörének megfelelő állásban tartozik alkalmazni; az olyan tisztviselőket és egyéb alkalmazottakat pedig, akik feleslegesekké váltak, elbocsáthatja ugyan, de, amennyiben ellátásra van igényük, ugyanazt a végkielégítést vagy nyugdíjat tartozik nekik megadni, mint amelyre a volt kül- és gyárvárosok lettek volna kötelezve. Ettől az általános szabálytól csak akkor van helye eltérésnek s következésképp az újonnan keletkező egységes nagyváros csak akkor köteles pl. bizonyos tisztviselőket átvenni, avagy bizonyos olyan tisztviselők javára, akiknek erre igényük nem volna, — nyugdíjat vagy véglegesítést megszavazni, ha erre külön szerződés kifejezetten kötelezi.

Ami végül a járásokhoz, a megyékhez, illetve a grófságokhoz való viszonyt illeti, azon államokban, amelyek a falu és a város közt különbséget tesznek s a városnak is különböző kategóriát állítják fel, — a bekebelezés a volt kül- és gyárvárosokat a járásoknak, a megyéknek, illetve grófságoknak a joghatósága alól kiveszi. Ez az exempció Poroszországban a járásokra, Angolországban és nálunk a grófságokra, illetve a megyékre nézve feltétlenül hátrányos azért, mert egyrészt hatáskörük csorbulásával jár s másrészt az önkormányzati adókból származó bevételeket szállítja le. Ez az oka, hogy az anyaváros a bekebelezést megelőzőleg rendszerint kétféle szerződést köt: az egyiket a kül- és gyárvárosokkal s a másikat az érdekelt járással, megyével, vagy grófsággal, még pedig az utóbbiakkal rendszerint azért, hogy az adóvesztés folytán támadó kár megtérítését szabályozzák.²⁾

¹⁾ Pl. a külvárosra eső képviselők számát, a választás közvetett voltát illetőleg stb.

²⁾ Osthavelland járás pl. 1910-ben 2,650.000 márka kártérítést kötött ki azért, mert a joghatósága alá tartozó egynemely község Spandauba bekebelezetett. V. ö. Handw. der Komm. wiss. I. k., 576. old.

A bekebelezés a fentebbiekből kitűnőleg rendszerint az érdekelt községek és egyéb önkormányzati alakulatok kölcsönös megegyezése alapján megy végbe. De az a kétféle szerződés, amelyet fentebb kiemeltünk, a bekebelezésnek nem lényeges, hanem csak természetes kelléke s mint ilyen csak megkönnyíti a bekebelezés tárgyában döntené hivatott törvényhozásnak illetve néhol a kormánynak vagy a felsőbb fokú közigazgatási hatóságoknak a munkáját. A törvényhozás ugyanis, valamint az egyes kivételes esetekben a kormány és a közigazgatási hatóságok — a fent említett szerződések létre nem jötte esetén, sőt akkor is elrendelhetik a bekebelezést, ha azt az érdekelt önkormányzati alakulatok ellenzik. A bekebelezést ennek következtében nem az érdekelt önkormányzati alakulatok szerződésévé, hanem olyan egyoldalú kormányzati aktussá kell minősítenünk, amelyet rendes körülmények közt az érdekelt önkormányzati alakulatok szerződésai előznek meg. E szerződések a bekebelezés terve által felvetett magánjogi és közjogi kérdéseknek mikénti szabályozására vonatkoznak s jogi hatásuk attól függ, hogy a törvényhozás az érdekelt önkormányzati alakulatok szerződéseire a törvény rendelkező részében hivatkozik-e, avagy sem? Ha hivatkozik, akkor a szerződések törvényerejére tesznek szert s a megelőző régebbi törvényektől el is térhetnek. Ha a törvényhozás nem hivatkozik rájuk, vagy ha a bekebelezés tárgyában nem a törvényhozás, hanem a kormány vagy valamely felsőbbfokú közigazgatási hatóság döntött, — akkor a bekebelezés előtt kötött szerződések, mint magánjogi értelemben vett szerződések épúgy megtámadhatók tévedés, csalás vagy kényszerítés címén, mint bármely magánjogi jogügylet; mint kétoldalú közigazgatási aktusok pedig azon a címen támadhatók meg, hogy a megfelelő határozatokat erre hatáskörrel nem bíró szervek hozták; hogy a határozat meghozatalakor az előírt alakiságokat mellőzték; hogy a határozatok törvénybe vagy bármiféle más törvényes jogszabályba ütköznek; hogy sértik az érdekelt községek önkormányzatát stb.

A bírói ellenőrzés azonban csakis a bekebelezést megelőző szerződésekre vonatkozhatik; — maga a bekebelezés, mint közérdektől diszkrécionális hatalommal kibocsátott egyoldalú kormányzati aktus minden bírói ellenőrzés alól kivétetik.¹⁾

*

Azon változások, amelyeket a belterületen együtt élő népességnek 100.000-et is meghaladó nagy száma, — az átlagosnál nagyobb népsűrűség s a gazdasági, a kulturális és a politikai központosítás a nagyvárosi önkormányzat *hatáskörében* idéznek elő, — szükségképen kihatnak a nagyvárosi önkormányzat *szervezetére* is.

¹⁾ V. ö. Stier—Somló i. m. 173—242. old. Handwb. der Kom. w. I. k., 570—578. old.

A hatáskörnek kisebb vagy nagyobb mérvű megcsonkítása — kisebb vagy nagyobb mérvű, de mindig csak részleges államosítást, — az önkormányzat hatáskörének teljes megsemmisítése pedig teljes államosítást von maga után.

A legtöbb állam a nagyvárosi önkormányzat hatásköréből csak a helyi rendészetet veszi ki; — s ebből szükségképen következik, hogy a legtöbb állam a nagyvárosok területén egyedül és kizárólag a helyi rendészetet államosítja. Így jár el pl. Poroszország, amely Berlinben s a nagyobb tartományi székvárosokban a helyi rendészet céljaira külön állami rendőri igazgatóságokat, illetve rendőri elnökségeket szervez; — s így jár el Franciaország, amely a helyi rendészet teendőinek ellátását Párisban egy külön rendőrségi megyefőnökre s két más nagyvárosban azon departementok megyefőnökeire bizza, amelyekben az illető nagyvárosok fekszenek. S ugyanily szellemben jár el Anglia is, amelynek fővárosában — a londoni city különállását tiszteletben tartva — 1829-ben Peel szervezte meg az első mindenízeben modern kinevezett és modern egyenruhás állami rendőrséget. Ezen ma már közel húszezer főnyi rendőrség hatásköre Charing cross körül 76 km. átmérőjű körben közel 1700 □ km. nagyságú területre, t. i. a rendőri értelemben vett londoni metropólisra terjed ki s alkerületei 21 kerületbe összefoglalva ugyanannyi felügyelőnek, ezek pedig egy központilag legfőbb rendőri bizottságnak, t. i. a Westminsterben székelő Scotland Yardnak rendeltettek alá.¹⁾ A londoni példát 1857-ben már New York s ennek hatása alatt csakhamar az Uniónak majd minden nagyobb városa követte. De az Unióban az egyenruha már nagy visszatetszést keltett, királyi egyenruhát, a királyság utánzását vélték benne látni; — s fokozta az ellenszenvet az, hogy a rendőrség, mint állami szervezet szükségképen csorbitotta az önkormányzat hatáskörét. Ép ezért négy nagyváros kivételével az Unió valamely nagyvárosa szakított az állami rendőrség rendszerével s helyhatósági rendőrséget szervezett. De mivel az amerikai nagyvárosok rendőrségei hivatásuknak megfelelni képtelenek, ügylátszik mégis csak az a rendszer tökéletesebb, amely a nagyvárosi önkormányzat hatásköréből a helyi rendészetet kiveszi s kinevezett állami szervek hatáskörébe utalja.²⁾

Némely állam azonban nem elégszik meg azzal, hogy a nagyvárosi önkormányzat hatásköréből csak a rendészetet vegye ki; hanem tovább megy az önkormányzat hatáskörének korlátozásában s ezen államokban az államosítás is nagyobb terjedelmet ölt. Massachussets törvényhozása pl. Bostonban nemcsak a rendőrséget, hanem a város pénzügyi bizottságát is államosítja; e bizottság elnökét és tagjait ugyanis nem a városi képviselőtestület választja, hanem valamennyiüket az állam kormányzója nevezi ki.

¹⁾ F. W. Hirst: Municipalities in England. 85. old.

²⁾ W. B. Munro: Municipal Government and adm. II. k., 188—190. old.

Az egész földkerekségen mindössze egy állam van, amely a neki alárendelt nagyváros hatáskörét teljes egészében elkobozta: t. i. az *észak-amerikai egyesült államok*. S az Unió is levonta a hatáskörre vonatkozó álláspontjából a szervezetre kiható következtetéseket, midőn Washington székváros egész *szervezetét államosította*. 1873-ban ugyanis, midőn Washington egész önkormányzata csődöt mondott, a kongresszus a városi önkormányzatban foglalt funkciók ellátásával ideiglenesen egy *három* tagból álló igazgatóságot bízott meg. Ezt a szervezetet 1874-ben állandósította s azóta Washington székváros szervezete következőleg van szabályozva. Az igazgatóság tagjait az Unió elnöke nevezi ki, még pedig kettőt a columbiai kerület állandó lakosai közül, egyet pedig az Unió hadseregének magasabb rangú *mérnök-kari* tisztjei közül. A kinevezés csak akkor lép hatályba, ha ahhoz az Unió *szenátusa* is hozzájárult. A kinevezés két tagra nézve négy esztendőre, a mérnök-kari tisztre nézve határozatlan időre szól. A három igazgató mindegyike egy-egy ügyosztály élén áll; — a mérnökigazgatónak vannak pl. alárendelve mindazon tisztviselők, akik a villanyművek, a csatornák, a parkok, az utcák és terek ügyeivel foglalkoznak. A három igazgató mindegyike jogosítva van arra, hogy, mint ügyosztályfőnök szabályrendeleteket alkosson, ügyosztályának a tisztviselőit kinevezze s a tisztviselők feletti felügyelet és ellenőrzést gyakorolja. Bár hatáskörüket, mint ügyosztályfőnökök *egyéni*leg gyakorolják, mind a hárman együttesen, felelnek egyrészt a rend fenntartásáért, másrészt azért, hogy a székváros közigazgatása feladatának minden tekintetben megfeleljen. A városi önkormányzat hatáskörének legfontosabb része azonban nem a három igazgatót, hanem az Egyesült államok törvényhozásának a kongresszusát illeti meg. A kongresszus ugyanis a maga számára tartotta fent azt a jogot, hogy Washington városának a három igazgató által készített költségvetési előirányzatát letárgyalja s a költségvetés tárgyában évről évre külön törvényt alkosson. A költségvetésben előirányzott kiadások 50%-át az Unió kincstára, 50%-át pedig Washington város lakossága fizeti. Ebből a vázlatos ismertetésből is kitűnik, hogy az Unió székvárosának önkormányzata nincs. S ha kutatjuk, hogy az 1874-ben elkobzott önkormányzatot visszaállítani miért nem lehetett s hogy a kinevezett igazgatóság útján való kormányzás miért állandósult, — a következő választ kapjuk. Az önkormányzatot három okból nem lehet visszaállítani: a) A kinevezett igazgatók egy páratlanul magas színvonalon álló közigazgatást honosítottak meg; nagyon is kétséges, hogy az önkormányzat visszaállítása esetén ezt a magas színvonalat fenn lehetne-e tartani? b) A közigazgatás áldásait élvező városi lakosság a közigazgatás költségeinek csak a felerészét fizeti, a másik felét az Unió vállalja magára; — nem valószínű, hogy az önkormányzat visszaállítása esetén az Unió erre a nagylelkűségre vállalkoznék. S végül c) a mai rendszer mellett a néger kérdés semmiféle nehézséget sem okoz;

— ha azonban az önkormányzatot visszaállítanák, — a feketék és a fehérek közötti ellentét nyomban kiélesednék s a faji ellentétek következtében meghasonlott városi képviselőtestület teljesen képtelen volna Washingtont úgy kormányozni, amint ezt az Unió érdekei megkövetelnék¹⁾

*

Ugyanazon tényezők, amelyek bizonyos vonatkozásokban az önkormányzat hatáskörének korlátozására, sőt Washingtonban annak teljes megsemmisítésére vezettek, egyebütt és más vonatkozásokban az önkormányzat hatáskörének tágulását vonták maguk után. Mi sem természetesebb, minthogy a hatáskörben beállott ilyen változások is kihatottak a szervezetre, még pedig kétféleképen. A hatáskör tágulása szükségképen átalakította egyrészt a nagyvárosok szervezetét *minőségileg*, másrészt az arányok szempontjából. Minőségileg azért alakította át, mert a nagyvárosok olyan hivatalokat is kénytelenek voltak szervezni, amilyenek a kisebb városokban vagy egyáltalán nem fordulnak elő, vagy ha előfordulnak, akkor fényűzősszámba mennek, mint pl. a városi statisztikai hivatalok. Az arányokat pedig azért módosította, mert mennél több- és többféle szükségletet kellett a nagyváros szervezetének kielégítenie, — annál nagyobb számú és annál többféle rendeltetésű személyzetet kellett alkalmazni. A nagyvárosi szervezet ennek következtében megnövekedett s annál nagyobb arányokat öltött, mennél nagyobb nagyváros, metropolis vagy székesfőváros igényeit kellett kielégítenie. Hogy csak egy példát hozzunk fel, New York városában a város tisztviselőinek s egyéb alkalmazottjainak a száma megközelíti a 100.000-et; — s mivel a választók száma csak 2 millió, — a szervezet oly nagy arányokat ölt, hogy minden 20-ik választó vagy a városi *tisztviselők* vagy a városi *munkások* sorába tartozik.²⁾

*

A nagyvárosok szervezetére azonban nemcsak a hatáskör csorbitása vagy bővülése, hanem egyéb okok is gyakorolhatnak befolyást s ezek közül kettőt kell kiemelnünk. Az egyik ok abból áll, hogy a nagyvárosnak kül-, illetve gyárvárosai vannak s ezen különböző községek, illetve az állam azt a tényleges kapcsolatot, amely az anyaváros és az ő *satellesei* közt gazdasági és kulturális téren fennáll, jogi kapcsolattá iparkodnak átalakítani; de mivel a bekebelezéssel együtt járó problémák valamelyikét megoldani képtelenek, — az *egységes nagyvárossá* való szervezkedés gondolatát elejtik s valamely más megoldást választanak. A másik ok pedig abból áll, hogy a népességnek túlságosan nagy száma, valamint az államokban, ugyanúgy a városokban is felébreszti a federalista törekvéseket.

¹⁾ W. B. Munro: The Governm. of the United States 431., old. Th. H. Reed i. m. 199. old.

²⁾ W. B. Munro: Municipal Gov. I. k., 455. old.

Az imént kiemelt okok majd külön-külön, majd együttesen éreztetve a hatásukat, az egységes szervezetű nagyvárosoktól *lényegesen különböző szervezetű nagyvárosokat* hoznak létre, úgyhogy — az egységes nagyvárosokat is hozzájuk számítva, — a nagyvárosoknak négy egymástól lényegesen különböző típusa alakul ki; t. i. 1. az érdekszövetségi alapon szervezett nagyváros; 2. a szövetséges nagyváros; 3. a formailag szövetséges, lényegileg egységes nagyváros; s végül 4. a formailag és lényegileg egyaránt egységes szervezetű nagyváros.

I. *Az érdekszövetségi alapon szervezett nagyvárosok* kialakulását azok a leküzdhetetlen nehézségek okozzák, amelyeket a kül- és gyárvárosoknak az anyavárosokba való bekebelezése idéz elő. De mivel ezek a nehézségek az érdekszövetségi alapon való szervezkedés után rendszerint elvesztik a jelentőségüket, az érdekszövetség rendszerint, mint átmeneti megoldás szerepel. Mi sem bizonyítja ezt meggyőzőbben, mint az érdekszövetségi alapon való szervezkedésnek két legfontosabb példája, t. i. London és Nagy-Berlin kialakulása.

A londoni city körül — több évszázadon át tartó fejlődés eredményeképp — a vele összeépült külvárosok egész sorozata alakult ki; t. i. egyrészt Westminster city s másrészt közel 100 plébániai kerület. Az utóbbiakban az önkormányzatban foglalt funkciókat ösgyűlés jellegű gyülekezetek látták el; de mivel a gyülekezetek ülésein csak nagyon kevesen jelentek meg, az önkormányzatban foglalt egész hatalom minden egyes plébánia területén egynéhány helyi politikusra szállt át. A helyi politikusok azonban annyira korumpálták a közigazgatást s annyira nem gondoskodtak kerületük legelemibb szükségleteinek a kielégítéséről, pl. a kövezésről és világításról sem, hogy a plébániai kerületek népe kénytelen volt a parlamenthez fordulni s a kövezés, a világítás céljaira stb. külön ad hoc hatóságok engedélyezését kérelmezni. Minthogy pedig a parlament 1—1 plébániai kerületben 1—1 közszükséglet kielégítésére több, St. Pancrasban pl. az útépités céljaira 16 útépitő hatóságot engedélyezett, London külvárosainak a szervezete a XVIII. század végefelé s a XIX. század első felében egy át sem tekinthető kaosszá vált; a sokféle hatóság együttműködése legyőzhetetlen nehézségekbe ütközött; s az a kevés eredmény, amit a sok és sokféle hatóság felmutatott, rengeteg fölösleges költséget emésztett fel. A legegyszerűbb megoldás az lett volna, ha a londoni és a westminsteri cityt s a 100 parisht egy *egységes nagyvárossá* foglalják össze. Ez azonban lehetetlen volt, mert a külvárosok plébániái az ősrégi önkormányzathoz ragaszkodtak. Az angol törvényhozás ennek következtében 1855-ben egy egészen más természetű megoldást fogadott el. A plébániai kerületek s a londoni és a westminsteri cityk jogi különállását és önkormányzatát ugyanis érintetlenül hagyta; hatáskörükből ellenben azokat a feladatokat, amelyek az ő összességüket érdekelték — kivette, s a közös feladatok

megvalósítását, vagyis az utak, hidak és csatornák építését, a tűz elleni védekezést stb. egy újonnan szervezett önkormányzati alakulatra a Metropolitan Board of Work-ra, vagyis a *fővárosi közmunkatanácsra* ruházta át. A közmunkatanács 46 tagját azonban nem a koronával nevezette ki, hanem a két cityvel és a 100 plébániai kerülettel választotta. Az 1855-ben újjászervezett London ennek következtében nem egységes, hanem összetett város volt; s mivel az önkormányzatban foglalt funkciók *legnagyobb része* az egyes plébániai kerületeknek s a két citynek a hatáskörében maradt s ezeknek a hatásköréhez mint szabályhoz képest a fővárosi közmunkák tanácsának a hatásköre csakis mint *kivétel* szerepelt, az 1855-ben újjászervezett London az *összetett városoknak abba a csoportjába tartozott, amely az érdekszövetségi* alapon szervezett nagyvárosokat foglalja magában.¹⁾

Más okokból ugyan, de ugyancsak érdekszövetségi alapon szervezte meg a porosz törvényhozás 1911-ben Európának legrohamosabban fejlődő nagyvárosát, t. i. Nagy Berlint. Berlinnek 1871-ben mindössze 59 □km. nagyságú területe s 826.000 főnyi saját és 60.000 főnyi külvárosi lakossága volt. Bár a lakosság számát tekintve Berlin az új német birodalom összes többi városait túlszárnyalta, a községi határ nagysága szempontjából a majdnem kétszer akkora kiterjedésű Köln mögött messze elmaradt s területét tekintve a német birodalom városai közt a 19-ik helyet foglalta el.²⁾

Az aránytalanul kis terjedelmű községi határ volt az oka annak, hogy midőn Berlin, mint birodalmi székváros rohamosan fejlődött, az anyaváros lakossága a Berlinbe özönlő bevándorlás révén, 1871-től 1911-ig mindössze 2,095.000-re, vagyis az eredeti lakosságnak mindössze 2 és fél-szeresére tudott emelkedni; az anyavárosból kiszorult bevándorlók pedig Berlin kül- és gyárvárosaiiban s Berlin távolabbi környékén voltak kénytelenek letelepedni. Ez az oka annak, hogy 1911-ig Berlin körül két öv támadt. Az első, vagyis az ú. n. *nagyvárosi* öv Berlin középpontjától számítva egy 10 km. átmérőjű kört alkotott s ez az öv — az északkeleti résztől eltekintve — teljesen beépült. A második, vagyis az ú. n. *külvárosi* öv az első övet 5 km széles sávként vette körül s az itt kialakult községek egybeépülni nem tudtak s túlnyomóan falusi jellegüket továbbra is megtartották. Az első öv lakossága 1871-től 1911-ig 60.000-ről 1,620.000-re, vagyis az eredeti lakosságnak 27-szeresére növekedett. A bevándorlók számára azonban az első öv is kicsinynek bizonyult s 40 év lefolyása alatt a második öv falusi jellegű községeinek a lakossága is elérte a félmilliót. Berlinnek tehát 1911.

¹⁾ W. B. Munro: The Gov. of european cities 172. old.

²⁾ Jellemző, hogy míg a német birodalomban a terület szempontjából legnagyobb városnak, t. i. Kölnnek 111 □ km nagyságú határa van s a birodalom székvárosa terület szempontjából 1911. táján a 19-ik helyre szorult, addig nálunk az Alföld nagy városai közül Szegednek közel 6-szor akkora területe van, mint Kölnnek s közel 12-szer akkora területe van, mint 1911. táján volt Berlinnek. V. ö. Handwb. der Komw. II. k., 401—408. old.

táján 2 millió 95 ezer, az első övvel együtt 3 millió 700 s a második övvel együtt 4 millió 200.000 lakosa volt. Ezen a kontinens legnagyobb városait is túlszárnyaló népesség egy rendkívül nagyszabású gazdasági, kulturális és forgalmi egységet alkotott. S minthogy Berlinnek, mint anyavárosnak és a két öv városainak és falusi községeinek — a gazdasági, kulturális és forgalmi összetartozás révén — rendkívül sok olyan közös céljuk volt, amelyeket csak egyesült erővel és szervezeten valósíthattak meg, mi sem volt természetesebb, mint az a törekvés, hogy a *tényleges összefüggés jogilag* is kifejezésre jusson s az anyaváros és a körülötte elterülő községek *Nagy-Berlin* néven közigazgatásilag is szerves egésszé forrjanak össze.

Az egyszerű bekebelezés azonban, majd Berlin városa, majd a porosz kormány részéről legyőzhetetlen akadályokba ütközött. Berlin város képviselőtestületének szociálista többsége ugyanis ellenezte a *második* öv bekebelezését, mert nem akarta, hogy a képviselőtestületben a falusi jellegű községek is képviselve legyenek, hiszen ezeknek a lakossága — a szociálista többség véleménye szerint — a városi elemmel nem rokonszenvezett s egy nagy világváros igényeit méltányolni képtelen volt. A kormány pedig nem járult hozzá a *második öv* kiküszöbölésével pusztán az első öv bekebelezéséhez s nem járult hozzá Nagy-Berlinnek, mint egységes szervezetű nagyvárosnak a megszervezéséhez azért, mert nem akarta, hogy a szociálista párt Nagy-Berlin képviselőtestületében is mint többség szerepeljen s hatalmát 2,095.000 emberről, 4,202.000 emberre terjessze ki. 1911-ben tehát az akkori kormány egy olyan kompromisszumos megoldással járult a törvényhozás elé, amely a két övnek hat városát, hét falusi községét és két falusi járását Berlin városához csatolta ugyan, de jogi személyiségüket és szervezetüket érintetlenül hagyta s mindössze a hatáskörüket módosította; — s következésképp Berlinből s a hozzácsatolt hat városból, a hét faluból s a két falusi járásból egy *érdekszövetség jellegével bíró összetett várost alkotott*. S érdekszövetséggé, nem pedig szövetséges várossá lett az 1911-ben szervezett Nagy-Berlin azért, mert az eredeti Berlin s a hozzácsatolt 15 önkormányzati alakulat a közfunkciók legnagyobb részét továbbra is a saját szerveik útján látták el s az összesség, t. i. az érdekszövetség szervei csak kivételesen működhettek. Az érdekszövetség szerveinek hatáskörébe ugyanis csak a következő ügyek tartoztak: 1. az utcák szintjének s bizonyos területek beépítésének a szabályozása; 2. az építészeti rendészet; 3. parkok, erdők, tavak, játszó- és sportterek megszerzése; s 4. közúti és gyorsvasútak létesítése, megszerzése és fentartása. Ezen taxatív felsorolt közös célokat Nagy-Berlin, mint érdekszövetség — mint *Zweckverband* — a következő szervek útján valósította meg:

Legfontosabb alapszerv gyanánt a szövetségi közgyűlés szerepelt. Ez állapította meg az érdekszövetség működésének legfőbb alapelveit; ez töltötte be választás útján a legfontosabb tisztviselői állásokat; ez

döntött a háztartással kapcsolatos összes nagyobb jelentőségű kérdésekben stb. Az érdekszövetségnek ezen legfontosabb alapszerve Berlin első polgármesterének az elnöklete alatt 100 rendes és ugyanannyi póttagból állott. A tagokat és póttagokat nem közvetlenül a választóközönség, hanem Berlin s a hozzácsatolt hat város, hét falusi község s két falusi járás képviselőtestületei választották, még pedig a városokban a képviselőtestületek és a magisztrátusok együttesen. Berlin városa azonban a 100 rendes és 100 póttag közül nem 50 tagot választott, mint amennyit a népesség száma alapján s nem 58-at, mint amennyit az adóalap arányában kellett volna választania, hanem csak 40-et, úgyhogy Berlin város kiküldöttjeit a két öv önkormányzati alakulatának a kiküldöttjei bármikor leszavazhatták.

A szövetségi közgyűlés határozatait egy általa hat évre választott s a király által megerősített szövetségi igazgató hajtotta végre.

A közgyűlés előkészítő, véleményező és végrehajtó szerve gyanánt egy 19 tagból álló szövetségi választmány szerepelt, amely Berlin első polgármesterének az elnöklete alatt — Berlin képviselőtestületében a második polgármestereből, egy városi tanácsosból és három a képviselőtestület által három évre választott városi képviselőből; a hat város első polgármestereiből; a két falusi járás járási főnökeiből; Steglitz és Pankov polgármestereiből, Lichtenfeld község, Niederbarnim falusi járás 1—1 képviselőjéből és a szövetségi igazgatóból, összesen tehát 19 tagból állott. E 19 tag közül azonban a 2 millió lakosságú Berlinre csak 6 tag, vagyis ugyanannyi tag esett, mint az összesen 600.000 lakosságú két falusi járásra; s míg Berlin városának csak hat, addig a két öv falvainak, falusi járásainak és városainak összesen 13 képviselőjük volt.

Ezen túlnyomóan a kül- és gyárvárosok érdekeit szolgáló választmány volt hivatva arra, hogy a szövetségi igazgatót állandóan ellenőrizze.¹⁾

II. Akár a Londonra, akár a Nagy-Berlinre vonatkozó megoldásnak további sorsát vizsgáljuk, meg kell állapítanunk, hogy mindkettő egyaránt csak *átmeneti* megoldás volt.

Ami Londont illeti, a londoni érdekszövetség azért nem vált be, mert a plébániai kerületek a közmunkatanácsba legtöbbszörre jelentéktelen *helyi politikusokat* küldtek ki, akiknek egy világváros szükségletei iránt érzékük nem volt.

Az angol törvényhozás ennek következtében a fővárosi közmunkatanácsot 1888-ban eltörölte s az összes kül- és gyárvárosokat egy *egységes egésszé*, t. i. *London grófsággá foglalta össze*. Ez az *egységes szervezetű* nagyváros azonban nem foglalta magában a régi londoni cityt. Minthogy az 1888-iki reform a city önkormányzatát érintetlenül hagyta, 1888-tól 1899-ig London területén *két* önkormányzati alakulat működött, t. i. a középkori szervezetű londoni city s a teljesen modern szervezetű londoni

¹⁾ Handwb. der Komm. wis. II. k., 400—406. old.

grófság. Csakhamar kitűnt azonban, hogy London lakosságát, amely hozzá volt szokva ahhoz, hogy a saját sorsát önmaga irányítsa, az óriási nagyarányú londoni grófság önkormányzata egymagában nem elégíti ki. 1899-ben tehát szakítottak a kül- és gyárvárosoknak egy egységes nagyvárossá való összefoglalásával s a westminsteri cityből s a közel 100 plébániai kerületből 28 Metropolitan Borough-t, vagyis fővárosi várost alakítottak; s ezeket, valamint a london cityt London grófsággá foglalva össze, — Londont ú. n. federal cityvé, vagyis *szövetséges várossá* alakították át. A városoknak e hatalmas szövetsége nem érdekszövetség, hanem szövetséges város azért, mert míg érdekszövetségekben az önkormányzat feladatainak zömét a szövetség tagjai oldják meg, s az összesség szerveinek hatáskörébe a feladatoknak csak egy kis töredéke tartozik, addig a szövetséges városokban s köztük Londonban is, az önkormányzat feladatainak zömét az összességnek, t. i. a londoni grófságnak a szervei oldják meg s a szövetség tagjainak hatáskörébe a feladatoknak csak *egy kis* töredéke tartozik.

Az 1888-iki és 1899-iki reformok alapján az angol jog tulajdonkép három Londont különböztet meg, t. i. a londoni city-t, a londoni grófságot s a londoni metropolist. De mivel ezek közül az 1664 □ km területen 7 millió lakossal rendelkező londoni metropolisnak önkormányzata nincs, s a valóságban csakis mint a londoni államrendőrség hatásköre alá tartozó *területi egység* szerepel, e háromféle London közül nekünk csak kettővel, t. i. egyrészt a londoni cityvel s másrészt a londoni grófsággal s ennek albeosztásaival, t. i. a 28 fővárosi várossal kell foglalkoznunk.

A londoni citynek alig 3 □ km nagyságú területén 1851-ben még közel 128.000 ember lakott. A lakosság azonban oly nagy arányokban megnőtt ki az anyavárosból a kül- és gyárvárosokba, hogy míg a City nappali lakossága a félmilliót is megközelíti, addig az éjjeli, vagyis a szó valódi értelmében vett lakosság ma már alig éri el a 30.000-et; maga a city pedig 80 év lefolyása alatt *lakás céljaira szolgáló városból* mindinkább *középületek és üzleti helyiségek céljaira szolgáló várossá alakult át*. Ez a sajátságos üzleti város, amelynek parányi kis területén Anglia nemzeti vagyonának jelentékeny nagyrésze van felhalmozva, mindig kitudta vívni, hogy a városi önkormányzat különböző reformjai alól a Cityt kivették. Ez az oka, hogy a világ legnagyobb városának kellős közepén egy alig 3 □ kmnyi területen még mindig a középkori eredetű *régi önkormányzat* virágzik.

A londoni city ma is *személyes egyesülés* jellegével bíró városi társaság, amelynek önkormányzata ma is ugyanazon alapelveken épül fel, mint századokkal ezelőtt. A két kamarás városi tanácsnak a tagjait ma is a 25 kerület adófizetői választják. Az aktív választói jog azonban nem elegendő ahhoz, hogy valakit akár az alsóház gyanánt szereplő Tanácsosi szék, t. i. a Court of Common Council, akár a felsőház gyanánt szereplő *Aldermani szék*, vagyis a Court of Alderman tagjai közé belehessen választani. Passzív

választói joga ugyanis csak annak lehet, aki a londoni city *szabadságát* megszerezte s következőkép a londoni city szabademberei, vagyis *freeman*-jei közé tartozik. S ilyennek kell tekinteni mindenkit, aki *a)* a londoni City 79 céhe közül valamelyiknek legalább 7 esztendeje tagja; *b)* aki, mint a londoni city valamelyik freemanjének leszármazója, a city területén ingatlan birtokot örökölt; *c)* akinek a City felsőháza a freemanséget adományozta; s *d)* aki a City szabadságát a felsőház engedélyével megváltotta. Minthogy a freemanség a passzív választói jognak csak egyik feltétele gyanánt szerepel, a megválaszthatósághoz szükséges még, hogy az illető freeman a város területén adót, céhe részére pedig egy guinea tagsági díjat fizessen.

A kerületek választóközönségei azonban csak az alsóháznak 206 tanácsosát s a felsőháznak 26 aldermanját választhatják meg.

A sheriffeket a londoni citynek egy ösgyűlés jellegével bíró szerve, t. i. a köztörvényszék, a Court of Common Hall választja s ugyancsak ez jelöl a Lord Mayor tisztségére két olyan aldermant, akik sheriffek már voltak, de a lordmayori tisztséget még nem viselték.

Az ösgyűlés jellegű köztörvényszék ülésein, valamint századokkal ezelőtt, ugyanúgy ma sem jelenhet meg és szavazhat a kerületek minden adófizetője, illetve freemanja, hanem a Lord Mayoron, mint elnökön, az aldermaneken és a sheriffeken kívül csak azok a freemanek, akik a londoni 79 céh közül az egyik céh *egyenruhájának* a használati jogát megszerezték s mint egyenruhás szabad emberek, vagyis mint a londoni City szabadságát élvező liverymanek az illető céh részére évente 5 guinea tagságdíjat fizetnek.

A kerületek választóközönségei a Cours of Common Council, vagyis az alsóház tagjait egy esztendőre, a Court of Aldermen, vagyis a felsőház tagjait pedig életfogytiglan választják. S ugyancsak egy esztendőre szól a Court of Common Hall, vagyis a köztörvényszék által választott sheriffeknek, valamint a felsőház által a köztörvényszék jelölése alapján választott Lord Mayornak a megbízatása is.

A kétkamarás városi tanács alsóháza a Lord Mayor elnöklete alatt ma is épúgy, mint századokkal ezelőtt 26 aldermanból és 206 tanácsosból, vagyis az elnökkel együtt összesen 233 tagból áll; — minden héten egyszer ülésezik; — s nagyjában véve ugyanazt a hatáskört tölti be, mint a city külvárosaiából alakított 28 fővárosi városnak a városi tanácsai. Mindössze három olyan fontosabb funkciót kell kiemelnünk, amelyek a 28 fővárosi város tanácsait nem, a londoni city alsóházát ellenben megilletik. A londoni City azon a réven, hogy évszázadok folyamán rengeteg sok alapítvány kezelésével bízták meg, egy páratlanul nagyarányú alapítványi vagyronra tett szert; a city alsóházának egyik legfontosabb feladata tehát arra irányul, hogy ezt az alapítványi vagyont kezelje s a belőle származó bevételeket az adományozók és alapítók szándékainak megfelelően felhasználja.

nálja. Ugyancsak a city alsóháza gyakorolja a londoni citynek azt a roppant nagy jövedelemmel egybekötött jogát, melynél fogva a city területén s határától 15 km távolságra csak a city engedélyével s az ő felügyelete alatt lehet vásárokat tartani. S végül a londoni kikötő egészségügyi hatósága gyanánt is a londoni city alsóháza szerepel. Az alsóház épügy bizottságok útján, ezek pedig a nekik alárendelt ügyosztályok útján látják el a közigazgatás teendőit, mint a többi angol városok tanácsai; s az ügyosztályok főnökei gyanánt is ugyanolyan hatáskörrel ugyanolyan tisztviselők szerepelnek, mint a többi városokban. S a sherifek kivételével az ügyosztályok főnökeit egytől-egyig az alsóház választja a megfelelő bizottságok előterjesztése alapján.

A kétkamarás városi tanács felsőháza a lord mayor elnöklete alatt 26 aldermanból, összesen tehát 27 tagból áll; s mivel hatáskörének legnagyobb része a londoni grófsági tanácsra szállott át, manapság már hatásköre mindössze arra szorítkozik, hogy alkuszi, italmérési és kocsmarendelvényeket osztogat; az alsóházzal konkurrálva utalványoz; s megválasztja egyrészt a city recorderjeit s másrészt a londoni city s az egész angol királyság egyik legnagyobb közjogi méltóságát, a city főpolgármesterét: a Lord Mayort.

A *köztörvényszék*, amely ma is mintegy harmadik kamara szerepel, évente csak egyszer, szeptember 29-én ül össze s hatásköre mindössze abból áll, hogy 2 sheriffet választ s kijelöli azt a két Lord Mayori tisztséget még nem viselt szenior aldermant, akik közül a city felsőháza megválasztja a Lord Mayort.

Valamint a többi angol városokban a polgármestereknek, ugyanúgy a londoni cityben a Lord Mayornak a hatáskörét is az jellemzi, hogy minden hatalmat az önkormányzat egyéb szervei gyakorolnak s a város legfőbb tisztviselője számára mindössze két funkciónak az ellátása marad fenn. T. i. a Lord Mayor elnököl a városi tanács két kamarájának: a felsőháznak és az alsóháznak, valamint a köztörvényszéknek az ülésein és ő reprezentál. De mivel a Lord Mayor a földkerekség legnagyobb és leggazdagabb birodalmának fővárosában látja el a reprezentálás teendőit, s ebből kifolyólag beiktatása alkalmával ősi szokás szerint a nép részére egy ragyogó díszfelvonulást tart, a város főbb méltóságai részére banketet ad s a city területén hivatalos minőségben megjelenő minden külföldi közeleti nagyságot ő lát vendégül, — a londoni city Lord Mayorjának ebből a hivatásából állam és város egyaránt levonják a következtetést. A király a londoni city Lord Mayorját mindig lovagi vagy baronet-i méltóságra emeli; a city pedig 280.000 pengő évi fizetést és megfelelő nagyságú reprezentálási költséget biztosít részére, s székhelyül felajánlja a City egyik monumentális palotáját a Mansion House-t.

Abból, amit a londoni City szervezeteiről s az egyes szervek hatásköréből elmondottuk, világosan kitűnnek a City önkormányzatának a középkorból fentmaradt következő jellemvonásai.

A City önkormányzata *demokratikus* annyiban, amennyiben az alsóház tagjainak választásában mindenki részt vehet, aki a City területén bármily csekély adót fizet; — s talán túlzottan is demokratikus azért, mert az alsóház tagjainak mandátuma csak egy évre szól, a tagokat tehát évről-évre újra választják; — sőt évről-évre újra választják, a Lord Mayort, a sherifeket s a legtöbb vezető tisztviselőt is.

A city alkotmánya azonban nemcsak demokratikus, hanem *oligarchikus* is. Hiszen a londoni city az egyetlen város egész Angliában, amelynek két-kamarás képviselőtestülete, illetve a lordok házához hasonló felsőháza van; s oligarchikus azért is, mert a felsőház tagjainak mandátumát a választóközönség gondolkozásában s pártállásában beállott semmiféle változás nem érintheti; megbízatásuk életfogytig tart.

S ezt a két egymással annyira ellentétes jellemvonást a plutokrácia uralma tetőzi be. S *plutokratikus* a londoni city önkormányzata azért, mert a köztörvényszék a londoni city 79 céhének legvagyonosabb tagjaiból áll; mert ez a céh plutokrácia a city alsóháza révén ma is egy évszázadok óta felhalmozódott óriási vagyon felett rendelkezik; s mert a felsőháznak életfogytiglan választott aldermanjei révén ma is ez a céhplutokrácia választja meg az angol királyságnak egyik legelső közjogi méltóságát, a világ legnagyobb és leggazdagabb fővárosának a reprezentánsát: a londoni city lord mayorját.¹⁾

*

A londoni Cityt s a körülötte elterülő külvárosokat az angol törvényhozás 1888-ban London grófság néven egy egységes szervezetté foglalta össze s a kül- és gyárvárosokból egy jogi személyt alkotó egységes nagyvárost szervezett. Tizenegy év elteltével azonban az egységes nagyvárost szövetséges nagyvárossá alakította át olyanformán, hogy a kül- és gyárvárosokból jogi személyiséggel felruházott 28 Metropolitan Borongh-t, vagyis fővárosi várost alkotott s ezeket egy magasabbrendű jogi személlyé, t. i. *London grófsággá* foglalta össze.

E 28 metropolitan borough szervezete lényegtelen eltérésektől eltekintve, ugyanolyan, mint a többi angol kiváltságos városoké. A városi tanács a polgármester elnöklete alatt $\frac{1}{7}$ -ed részben aldermenekből s $\frac{6}{7}$ részben tanácsosokból áll; a tagok száma azonban a 70-et túl nem haladhatja. A tanácsosokat a választóközönség, az aldermaneket és a polgár-

¹⁾ W. B. Munro: The Gov. of european cities. 173—176. old. F. W. Hirst: Municipalities in England 69—75. old. Lásd továbbá jelen munka I. k., 90., 91. old.

mestert pedig a tanácsosok választják; s úgy a választói jog és a választási eljárás, mint a tanács belső szervezete és működésének szabályai is ugyanazok, mint a vidéki kiváltságos városokban. Nagyobb jelentőségű eltérés mindössze a *hatáskör* szempontjából áll fenn. A fővárosi városok hatásköre ugyanis nagyjában véve ugyanazon feladatokat öleli fel, mint amelyek azelőtt a plébániai kerületek és egyéb helyi önkormányzati alakulatok hatáskörébe tartoztak; vagyis kiterjed a kisebb jelentőségű utak és utcák kövezésére és csatornázására; a világításra; a köztisztaságra; a munkáslakások építésére; s kisebb jelentőségű üzemek s ezeken kívül temetők és könyvtárak létesítésére és fenntartására.

Mivel a hatáskör sokkal kisebb terjedelmű, mint a vidéki városokban, az önkormányzat funkcióinak *zömét* valamint minden szövetséges városban, ugyanúgy Londonban is, az összesség, t. i. a fővárosi városok és a londoni city összessége: a londoni grófság látja el.

A londoni grófság alapszerve gyanánt a grófsági tanács szerepel, amelynek 120 tanácsos tagját a 28 fővárosi városnak választókerületei, 4 tanácsos tagját a city, 20 aldermenjét és az elnököt pedig a 124 városi tanácsos választják.

A tanácsosok megbízatása három, az aldermanoké 6 évre szól s az utóbbiak fele háromévenként új választás alá esik. Az aktív és passzív választói jog, a választási eljárás, a belső szervezet és a működés szabályai ugyanazok, mint a többi grófságokban. A hatáskör a fontosabb útvonalak, utcák, terek és parkok létesítését és fenntartását, a közegészségügyet, a munkáslakások építését, a színházak engedélyezését, különböző gazdasági vállalkozásokat s mint legfontosabb feladatot a közoktatásügyet öleli fel; — de mindezt oly nagy arányokban, hogy a londoni grófság pl. 10.000 családnak a háziura s iskoláiban közel egy millió gyermek sajátítja el a műveltség megszerzéséhez szükséges elemi ismereteket.

De bármily nagyok legyenek az arányok, a londoni grófság hatásköre a kontinens számos nagy városához képest kevésbé tartalmasnak tűnik fel, még pedig két okból: egyrészt azért, mert hatásköre nem az elvi általánosítás, hanem a kimerítő felsorolás rendszere szerint van szabályozva s másrészt azért, mert a legfontosabb üzemek, t. i. a víz- gáz- és elektromos művek, a rakpartok és a kikötők vagy magántársulatoknak, vagy külön e célból szervezett ad hoc hatóságoknak a kezeiben vannak ¹⁾

*

III. A szövetséges nagyvárosok és a szó valódi értelmében vett egy-séges nagyvárosok közé átmeneti alakulatok gyanánt olyan nagyvárosok ékelődnek be, amelyekben a város egyes részeinek valamelyes önállóságuk

¹⁾ W. B. Munro i. m. 176—190. old. V. ö. a jelen munka jogtörténeti részével I. K. 74—76. oldal.

ugyan van s ép ezért az illető nagyvárosokat teljesen egységes szervezetű nagyvárosokká minősíteni nem lehet; de viszont az egyes részek önállósága önkormányzattá kiépülni nem tud, úgyhogy az illető nagyvárosokat szövetséges városokká minősíteni is lehetetlen. A világvárosok sorában két ilyen átmeneti alakulat foglalt helyet, az egyik a jelenlegi Nagy-Berlin, a másik New York.

Az 1911-ben megszervezett nagyberlini érdekszövetség kétségtelenül sokat tett Nagy-Berlin, mint világváros feljesztése érdekében. A lakosság számára egész erdőövet szerzett meg abból a célból, hogy a világvárosnak, mintegy tüdeje legyen; megváltotta Berlin összes közúti vasutait; egyöntetűen szabályozta az utcák szintjét stb. Ennél több és nagyobb alkotásra azonban képtelen volt, még pedig, részint Nagy-Berlin túlságos nagy kiterjedése, részint az érdekszövetség szervezetének és hatáskörének a fogyatkozásai miatt.

Az 1911-iki reform — mint láttuk — a nagyberlini érdekszövetségbe Berlin második övének tisztára falusias jellegű részeit: a teltowi és niederbarni falusi járásokat is belevonta. Ennek pedig szervezetiileg az volt a következménye, hogy egy nagy világváros ügyeinek az intézésében falusias gondolkodású, sőt városellenes érzelmű elemek is részt vehettek; sőt nemcsak részt vehettek, hanem a szervezet szabályozása sokkal nagyobb befolyást biztosított a falusias jellegű önkormányzati alakulatok részére, mint amennyi őket akár népességük száma, akár adóalapjuk arányában megillette volna. S betetőzte e fogyatkozásokat a hatáskör szabályozása. Berlin és a vele összeépült kül- és gyárvárosok nemcsak a szövetségi közgyűlés hatáskörébe utalt feladatok szempontjából alkottak egy gazdasági, közlekedési és kulturális egységet, hanem számos más feladat szempontjából is. Minthogy azonban az utóbb említett feladatokat nem egymással szövetkezve, közös erővel, hanem egymástól függetlenül s kizárólag a saját erejükre támaszkodva voltak hivatva megoldani, a szegényebb önkormányzati alakulatok az érdekszövetség hatáskörébe nem tartozó közös feladatokat vagy egyáltalán nem oldották meg s ez esetben nem tudtak beleilleszkedni egy nagy világvárosnak a közigazgatásába, vagy megoldották ugyan, de erejükkel arányban nem álló anyagi áldozatok árán. Az tehát, hogy az egybeépült s tényleg egy egészet alkotó kül- és gyárvárosok jogilag is egységes egészé összefoglalva nem voltak, roppant sok pénzügyi nehézséget s a különböző önkormányzati alakulatok közt nem egyszer súlyos összeütközéseket és pereket idézett elő.

De a szegény és a gazdag önkormányzati alakulatok közti ellentétektől eltekintve is meg voltak a szervezetlenségnek a maga nagy hátrányai. Minthogy Nagy-Berlin területén közel 100 egymástól független önkormányzati alakulat működött, a közigazgatási személyzet aránytalanul nagy s az eljárás rendkívül bonyolult és költséges volt. A közel 100 önkormány-

zati alakulat több olyan gáz-, villany- és vízművet tartott fenn, amelyek egységes szervezet mellett feleslegesek lettek volna s a melyeknek működését az egységes szervezet megteremtése után tényleg be is szüntették. Az egységes közlekedési politika, a városnak egységes tervek szerinti csatornázása, a lakások és az ipartelepek céljaira szolgáló városrészeknek tervszerű kijelölése, az elemi iskolákban az egységes tanrend behozatala s a tandíjnak és a tanerők illetményeinek egységes szabályozása mind megoldhatatlan problémák voltak. Eltekintve tehát attól, hogy a forradalom után hatalomra jutott szociálista többség az érdekszövetség egész szervezetét elhibázottnak tartotta s a falusi elemek befolyásának a letörésére törekedett, a politikai okokon kívül pénzügyi szempontok s a közigazgatás egyszerűsítéséhez és tervszerű és egységes irányításához fűződő nagy érdekek is közrejátszottak abban, hogy 1919-ben a forradalmi törvényhozás a nagyberlini érdekszövetséget eltörölte s az új Nagy-Berlint részben Nagy-London, részben Nagy-New York hatása alatt s formailag mint szövetséges várost, lényegileg, mint egységes várost a következőleg szervezte meg.

Az 1919-iki reform a második övnek tisztára falusias jellegű részeit továbbra is meghagyta Berlin satelleseinek; a többi önkormányzati alakulatok területét ellenben, vagyis 7 városnak, 59 falusi községnek és 27 uradalmi körzetnek a területét egyszerűen bekebelezte az anyavárosba.

Az új Nagy-Berlin területe és népessége ennek következtében kisebb lett, mint a régié: területe ugyanis 878 □ km-ben állapítottatott meg s ezen a területen 1919-ben 400.000 emberrel kevesebb ember lakott, mint 1911-ben a régi Nagy-Berlin területén. De Nagy-Berlin az ő 878 □ km kiterjedésű határával is mint a világ legnagyobb kiterjedésű városa szerepel, mert New York határa csak 848, Londoné 305, Bécsé 275, Budapesté 194,4, Párisé 78 □ km-re terjed. Ami pedig a népességet illeti, az egész földkerekségnek mindössze két városa, New York és London, mulják felül.

A bekebelezés következtében 95 önkormányzati alakulat szűnt meg s forrott össze Nagy-Berlin néven egy egységes szervezetté. De, nehogy az egységes szervezés túlzott központosítást vonjon maga után, a törvényhozás az anyavárost 6, a bekebelezett falvak és városok területét 14, Nagy-Berlin egész területét tehát a régi önkormányzati alakulatok határainak lehető tiszteletben tartása mellett összesen 20 kerületre osztotta be s ezen az alapon 21 szervezetet hozott létre, t. i. egyrészt a kerületek szervezeteit s másrészt a központi, vagyis a városi szervezetet.

A kerületek mindegyikének meg van a maga külön kerületi képviselőtestülete és kerületi hatósága.

A kerületi képviselőtestületnek kétféle tagjaik vannak: egyrészt azok a városi képviselők, akiket a városi képviselőtestület tagjai közé az illető kerület választóközönsége választott be s másrészt külön a kerületek részére választott kerületi képviselők. Ezeknek a száma a kerület népes-

ségének a számától függ s 15 és 45 között váltakozik. A kerületi képviselőket — épúgy, mint Poroszország többi városaiban a városi képviselőket — a kerületek választóközönségei a nőkre is kiterjedő általános egyenlő és közvetlen választói jog alapján titkosan s az arányos választással kombinált lajstromos szavazás szabályai szerint választják meg.

Az ekképen létrejött kerületi képviselőtestületek mindegyike egy-egy héttagú kerületi hatóságot választ, amelynek tagjai rendszerint nem ingyen dolgoznak, hanem fizetést kapnak. A fizetett tagok megbízatása 12, az ingyen szolgáló tagoké négy esztendőre szól. Az elnök, mint a kerület polgármestere, — a tagok, mint kerületi tanácsosok szerepelnek, — maga a hatóság pedig, mint kollégium működik.

Vagyis a kerületek szervezete a magisztrátus-i alkotmányú városok mintájára jött létre.

S ugyanez áll Nagy-Berlinre, mint a kerületek összességére is.

Nagy-Berlinnek is két alapszerve van, t. i. a városi képviselőtestület s a városi tanács.

A városi képviselőtestület 225 tagból áll, akiket ugyanazon aktív és passzív választói jog s ugyanazon választási eljárás szabályai szerint, mint a kerületekben, az egész város választóközönsége 15 választókerületben 4 esztendőre választ meg. Az aktív választói jognak Nagy-Berlin területén való 6 havi, a passzív választói jognak egy évi állandó lakás a feltétele.

A magisztrátus az első és második polgármesterből, mint elnökből és helyettes elnökből és 30 tagból áll s a tagok közt legalább 12-nek kell lenni olyannak, aki ingyen szolgál. A magisztrátus elnökeit és tagjait a városi képviselőtestület választja meg, az elnököket és a fizetett tagokat 12, az ingyen szolgáló tagokat 4 esztendőre.

Nagy-Berlinnek tehát és a 20 kerület mindegyikének 2—2, összesen 42 alapszerve van s e 42 alapszerv között a viszony következőleg alakul.

A törvényhozás a kerületi képviselőtestületek hatáskörét csak nagy általánosságban akkép írja körül, hogy kerületi ügyekben a városi képviselőtestület által megállapított irányelvek tiszteletben tartása mellett a kerületi képviselőtestület határoz. Azt azonban, hogy mely ügyeket kell kerületi ügyeknek tekinteni, a törvény nem állapítja meg. Ellenben kifejezetten felhatalmazza a városi képviselőtestületet arra, hogy a kerületi képviselőtestület hatáskörét legjobb belátása szerint kiterjeszthesse.

E felhatalmazás alapján a városi képviselőtestület rendkívül nagyszámú ügyet utalt át a kerületi képviselőtestületek hatáskörébe.

S minthogy a törvényhozás a kerületi hatóság hatáskörét is ugyanolyan hiányosan szabályozta, mint a kerületi képviselőtestületét s minthogy megengedte, hogy a városi magisztrátus a kerületi hatóságok hatáskörét legjobb belátása szerint bővítse, a városi magisztrátus is rendkívül sok ügyet utalt át a kerületi hatóságok hatáskörébe.

De nehogy a munkának és a hatalomnak megosztása a közigazgatás egységét megbontsa, — a törvény felhatalmazza a városi tanácsot, hogy a kerületi képviselőtestület és a kerületi hatóság bármely határozatának vétót mondhasson s ezzel bármely határozatuk végrehajtását megakadályozhassa.

Ha ezek után felvetjük a kérdést, hogy az 1919-iki reform Nagy-Berlinje a szövetséges vagy egységes nagyvárosok közé tartozik-e, a következő eredményre kell jutnunk.

Nagy-Berlin látszólag a szövetséges nagyvárosok közé tartozik, hiszen kerületeinek ugyanúgy vannak akarat elhatározásra és cselekvésre hivatott szervei, mint bármely más falusi vagy városi községnek. De a kerületi önkormányzat csak látszat. Nem azért, mert a kerületi képviselőtestület tagjai közt a városi képviselők is helyet foglalnak s ezen a révén a kétféle szervezet egybefonódik; — nem is azért, mert a kerületi szervek hatáskörét a városi szervek határozzák meg; — s nem is azért, mert a városi magisztrátus minden kerületi határozat végrehajtását megakadályozhatja. Hiszen, ha a kerületi szervezetnek s az egyes szervek hatáskörének csak ez a három fogyatkozása volna, akkor elvileg volna kerületi önkormányzat s csak a tényleges megvalósulása lehetne bizonytalan. A kerületeknek azonban önkormányzatuk nemcsak tényleg, de még elvileg sincs, mert az önkormányzat jogi személyiséget, illetve decentralizációt tételez fel; a kerületeknek pedig sem aktív és passzív vagyonuk, sem saját magánjogi és közjogi természetű bevételeik és kiadásai nincsenek; önálló vagyon és önálló háztartás hiányában a kerületek nem jogi személyek, hanem csak egyszerű területbeosztásai a városnak, mint egységes jogi személynek; — az a munka- és hatalommegosztás pedig, amely a város és a kerületi szervek közt meg van, nem decentralizáció, hanem dekoncentráció.¹⁾

*

S ugyanilyen természetű okokból kell formailag szövetséges, lényegileg egységes városnak tekintenünk a földkerekségnek a népesség száma tekintetében London után második — egyébként azonban s különösen a városi háztartás arányai tekintetében első városát, t. i. New Yorkot.

New York, amelynek 1800. táján még csak 60.000 lakosa volt, — fél-század alatt félmillió városá, a következő félszázad alatt pedig a világ egyik legnagyobb metropolisává fejlődött.

A törvényhozás a körülötte kialakult satelles városokat 1897-ben az anyavárosba kebelezte be s ekkor alakult ki a mai Nagy New-York, amelynek határa mindjárt Nagy-Berliné után következik s 840 □km-re terjed, népessége pedig Berlinét majdnem másfélszeresen is felülmúlja s eléri a 6 milliót.

¹⁾ V. ö. Handwb. der Kom. w. II. k.,² 406—409. old. Erg. B. I. k., 701—703. old. W. B. Munro: The Giv. of european cities 373—378. old. Th. G. Reed: i. m. 351—353. old.

A bekebelezést kimondó törvény 1897-ben New York városa számára egy több, mint 1000 nyomtatott oldalra terjedő új kiváltságlevelet adott, 1924-ben azonban, amikor is New York állam a home rule rendszert fogadta el, — az új kiváltságlevelet is módosították akképen, hogy New York részére egy kétkamarás városi képviselőtestületet szerveztek s a városi alkotmány minden fontosabb módosítását népszavazás alá bocsátani rendelték.

Az új kiváltságlevél és annak novellája szerint Nagy New York city öt városnak, vagyis boroughnak nevezett városrészből áll.

E városrészek kiterjedésük és népességük száma szempontjából teljes joggal nevezhetők nagyvárosoknak, sőt közülök kettő világvárosnak, hiszen az anyavárosnak, t. i. Manhattánnak 2,284.000, Brooklynnek 2,018.000 lakosa van s Bronx és Queens lakossága is megközelíti a $\frac{3}{4}$, illetve a félmilliót s mindössze Richmond az, amelynek a lakossága a 120.000-et sem éri el.

De ha ezt az öt várost a vidéki városokkal nem a népesség száma, hanem az őket megillető önállóság szempontjából vetjük egybe — nyomban kiderül, hogy területük és népességük óriási, arányai ellenére is jogilag nem önálló városokkal, hanem csak városrészekkel van dolgunk.

A Nagy New York cityt alkotó öt városnak ugyanis képviselőtestületeik nincsenek; az ú. n. önkormányzat legfontosabb szerve gyanánt mind az öt városban egy-egy négy esztendőre választott városi elnök szerepel. De bármily nagy súlyt és jelentőséget kölcsönözzön a városi elnökök tisztségeinek az a körülmény, hogy a városi elnököket közvetlenül a választóközönség választja s Manhattanban pl. a városi elnök választásában közel félmillió választó vesz részt, — a városi elnököknek a saját városukat érdeklő közigazgatási és kormányzati hatásköre valósággal eltörpül, egyrészt a választóközönség óriási nagy száma s másrészt azon hatáskör mellett, amelyet a városi elnökök, mint a városok összességének, t. i. Nagy New York citynek a szervei töltenek be.

Közigazgatási hatáskörük ugyanis a saját városukat illetőleg mindössze arra szorítkozik, hogy az utcákat és a csatornahálózatot kiépítsék és karbantartsák, a középületeknek gondját viseljék, az építésre vonatkozó szabályokat tiszteletben tartassák; s Richmond és Queens területén mindezekon kívül még az utcák és közterek tisztántartásáról is gondoskodjanak. De mivel ebbeli teendőiket nem ők maguk, hanem az általuk kinevezett és általuk bármikor elmozdítható közmunkaügyi biztosok látják el; az öt városi elnök tulajdonképen nem közigazgatási, hanem csak kormányzati hatáskört tölt be. Ez pedig abból áll, hogy a városi elnök nevezi ki, egyrészt a közmunkaügyi biztost s Nagy New York 48 tankerülete közül az ő városában működő tankerületek iskolaszékeinek a tagjait s másrészt ő elnököl a megfelelő városi iskolaszékeknek s a város egyes kerületeiben a kerületi bizottmányoknak az ülésén.

Minthogy az öt város borough-halljában a város saját szervei csakis az imént jelzett közigazgatási és kormányzati funkciókat látják el s a város-házán alkalmazott összes többi szervek már nem a városnak, hanem Nagy-New York citynek a szervei, világos, hogy a Nagy New Yorkot alkotó öt város önállósága a vidéki városokét még csak meg sem közelíti. S hogy Nagy-New York cityn belül is aránylag mily csekély jelentősége van az egyes városok ú. n. önkormányzatának, ez nyomban kitűnik, ha Nagy New Yorknak s az ő alkotó elemeinek a költségvetéseit állítják egymással szembe.

Nagy New York évi bevételeinek és kiadásainak végső összege 1928-ban 2 és fél milliárd pengőre emelkedett, vagyis majdnem kétszer annyi volt, mint ugyanakkor a magyar állam bevételeinek és kiadásainak végösszege. Ebből a két és fél milliárd pengőből azonban csak 120 millió pengő esett az egyes városokra, a többi 95% mind az ő összességüknek, t. i. Nagy-New York citynek a bevétele és kiadása gyanánt szerepelt.

Ami már most Nagy-New Yorkot illeti, a reá vonatkozó kiváltságlevél és annak novellája az ú. n. régi rendszerű városi alkotmányt léptette életbe. Nagy-New York city alkotmánya a törvényhozó és a végrehajtó hatalmak elválasztásán épült fel s ehhez képest Nagy-New York city önkormányzatának két alapszerve van: törvényhozó hatalom gyanánt a városi képviselőtestület s végrehajtó hatalom gyanánt a polgármester szerepel.

A városi képviselőtestület — mint már jeleztük — a home rule rendszere elfogadása óta ismét két kamarára válik szét, t. i. a Board of Aldermannek nevezett alsóházra s a Board of Estimates and Appropriationnek nevezett felsőházra.

Nagy New York city alsóháza a tagok számát tekintve az Unió városi képviselőtestületei közt a második helyen áll; a tagok száma ugyanis messze felülmúlja az Amerikában szokásos alacsony tagszámot, de viszont elmarad az európai nagyvárosok képviselőtestületeinek a tagszáma mögött.

Míg ugyanis Amerikában a 200.000-nél népesebb városok képviselőtestületei átlag 22 tagból, Chicagóé 50 tagból s míg London városi tanácsa 144, a berlini képviselőtestület pedig 225 tagból áll, addig New Yorkban a kétkamarás képviselőtestület alsóházának az elnökkel együtt 71 tagja van.

A tagok sorába 65 alderman tartozik, akiket 2—2 esztendőre az egyes aldermani kerületek választóközönsége választ; s ugyancsak tagjai az alsóháznak, még pedig ex officio az öt város elnökei.

Az alsóház ülésein az egyes ügyosztályok vezetői is megjelenhetnek, sőt kívánatra kötelesek is megjelenni, de csak a tanácskozásban vehetnek részt, a határozathozatalban nem.

Az alsóház elnökét nem a tagok, hanem Nagy-New York egész választóközönsége vagyis közel 1 millió 800 ezer választó választja.

Feltűnően csekély a felsőház tagjainak a száma. Felsőház gyanánt a hatáskörének legfontosabb részéről elnevezett Board of Estimates and

Appropriation vagyis az ú. n. költségvetési bizottság szerepel, amelynek a newyorki polgármester elnöklete alatt mindössze 7 ex officio tagja van. T. i. nem külön választás alapján, hanem tisztségeiknél fogva tagjai a felsőháznak 1. a pénzügyi ügyosztály főnöke, t. i. a Nagy New York egész választóközönsége által négy esztendőre választott városi főszámvevő, 2. az alsóháznak szintén Nagy New York egész választóközönsége által négy évre választott elnöke s ezeken kívül 3. az öt város választóközönségei által szintén 4—4 esztendőre választott városi elnökök. A tagok azonban egymásközt nem egyenlőek. Minthogy a polgármestert, a főszámvevőt s az alsóház elnökét Nagy New York egész választóközönsége választja, ezeknek fejenként 3 szavazatuk van s következésképp övék a többség; minthogy Manhattan és Brooklyn városi elnökeit két egyenként kétmilliós lakosságú város választja, ezeknek fejenként két szavazatuk van; a három többi városi elnöknek pedig fejenként egy szavazata van.

A nagy newyorki képviselőtestület két háza amerikai műszóval élve csakis törvényhozó funkciókat lát el; — vagyis szabályrendeleteket alkot, állásokat rendszeresít, gyakorolja a költségvetési és zárszámadási jogot s ellátja a háztartással kapcsolatos egyéb funkciókat pl. dönt a kölcsönök felvétele tárgyában, meghatározza a város által szedhető illetékek, vámok és díjak nagyságát stb.

Ezen ú. n. törvényhozói hatáskör azonban nem oszlik meg egyenletesen a két ház között. Bizonyos funkciókat ugyanis kizárólag a felsőház gyakorol; — más funkciókat pedig először a felsőház lát el s csak azután az alsóház. Kizárólag a felsőház állítja össze a felveendő kölcsönök tervezetét, ő dönt a hitelátruházások felett s ő osztogatja a különböző koncessziókat stb. S ugyancsak a felsőház állapítja meg a költségvetési ügyosztály által összeállított tervezet alapján a költségvetési előirányzatot. Az alsóház a hozzá áttett előirányzat tételeit leszállíthatja vagy törölheti, de sem fel nem emelheti, sem pedig új tételeket az előirányzatba fel nem vehet.

Minthogy a hatalom azé, aki a város bevételei és kiadásai felett rendelkezik, az alsóház ma már csak árnyéka annak, ami valaha volt; — az önkormányzatban foglalt hatalom igazi birtokosa részben a felsőház részben és tulnyomóan a polgármester.

A hatalmi viszonyok e sajátságos eltolódásának az a magyarázata, hogy Nagy New York city felsőháza a költségvetési jogot illetőleg tulajdonképpen azt a hatáskört tölti be, amelyet a végrehajtó hatalom túlsúlyán felépülő városi alkotmányok szerint más amerikai városokban a polgármesterek gyakorolnak.

Nagy New York city alkotmánya ugyanis szintén a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztásán s e két hatalom közül az utóbbinak a túlsúlyán épül fel.

A végrehajtó hatalom túlsúlyát Nagy New York city alkotmánya is azzal biztosítja, hogy a végrehajtó hatalom birtokosát, t. i. a polgármestert nem a képviselőtestülettel, hanem magával a választóközönséggel választatja. Nagy New York city polgármesterét ennek következtében egy 6 millió lakosságú városnak 1,800.000 választója választja a nőkre is kiterjedő általános egyenlő és közvetlen választói jog alapján s a titkos szavazás szabályai szerint; megbízatása négy észtendőre szól, évi fizetése 150.000 pengő.

Nagy New York city polgármestere azonban a nép által való közvetlen választása és a magas fizetés következtében nemcsak független a képviselőtestülettel szemben, hanem, mint a végrehajtó hatalom birtokosa, túlsúlyban van a törvényhatalommal szemben, amint ez kitűnik a következőkből.

Azon funkciók kivételével, amelyeket mint törvényhozói funkciókat a városi képviselőtestület két háza lát el, az önkormányzatban foglalt összes többi funkciók ellátása a polgármesternek, illetve a neki alárendelt ügyosztályoknak hatáskörébe tartozik.

A hatáskörnek illetén megosztása már egymagában is roppant nagy hatalmat tesz le a polgármester kezébe. S ez a hatalom valóságos diktatúrává válik Nagy New York city alkotmányának alábbi három rendszabálya következtében.

a) Eltekintve a pénzügyi ügyosztály főnökétől, t. i. a hatmilliós Nagy New York city egész választóközönsége által választott főszámvevőtől, vagyis a város pénzügyminiszterétől, továbbá az alsóház által választott főjegyzőtől, valamint az öt városi elnök ügyosztályainak vezető tisztviselőitől, — az összes többi ügyosztályok¹⁾ hivatalfőnökeit²⁾ tetszése és legjobb belátása szerint a polgármester nevezi ki s ugyancsak tetszése és legjobb belátása szerint és minden indoklás nélkül a polgármester bocsátja el.³⁾

a) Nagy New York city egész gazdasági ereje felett, — ez pedig több, mint kétszerese, ma már talán háromszorosa a magyar állam egész gazdasági erejének, — lényegileg véve a polgármester rendelkezik. Igaz ugyan, hogy a vidéki városok polgármester — diktátorjaival ellentétben

¹⁾ 35 ügyosztály van, ezek közül négynek testületi a szervezete, 31-nek élén egyedi szervek, t. i. hivatalfőnökök állanak s ezeket nevezheti ki és mozdíthatja el a polgármester, de a főszámvevő és a főjegyző kivételével. V. ö. *Th. H. Reed* i. m. 189. old. *W. B. Munro* i. m. 452. old.

²⁾ A polgármester nevezi ki és bocsátja el a helyettes polgármestert, a költségvetési ügyosztály igazgatóját, a kamarásnak nevezett városi kincstárnokot, a jogügyi tanácsost, a rendőrségi biztost, a víz-, gáz- és villanyművek biztosát, a köztisztasági, a középítkezési, a parkügyi, a jóléti, a tűzbiztonsági, a dockügyi, a polgári szolgálati biztost, az adóügyi bizottság elnökét, a közoktatásügyi bizottság tagjait, a közegészségügyi biztost s az engedélyezési ügyek biztosát. *W. B. Munro*: i. m. 453. old. 1. jegyzet.

³⁾ Semmiféle jóváhagyásra a képviselőtestület részéről szükség nincs. A hatalomnak a polgármester kezében való ily nagymértékű központosítása azzal a következménnyel jár, hogy az összes általa kinevezett hivatalfőnökök működéséért a polgármester felelős. *W. B. Munro*: *The Gov. of am. cities* 452. old.

Nagy New York city polgármestere idevágó jogainak egy részét, t. i. a költségvetésre vonatkozólag a kezdeményezés jogát a felsőház tagjaival kénytelen megosztani, de a felsőháznak a polgármestert megillető hármasszavazat és az elnöki tisztség révén a polgármester a szellemi vezére.

c) A polgármester az alsóház minden határozatával szemben s következőkép a költségvetésre vonatkozó határozatával szemben is vétót mondhat. De míg az alsóház minden egyéb határozatát fenntarthatja, ha a határozatot $\frac{2}{3}$ szótöbbséggel újból elfogadja, addig a költségvetést illetőleg a polgármester és az alsóház közötti viszony egészen más-kép alakul. Az alsóház ugyanis a költségvetésnek azon tételeihez, amelyek törvényben gyökeredznek, hozzá sem nyúlhat; a többi tételeket leszállíthatja vagy törölheti, de a polgármester minden ilyen határozattal szemben vétót mondhat; — s az alsóház a polgármester pénzügyi programján csak akkor változtathat vagyis az ő kezdeményezésére a felsőház által előirányzott tételeket véglegesen csak akkor szállíthatja le vagy törölheti, ha határozatát a polgármesteri vétó után is fenntartja, még pedig $\frac{3}{4}$ szótöbbséggel; a pénzügyi program megszabását azonban a polgármester, illetve a felsőház kezéből ki nem ragadhatja és semmiféle új tételt az előirányzatba fel nem vehet.

Miután kiemeltük Nagy New York city önkormányzatának azon legjellegzetesebb vonásait, amelyek a többi amerikai városoknál hiányzanak, még csak egy kérdést kell tisztáznunk, azt, t. i., hogy Nagy New York city a szövetséges vagy az egységes városok közé tartozik-e?

A New York cityt alkotó öt városnak annyi önállósága sincs, mint Nagy Berlin egy-egy kerületének. Hiszen a newyorki városoknak képviselőtestületeik nincsenek; — a választóközönségeik által választott városi elnökök pedig azon a réven, hogy az alsó- és a felsőháznak egyaránt tagjai, fontos tényezők ugyan Nagy-New York city önkormányzatában; az egyes városokban azonban, mint láttuk, rendkívül szűkre szabott hatáskört töltenek be. S ezt sem, mint a saját városuk szervei hanem, mint Nagy-New York city szervei teszik meg, mert a Nagy-New York cityt alkotó öt városnak épúgy nincs saját aktív és passzív vagyona, épúgy nincs saját háztartása, mint a nagy-berlini kerületeknek. Valamint tehát emezek, ugyanúgy Nagy New York city ú. n. városai sem jogi személyek, hanem egyszerű terület beosztásai az egységes jogi személynek tekintendő Nagy-New York citynek. De mivel ezen területbeosztások lakossága a városi elnökök révén mégis egységesen léphet fel, s egységesen követheti a saját külön érdekeinek figyelembe vételét, — Nagy-New York city épúgy, mint Nagy-Berlin is a formailag szövetséges, de lényegileg egységes nagyvárosok közé tartozik.¹⁾

*

¹⁾ *Th. H. Reed* i. m. 163—184., 190—194., 354., 360. old. *W. B. Munro*: *The Gov. of american cities* 451—159.

IV. A formailag és lényegileg egyaránt egységes nagyvárosok típusa gyanánt Párizs szerepel.

Párizs területe a külvárosok fokozatos bekebelezése következtében 78 □km-re, lakossága pedig 2,888.000-re emelkedett. Területe $\frac{1}{10}$ része sincs Nagy-Berlin vagy Nagy-New York city területének s alig valamivel múlja felül London területének $\frac{1}{4}$ s nem sokkal múlja felül Bécs és Budapest területének $\frac{1}{3}$ részét. Párizsnak van tehát a világvárosok közt a legkisebb határa, de viszont itt emelkedik a népsűrűség a legmagasabbra. Mert míg 1 □km területen Berlinben 4500, Budapesten 4700, New Yorkban 7600, Bécsben 10.600, Londonban 15.100, addig Párizsban 37.000 ember lakik.

Ezt a rendkívül sűrűn lakott várost külvárosok gyanánt Szajna megye 79 községe veszi körül, amelyeknek összterülete 392 □km-re, össznépessége pedig 1,500.000-re emelkedik.

Az anyaváros, a külvárosok és Szajna megye szervezete között a forradalom VIII. esztendeje óta szoros összefüggés áll fenn s ez abban nyilvánul meg, hogy Párizs tulajdonkép csak része egy magasabbrendű egésznek, t. i. Szajna megyének; — s ép ezért területe is épúgy járásokra oszlik, mint bármely más francia megyének a területe.

Csakhogy míg Szajna megye 79 községe mindössze két járást alkot, úgy, hogy 1—1 járásának átlag 196 □-km területe s átlag 750.000 lakosa van, — addig az ugyancsak Szajna megyéhez tartozó párizsi metropolisnak majdnem háromszorta kisebb s alig kétszerte népesebb területe tízszerannyi, vagyis 20 járásra válik szét s ezek közt terület és népesség szempontjából egyaránt rendkívül nagy eltérések állnak fenn. Ezek az egyenlőtlenségek — mint látni fogjuk — a szervezetre is kihatnak.

Ami a szervezetet illeti, éles megkülönböztetést kell tenni egyrészt az anyaváros 20 fővárosi járásainak s másrészt a Szajna megye többi részét felölelő 2 megyei járásnak a szervezete között.

A 20 fővárosi járás szervezete abban tér el a vidéki járások szervezettől, hogy míg emezeknek az élén 1—1 rendszeresen fizetett járási főnök — , addig amazoknak az élén 1—1 ingyen szolgáló polgármester áll, s az utóbbit teendőinek ellátásában a 120.000-nél kisebb népességű járásokban 3—5, a nagyobbakban pedig 5—7 ingyen szolgáló adjunktus, vagyis helyettes polgármester támogatja. A fővárosi járásoknak tehát községi szervezeteik van, — de azzal a lényegbe vágó eltéréssel, hogy míg a vidéki községek polgármestereit a községek képviselőtestületei választják, addig a fővárosi járások polgármestereit és adjunktusait a köztársaság elnöke nevezi ki.

A fővárosi járási polgármester és az ő adjunktusai a hatáskörükben foglalt funkciókat részint egyedi, részint testületi szervek segédkezése mellett látják el. Az egyedi szervek ügyosztályokba foglaltatnak össze s ezek tényleg a főjegyzőnek és a többi hivatalfőnököknek, jogilag pedig a polgármesternek és a helyettes polgármestereknek, mint az ügyosztályok jogszerinti

vezetőinek rendeltetnek alá. A fővárosi járások szervezetét ennek következtében ugyanaz a sajátságos dualizmus jellemzi, mint a francia községekét. A hatalom, t. i. tényleg a rendszeresen fizetett és szakértő hivatalnokok kezében, jogilag ellenben az ingyen szolgáló laikusok kezében van. Az egyedi szerveken kívül minden egyes fővárosi járásnak meg vannak a maga külön szegényügyi, közoktatásügyi, közegészségügyi bizottságai stb; — ezeknek a tagjai azonban nem választás útján kapják megbízatásukat, mint a községekben, hanem a megyefőnök, illetve a belügyminiszter által neveztetnek ki. Az összes bizottságok ülésein a polgármester, illetve az ő adjunktusai elnökölnek.

Azokat az eltéréseket, amelyekre eddig mutatunk rá, egy az önkormányzat szempontjából rendkívül jellemző negatívum tetőzi be: míg ugyanis a vidéki járásoknak vannak képviselőtestületeik, addig a fővárosi járásoknak képviselőtestületeik nincsenek. S feleslegessé teszi a képviselőtestületek szervezését az a körülmény, hogy míg a vidéki járásokban van értelme a képviselőtestületek szervezésének — hiszen a járás községei között az egyenesadókat a képviselőtestületek osztják szét, — addig a fővárosi járásoknak községeik nincsenek, az adók szétosztása tárgytalan s ennek következtében a járási képviselőtestületek szervezése is felesleges.

Az azonban, hogy a fővárosi járásoknak képviselőtestületeik nincsenek, nemcsak a vidéki megyék járásaitól különbözteti meg a fővárosi járásokat, hanem Szajna megyének a főváros területén kívül fekvő két megyei járásától is. Ezek ugyanis több községből állanak; — az egyenesadók szétosztására tehát szükség van. Ez az oka, hogy míg a fővárosi járásoknak nincsenek, addig a sceauxi és a saint denisi járásoknak vannak képviselőtestületeik.

Ebből az eltérésből világosan kitűnik, hogy Szajna megye ezen két megyei járásának nem községi, hanem járási szervezete van. De ez a szervezet lényegesen különbözik a vidéki járások szervezetétől; — mert míg emezeknek vannak járási főnökeik, addig Szajna megye két megyei járásának külön járási főnökeik nincsenek s teendőiket a szajnamegyei és a rendőrségi megyefőnökök látják el.

Azon eltérések jelentőségét, amelyek Szajna megyének metropolisi járásai és a vidéki községek s ugyancsak Szajna megyének megyei járásai és a vidéki járások között a szervezet szempontjából állanak fenn, fokozzák a hatáskör szempontjából fennálló eltérések.

A fővárosi járások szerveinek hatásköréből teljesen hiányzik mindaz, ami a vidéki községek és járások képviselőtestületeinek a hatáskörébe tartozik; — a két megyei járás szerveinek a hatásköréből pedig teljesen hiányzik mindaz, ami vidéken a járási főnökök hatáskörébe tartozik.

A fővárosi járások szervei ennek következtében csakis a vidéki községek polgármestereinek a funkcióit láthatják el; — de mivel a fővárosi járásoknak olyan képviselőtestületeik, amelyek a lakosság akaratát helyi érdekű

ügyekben kifejezésre juttatnák, nincs, — ennek következeképp a polgármestereknek helyi érdekű ügyekben nincs mit végrehajtaniok s a fővárosi járások polgármestereinek hatásköréből a helyi érdekű ügyekre vonatkozó funkciók is hiányzanak. A fővárosi járások polgármesterei csak országos érdekű ügyekben járhatnak el s mint nem helyi, hanem, mint országos szervek végrehajtják az adókra s egyáltalán a pénzügyi közigazgatásra vonatkozó törvényeket, közreműködnek a sorozásoknál, elvégzik a járási anyakönyvvezetők teendőit, részt vesznek a választók névjegyzékének összeállításában, elnökölnék személyesen vagy megbízottjaik útján a szavazatszedő küldöttségek ülésein stb.

A szajnamegyei két megyei járás képviselőtestületének a hatásköre még a fővárosi járások polgármestereinek a hatáskörénél is szegényesebb: mert épúgy, mint a vidéken, mindössze egy érdemleges funkciót ölel fel, t. i. az egyenesadók repartícióját.

Vonjuk le ezekután abból, amit a szervezetre és a hatáskörre vonatkozólag elmondottunk, — a következtetést.

A fővárosi járásoknak olyan szervük, amely lakosságuk akaratát kifejezésre juttatni s a szajnamegyei két megyei járásnak olyan szervük, amely lakosságuk akaratát végrehajtani volna hivatva, nincs.

A meglevő szervek hatásköre pedig csak országos érdekű ügyekre terjed ki, úgyannyira, hogy a járásoknak kizárólag az ő lakosságukat érdeklő belügyeik jogilag nincsenek.

A szervezetnek és a hatáskörnek ezen csonkasága következtében Szajna megyének fővárosi és megyei járásaiban a jogi személyiségnek s ezzel együtt az önkormányzat kialakulásának legelemibb feletételei is hiányzanak. Minthogy Szajna megye járásai nem jogi személyek, hanem csak egyszerű területbeosztások, — Párizst és Szajna megyét sem érdekszövetséggé, sem szövetséges várossá, minősíteni nem lehet; mindegyik a tipikusan egységes, vagyis az olyan alakulatok közé tartozik, amelyekben a föderalizmusnak még a leghalványabb nyomát sem lehet felfedezni.

Ezen tipikusan egységes alakulatok közül a párizsi metropolis szervezete annyiban egyezik meg a vidéki községek szervezetével, amennyiben Párizsnak is kétféle alapszervei vannak, t. i. van egy akaratelhatározásra hivatott képviselőtestülete s ezen felül vannak cselekvésre hivatott szervei.

A párizsi községi képviselőtestület 80 tagból áll s a tagokat egymásközt egyenlő arányban a 20 fővárosi járás, illetve — minthogy minden járás négy kerületre oszlik — a 80 fővárosi kerület választja. Láttuk azonban, hogy a járások között a népessége száma szempontjából feltűnően nagy eltérések állanak fenn; — ez természetesen a kerületek népességére is kihat s a kerületek közt a népesség száma szempontjából fennálló fantasztikusan nagy eltérések az okai annak, hogy míg Gaillon kerületben pl. 3939 lakosra, addig Cligancourt kerületben 115.875 lakosra esik egy-egy képviselő. Amab-

ban tehát egy-egy választó szavazatának az értéke 31 szerte nagyobb, mint emebben. S minthogy a történelmi fejlődés és a city-képződés egyaránt azt eredményezték, hogy a központi kerületek népessége mindinkább kisebb lett, a perifériákon fekvő kerületek népessége pedig mindinkább nagyobbra nőtt, — 1926 táján az a sajátságos helyzet állott elő, hogy a központi kerületek 1 milliónyi lakossága épúgy 40 képviselőt küldött a párizsi községi képviselőtestületbe, mint a perifériákon fekvő kerületek 2 milliónyi lakossága. Ezt tartja a párizsi önkormányzat egyik legalaposabb kritikusa, t. i. Guérard a francia metropolis szervezetében az egyik legszembeötlőbb fogyatkozásnak.

De van egy ennél sokkal nagyobb jelentőségű fogyatkozás is.

Párizs községi képviselőit ugyanis nem a lajstromos szavazás szabályai szerint választják, mint a többi francia községek képviselőit, hanem kerületenkint. Ennek pedig az a hátrányos következménye van, hogy a képviselők nem egy nagy világvárosnak legnagyobb szabású helyi politikusai közül, hanem a kerületek jelentéktelen helyi nagyságai közül választatnak s ép ezért sokkal alkalmasabbak arra, hogy apró helyi érdekeket szolgáljanak, mint arra, hogy Párizsnek, mint világvárosnak fejlesztésében közreműködjenek.

Az ekképen kerületenkint választott képviselők még egy tekintetben különböznek a vidéki községek képviselőitől. Míg ugyanis emezek ingyen kötelesek szolgálni, addig a párizsi képviselőtestület tagjai ezen minőségükben évi 9000 frank, mint szajnamegyei képviselők pedig évi 4500 frank, összesen tehát évi 13.000 frank tiszteletdíjat kapnak.

Az ingyenes szolgálat elve ennek következtében nemcsak a község tisztviselői karára, de magának a községi képviselőtestületnek a tagjaira vonatkozólag sem tud érvényesülni.

Az aktív és a passzív választói jogra, az összeférhetetlenségre, a választási eljárásra s a képviselők mandátumának időtartamára, valamint a képviselőtestület belső szervezetére és működésére vonatkozó szabályok nagyjában véve ugyanazok, mint a vidéki községekben.

A legfontosabb eltéréseket a következőkben foglalhatjuk össze.

a) A párizsi községi képviselőtestületnek négy egyenkint 10 napig tartó rendes ülésszaka van. A rendes ülésszakok között azonban folytonosan vannak rendkívüli ülésszakok úgyannyira, hogy a párizsi községi képviselőtestületek, ha jogilag nem is, de tényleg permanens szolgálatot teljesítenek.

b) A tagokat ülésre nem az általuk választott elnök, hanem a szajnai megye kinevezett megyefőnöke hívja egybe; s ezen kinevezett szervvel szemben a párizsi községi képviselőknek nincs meg az a joguk, amellyel a törvény a vidéki községek képviselőit ruházza fel: a képviselők felerésze ugyanis nem követelheti, hogy a megyefőnök a tagokat ülésre hívja egybe.

c) A képviselőtestület ülésein nem a község végrehajtó szerve elnököl, mint a vidéki községekben, hanem egy külön e célból választott elnök és két helyettes elnök.

d) Az üléseken Szajna megye megyefőnöke és a rendőrségi megyefőnök is megjelenhetnek; — bármikor fel is szólalhatnak; — s mindössze a szavazásban nem vehetnek részt.

e) A rend fenntartásához szükséges karhatalom felett nem az elnök, hanem a szajnai megyefőnök rendelkezik.

*

Bármennyire egységes egészet alkotson Párizs a vele 1860-ban egybekapcsolt külvárosokkal, — Párizsnak ma is vannak külvárosai. Csakhogy míg a világ többi metropolisai és az ő külvárosaik mindössze gazdaságilag, forgalmilag és a kultúra szempontjából alkotnak egy egységes egészet, — addig a francia törvényhozás Párizst és az ő külvárosait, t. i. Szajna megye két megyei járásának 79 községét jogilag is egységes egészszé foglalta össze, akkor, midőn belőlök a szajnai departement alakjában egy egységes megyét alkotott. A szajnai megye azonban lényegesen különbözik a többi megyéktől. Míg ugyanis emezekben az egész megyei képviselőtestület egy külön e célból tartott választás eredményeképp jön létre, addig a Szajna megyei képviselőtestület tagjai közül — mindössze a 79 külváros 21 képviselőjét választják meg, mint megyei képviselőket, a többi 80 megyei képviselő azonos a párizsi községi képviselőtestület tagjaival.

Ezen megyei képviselőtestületté kibővült községi képviselőtestület mindössze egy tekintetben áll a többi megyékre vonatkozó jelenlegi törvény uralma alatt: t. i. üléseinek nyilvánossága tekintetében. Minthogy Szajna megyére minden egyéb vonatkozásban még ma is az 1838-iki és 1866-iki megyei törvényeket kell alkalmazni, minthogy tehát a III-ik köztársaság az ő nagyszabású megyei reformját Szajnamegyére nem terjesztette ki, — Szajnamegyének egészen különleges szervezete van s ezen ma már teljesen elavult szervezetből a modern francia megyéknek egy rendkívül nagy-jelentőségű alapszerve, t. i. a megyei állandó választmány teljesen hiányzik.

*

Míg a képviselőtestület szervezete szempontjából Párizs és Szajna megye egyaránt különleges jogszabályok uralma alatt állanak, addig a képviselőtestület hatásköre szempontjából Szajna megye és a többi departement-ok között lényegbe vágó különbség nincs; — s különleges jogszabályok mindössze Párizs községi képviselőtestületét illetően vannak érvényben.

A párizsi községi képviselőtestület hatásköre épúgy magánjogi és közjogi alapokon nyugvó hatáskörre válik szét s az utóbbi épúgy közigazgatási és kormányzati funkciókat foglal magában, mint ahogy ezt a többi

francia községeknél láttuk. Mindössze két tekintetben van lényeges eltérés. A párizsi metropolisnak ugyanis polgármestere és helyettes polgármesterei nincsenek. A párizsi községi képviselőtestületek hatásköréből ennek következtében szükségképen hiányzik két rendkívül nagyjelentőségű funkció, t. i. a képviselőtestület sem tisztviselőket nem választhat, sem a tisztviselői kar felett ellenőrzést nem gyakorolhat. A hatáskörnek eme nagy fogyatékoságára kell visszavezetnünk egyrészt azt, hogy a hatáskör legfontosabb része gyanánt a költségvetési és a zárószámadási jog szerepel s másrészt azt, hogy a világ összes nagyvárosainak képviselőtestületei között — a párizsinak van a legkisebb jelentősége.

Ép ezért Párizs önkormányzatát, az amerikai jog műszavait használva akképen kell jellemeznünk, hogy a cselekvés szerveinek összessége, vagyis a végrehajtó hatalom messze túlszárnyalja jelentőségben az akaratelhatározás szervét, vagyis a képviselőtestületnek nevezett törvényhozó hatalmat.

*

A francia jog azt a hatáskört, amelyet egybeült a cselekvés szerve, vagyis a polgármester, mint végrehajtó hatalom tölt be — Párizsban a szervek egész sokasága között osztja szét.

Az anyakönyvi ügyeket s a választásokkal és a sorozással kapcsolatos teendőket stb. a fővárosi járáások polgármesterei intézik.

A polgármesteri hatáskörben foglalt egyéb funkciókat pedig részint a párizsi községi képviselőtestület elnöke, részint Párizs két megyefőnöke látja el.

A képviselőtestület választott elnöke szerepel mindannyiszor, valahányszor Franciaország székesfővárosa nevében reprezentálni kell; s a két kinevezett préfet, t. i. a szajnai és a rendőrségi megyefőnök gyakorolja a szó valódi értelmében vett végrehajtó hatalmát.

A szajnai megyefőnököt, mint Franciaországnak a köztársasági elnök és a miniszterelnök után legelső közjogi méltóságát a miniszterelnök előterjesztésére az államfő nevezi ki s ugyancsak ő bocsátja is el akkor, amikor jónak látja. Minthogy a hatalmon levő párt a szajnai megyefőnök tiszttségét mindig a saját párthiveivel tölteti be, ezt a tiszttséget a kinevezés szempontjából politikai tiszttségnek kell tekinteni; egyébként azonban nem politikai tiszttség, mert a szajnai megyefőnök a kormány lemondásakor lemondani s vele együtt távozni nem köteles s ép ezért a francia minisztériumok rövid életűsége mellett igen gyakran előfordul, hogy a szajnai megyefőnök nem a hatalmon levő párt kötelékébe tartozik.

A szajnai megyefőnök kettős hatáskört tölt be; — t. i. a rendészet-től eltekintve ellátja egyrészt a többi megyék megyefőnökeinek s másrészt a többi községek polgármestereinek a funkcióit, s következésképp préfet és polgármester egy személyben. A kettős hatáskör ellátása egy rendkívül nagyarányú szervezetnek a közreműködését tételezi fel. S ez a szervezet két

részre tagozódik. Az egyik rész a megyefőnöki tanácsot foglalja magában, amely egy külön e célból kinevezett elnöknek az elnöklete alatt 9 tanácsosból áll s egy külön e célból kinevezett államügyésszel együttesen két osztályban működik; a másik rész pedig a főjegyző és a többi hivatalfőnökök vezetése alatt a különböző ügyosztályokban összesen több, mint 28.000 városi hivatnokat és egyéb alkalmazottat foglalkoztat.

A rendőrségi megyefőnököt a minisztérium előterjesztésére épúgy a köztársaság elnöke nevezi ki, mint a szajnai megyefőnököt; — de míg emez csak a kinevezéskor szerepel, mint a kormány politikai bizalmasa s állását rendszerint hosszabb időn át tölti be, addig a rendőrségi megyefőnök tisztségének sokkal nagyobb mértékben van bizalmi állás jellege s ez az oka, hogy a rendkívül nagy hatalommal és befolyással rendelkező rendőrségi megyefőnök tisztsége oly bizonytalan s átlag minden harmadik évben megüresedik.

A rendőrségi megyefőnök hatásköre területileg véve sokkal nagyobb arányú, mint a szajnai megyefőnöké; mert míg emennek a hatásköre kizárólag az ő saját megyéjére és ezen belül Párizsra szorítkozik, addig a rendőrségi megyefőnök hatásköre Szajna megye határain túl a párizsi metropolis összes kül- és gyárvárosára kiterjed s Seine et Oise megye területének egy részét Meudont, Sèvres, Saint-Cloud-t is felöleli. A rendőrségi megyefőnök a hatásköre alá tartozó jóval nagyobb területen egymaga látja el ugyanazon rendőri természetű funkciókat, mint amelyeket egyebütt a megyefőnök s a fennhatósága alá tartozó összes polgármesterek együttesen látnak el. Vagyis, mint az igazságügyi rendészet feje a rendőrségi megyefőnök van hivatva a bűncselekmények elkövetőit kinyomoztatni és a büntetőbíróságok elé állítani; mint az országos érdekű közigazgatási rendészet feje ő irányítja és ellenőrzi a politikai, a vallásügyi és az erkölcsi, a közegészségügyi és az idegen rendészetet; ő ellenőrizteti az összes csavargókat, koldusokat; ő ügyel fel az elhagyott gyermekekre; ő ellenőrizteti az összes gyógyszerárakat stb.; s végül, mint a helyi rendészet feje, ő gondoskodik az útügyi, a köztisztasági, a közbiztonsági, a piacrendészet teendőinek az ellátásáról stb.

Mindezen teendőit a szajnai megyefőnöktől teljesen függetlenül látja el s ez a teljes függetlenség az oka annak, hogy a rendőrségi megyefőnök nem mint a szajnai megyefőnöknek alárendelt szerve, hanem mint az ő koordinált társhatósága szerepel.

Azon az alapon, amit Párizs önkormányzatáról elmondottunk, megállapíthatjuk, hogy Párizsnak, mint nagyvárosnak a szervezete a többi francia községek és megyék szervezetétől a következőkben tér el:

A határozathozatalra hivatott alapszerv szempontjából Párizs és Szajna megye, mint két külön önkormányzati alakulat állanak egymással szemben; mert épúgy, mint bármely más francia megyének vagy község-

nek, mindegyiknek meg van a maga külön képviselőtestülete. De ellentétben a többi községgel és megyével, Párizst és Szajna megyét illetőleg már a határozathozatalra hivatott szervek szempontjából is megállapíthatunk egy bizonyos mérvű egybeforradást; hiszen a Szajna megyei képviselőtestület voltaképpen nem más, mint a párizsi községi képviselőtestület — kiegészítve a Párizs külvárosait magában foglaló két Szajna megyei járás képviselőivel.

A cselekvésre hivatott szervek szempontjából ellenben Párizs és Szajna megye közt különbség nincs; mert akár Párizst, akár Szajna megyét tekintjük, mindkettőnek a területén ugyanazon egy szajnai megyei megyefőnök látja el, ugyanazon egyedi és testületi szervekre támaszkodva a kormányzatnak és a rendészet kivételével az egész közigazgatásnak minden teendőjét; s mert mindkettőnek a területén ugyanazon egy rendőrségi megyefőnök szerepel a rendészet legfőbb hatósága gyanánt.

S akár az akarásra, akár a cselekvésre hivatott alapszerveket tekintjük, — ellentétben a többi megyék és községek szerveivel — mindannyian kettős hatáskört töltenek be: t. i. egyrészt községi s másrészt megyei hatáskört.

Párizs tehát község és megye egy személyben. De különleges jogi természete van, mint községnek és mint megyének egyaránt. Lényegesen különbözik a többi községektől annyiban, amennyiben területe járásokra oszlik s amennyiben Nagy Párizsnak, mint községnek polgármestere és helyettes polgármesterei nincsenek.

De lényegesen különbözik a többi megyéktől is; — mert járásainak élén nem járási főnökök, hanem polgármesterek állanak s a metropolis járásainak képviselőtestületeik nincsenek; — mert Szajna megye szervezetéből a modern francia megyének egyik legjellegzetesebb szerve, t. i. a megyei állandó választmány hiányzik; — s végül, mert Nagy Párizsnak, mint megyének trialisztikus szervezete van: Nagy Párizs legfelsőbb hatósága gyanánt ugyanis reprezentálás szempontjából a községi képviselőtestület elnöke, a rendészet szempontjából a rendőrségi megyefőnök, egyébként pedig a szajnai megyefőnök szerepel.¹⁾

*

A nagyvárossá való átalakulás nemcsak az önkormányzat hatáskörére és szervezetére, hanem az önkormányzat szerveinek a többi önkormányzati alakulatokhoz és az állam központi legfőbb szerveihez való viszonyára is kihat. Azok a változások azonban, amelyeket a nagyvárossá való átalakulás

¹⁾ *H. Berthélemy*: *Traité élémentaire de droit adm.* X. kiad., 225., 232. old. *W. B. Munro*: *The Gov. of european cities* 318., 336. old. *M. Hauriou* i. m. XI. kiad. 224—226. old.; *A. Guérard*: *L'Avénir de Paris* 332., 336. old.; *Dr. Wildner Ödön*: *Páris és Nagy-Páris. Városi Szemle* 1930. évf., 15., 23., 28., 29. old.

ezen a téren idéz elő, — más természetűek az egységes és az összetett államokban s ismét más természetűek azon egységes államokban, amelyek a falu és a város féle megkülönböztetést nem ismerik s más természetűek azon egységes államokban, amelyek ezt a megkülönböztetést ismerik.

A francia jog s az ennek hatása alatt álló egységes államok a községi önkormányzat szabályozásánál a községek egymásközötti egyenlőségéből indulnak ki. Az egyenlősítés szükségképen azzal a következménnyel jár, hogy kivétel nélkül minden község ugyanazon járási, illetve ugyanazon megyei szervek ellenőrzése és felügyelete alá tartozik. Hiába alakulnak tehát át a falusi jellegű községek városi jellegűekké s a közepes nagyságú városok nagyvárosokká, — ezen pusztán tényleges változások a községeknek a járásokhoz és a megyékhez való viszonyára befolyást egyáltalán nem gyakorolnak. Ettől a szabálytól a francia jog s az ennek hatása alatt álló egységes államok csak rendkívül ritka kivételképen térnek el. A francia jog pl. csak egyetlen egy ilyen kivételt ismer s ez a kivétel Párizs. De Párizs sem mint a megyei joghatóság alóli exemció jött létre; — hanem ellenkezőleg Szajna megye prefektusainak a hatásköre Párizsra is, a 21 megyei képviselővel kiegészített párizsi községi képviselőtestület hatásköre pedig Szajna megyére is kiterjesztetett; — s ezen az úton alakult ki Szajna megyének és ezen belül Párizsnak, mint községnek a többi megyék és községek szervezetétől eltérő különleges szervezete.

Azon államokban, amelyek a falu és a város közötti megkülönböztetést nem ismerik, — a nagyvárossá való átalakulás elsősorban és legfőképen az állam központi legfőbb szerveihez való viszonyt alakítja át, még pedig akképen, hogy a nagyvárost sokkal nagyobb kiterjedésű ellenőrzésnek és adminisztratív tutelának veti alá, mint a többi községeket. Rendkívüli jellemző e tekintetben a francia jog álláspontja. A francia törvényhozás, mint kimutattuk a községek és a megyék önállóságát minden egyes reform alkalmával fokozta, az állam központi legfőbb szerveinek a hatáskörét pedig fokozatosan csökkentette. Ezen az önkormányzatnak kedvező modern törvényekkel szemben Párizst és Szajna megyét illetőleg még mindig azon, ma már teljesen elavult törvények vannak érvényben, amelyeket a francia törvényhozás a XIX. század harmincas és hatvanas éveiben alkotott. Ezek szerint pedig Párizs és Szajna megye képviselőtestületeinek vajmi kevés önállóságuk van. Párizs képviselőtestülete ugyanis az 1837-iki törvény szerint mindössze két olyan határozatot hozhat, amelyet nem köteles jóváhagyás végett felterjeszteni a miniszterhez; egy 1867-iki törvény a jóváhagyás alá nem eső határozatok körét ugyan kiterjesztette, de csak látszólag, mert szerinte a jóváhagyást csak akkor lehet mellőzni, ha a képviselőtestület a megyefőnökkel egyetértve hozta meg az ő határozatát. Minthogy a megyefőnök vétója szükségképen az adminisztratív tutelát vonja maga után, — ma is szabály, hogy a párizsi községi képviselőtestület-

nek minden olyan határozatához, amely rendkívüli adók behozatalára, avagy kölcsönök felvételére vonatkozik, a törvényhozó hatalom jóváhagyására, — a költségvetést illetőleg pedig az államfő jóváhagyására van szükség; a többi határozatok, részint a megyefőnök vétója következtében, részint ettől függetlenül csak akkor hajthatók végre, ha őket a miniszter jóváhagyta. A jóváhagyás, mint szabály alól a határozatoknak mindössze két csoportja vetetik ki: az egyikbe a vagyon kezelése tárgyában hozott, a másikba pedig azon határozatok tartoznak, amelyek 9 évnél nem hosszabb időtartamú bérleti és 18 évnél nem hosszabb időtartamú haszonbérleti szerződések kötését rendelik el.

Ennél is kisebb az az önállóság, amely Szajna megye képviselőtestületét illeti meg.

A megyei képviselőtestület ugyanis megegyezik a párizsi községi képviselőtestülettel abban, hogy egy-két kivételtől eltekintve minden határozata adminisztratív tutela alá tartozik; de eltér tőle annyiban, amennyiben a párizsi községi képviselőtestület a saját kezdeményezésére pl. a tagok indítványai alapján is hozhat határozatot; a szajnai megyei képviselőtestület ellenben csak akkor, ha a kezdeményezés a megyefőnöktől indult ki. Szajna megyében tehát az utólagos jóváhagyáson kívül a megyefőnök előzetes jóváhagyására is szükség van.¹⁾

*

Azon egységes államokban, amelyek a községi önkormányzat szabályozásánál a falu és a város közötti megkülönböztetésből indulnak ki, az állami ellenőrzést és adminisztratív tutelát a nagyvárosokkal szemben épúgy ki lehet terjeszteni, mint a francia jog hatása alatt álló államokban. De mivel egyetlen egy állam sincs, amelyben a törvényhozás a főváros népe iránt akkora bizalmatlansággal viseltetnék, mint Franciaországban s mivel egyetlen egy főváros sincs, amely a nemzet sorsára oly nagy befolyást gyakorolt volna, mint Párizs, — az állami ellenőrzés és az adminisztratív tutela kiterjesztése egyetlen egy egységes államban sem ölt oly nagy arányokat, mint Franciaországban.

Amint a francia példából is kitűnik, — a kiterjesztés mérve, egyrészt a nagyvárosok multjától s másrészt attól függ, hogy mily mértékben központosítják a különböző államok az ő gazdasági, kulturális és politikai életüket, egy vagy több nagyvárosban? Mennél fontosabb szerepet játszottak a nagyvárosok államuk történelmében, s mennél inkább az ő területükön halmozódik össze mindannak a színe java, amit egy egész nemzet alkotott gazdasági és kulturális téren egyaránt, — annál nagyobb gondossággal és eréllyel kénytelenek az államok a nagyvárosokban felhalmozódott gazdasági és kulturális értékek felett őrködni s annál inkább kénytelenek a nagyvárosi

¹⁾ *H. Berthélemy*: i. m. 229—232. old. *W. B. Munro*: *The Gov. of eur. cities* 334. old.

önkormányzatot a közönségesnél szigorúbb ellenőrzésnek és adminisztratív tutelának alávetni.

Míg az ellenőrzés és az adminisztratív tutela kiterjesztése szempontjából az egységes államok két csoportja közt elvi ellentétek nincsenek, addig a nagyvárosoknak az egyéb önkormányzati alakulatokhoz való viszonya szempontjából már egy elvi jelentőségű ellentétre kell rámutatnunk.

Azon államok, amelyek a falusi és városi jellegű községek között különbséget tesznek s a városokat több egymástól lényegesen különböző kategóriába osztják be, — a városi jelleget jogilag azzal juttatják kifejezésre, hogy a falut a járásnak, a magasabb rendű várost pedig a megyének, illetve a grófságnak a joghatósága alól kiveszik. Ez az exempció azonban nemcsak negatív érezteti a hatását olyan formán, hogy a járási, a grófsági, illetve a megyei szervek hatásköre a városok megfelelő kategóriája felett megszűnik, hanem érezteti a hatását pozitíve is. Azt a hatáskört ugyanis, amelyet az exempció előtt a járás, a grófság, avagy a megye szervei töltöttek be, az exempció után is be kell tölteni; s mivel nem tölthetik be mások, mint az illető városnak a szervei, az exempció szükségkép azzal az eredménnyel jár, hogy a falusi községek sorából kivált községek városi járásokká, az ezek sorából is kinőtt városok pedig városi grófságokká, illetve városi törvényhatóságokká lesznek. Az utóbb említett kategóriába azonban rendszerint csak népesebbvárosok, Angliában pl. csak olyan városok juthatnak be, amelyekben anépesség száma elérte a 75.000-et. Minthogy a nagyvárosok népességszáma a különböző államok által a magasabb rendű városokra nézve előírt népességszámot mindenütt felülmúlja, — a nagyvárosok az egységes államok második csoportjában mindenütt kiválnak a grófságok, illetve a megyék joghatósága alól, — s vagy, mint közönséges városi grófságok, illetve városi törvényhatóságok szerepelnek, vagy pedig különleges természetű városi grófságokká, illetve városi törvényhatóságokká alakulnak át. Ilyen különleges természetű városi grófság pl. London, amely a többi városi grófságtól nemcsak szervezet és hatáskör, hanem a többi önkormányzati alakulathoz való viszony szempontjából is lényegesen különbözik.

London közigazgatása ugyanis oly roppant sok és nagyjelentőségű feladat megoldását teszi szükségessé, hogy az angol törvényhozás London területén az önkormányzati alakulatok egész sorozatát volt kénytelen létrehozni. Ezek pedig két csoportba foglalhatók össze. Az elsőbe azok tartoznak, amelyek összességükben egy ú. n. szövetséges várost alkotva, háromféle önkormányzati alakulatra válnak szét: s ezek a londoni city, a 28 fővárosi város és a londoni grófság. A második csoportba a szövetséges város szervezetéből kiszakított, de ugyanazon városi közigazgatás céljait szolgáló önkormányzati alakulatok tartoznak s ezek a székesfővárosi vízügyi és a székesfővárosi menhelyügyi tanácsok, valamint a londoni kikötő-

ügyi és a Themzé-t és a Lee-t szabályozó hatóságok, amelyekhez a szegényügyi közigazgatás reformját megelőzőleg még több, mint 130 önkormányzati alakulat járult, t. i. 31 szegényügyi gondnoki tanács és több, mint 100 plébániának a gyülekezetei.¹⁾ A második csoportba tartozó önkormányzati alakulatok ezidő szerint a londoni grófságtól teljesen függetlenül működnek s összefüggés köztük csak annyiban van, amennyiben tanácsaikban London grófság érdekeinek a képviselői is helyet foglalnak.

*

Ha az egységes államok után az összetett államokban tesszük vizsgálat tárgyává, hogy a nagyvárosoknak az állam központi legfőbb szerveihez és a többi önkormányzati alakulatokhoz való viszonya miképpen alakul, akkor éles megkülönböztetést kell tennünk, egyrészt az északamerikai egyesült államok s másrészt a Hitler korszak előtti német birodalom között.

Az Unió jogrendje a kormányhatósági ellenőrzést és adminisztratív tutelát eredetileg egyáltalán nem ismerte. De mennél inkább benépesedett az Unió területe s mennél inkább országos érdekké vált, hogy a helyhatósági önkormányzat szervei kifogástalanul működjenek, annál nagyobb terjedelmet öltött a kormányhatósági ellenőrzés és adminisztratív tutela az Unió területén is.²⁾

S mivel elsősorban és legfőképpen a nagy városok azok, amelyekben a közigazgatás jósága, tisztasága és eredményessége nemcsak helyi, de országos érdek is, — a kormányhatósági ellenőrzés és adminisztratív tutela is elsősorban és legfőképpen a nagyvárosokkal szemben alakult ki. S hogy mily nagy arányokat öltött, ennek igazolására csak egy, de rendkívül jellemző példát hozunk fel. Az Unió legnagyobb városában, t. i. Nagy New Yorkban 1,800.000 ember vesz részt a városi önkormányzat két legfontosabb végrehajtó szervének, t. i. a polgármesternek és a városi főszámvevőnek a választásában. De bármily nagy legyen a jelentősége annak, hogy e két főtisztviselő egy hatmilliós népességű nagyváros választói bizalmának a letéteményese, — ha működésük közben törvényt sértenek, vagy megsértik a város, illetve az állam közérdekeit, New York állam kormányzója védekezésük meghallgatása után e két főtisztviselő mindegyikét elmozdíthatja s határozatával szemben semmiféle jogorvoslatnak helye nincs.³⁾ S ugyanígy elmozdíthatja New York állam kormányzója New York város 13.000 főnyi rendőrségének a fejét, a polgármester által kinevezett rendőrségi főbiztost is.

¹⁾ W. B. Munro: i. m. 189. old. A székesfőváros vízügyi tanácsa 1378 □ km nagyságú terület lakosságát látja el ivóvízzel. A tanács 66 tagja közül 14-et a londoni grófság, 2—2-öt a londoni és a westminsteri cityk, — 1—1-et a 27 fővárosi város, a többi 21-et a Londonnal határos városok választják. Th. H. Reed: I. m. 358. old.

²⁾ W. B. Munro: The Gov. of the United States, 569. old.

³⁾ U. a.: The Gov. of american cities 452., 455., 456. old.

Ami a nagyvárosoknak a többi önkormányzati alakulatokhoz való viszonyát illeti, az amerikai jog a grófságok joghatósága alóli exemptiókból nem vonja le a következtetést minden irányban. Az amerikai városok exempciója ugyanis csak annyit jelent, hogy a város szervei a grófság szerveinek, mint ellenőrző és felügyelő hatóságoknak alárendelve nincsenek; de nem jelenti azt is, hogy a grófsági szervek hatáskörét a város területén a város saját szervei látják el. A grófságokból kivált nagyvárosok ennek következtében nem alakulnak át városi grófságokká, mint Angliában; — s területükön két egymástól teljesen független szervezet működik, t. i. egyrészt a városi s másrészt a grófsági szervezet. Sőt ott, ahol ugyanazon egy nagyváros több grófság területét öleli fel, mint pl. Nagy New York területén, a városi szervezeten kívül öt grófsági szervezet, — ugyanazon egy nagyváros területén tehát hat, egymástól független önkormányzati alakulat működik.

Minthogy az önkormányzati alakulatoknak ezen rendkívül költséges halmozását alig egy-két nagyváros területén szüntették meg, — ilyen ritka kivétel pl. San Franciskó, — az Unió területén még csak most indult meg az a fejlődés, amely a nagyvárosok teljes exempciója révén egy külön városi kategóriának, — Angliában pl. városi grófságoknak, Magyarországon városi törvényhatóságoknak a kialakulására vezet.¹⁾

S még inkább elűt az Unió joga Európának a közel multban legnagyobb összetett állama, t. i. a Hitler korszak előtti Németbirodalom jogától.

Amerikában a városok fejlődése oly nagy arányokat öltött, hogy Rhode Island állam pl. egyetlen egy nagyváros területévé kezd átalakulni.

Nagy New York város pedig három államnak, t. i. New Yorknak, New Jerseynek és Connecticut államoknak egymással határos részeit foglalja magában. De az amerikai jog valamint eltűri azt, hogy a területileg teljesen vagy túlnyomóan azonos grófságok és városok területén²⁾ grófsági és városi szervek egymás mellett működjenek, — ugyanúgy nem vonja le a következtetést minden irányban abból sem, hogy némely államának területe szinte teljesen egybe esik egy-egy nagyvárosnak a területével. — Rhode Island és New York államok területén pl. ma is fennáll a városi és az állami szervezet dualizmusa; s bár felmerültek olyan tervek, amelyek az állami és a városi szervezetet egybeolvasztani s ebből a célból Nagy New York városát egy külön tagállammá nyilvánítani akarták, — ezidő szerint az a körülmény, hogy Nagy New York városának területe azonos a vele határos tagállamok területének egy részével, mindössze egy külön ad hoc hatóságnak a kialakulását tudta maga után vonni. A Nagy New Yorki kikötő fejlesztése érdekében ugyanis New York és New Jersey államok szövet-

¹⁾ U. a.: Municipal Gov. 456., 457. old.

²⁾ Boston és Suffolk-grófság ol. 90%-a erejéig azonosak. W. B. Munro: Mun. Gov. 456. old.

keztek s egy az ő kormányzóik által kinevezett és ingyen szolgáló kikötői tanácsot hoztak létre, amelynek hatásköre New York városát is beleszámítva 3900 □ km. területen közel 8 millió emberre terjed ki.¹⁾

Az amerikai Unióval ellentétben Európának a közelmúltban még legnagyobb összetett államában, t. i. a Hitler korszak előtti Németbirodalomban a tételes jog a következő álláspontra helyezkedett.

Hamburg, Bréma és Lübeck, amelyek eredetileg kétkamarás szervezetű városi republikák voltak s az újkor elején a kétkamarás rendszert továbbra is megtartva, birodalmi szabad városokká alakultak át, — a német római birodalom feloszlása után, vagyis a XIX. század elején, mint államok szervezkedtek. Az állammá való szervezkedés azonban a városok alkotmányában semmiféle változást elő nem idézett. S ép ezért — bár Hamburg területén az anyavároson kívül 3 város és 28 falu, Bréma területén az anyavároson kívül 2 város és 14 falu s Lübeck területén az anyavároson kívül 36 falu terült el, — továbbra is minden hatalom az anyavárosok városi polgárságait s ezeknek a kétkamarás rendszer szerint szervezett kis- és nagytanácsait illette meg; a külvárosok és a falvak lakóinak politikai jogaik nem voltak. A régi városi alkotmányok a XIX. század közepe táján akkor szűntek meg úgy Hamburgban és Brémában, mint Lübeckben, amikor a városi polgárság előjogait és kiváltságait eltörölték; — amikor a városi polgárok szerepét az egymás közt egyenlő állampolgárok vették át; — s amikor a rendi alapokon felépült régi alkotmányokat Hamburgban, Brémában és Lübeckben egyaránt a jogegyenlőség elvén felépülő modern állami alkotmányok váltották fel. Ezen modern alkotmányok tervezői, városaik szervezésekor két megoldás közt választhattak. T. i. beolvaszthatták volna az anyavárosokat a megfelelő államokba, t. i. Hamburg, Bréma és Lübeck államokba, úgyhogy Hamburg, Bréma és Lübeck városoknak kizárólag állami szervezetük lett volna; — vagy pedig meghagyhatták volna az anyavárosokat városoknak úgy, hogy Hamburg, Bréma és Lübeck államok mindegyikének a területén két egymástól különböző szervezet, t. i. egy állami és egy anyavárosi szervezet működött volna.

A törvényhozások azonban e két megoldás egyikét sem fogadták el s egy harmadik közvetítő álláspontot iktattak törvénybe.

E szerint a külvárosok és a falvak mindegyike külön szervezkedett az állami törvényhozások által elfogadott városi, illetve falusi rendtartások szabályai szerint. Nagyobb jelentőségű eltérés e rendtartások közt mindössze két tekintetben volt. Hamburgban és Lübeckben ugyanis maga az állami törvényhozás szabályozta a külvárosok és a falvak alkotmányát; Brémában ellenben a két külváros maga dönthetett a felett, hogy az egy-, vagy pedig a kétkamarás rendszert választja-e? — A törvényhozás felhatalmazása alapján mindkét külváros a kétkamarás rendszert válasz-

¹⁾ Th. H. Reed i. m. 360. old.

totta. S ezenfelül Hamburg és Lübeck területén a külvárosokat és falvakat nem lehetett egy-egy magasabbrendű önkormányzati alakulattá, összefoglalni, illetve az ilyen alakulatoknak csak az embriói voltak meg; s ép ezért a külvárosok és a falvak feletti állami felügyeletet állami szervek, t. i. a szenátorok látták el, még pedig bizonyos ügyekben a városi és falusi községek kiküldöttjeinek a közreműködésével. — Bréma területén ellenben a 36 falusi község egy magasabbrendű önkormányzati alakulattá, t. i. porosz mintára, egy falusi járássá olvadt össze, s a falusi községek feletti állami felügyeletet a járási Ausschuss közreműködésével egy állami szerv, t. i. egy szenátor látta el.

Az anyavárosok — Hamburg, Bréma és Lübeck államok területén egyaránt külön váltak a megfelelő államtól s elvileg véve külön önálló községeket alkottak. De mivel e három állam lakosságának túlnyomóan nagyrésze az anyavárosokban, t. i. Hamburg, Bréma és Lübeck városokban lakott, — a törvényhozások feleslegesnek tartották, hogy a három anyaváros részére külön szervezetről gondoskodjanak. S ép ezért Hamburg anyaváros területén minden közfunkciót Hamburg államnak, Bréma és Lübeck anyavárosok területén minden közfunkciót Bréma és Lübeck államoknak a megfelelő szervei láttak el. Ez az oka, hogy bár Hamburg, Bréma és Lübeck egyaránt több községből állottak, még sem alkottak ú. n. területiális államokat, hanem mindegyik egyaránt az ú. n. városi államok sorába tartozott.

A világháború utáni reformok — a Hitler korszakot megelőzőleg — Hamburg, Bréma és Lübeck különleges jogi helyzetén a lényegét tekintve mit sem változtattak; a városi és az állami szervezet tehát azonosak maradtak; s változás csak annyiban állott be, amennyiben a szervezet — ugyanúgy — mint a németbirodalom többi államában — Hamburgban, Brémában és Lübeckben is — demokratikus alapokra helyeztetett; — az önkormányzat hatásköre pedig a birodalmi egység javára épúgy, mint a többi államokban, korlátoztatott.

Hamburgban, Brémában és Lübeckben — a Hitler korszakot megelőzőleg — egyaránt a kétkamarás szervezet volt érvényben.

A két kamara közül a nagytanács (t. i. a Bürgerschaft) Hamburgban 160, Brémában 120 és Lübeckben 80 nem teljesen ingyen szolgáló, hanem napidíjakkal kártalanított tagokból állott, akiket ugyanazon szelsőségesen demokratikus aktív és passzív választói jog alapján választottak, mint a birodalom többi államaiban. A választottak megbízatása 3 esztendőre szólt.

A kistanács a nagytanácsot fel nem oszthatta; a felosztást vagy a nagytanács önmaga mondta ki, mint Hamburgban és Lübeckben; — vagy pedig kimondta a választóközönség többsége, a választók $\frac{1}{5}$ -ének, illetve a kistanácsnak és a nagytanács tagjai egyharmadának a kezdeményezése alapján.

A kistanács az ú. n. szenátus Hamburgban 15, Brémában 14, Lübeckben pedig 12 tagból állott, akiket a legalább egy év óta német állampolgárságra szert tett és 30-ik évüket betöltött férfiak sorából kvalifikációra és foglalkozásra való tekintet nélkül, pusztán a személyük iránti bizalom alapján a nagytanács választott. A választóhatóságot Bréma és Lübeck törvényei azokra korlátozták, akik legalább egy éve az ő területükön laktak. Hamburg törvényei ellenben semmiféle ilyen megszorítást nem tettek úgy, hogy a hamburgi szenátus tagjaivá szükség esetén a más német államok területén lakó németeket is meglehetett választani. A kistanács tagjai kaptak ugyan fizetést, sőt nyugdíjat is;¹⁾ — de mivel állásaik bizalmi állások jellegével bírtak, épúgy nem voltak hivatalnokok, mint nálunk a miniszterek; — megbízatásuk ennek következtében nem határozott, hanem határozatlan időre szólt s az egyes szenátorok, illetve az ő összességük t. i. a szenátus nyomban kötelesek voltak lemondani, mihielyt a nagytanács a szenátorok valamelyikét, illetve az egész szenátust leszavazta s ezzel bizalmát tőlük megvonta. Az állami és a városi szervezet egybeolvadása tehát azzal a következménnyel járt, hogy míg Európának és Amerikának az államok sorába fel nem emelkedő összes többi városaiban a hivatalnoki, illetve a prezidenciális kormányzás szabályai, — addig Hamburgban, Brémában és Lübeckben, mint városi államokban a parlamentáris kormányzás szabályai érvényesültek. De mivel a szenátusok nemcsak állami, hanem városi szervek is voltak, — a törvényhozások a túlságosan gyakori kormányváltásokat megakadályozni iparkodtak. — Ezért rendelkeztek akképen, hogy a szenátorok leszavaztatásuk esetén sem kötelesek lemondani akkor, ha Brémában a nagytanács $\frac{1}{3}$ része, Hamburgban és Lübeckben pedig a kistanács népszavazást követelnek s ha a választóközönség többsége a népszavazás eredményeképp a leszavazott szenátoroknak bizalmat szavaz.

A nagy- és a kistanács a városi államokban kettős hatáskört látott el. A nagytanácsok ugyanis majd, mint Hamburg, Bréma és Lübeck államok parlamentjei szerepeltek s ez esetben ugyanazon állami ügyekben hozhattak határozatokat, mint a Németbirodalom bármely tagállamának, pl. Poroszországnak a parlamentje; majd pedig, mint városi képviselőtestület szerepeltek s ez esetben hatáskörük ugyanaz volt, mint bármely más nagyobb város képviselőtestületéé.

S ugyanígy kettős hatáskörük volt a kistanácsoknak is. A kistanácsok ugyanis majd mint Hamburg, Bréma és Lübeck államok minisztériumai, majd mint városi magisztrátusok szerepeltek s a minisztériumok illetve a városi magisztrátusok hatáskörét töltötték be. Eltérés csak annyiban volt,

¹⁾ Brémában csak azon szenátorok kaphattak fizetést és nyugdíjat, akiknél a közfunkciók ellátása az ő főfoglalkozásuk gyanánt szerepel. A 12 tanácsos közül 5-nél a közfunkciók ellátása csak mellékfoglalkozás lehetett; — ép ezért állásaiknak nobile officium jellege volt.

hogy míg Lübeckben a nagytanács határozatot csakis a kistanáccsal egyetértésben hozhatott, az utóbbi tehát nemcsak minisztérium, hanem felsőház is volt, — addig Hamburgban és Brémában a kistanácsot csak vétő jog illette meg, a kistanács tehát nem a felsőháznak, hanem az államfőnek a jogkörét töltötte be.

A kistanács Hamburgban és Brémában 2—2, Lübeckben 1 polgármestert választott, Hamburgban egy s Lübeckben két esztendőre, — Brémában pedig a kistanács mandátumának időtartamára, tehát rendszerint 3 esztendőre. A polgármesterek azonban, illetve Hamburgban az első polgármester nem mint államfők, hanem csakis mint a kistanácsok elnökei szerepeltek s teljesen háttérbe szorultak a kistanácsok, mint testületi szervek mellett. A közigazgatás irányítása és ellenőrzése ugyanis nem a polgármester, hanem a kistanács hatáskörébe tartozott.

Maga a közigazgatási szervezet ügyágak szerint tagozódott s minden egyes ügyág élén egy esetleg több szenátor állt, ezeknek pedig ú. n. deputációk voltak alárendelve.

A deputációk összetétele az ügyágak természetéhez alkalmazkodott. Míg ugyanis az állami közigazgatás egyes ágainak, pl. a hadügyi és az igazságügyi közigazgatásnak az élén kizárólag szenátorokból, illetve hivatalnokokból összetett deputációk állottak, — addig a városi közigazgatás irányításába és ellenőrzésébe a választópolgárokat, mint ingyen szolgáló laikus elemeket is bevonták úgy, hogy a városi önkormányzat terén részint ingyen szolgáló laikusokból, részint szenátorokból és hivatalnokokból álló ú. n. vegyes deputációk működtek.

A városi és az állami szervezet azonossága azzal a sajátságos következménnyel járt, hogy az állami felügyelet tárgytalanná lett egyszerűen azért, mert önmagát senki sem ellenőrizheti. Ezt a fogyatékkosságot Hamburg, Bréma és Lübeck törvényhozásai akképen próbálták ellensúlyozni, hogy nagyobb befolyást biztosítottak a választóközönség számára. A választóközönség ugyanis — mint láttuk — a nagytanácsot feloszlathatta, — a kistanácsnak pedig bizalmat szavazhatott s ezen a réven olyan szenátust is visszatarthatott, amellyel szemben a nagytanács bizalmatlansággal viseltetett.¹⁾

¹⁾ *Bollmann*: *Hansestädte Handwb. der Kommunal wissenschaften* Erg. B. I. k., 580—584. old.

TARTALOMJEGYZÉK.

	Oldal
Előszó	3
A modern önkormányzat angol rendszere	6
A falusi községek önkormányzata	6
A kis- és nagyközségek szervezete	10
A kis- és nagyközségek hatásköre	13
A háztartással kapcsolatos funkciók	15
Az önadóztatás angol rendszere	16
Kölcsönök	22
Adoptív törvények	23
A falusi járások önkormányzata	24
A falusi járási tanács szervezete és hatásköre	26
A grófsági önkormányzat	28
Az új adminisztratív grófságok	31
A grófsági önkormányzat szervezete	32
A grófsági tanács összetétele	33
A grófsági tanács hatásköre	35
A háztartással kapcsolatos funkciók	44
A dotációs rendszer	45
Az 1929-iki reform	47
A formula segély	49
Az angol grófsági tanács kettős hatásköre	52
Bizottsági rendszer	53
Hivatalnoki kar	55
Az önkormányzati alakulatoknak a törvényhozó hatalomhoz, egymáshoz és az állam kormányzó és bírói szerveihez való viszonya	56
A törvényhozói ellenőrzés	57
A parlamenti ellenőrzés	62
Az adminisztratív ellenőrzés három ága	63
Az általános ellenőrzés	71
A pénzügyi ellenőrzés	72
Az adminisztratív tutela	74
A rendes bírói ellenőrzés	76
Az önkormányzat angol szársz rendszerének amerikai változatai	83
Az önkormányzat szabályozásának alkotmányjogi korlátozásai	84
A különleges kiváltságlevelek rendszere	86
Az általános érvényű kiváltságlevelek rendszere	87

	Oldal
A kompromisszumos rendszer	89
A home rule rendszer	89
Az adoptív kiváltságlevelek rendszere.....	91
A grófsági önkormányzat szabályozásának rendszerei	92
Eltérések az önkormányzatnak a Hitler-korszak előtti német szabályozása és az amerikai szabályozás között	92
A falusi községek és a grófságok önkormányzata	94
A túlnyomóan csak falusi önkormányzatot ismerő államok	94
A túlnyomóan csak grófsági önkormányzatot ismerő államok	97
A vegyes rendszert követő államok.....	98
A városi önkormányzat. Az amerikai városok osztályozása.....	105
A városi önkormányzat kialakulásának korszakai	107
Első korszak	108
Második korszak	110
Harmadik korszak	112
Negyedik korszak	116
A városok fellendülésének hatása az önkormányzattal foglalkozó elméletekre s a tételes törvények alkotására	117
A választóközönség hivatása; — anyagi és alaki választói jog.....	119
A kezdeményezés joga	120
A referendum	120
A visszahívás joga	121
A jelölés különböző rendszerei	122
Szervezet és a városi tisztviselők közhivatalnoki joga	124
a) A törvényhozó hatalom szervezete	124
b) A végrehajtó hatalom szervezete	129
Polgármester	130
Ügyosztályok	131
c) Közhivatalnoki jog	135
A tisztviselői állások betöltése	136
Zsákmányrendszer	136
Versenyvizsgálati rendszer	137
Javadalmazás	139
Nyugdíjazás	139
Szervezkedés és munkabeszüntetés	139
Fegyelmezés és vagyonjogi felelősség	140
Hatáskör	141
A hatáskörbe tartozó funkciók osztályozása	143
Közigazgatási hatáskör	148
Szabályrendeletalkotás	149
Szervezés	150
A háztartással kapcsolatos funkciók	151
A törvényhozó és a végrehajtó hatalmak közti viszony alakulása	152
A hatalmak egyensúlyán felépülő rendszer	153
A végrehajtóhatalom túlsúlyán felépülő rendszer	153
Az igazgatósági rendszer	154
A vezérigazgatói rendszer.....	157

	Oldal
<i>Az önkormányzati alakulatoknak egymáshoz és az állami szervekhez való viszonya</i>	161
Adminisztratív ellenőrzés	162
Üzemek ellenőrzése	163
A törvényhozói ellenőrzés	165
Bírói ellenőrzés	166
<i>A nagyvárosok önkormányzata</i>	167
Közönséges nagyvárosok, Székvárosok, Székesfővárosok, Metropolisok	170
A hatáskör csorbulása a nagyvárosoknál	175
Washington	176
A hatáskör bővülése a nagyvárosoknál	178
Bekebelezések	183
A szervezet módosulása a nagyvárosokban	186
Washington	188
<i>I. Érdekszövetségi alapon szervezett városok</i>	190
London	190
Nagy-Berlin	191
<i>II. Szövetséges nagyvárosok</i>	193
London	193
<i>III. Formailag szövetséges, lényegileg egységes nagyvárosok</i>	198
Nagy-Berlin	199
Nagy-New York-city	202
<i>IV. Formailag és lényegileg egyaránt egységes városok</i>	208
Páris	208
<i>A nagyvárosok szerveinek a többi önkormányzati alakulatokhoz és az állam központi legfőbb szerveihez való viszonya egységes államokban</i>	215
Ugyanez összetett államokban	219
a) Az Unióban	219
b) A német birodalomban	221
Hamburg, Bréma és Lübeck	222

