

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: DR. ILLYEFALVI L. LAJOS

ÖNKORMÁNYZAT AZ ÉSZAKAMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

ÍRTA:

DR. EREKY ISTVÁN

73. KÖTET

2. SZÁM

KIADJA: BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS STATISZTIKAI HIVATALA

Ara 5 pengő



Stat.
0. 997. 73.

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: DR. ILLYEFALVI L. LAJOS

ÖNKORMÁNYZAT AZ ÉSZAKAMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

ÍRTA:

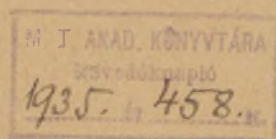
DR. EREKY ISTVÁN

BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS HÁZINYOMDÁJA

300353

TARTALOMJEGYZÉK.

	Oldal
Bevezetés	3
A falusi községek és a grófságok önkormányzata	14
A városi önkormányzat. Az amerikai városok osztályozása	26
A városi önkormányzat kialakulásának korszakai	28
A választóközönség hivatása ; alaki és anyagi választói jog	40
Szervezet s a városi tisztviselők közhivatalnoki joga	46
a) A törvényhozó hatalom szervezete	46
b) A végrehajtóhatalom szervezete	50
c) A közhivatalnoki jog	57
Hatáskör	63
Az önkormányzati alakulatoknak egymáshoz s az állami szervekhez való viszonya	82



Bevezetés.

Valamint az önkormányzat európai kontinentális rendszerének, ugyanúgy az angolszász rendszernek is két ágazata van; — az egyik egy egységes államban alakult ki, t. i. Angliában, a másik egy összetett államban, t. i. az Északamerikai 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 Unio területén az állami egység hiányának szükségképi következménye gyanánt a közigazgatási jogi önkormányzat mellett egy másfajta, 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, épúgy önmaguk szabályozzák a közigazgatási jog körébe tartozó alsóbbrendű önkormányzatot, amint ezt a nemzeti egység megvalósítása előtt 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 *particularismus* jellemzi. Sőt az Unió területén a particularismus 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 territorium s a columbiai 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 önkormány-



zatánál *nagyobb* arányokat, mert mindegyikük *város* és *állam* volt egyaránt, addig az amerikai jog csak egy ilyen városi jogterületet ismer s ennek, t. i. a columbiai kerületnek, illetve a vele azonos Washington székvárosnak a különállása nem abban nyilvánul meg, hogy a többi városnál *nagyobb terjedelmű önkormányzata* volna, hanem ép ellenkezőleg abban, hogy *önkormányzata egyáltalán nincs*. Ez a sajátságos különállás az oka annak, hogy Washington város szervezetét, szerveinek hatáskörét és az Unióhoz és a tagállamokhoz való viszonyát nem itt, hanem a nagyvárosokról szóló részben fogjuk ismertetni.

Ami az egyes tagállamok területén kialakult közigazgatási önkormányzatot illeti, — valamint a régi németbirodalmi alkotmány és az egyes tagállamok alkotmányai tartalmaztak, ugyanúgy az amerikai Uniónak és az ő tagállamainak az alkotmányai is tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyekről a tagállamok törvényhozásai az önkormányzatra vonatkozó törvények alkotásakor alkotmánysértés 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 felvettek.¹⁾ 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 következőképp a tagállamok törvényhozói hatáskörének a megcsonkítására 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 törvényhozások által tiszteletben tartandó alapjogot²⁾ 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

¹⁾ V. ö. dr. Ereky I.: Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata I. k. 279—283. old.

²⁾ 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 Barnes v. The C District of Columbia esetben a szövegben jelzett álláspontra helyezkedett. Th. H. Reed: Municipal Government in the United States 144. old.

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 indokolásában az Únió egyik legnagyobb jogi szaktektintélye 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 megcsonkíthatja és ellenőrzésnek vetheti őket alá.« »S ha csak az alkotmánynak valamely korlátozó rendelkezéséből az ellenkező következtetést levonni nem lehetne, 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 mégsem járhatnak el teljesen úgy, amint nekik tetszik. Bizonyos korlátokat kötelesek tiszteletben tartani s ezek kétfélék.

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

Az Únió 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 törvényelőtti egyenlőség elvét megsérteni nem szabad stb. Minthogy ezen tilalmak az Únió és a tagállamok törvényhozásait egyaránt kötelezik, sem az Únió, 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 alkotmányellenessé nyilváníthatják, amely az önkormányzati alakulatokat kártérítés nélküli kisajátításra, vagy pedig arra jogosítaná fel, hogy az ipar-engedélyek osztogatásánál állampolgár és állampolgár között különbséget tegyenek s ezen a réven a törvényelőtti egyenlőség elvét, illetve bármely más állampolgári alapjogot megsértsenek.

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

Míg az Únió 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 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, épúgy *kiváltságlevélre* van szükség, mint az angol jog szerint. De míg az angol városok az ő kiváltságleveleiket az uralkodótól kapják, addig az amerikai Únió területén a kiváltságlevelek osztogatása a tagállamok törvényhozásainak a 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 megvolt az a nagy előnye, hogy a törvényhozás a városok szervezetét, az egyes szervek hatáskörét s az állami szervekhez 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 biztosítékai-val bátyázott körül. Ez a kvázi 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

¹⁾ Th. H. Reed: i. m. 139. old.

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 levő választói jog alapján a városi választások alkalmával győzni nem tudott, az országos választások alkalmával ellenben többségre tett szert, akkor a saját városunkban 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 szabályok 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 fizetésemelést 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, de 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 eszközöltek ki koncessziókat a város akarata ellenére oly feltételekkel, mint amilyenek az ő érdekeiknek megfelelték 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 Únió 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 korlátozzák.

¹⁾ V. ö. W. B. Munro: The Government of the United States 579. old. — The Government of American cities 73. 74. old.

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 háromnegyedrésze 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 legalábbis átmenetileg lehetetlenné tette. De egy rendkívül nagy fogyatkozása volt, amelyre 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 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 Északamerikai Egyesült Államok törvényhozásai e két megoldás egyikét sem fogadták el s a városok szervezetének és hatáskörének a legapróbb részleteit is az általános érvényű kiváltságlevelekben szabályozták. Ennek az lett a következménye, hogy a kis városok 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 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 például, hogy minden olyan város, amelynek a népessége 100.000-en felül van, grófsági székhelyül szolgál,

¹⁾ Ohioan 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.

hajózható folyam partján fekszik stb., a városok második vagy harmadik osztályába tartozik. S ha a különleges helyi viszonyokat figyelembe akarták venni, akkor nem egy név szerint 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 viszonyok figyelembevételéről volt szó, vagyis közel ötven éven át nem gördítettek akadályokat a tagállamok törvényhozásainak illetén eljárása elé. Midőn azonban ezt az eljárást visszaélések céljaira kezdték felhasználni, 1902-ben az egész eljárást az alkotmány kijátszására irányuló alkotmányellenes 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 sorozata a népesség száma szerint osztályokba s egyrészt lehetővé tette, hogy a törvényhozás a különböző osztályok részére különböző, de mégis általános érvényű kiváltságleveleket állapítson meg s másrészt megengedte helyi törvények alkotását is, azzal a megszorítással, hogy a helyi törvények csak akkor léphetnek életbe, ha velük szemben az érdekelt város a vétőjogot nem alkalmazza, vagyis ha őket az érdekelt város választóközönsége 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 tudnak életbe lépni a szükséges számban azért, mert az alkotmányok a városok részére a helyi törvényekkel szemben — mint láttuk — vétőjogot biztosítottak, a vétőjog 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 megvolt erre a hajlandóság — a figyelembevételt a kormányzók, illetve az érdekelt városok vétőjoga akadályozta meg.

4. Tizenhat állam alkotmánya tehát egy más rendszert próbált alkalmazni s kimondotta, hogy amely város az ő kiváltságlevelével meg van elé-

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

gedve, 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: Coloradoban például 5, Washingtonban 25%-a, más államokban a városi tanács, Minnesotában pedig a kerületi törvényszék bírái terjeszthették a választóközönség 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 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 vétőjogát gyakorolhassa. Ezen államokban tehát a választók többségének beleegyezésén kívül a *törvényhozás*, illetve a *kormányzó hozzájárulását* is ki kell eszközölni. Az önkormányzatnak 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 ugyanis 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 választó közönség 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 módosításaik az egyes államok törvényhozásait oly rengeteg munkával terhelik meg. Massachusetts törvényhozása például 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 24 év alatt

¹⁾ Az arányszám 25 és 54% közt váltakozik.

8565 oldalra terjedő 4167 törvényt alkotott, vagyis majdnem kétszerannyi helyiérdekű törvényt tett közzé, mint országos érdekűt.¹⁾

S hozzájárul ehhez az a sajátságos 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 város kiváltságlevele is 60 nyomtatott oldalra terjed, a legnagyobb pedig tudniillik New Yorké egy 1478 oldalas kötetet tesz ki.²⁾

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 előrebecsátása 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 bizza.

Ez pedig nemcsak azért előnyös, mert minden város figyelembe veheti a saját különleges viszonyait, hanem előnyös a város lakosságának politikai nevelése szempontjából is. Mielőtt tudniillik 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 réven 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

¹⁾ Th. H. Reed: i. m. 140. old.

²⁾ W. B. Munro: Municipal Government and administration I. k., 192. old.

ügyeket egymástól elhatárolni csak tételes jogi alapon lehet: — az idevágó jogszabályok azonban annyira bonyolultak, hogy a home rule rendszerű kiváltságglevek alkotói nagyon könnyen tévedhetnek s helyi érdekű ügyekként 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 kiváltságglevek megalkotását a bírói jogvédelem lehetősége következtében az érdekeikben sértettek részéről rendszerint a perek egész áradata követi.¹⁾

S ezenfelül, nagy hátránya a home rule rendszernek, hogy nagyon sok és túlságosan radikális kísérletezést tesz lehetővé a helyi politikusok részéről.

5. Ezen hátrányokat akarta kiküszöbölni az önkormányzat szabályozásának ötödik módozata, tudniillik az adoptív kiváltságglevek rendszere. E szerint az egyes tagállamok törvényhozásai — 1914-ben pl. New York állam törvényhozása a három legnagyobb város kivételével a többi város részére, — Massachusset, Észak Carolina, Virginia s némely más állam törvényhozásai pedig a városok összessége részére több olyan kiváltságglevet iktattak törvénybe, amelyek mindegyike a városi önkormányzatnak egy-egy típusát szabályozta s az egyes városokra bízta annak az eldöntését, hogy e különböző kiváltságglevek közül melyiket akarják mint az ő viszonyaiknak legmegfelelőbbet elfogadni?

Teljesen kielégítőnek ezt a rendszert sem lehet tekinteni; de a mellett hogy lehetővé teszi, a különleges helyi viszonyok figyelembevételét, a home rule rendszerrel szemben kétségtelenül nagy előnye, 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 a fent ismertetett öt rendszer közül ma is a legrégebbi és legkevésbé 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*

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

²⁾ V. ö. W. B. Munro: The Government of the Unites States. 101. old. 579—584. Ugyanaz: The government of american cities. I. k. 73—91. old. Ugyanaz: Municipal Government and administration. I. k. 175—196. old. Th. H. Reed: i. m. 125., 145—160. old.

helyi törvények szabályozzák. A szabályozásnak ez a módja azonban a grófságokban épűgy 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 meglevő 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 vétőjogot 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 bízzák s ezen a réven az önkormányzat szabályozásának home rule rendszerét a grófságokra is kiterjesztik.¹⁾

*

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.

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 szükségképen 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 tudniillik a tagállamok törvényhozásainak hatáskörét az Únió alkotmánya szorítja korlátok közé, ezt a korlátozást arra a körülménre kell visszavezetnünk, hogy az alkotmány felett örködni hivatott bíróságok, minden olyan törvényt alkotmányellenessé nyilváníthatnak, amely az állampolgári alapjogokba ütközik illetve azoknak az önkormányzati alakulatok által való megsértését lehetővé teszi.

Amennyiben pedig a korlátozások az egyes tagállamok alkotmányai-ban 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 alakulatokra bízták; majd pedig meghagyták

¹⁾ W. B. Munro: The Government of the United States. 637. old.

az önkormányzat szabályozását a tagállamok törvényhozásainak hatáskörében, de azzal, hogy törvényeik kötelező, erőre csak akkor tehetnek szert, ha őket az önkormányzati alakulatok elfogadják. E különböző korlátozások mindegyike a tagállamok törvényhozásainak a visszaélései ellen irányult s azt a célt szolgálta, hogy az önkormányzat szabályozásából kiküszöbölje a pártpolitikát.

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 Únió 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 Únió államaiban s a kísérletek eredményeképp az önkormányzatnak több változata alakult ki az északamerikai Únió területén, mint a földkerekség összes többi államai-ban együttvéve.¹⁾

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 össze foglalják magasabbrendű önkormányzati alakulatokká tudniillik grófságokká, illetve megyékké, mint Angliában, Magyarországon és Franciaországon s járásokká és tartományokká, mint Poroszországban, addig az amerikai Únió területén a falusi és a grófsági önkormányzat *ily általánosan* elterjedni nem tudott.

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

I. Az *első csoportba* Új-Anglia 6 állama tudniillik eredetileg New Hampshire, Massachusset, Rhode Island és Connecticut 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 államaiban a grófságoknak vagy egyáltalán nincs önkormányzatuk, vagy pedig van, de szinte teljesen eltörpül 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,

¹⁾ Munro szerint 1880-tól fogva több mint ötven éven át az Egyesült Államok szerepeltek a földkerekség leglázasabban kísérletező önkormányzati laboratóriuma gyanánt. W. B. Munro: The Gov. of. amer. cities. 21. 256. Ugyanaz: The Gov. of. the Unit St. 567. old.

akik már szülőházájukban is hozzászoktak ahhoz, hogy a plébániai kerületek önkormányzata révén a közügyek intézésében részt vegyenek. Minthogy olyan területeket szálltak meg, ahol a földet önmaguk is meg tudták 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 legkezdetelesebb módon szervezkedett. A közügyekben való határozathozatal ugyanis a felnőtt férfiak *összeségét*, vagyis az *ösgyűlés* jellegével bíró falusi *gyülekezetet* illette meg; a végrehajtás és a folyó ügyek intézése pedig megoszlott egyrészt a 3—7 tagból álló *végrehajtó választmány* között, amelynek tagjait az úgynevezett selectmen-eket, vagyis választmányi tagokat egytől-egyig a gyülekezet választotta; s megoszlott másrészt a falusi község tisztviselői tudniillik a jegyző az assessorok, az adó kivetők és adószedők közege, a pénztárosok, az útmesterek, 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 egybevetjük, akkor kitűnik, hogy az új angliai falu önkormányzata az angol rendszert követte annyiban, amennyiben az észak-amerikai falu épűgy nélkülözöte 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. Ez 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⁾

¹⁾ V. ö. dr. Ereký I.: Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata. 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. Jules Lespes: Le gouvernement local aux États Unis 19., 20., 86. old.

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 illuzóriszá tette; — amikor pl. Bostonban 1820 táján a lakosság száma már 40.000-re, a gyülekezet tagjainak a száma pedig 6—7000-re emelkedett.¹⁾ Az ösgyűlésekhez való ragaszkodásnak a 19. 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 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.

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

Újanglia területén a falusi község alapszerve gyanánt ma is a választók összessége, tehát egy ösgyűlés jellegével bíró falusi gyülekezet szerepel. A gyülekezet — épúgy, mint a 17. században — a saját maga által választott moderátor elnöklete alatt évente egyszer, t. i. húsvétkor tartja az *ő rendes* közgyűlését, s ezenkívül 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.²⁾

A gyülekezet hatásköre ugyanúgy két részre, t. i. a magánjogi és közjogi alapokon nyugvó hatáskörré, s az utóbbi ugyanúgy közigazgatási és kormányzati funkciókra válik szét s a közigazgatási hatáskört a taxatív felsorolás rendszere alapján ugyanúgy a törvényhozás szabályozza, mint a mai Anglia

¹⁾ W. B. Munro: The Government of American cities. 22. old.

²⁾ James Bryce: La République américaine. II. k. 248—251. old.

falusi községeiben. De van egy lényeges eltérés. Míg a mai angol falusi községek magánjogilag és közjogilag *egyaránt* jogi személyek, addig az újangliai falunak a 19. század elejétől fogva megvan 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 újangliai falunak ugyanis a tételes jog rendelkezései 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 épúgy csak *területi egysége* az állami közigazgatásnak, mint ahogy a törvényszékek is csak területi egységei az igazságszolgáltatásnak.¹⁾ 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 újangliai falunak jelenlegi önkormányzatát a szabadságharc előtti önkormányzatával egybevetjük, akkor mindössze egy, de rendkívül jellemző változást állapíthatunk meg. Bármennyire háttérbe szorul a falu a város mellett, a jogi személyiség irányában való fejlődés megindult, az újangliai falu magánjogilag már jogi személy s csak idő kérdése, hogy mikor alakul át közjogilag is jogi személlyé?²⁾

*

Újanglia államainak területén a közigazgatás teendőit eredetileg részint az állam, részint a falusi községek látták el. Ez alól a szabály alól a későbbi fejlődés folyamán csak az igazságügyi közigazgatás vétetett ki, amelynek teendőit a XVIII. században Újanglia államai is grófsági szervek hatáskörébe utalták. Bár a grófságok hatáskörét a XIX. század folyamán kiterjeszteni iparkodtak, — Újanglia közigazgatását a grófsági önkormányzat rovására ma is a falusi és a városi önkormányzat túlsúlya jellemzi. Újanglia államaiban u. is a grófságok hatásköre ma is csak a bírósági épületek és fogházak karbantartására, a községeket összekötő utaknak és ezek hídjainak a megépítésére és fenntartására s engedélyek adományozására szorítkozik s magukra a községekre csak annyiban terjed ki, amennyiben a grófságok

¹⁾ F. J. Goodnow: Comparative administrative Law. I. k. 174., 175. old.

²⁾ V. ö. J. Lespes: i. m. 87., 179. old.

a grófsági közigazgatás költségeit előirányozhatják s a költségek fedezése céljából a községekre adót vehetnek ki.¹⁾

A grófságok szervei még sokkal inkább állami szervezeteknek tűnnek fel, mint a falusi szervek. A falusi községeknek ugyanis van egy ösgyűlés jellegű alapszervük s a falusi önkormányzat összes egyedi és testületi szerveit az állam részére ugyan, de ez az alapszerv t. i. a gyülekezet választja. A grófságoknak ellenben sem ilyen ösgyűlés jellegű alapszerveik, sem képviselő-testületeik nincsenek. A legtöbb új angliai állam grófságainak csak három-három grófsági biztosból álló County Boardjaik vannak. S a biztosokat mindössze három államban választják — de nem a grófságok, hanem az állam részére — a grófságok választó közönségei. Rhode Islandban és Connecticutban már nem ezek, hanem az állam törvényhozó testületei választják őket, még pedig minden évben egyet-egyet három esztendőre; Vermont állam területén pedig a grófságoknak még biztosaik sincsenek s hatáskörüket a grófsági törvényszékek kisegítő bírái látják el.²⁾ Ellentétben a falusi gyülekezetek 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 teljesen hiányzott, addig egy másik államcsoportban t. i. a déli államokhoz tartozó Georgiában, Virginiában 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 sajátos ellentét is a történelmi fejlődésben gyökeredzik. A négy déli állam területén ugyanis gyarmatosok gyanánt olyan — valamikor az előkelőbb társadalmi osztályokhoz tartozott — kalandorok telepedtek le, akik szülőhazájukban t. i. Angliában a falusi községek önkormányzatában egyáltalán nem vettek részt. S letelepültek békés természetű indiánok által lakott olyan területeken, ahol a nagy forráság 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 Észak Angliában, hanem minden gyarmatos egy-egy külön tanyát alapított, amely a szomszédos tanyáktól több mérföldnyi távolságra terült el s a későbbi fejlődés folyamán *nagybirtokká* alakult át. A letelepedés ilyen módja vontja maga után, hogy a déli államokban egy arisztokratikus érzelmektől áthatott félig feudális társadalom keletkezett s

¹⁾ J. Bryce: i. m. II. k. 253. old.

²⁾ U. o. 35., 36. Fr. J. Goodnow: i. m. I. k. 186—187. old.

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 értéktelenné váltak, mint a select 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 kormányzói nevezték ki.¹⁾

III. Az új angliai és a déli államok közti ellentétet a központi államok t. i. New-Jersey, Pennsylvania, Delaware, Mairyland 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 — úgymint 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 ú. n. 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 területén 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 következésképp a falu legfontosabb alapszerve, 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 tisztviselőkön 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*

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

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 sűrű népességű 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 mint-hogy a választott biztosok csakhamar a békebírák egész közigazgatási és kormányzati hatáskörét magukhoz ragadták, Pennsylvánia területén alakult ki 1695 táján a grófsági önkormányzatnak 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, tulajdonképpen 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 *ki-méritő 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 legtöbbszörre a közigazgatás 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 falusi községek közötti szétosztását; az utak és hidak építését és fenntartását; az elemi iskolák létesítését és fenntartását s a szegényügyet.

Ami pedig a kormányzati hatáskört illeti, éles megkülönböztetést kell tennünk egyrészt a biztosi s 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 eltéréstől eltekintve, mindkét fajta grófság kormányzati funkciói azonosak. Egyetlen egy funkciójuk van, amelynek gyakorlása

szempontjából a grófságok az európai államok hasonló alakulataitól s egyes ritka kivételtől eltekintve, az amerikai városoktól is eltérnek. Míg t. i. emezekben más szerv látja a költségvetés megállapításának és az önadóztatásnak 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 végrehajtó szervei gyanánt a grófság tisztviselői szerepelnek, akiket minden kvalifikációtól eltekintve, közvetlenül a nép, vagyis közvetlenül a grófság választói választanak, még pedig a spoil systemnek megfelelően. A választásokon győztes párt ugyanis a tisztviselői állásokat *zsákmánynak* tekinti s a legyőzött párt tisztviselőit elmozdítva, a megüresedett állásokat a saját párthívei közt osztja szét.

Az ekképen megválasztott tisztviselőknek fizetésük rendszerint nincs, s kész kiadásait az Európában már rég elavult sportula-rendszer 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 vagyoni 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 a hatásukat.

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 értek. 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 népsűrűségnek egy bizonyos fokát eléri, New York állam területén pl. mihelyt 1 négyzetmérföldnyi területen legalább 300 ember lakik, rögtön kiváltságlevélért folyamodhatnak a törvényhozáshoz, behozhatják a népképviseleti rendszert s a falusi községek sorából kiválva, vagy *mezővárosokká* vagy *városokká*, de mindkét esetben *teljes jogú* munici-

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

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

pális korporációkká alakulnak át.¹⁾ A másik ok pedig abból áll, hogy az amerikai államok törvényhozásai nagy előszeretettel osztják be a grófságok területét olyan önkormányzattal felruházott kerületekre, amelyek épűgy, mint Angliában az u. n. ad hoc hatóságok, — a közigazgatásnak sokféle feladatai 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 megfélelő hatáskörre szert tenni nem tud s a falu csak földrajzi fogalom*; 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 tekintsük, az államok mindegyike szakított a kinevezési rendszeren felépülő 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 még pedig 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—2-től, illetve 1829-től kezdve valamint a falvakat, ugyanúgy a grófságokat is felruházták azzal a képességgel, hogy *vagyont* szerezzenek, szerveik útján szerződéseket kössenek s felperesi vagy alperesi minőségben perbe szálljanak. A grófságok ennek következtében épűgy jogi személyekké alakultak át, de a legújabb időkig csak *magánjogilag* s épűgy a quasi municipális korporációk közé soroztattak, mint a falusi községek. De a fejlődés a grófságokat illetőleg is arra mutat, hogy előbb vagy utóbb valamennyi grófság közzogilag is jogi személlyé fog átalakulni. Maryland törvényhozása u. is teljesen szakított a jogi személyiséget nélkülöző önkormányzat angol rendszerével, midőn megengedte, hogy a grófságok épűgy szert tehessenek kiváltságlevélre s kiváltságlevelüket a home rule rendszernek megfelelően épűgy maguk készíthessék el, mint a városok. Ez az engedély a grófságokat a városokkal egyenlő természetű

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

korporációkká, vagyis quasi 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 ezen túl valamint a városokat ugyanúgy a grófságokat is *teljes jogú municipális korporációknak vagyis magánjogilag és közjogilag egyaránt jogi személyeknek tekinteni*. Ez a rendkívül nagy jelentőségű 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 Únió terjeszkedni keletről nyugat felé. A terjeszkedés azzal az eredménnyel járt, hogy az Únió államainak száma 13-ról 48-ra, területe 830.000 km²-ről 9 millió 383.000 km²-re, 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 letelepülésükkel 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 sem volt természetesebb tehát, minthogy az újonnan betelepített területeket — épúgy 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 ép ezért magában az alkot-

¹⁾ V. ö. J. Lespes: i. m. 32—33. old.

mányban biztosította a bevándorlók számára azt a jogot, hogy területüket falusi községekre oszthatják be.¹⁾

A különböző rendszerekért folytatott küzdelem majd mindig kompromisszumos megoldásokra vezetett s a kompromisszumoknak az lett az eredménye, hogy az önkormányzat három rendszerének, t. i. az észak-angliai, a központi és a déli rendszernek már 1820 táján 12 új változata alakult ki s a változatok száma az Únió növekedésével arányosan folyton folyvást emelkedett. A különböző változatok kialakulására döntő befolyást gyakorolt az a körülmény, hogy az Úniónak 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 mulja felül az 50 milliót.

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

Az amerikai Únió 48 államának 3000 grófsága van. De a rengeteg nagyszámú grófság közt terület és népesség szempontjából roppant nagy eltérések állanak fenn. Bristol grófság területe pl. egytized része sincs Szeged város területének, Custer grófság ellenben majdnem kétszer akkora, 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 Únió területének közel ötharmindezében 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 bontanak szét. Legjellemzőbb Illinois területbeosztása, 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 Únió népességéből — a vele majdnem egyenlő nagyságú Európa népességéhez képest — egy 350 milliónyi embertömeg hiányzik, s a falusi jellegű területek az európai viszonyokhoz képest üresek.³⁾ S jórészt erre az ürességre kell visszavezetnünk, hogy a falusi 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,

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.

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 a *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 Únió 48 állama közül csak egynek, t. i. a 140.000 km² nagyságú Illinois államnak a területén a 72 város és a 800 mezővároson kívül 102 grófságnak, 1400 falusi körzetnek, 800 csatornázó és 12.000 elemi iskolai kerületnek s ezen felül szinte beláthatatlanul sok útügyi, közegészségügyi és egyéb rendeltetésű kerületnek van önkormányzata, úgy hogy az önkormányzati alakulatok száma ezen egyetlen egy állam területén 20.000-re, az önkormányzati tisztviselőknek a 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 sportulákért 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 *ösvadonná*,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 pusztán területbeosztást lát, a grófságokat a municipális korporációk jogaival ruházzák fel, sőt a kaliforniai alkotmány azt is megengedi, hogy akár csak a home rule rendszerű városok, a grófságok is önmaguk szabályozhassák alkotmányukat.

S rendkívül jellemző, hogy a legtöbb grófság, amely alkotmányát önmaga szabályozza, az ingyen szolgáló laikus tisztviselők óriási seregeit elbocsátja, helyettük kevés számú és rendszeresen fizetett hivatalnokokat alkalmaz, hivatalnokait a felebbvalóik önkényével szemben védelmébe veszi, a hivatalnokokat nem a nép által, hanem a County Board-dal választatja,

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

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

s egy olyan minden ízében modern önkormányzati rendszert honosít meg, amely a grófságokat a pusztai 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, 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 hatféle városi típust ismer.

Valamint az angol, ugyanúgy az amerikai önkormányzat is a falu- és a város-féle megkülönböztetésen épül fel, de a következő eltérésekkel:

1. Az amerikai falu elmaradottságának egyik legfőbb okát abban láttuk, hogy mihelyt a falvaknak a mérföldenkinti népsűrűsége a 2—300 lelket eléri, a falusi községek a falvak sorából rögtön kiválnak s village-ekké, borough-ká 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 grófságokhoz 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 tekintélyes része alól kivétetik, 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

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

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 nagy várossá 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 külön grófsági szervezetet feleslegessé teszi, a várost pedig városi grófsággá alakítja át, az amerikai jognak erre a fogatkozásra kell visszavezetnünk, hogy a szó valódi értelmében vett városok *tovább tagozódni* s úgy mint 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 szervezett, 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 ; s 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 kiváltságlevélén épül fel, a mezőváros és a város egymástól az elnevezésen kívül csakis szervezetük arányaiban és hatáskörük gazdagságában, vagyis *mennyiségileg* különböznek, de nem

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.

minőségileg. Ez az oka annak, hogy az amerikai városok önkormányzatát ismertetve, csakis a city-kkel foglalkozunk, s a village-ek és boroughk ismeretét mellőzzük. De téves a fentebb említett második következtetés is. Az Únió 48 állama ugyanis a mezővárosok és a városok önkormányzatának szabályozásánál semmiféle egységes rendszert el nem fogadott; — az önkormányzat ennél fogva nemcsak államonként, hanem az egyes államokon belül is rendkívül sokféleképpen alakul. Az eltérések oly nagyok, hogy bár az amerikai városok önkormányzatának kétségtelenül vannak az európai városok önkormányzatától lényegesen elütő jellemvonásai, *a városi önkormányzat amerikai rendszere ezideig még kialakulni nem tudott, s rendszer helyett a legnagyobbrendszertelenséget* — Munro szavaival élve, valóságos káoszt találunk. Ez az oka, hogy az alábbiakban az amerikai városok önkormányzatának 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 mutatunk 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 gyarmatokban 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 Amerikában is a lakosságtól különvált jogi személyekké s kizárólag a saját érdekeiket szolgáló *zárt testületekké* alakultak át. A szervezet elkorcsosulása Amerikában is ugyanazt az eredményt idézte elő, mint Angliában, t. i. az önkormányzat teljes elsovadását és vele kapcsolatban a korrupciót.

Midőn az amerikai gyarmatok Angliától elszakadtak, s mint az észak-amerikai államok úniója 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⁾

¹⁾ V. ö. Fr. J. Goodnow: i. m. I. k. 219. old. J. Bryce: i. m. II. k. 262. W. B. Munro: The Government of the United States 567—655. old. Ugyanaz The Government of Europe 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 fogyatkozásaival való visszaéléseknek s a legnagyobb szabású korrupciónak 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 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 illetőleg akkor foglaltak el, midőn a városi önkormányzatot szabályozták. Az amerikai törvényhozások ugyanis a városokat majd az állam *kisebbitett másainak*, majd az államtól *lényegesen különböző* s ép ezért *különleges természetű közjogi testületeknek*, majd pedig a részvénytársaságokhoz hasonló *közönséges korporációknak* tekintették s ehhez képest önkormányzatukat is más- és másképen szabályozták.

S végül a harmadik csoportba tartoznak azon egymástól lényegesen különböző álláspontok, amelyeket a törvényhozások akkor foglaltak el, midőn az önkormányzat *fogyatkozásainak* az okait kutatták. Azokat ugyanis majd a *szervezetben* vélték feltalálni, majd az *emberekben*, 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 érezte a hatását.

a) Minthogy a városi kiváltságlevelek az angol uralkodók által kinevezett 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 sajátos kompromisszumos megoldást fogadott el. A városi önkormányzat jogalapja gyanánt ugyanis továbbra is a *kiváltságlevelet* hagyta meg, de azzal a módosí-

tással, hogy a fejlettebb községeket a falusi községek sorából ezentúl nem a végrehajtó hatalom 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, másrészt módot nyújtott arra, hogy az egyes államok törvényhozásában a többségi pártok hatalmukkal visszaéljenek s politikai pártérdekből a városok beléletébe beavatkozzanak.

b) Az Únióban és a tagállamokban a szabadságharc után egy páratlanul nagyszabású fejlődés indult meg, s minden állam törvényhozását áthatotta az a meggyőződés, hogy ezt a fejlődést az Únió és az államok célszerű szervezése, az *új alkotmány* tette lehetővé. Az Únióval és a tagállamokkal ellentétben a városok eleinte minden fejlődésre képteleneknek bizonyultak. A törvényhozások a városok visszamaradásának az okait kutatva, arra a meggyőződésre jutottak, hogy a fejlődést a régi elavult szervezet, a városok *angoleredetű 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 Únió és a tagállamok alkotmányai épültek fel. Az Únió 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 Únió és a tagállamok alkotmányai egyaránt három hatalmat különböztettek meg, t. i. a törvényhozói, a végrehajtó és a bírói hatalmat, s az egyesek szabadságát s az összesség boldogulását egyaránt aképen iparkodtak biztosítani, hogy e három hatalmat egymástól elválasztották, mindegyiket a másik kettővel 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 indulva ki, a városi szervezeten belül is *három hatalmat* különböztettek meg, s midőn az új kiváltságleveleket törvénybe foglalták, a városok törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmát is ugyanazon alapelvek szerint kezdték megszervezni, mint az Únióban és az egyes tagállamokban. A törvényhozó hatalom céljaira a legtöbb városban még meghagyták a régi egykamarás képviselőtestületet, de több helyen már *kétkamarás* törvényhozó hatalmat szerveztek, amely épúgy mint az Únió 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 vétőjoggal ruházták fel, mint az Únióban 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 ellensúlyoztatni iparkodtak, mint ahogy ezt az Únió 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 következésképp az önkormányzatban foglalt minden hatalom a város törvényhozó és végrehajtó szerveit, 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 második korszakban már joggal nevezhetünk a *törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztásán és egyensúlyán felépülő rendszernek.*²⁾

A második 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; Csikágó, 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 angolszász

¹⁾ J. Bryce: i. m. II. k. 292. old.

²⁾ V. ö. W. B. Munro: The Government of American cities 24—27. old.

rendszerének 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 Únió minden állama törvénybe iktatta a férfiakra szorítókozó általános választói jogot.

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. a 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.

Lassankint mind több és több városban adták meg a polgármesternek azt a jogot, hogy a képviselőtestület szabályrendeleteivel és határozataival szemben vétót mondhasson, s mind több és több városban adták meg a képviselőtestületnek is azt a jogot, hogy a polgármesteri vétót 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.

Mint hogy a városok hivatalnoki karait a nép, illetve a városi képviselőtestületek választották — még pedig rendkívül rövid időközökben, t. i. *évenként* vagy *kétévenként* —, 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 kibuktathatja, 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 nagyszabású politikai

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.« W. B. Reed: Municipal Government in the United States 94. old.

szervezkedéseket vont maga után. Azok a bennszülött 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 ismerik s hogy anyagi előnyökért szívesen szegődnek bármely párt szolgálatába, — kihasználták, a bevándorlók segítségével minden városban kortesgépezeteket, úgynevezett *bossokat* szerveztek, az ugyanazon célra törekvő bossokat pedig különböző elnevezésű *ring*-ekké foglalták össze, s a város 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 kiírtott gyakorlatuk útján is, hogy a választás költségeire hozzájárulásokat a nagyvárosok *alvilágának* a 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 korszakának*. 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 szembeszőkő 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, — 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 zsákmányrendszer vezető politikusai a nyilvánosan szereplő pártszervezetek támogatására a félhomályban dolgozó kortesgépezeteket s az ő érdekszövetségeiket,

¹⁾ V. ö. W. B. Reed: Municipal Government in the United States. 94. 114. 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.

vagyis az úgynevezett bossokat és ringeket folyton folyvást *tökéletesítették*. S ebbeli munkájuk eredményekép jött létre az Uniónak immár legnagyobb városában, t. i. New Yorkban a világ legtökéletesebb kortesgépezete, a demokratapárti Tammany Hall. Ez a világhírré 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 ágenst tudott csatasorba állítani.¹⁾

A zsákmányrendszer azonban nemcsak a városok beléletében idézett elő óriási nagyarányú 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 csábításainak 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 — léptenyomon 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 rendelték 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 türelmetlenné 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

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 — mint látni fogjuk — 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—217. old.

a lakosság kérelmének engedtek s a városi közigazgatás egységét szétrobbantották, mert ugyanazon egy város területét a vízművek, a csatornázás, a világítás céljaira stb. külön-külön kerületekre osztották be, 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 szervezetet, amely a kezébe letett hatalommal visszaél, az állam különböző joghátrányokkal sújthatja s ezen a réven hatáskörének tiszteletbentartására kényszerítheti. Ebből a felfogásból kiindulva, több állam törvényhozása hozzájárult a városok egy részének kérésére a városi alkotmányok módosításához. A reformok a politikai pártok túlságosan nagy befolyását akarták megtörni s a lényegük abból állott, hogy a képviselőtestületek hatáskörét megcsönkítették s egynéhány 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 megnyírbálása s a polgármester hatalmának megnövelése vonta maga után, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egyensúlyán felépülő régi rendszer

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



számos városban megszűnt s helyét a végrehajtó hatalom túlsúlyán felépülő rendszer foglalta el. De ez a reform, amelyet a népképviselői elvben való csalódás szült, a városok egy részét, különösen a nagyobb városokat nem elégítette ki. Ezek a városok úgy érezték, hogy a képviselőtestületet 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 el, 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 Únióban is győzedelmeskedett. A zsákmányrendszer ugyanis ezekben is elhatalmaskodott, még pedig oly mértékben, hogy elnök, illetve kormányzó változáskor az Únió és az államok egész kinevezett tisztviselői karát ki kellett cserélni s az elnök és a kormányzók, valamint a szenátorok és a képviselők idejének javarészét az álláskereső 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 Úniónak 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 oly 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 Únió 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 alkalmazták, 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 végefelé nemcsak a városi képviselőtestületek hatáskörének a megnyirbálását 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 feltételesen

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

ugyan, de kivette s minden városnak megadta azt a jogot, hogy ha a törvényhozás által adott régi alkotmányával megelégedve nincs, új alkotmányát ön maga szabályozhassa.

Ezen a harmadik korszak vége felé kiküzdött reformok tették lehetővé, hogy 1890 után a korrupciótól megtisztított amerikai városi önkormányzat valósággal újjá született.

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

Az európai bevándorlás az összes előző korszakok arányait felülmutatta s a bevándorlók háromnegyed része nem falvakban, hanem a kereskedelem, az ipar és a forgalom gócpontjaiban, a városokban telepedett be, 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 nagy méreteket öltött, hogy míg azelőtt csak a lakosság szegényebb rétegei menekültek ki a lakásdrágaság miatt a nagyvárosok belterületéről s alapítottak a nagyvárások 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 kilométer távolságban voltak kénytelenek letelepedni még pedig ott, ahol épületeik részére a telek, 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 változások álltak 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 négymilliónyi lakosságának mindössze 3·3%-át alkotta, addig 1920-ban a 48 északamerikai állam Ünioja az ő nyolcezer-nél népesebb 924 és ötezer-nél népesebb 1467 városával a városok számát tekintve, a földkerekség összes többi államait túlszárnyalta s a városi népesség a 106 milliónyi

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.

össznépességnek 51-4%-ára emelkedett. A 8000-nél népesebb 924 város közül 287-nek 25.000, több mint 100-nak 75.000, 25-nek egynegyedmillió, s 12-nek félmillió lakosa volt, a földkerekség legnagyobb városai közül pedig öt tartozott az Ünió városai közé. S habár az Ünió legnagyobb városa t. i. New York a népesség száma tekintetében 1920 körül 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.*¹⁾

Minthogy a városoknak ez a páratlanul álló felvirágzása a városépítéssel s a városszabályozással kapcsolatos rendkívül sok és sokféle közmunkát 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 korporációt fogták fel, addig a negyedik korszak nemzedéke már megoszlott s mind többen akadtak olyanok, akik a városépítés 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, vagyis mint üzletet fogta fel, magát a várost pedig a közönséges részvénytársaságoktól lényegileg miben sem különböző *business corporation*-nek, vagyis olyan gazdasági alakulatnak tekintette, amelynek részvényesei gyanánt a város *adófizető polgárai* szerepelnek.²⁾

Világos, hogy ez az álláspont tarthatatlan. Hiszen a városnak sok és nagyon jelentékeny olyan funkciója van, amelyeknek az ellátását üzleti tevékenységgé minősíteni lehetetlen. A pénzügyi közigazgatás és a rendészet terén pl. a város nem mint vállalkozó, hanem mint a közhatalom egy részének a 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 jólétkonysággal és a társadalmi jólét emelésének szociális feladatával szemben. De nemcsak

¹⁾ U. a. *The Government of American cities*. 449. old. *Th. H. Reed*: i. m. 6. 163. 164. old.

²⁾ *Th. H. Reed*: i. m. 33. old. *W. B. Munro*: *The government of the United states of America* 616—133. old. U. a.: *The Government of American cities* 100 old. »Magukban a bíróságokban is meg van a hajlandóság arra, hogy a városokban inkább *business-corporatiokat* lássanak, mint kormányzati egységeket.«

azért tarthatatlan a business corporation elmélete, mert a városoknak közhatalmi, közjótékonyági 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 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 mégis 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 önkormány *szervezetét és hatáskörét is.*

A kereskedelmi szellemtől áthatott városi reform hívei ugyanis a népképviselői elven felépülő régi bonyolult szervezetet csak arra tartották jónak, hogy vezetőszerphez 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 vezetőállásra 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 népképviselői elvvel s a hatalmak elválasztásának a dogmájával akkor, midőn a régi rendszerek romjain két kereskedelmi szellemtől áthatott önkormányzati rendszert építettek fel t. i. egyrészt a city government by commission-t, 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⁾

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 alkalmazza az igazgatósági és 200-ban a vezérigazgatói rendszert. A 300.000-nél népesebb 20 város közül 14 város a hatalmak elválasztásának régi rendszereit alkalmazza, még pedig 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 végrehajtói rendszert. *Th. H. Reed:* i. m. 163. old.

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 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 végrehajtó hatalmának a szervezete s miképen szabályozza az amerikai jog a városok közigazgatási szerveinek, t. i. a városok hivatalnoki karainak a jogállását? *c)* S miképen szabályozza az amerikai jog a városoknak s az ő legfontosabb alapszerveinek 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—öt év alatt mindössze egyszer vesznek részt a közügyek intézésében, s ha a svájci kantonok városaitól eltekintünk, akkor is csak olyanformán, 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, még pedig két okból ; egyrészt azért, mert a választásokat nem három-, négy- vagy ötévenként, hanem a legtöbb amerikai állam városai-ban *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 képviselőtestülettel és a polgármesterrel szemben bizonyos mérvű önállóságot akartak biztosítani, sőt kiterjedt a helyi magisztrátusok tagjaira, vagyis a bírákra is. S minthogy ez a megbízatás időtartamának nagyon szerény kiterjesztésétől eltekintve ma is így van, — az amerikai városok választóközönségei nemcsak *gyakrabban* látják el a *szervezés* funkcióját, mint az európai városok választó közönségei, 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, vagy pedig a központi legfőbb hatalom nevez ki.

1897 óta a választóközönség jogköre lényegesen kibővült, még pedig 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 legtöbb amerikai állam alkotmánya az államok törvényhozó testületeit illetőleg akképen iparkodott kiküszöbölni, hogy svájci 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 törvényhozása két rendszabályt léptetett életbe. Egyrészt lehetővé tette a városok részére a *népképviseleti rendszerrel való szakítást* s másrészt azon városokban, amelyek képviselőtestületeiket megtartották, a képviselőtestület fogatkozásainak az *ellensúlyozása 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⁾ jogukban áll a képviselőtestület tagjainak mintegy a helyükbe lépve indítványokat tenni, illetve helyesebben az általuk előre megszövegezett jogszabályok elfogadására irányuló kérelmet — iniciatíve peticiót — előterjeszteni; indítványozhatják pl. 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, illetve ott, ahol képviselőtestület nincs, az igazgatóság elé kell terjeszteni s ha a képviselőtestület vagy az igazgatóság az indítványt elfogadta, akkor további eljárásra szükség nincs, s az indítványhoz mellékelt szöveg határozattá vagy 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 vagy az igazgatóság által sürgőssé nyilvánított határozatoktól

¹⁾ V. ö. Th. H. Reed: i. m. 301. old.

²⁾ 25—50%-nak, de leggyakrabban 5, 12 vagy 20%-nak.

eltekinthetve — a városi képviselőtestület, vagy az igazgatóság szabályrendeleteivel és határozataival szemben mintegy vétőt mondjanak s népszavazást követeljenek. Ha az e tárgyban tett indítványt a választók egy bizonyos százaléka aláírta, akkor a képviselőtestület, illetve az igazgatóság határozatának a végrehajtását, illetve a szabályrendelet életbeléptetését fel kell függeszteni, magát a határozatot, illetve szabályrendeletet pedig a legközelebbi általános választás alkalmával, vagy ha ez nagyon távol volna, akkor egy külön e célból kifizetett népszavazás 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, visszahívási 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 választó közönséget, 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,

¹⁾ Th. H. Reed: 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. Th. H. Reed: Municipal Government in the United States. 292. és 301. old.

mint a közvetlen népuralom biztosítékaihoz továbbra is ragaszkodnak. S ez a ragaszkodás az oka annak, hogy Amerikában a választások összehasonlíthatatlanabbul nehezebb feladatok 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 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 referendumok és visszahívások 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. Eredetileg tehát a választók nemcsak a városi képviselőtestület tagsági helyeinek, a tisztviselői és bírói állásoknak a betöltése s a városi választók indítványainak s az általuk megtámadott szabályrendeleteknek és határozatoknak a 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 Üniót illetőleg is.

Csakhogy mennél nehezebb feladat elé állítja a törvényhozás a szavazáskor a választókat, annál inkább megkönnyíti a pártszervezetek mögött titokban dolgozó kortesgépezeteknek a helyzetét.

Ezért tulajdonítottak az újabb törvényhozások nagy jelentőséget a *választási eljárás reformjának*. A reform tulajdonképeni és legfőbb indító oka mindenütt a népképviselési 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

¹⁾ A választók döntenek pl. a felett, hogy a városi alkalmazottak munkaideje 8 óra legyen-e, hogy a fizetés, a nyugdíj, a gáz egységára, a villamos vasúti menetdíj akkora-e legyen, mint a választók egy bizonyos százaléka, vagy a városi képviselőtestület javasolja. Stb. W. B. Munro: The Gov. of American cities. 252. old.

a pártok gyűlésein csak igazolt párttagok vehettek részt s minthogy a határozathozatalból mindazokat ki lehetett zárni, akik a kitűzött időpontban meg nem jelentek vagy megjelentek ugyan, de a terembe be nem értek, a pártszervezetek útján való jelölés *rengeteg visszaélésre* adott alkalmat. Ma tehát a legtöbb államban szabály, hogy a jelölés *hatósági közegek* felügyelete alatt megy végbe, még pedig akképen, hogy minden gyűlésezést és tanácskozást mellőzve, minden egyes választó külön járul a jelölést vezető *hatósági közeg* elé s minden pártszervezet befolyásától függetlenül önmaga dönt a felett, 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 részt vehet, 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 régebbi rendszerű városban is a *nem pártpolitikai alapon* való jelölést honosították meg, aminek a lényege abból áll, hogy a választóknak nemcsak kötelességükben, de *jogukban sem áll* jelöltjeik pártállását a szavazólapon feltüntetni.

E három rendszer mindegyike feltűnően kevés számú szavazatot kíván meg ahhoz, hogy valaki a jelöltek sorába bejusson s ez az oka, hogy a jelöltek jegyzéke *több száz 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 több százra, 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 is vissza kell vetni.¹⁾

A jelölések alapján a *szavazásokat* eredetileg a pártszervezetek által összeállított lajstromok alapján ejtették meg. Mivel ez a rendszer a szavazás

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

titkosságát teljesen illuzóriussá tette s rendkívül sok visszaélésre adott alkalmat, 1890 óta az ausztráliai lajstrom-rendszert alkalmazzák, mely szerint a lajstromokat nemsaját költségükön a pártszervezetek, hanem közköltségen 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 kereszttel 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 a sorrendjében csoportosítják s a pártok megjelölését mellőzik. 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 kivételképen kombinálják. Az Únió városaiban ugyanis rendszerint csak két párt küzd a hatalomért, 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 lépnek 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 a 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 Únió minden állampolgárát felruházták, aki 21-ik életévét betöltötte s bizonyos minimális idő óta az illető államnak s ezen belül a választás színteréül 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 közt váltakozik. A választói jog illetén szabályozása azzal az eredménnyel járt,

¹⁾ W. B. Munro: Municipal Government and administration. I. k. 272—277. old.

hogy míg 1790 táján a népesség 5—6%-ának volt aktív és passzív választói joga, addig manapság a választók arányszáma az össznépségnek 35%-ra emelkedik s a városokban több mint 17 millió fehér és színesbőrű férfi és női állampolgár vesz részt a közügyek intézésében.¹⁾

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 a szervezetét s a közhivatalnoki jogot illeti, a jelenleg érvényben levő *négy legfontosabb rendszert* a történelmi kialakulás sorrendjében következőleg jellemezhetjük.

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

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

Minthogy a legrégebb 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 alsó házaira választották szét. 1901 óta azonban a kétkamarás rendszerrel majd mindenütt szakítottak, s a 25 legnagyobb város közül ma már mindössze New Yorknak, Louisvillenek és Providence-nek s ezeken kívül Atlanta-nak és egynéhány ultrakonzervatív újangliai városnak — pl. Philadelphiának és Baltimorenak — van kétkamarás képviselőtestülete, egyebütt a kétkamarás rendszer mindenütt megszűnt.²⁾

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*

¹⁾ U. o.: I. k. 240—246. old.

²⁾ W. B. Munro: The Government of American cities. 286. old. Th. H. Reed: i. m. 164., 165. old.

szempontból a 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 három évtized alatt még ezt a rendkívül alacsony tagszámat 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 75 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 lakosságú Chicagónak csak 50 s oly nagy városoknak, mint Detroit, Pittsburg, Seattle, Indianapolis és Denver egyenkint mindössze 9, Ohionak és Columbusnak 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 kerületenként választják, még pedig ma már nem egy évre, hanem egyes ritka kivételektől eltekintve 2—4 esztendőre.

Az egységesen és a kerületenként 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 választó közönségei. Az utóbbiak ugyanis a kerületben általánosan ismert, de rendszerint csak a kerületi érdekeket szolgáló kis kaliberű polgárokat szoktak a képviselőtestület tagjaivá megválasztani. Ezzel szemben azonban az egységes választásnak az a hátránya, hogy a város egyes részei képviselet nélkül maradhatnak s ezesetben érdekeiket megvédelmezni s a kerületi érdekek tiszteletbentartása szempontjából a képviselőket ellenőrizni képtelenek lesznek. Ezekre az okokra kell visszavezetnünk, hogy a városok egy része az egységes és a kerületenkénti választást kombinálja. Ezen ú. n. *vegyes* rendszernek két változata van. Az egyik szerint a tagok felerészét az egész választóközönség s felerészét a kerületek választják,

¹⁾ Th. H. Reed: i. m. 76., 166. old.

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, hogy a képviselőtestületek az ő elnökeiket önmaguk választják, még pedig a saját tagjaik sorából. Ezen általános szabály alól azonban vannak kivételek is. A newyork városi kétkamarás képviselőtestület felsőházában pl. ,valamint a chicagói és a sanfranciscoi 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 választó közönség választ. A newyork városi két kamarás képviselőtestület alsó házában és a St. Louis-i egykamarás képviselőtestületnek elnökei pedig a választó közönség választja s ezek kizárólag elnöki functioakat látnak el, polgármesteri hatáskörük nincs. A megalakulás többi mozzanata gyanánt a helyettes elnököknek, a jegyzőkönyvvezetőknek, a serjeant-at arms-oknak a megválasztása s a különböző bizottságoknak az elnök által való kinevezése s ha elnök gyanánt a polgármester szerepel, akkor a bizottságoknak a tagok által való megválasztása szerepelnek.

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 teendői«-ben támogatják olyanformán, hogy a plénum 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, még pedig 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 legalábbis 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 megjelennie, az amerikai

¹⁾ W. B. Munro: The Government of American cities. 285—298. old. Th. H. Reed: 170—171. old.

városok képviselőtestületeinek és bizottságainak a tagjai minden héten 5—6 napon át s naponta órákhosszat kénytelen 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 idővesztésükért 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 várostól 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.¹⁾

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 a szervezetétől s mintegy átmenetet alkot ezeknek s a magyar városoknak a 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.

¹⁾ *Th. H. Reed: i. m. 178]*

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 résztvehetnek, a választók szerepe mégis más, mint az európai városokban. Míg Európában a választók csak mint *hallgatóság* szerepelhetnek, s a képviselőtestületek a választóközönséggel közvetlenül nem érintkezhetnek, addig az amerikai városokban a választóközönség a határozathozatalban ugyan nem, de a *tanácskozásban* résztvehet, 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⁾

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 szükségképpen két alapszervük van, t. i. a képviselőtestület és a polgármester. Ebből az alapvető eltérésből szükségképpen következnek a többi 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 reprezentálásán 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 képviselő-

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

testületnek, 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 ezek 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 képviselőtestületet 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 felfogás 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 közvetlenül a választóközönségnek kell választania. A polgármestereknek ezen a néptől származó megbízatása eredetileg egy évre szült; 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 megvan a *gyakorlati szakképzettségük*. Nagyobb városokban ellenben a polgármestereket rendszerint azok közül választják, akik az Üniós, 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 elve csak az egészen jelentéktelen *kis* városokban tud érvényesülni. A 100.000-en aluli nagyobb városok már rendszeres fizetést adnak a 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 kisvárosokban tehát az ingyenes szolgálat elve, a 100.000-en aluli nagyobb városokban pedig a *tiszteletdíjjal egybekötött nobile officium* elve érvényesül. Lényegesen máskép alakul a helyzet a 100.000-nél népesebb nagyvárosokban. 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 veszteséget még csak fokozza az a körülmény, hogy a 100.000-nél népesebb városokban a reprezentálás már rendkívül költségessé válik s a reprezentálással együtt járó 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

¹⁾ W. B. Munro : The Government of American cities 271—272. Th. H. Reed : i. m. 194. old.

kisebb népességű s gazdaságilag és szellemileg kevésbé fejlett város a rendészet és a pénzügyi közigazgatás, a közegészség, a közművelődés és a 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 mag 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 Chicagóban 25-re, Bostonban 40-re emelkedik.

Az imént jelzett két véglet között az ügyosztályok számára két körülmény gyakorol döntő befolyást, t. i. egyrészt a népesség nagysága s gazdasági és szellemi fejlettségének a színvonala, 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 megoldania 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 értekezletekre gyakrabban 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 nagy mértékben illuzóriussá 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⁾

¹⁾ Th. H. Reed: i. m. 308. old.

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 közjótékonyosság 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, közjótékonyági, parkügyi, köztisztasági ügyosztályok foglalják el. S ezekhez járulnak a kisebb városokban ismeretlen ügyosztályok pl. a víz-, gáz- és villamos művek, a dockok, a közkönyvtárak ügyosztályai, a várostervező ügyosztály, a központi bevásárlási ügyosztály stb.¹⁾

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

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

Az ügyosztályok vezetőségei gyanánt társas hatóságok, vagyis úgynevezett boardok és egyedi hatóságok, vagyis ú. n. commissioner-ek 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 olyanformán, 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 képviselőtestulettől függöttek, s következésképp 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 hatal-

¹⁾ Th. H. Reed: i. m. 186., 187. old.

mak elválasztására kezdték felépíteni, lassankint és fokozatosan a bizottságoknak ebbeli egész hatásköre s az egész ú. n. committee-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 főpénztarost 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 nevezte 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 mozgítja 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 vezetését közvetlenül a nép választja, még pedig azért, hogy az ekképpen 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 funkcióikat 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 tanúsít 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 alsóbbrendű városi hivatalnokok útján látják el épúgy, mint az európai városokban. De míg Európában a legtöbb állam joga akképen szabályozta az alsóbbrendű 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. zsákmányrendszer semmiféle közhivatalnoki jognak a kialakulását meg nem tűrte. A zsákmányrendszerrel a sok visszaélés hatása alatt 1883-ban kezdtek szakítani akképen, hogy a hivatalnoki állások betöltésénél az angol polgári államszolgálatban 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 nem fogadta el, a 100.000-nél népesebb 68 város közt már 14, az 5000-nél népesebb 1467 város közt pedig már 1137 ilyen várost találunk. A városok nagy többségében tehát ma is a zsákmányrendszer érvényesül s mindössze 330 városban tudott kialakulni az érdemrendszer alapján s ennek továbbfejlesztése révén a *közhivatalnoki jog*. Az érdemrendszer¹⁾ kettős célt szolgál; egyrészt lehetlenné akarja tenni, hogy a tisztviselői állásokat betöltésükre képtelen egyének

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

nyerjék el pusztán politikai összeköttetések alapján s másrészt biztosítani akarja, hogy a megüresedett hivatalnoki állásokat olyanokkal töltsék be, akik a szóbanforgó hivatalnoki teendők ellátására a legalkalmasabbak. E kettős cél elérése érdekében a városoknak közel egynegyed része számára ú. n. civil service commission-öket, vagyis polgári szolgálati biztosságokat szerveztek, még pedig négy egymástól lényegesen különböző rendszer szerint. A massachussetti 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 biztosságot szervez, amelynek elnökét és két tagját az állam kormányzójával nevezteti ki s minden város ettől a biztosságtól 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 biztosságot kell szervezni. A biztosságok 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. A választásra, illetve kinevezésre hivatott szervek közül azonban egyik sem alkalmas arra, hogy a biztosságokat megalakítsa; a képviselőtestület azért nem, mert a választást pártpolitikai szempontok szerint ejti meg, a polgármester pedig azért nem, mert a polgári szolgálati biztosság a polgármester hatalmát van hivatva a kinevezéseknél korlátozni, természetes tehát, hogy a polgármester a biztosság elnökét és tagjait a saját párthívei közül nevezi ki. Ezek voltak az okai a negyedik, vagyis az ú. n. newyorki rendszer kialakulásának. A newyorki rendszer kombinálja az eddig felsorolt rendszereket olyanformán, hogy a városok részére kétféle, t. i. helyi és országos polgári szolgálati biztosságokat szervez s a városi biztosságokat¹⁾ az országos biztosság ellenőrzésének veti alá.

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

A biztosságok a nagyszámban előforduló városi hivatalnoki állások minden egyes csoportja pl. a gépírók, a gyorsírók, a könyvelők, a titkárok, a rendőrök, a tűzoltók részére külön versenyvizsgálatokat hirdetnek s a

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

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 neveznek ki. A cenzorok az általuk megtartott írásbeli vizsgák alapján mérlegetlik ugyan a jelentkezők elemi műveltségét is, de a főszólyt arra fektetik, hogy a jelöltek az illető álláshoz szükséges különleges szakismeretekkel rendelkeznek-e vagy sem s az írásbeli vizsgák után a jelöltekkel tartott interviewk alapján *bírálat tárgyává teszik a jelöltek egész egyéniségét*. Az írásbeli vizsgálatok és az interviewk alapján minden jelöltnek az illető állásra alkalmas voltát számokban fejezik ki akképen, hogy minden egyes jelölt részére az elemi műveltség címén 0—30-ig, a szakképzettség címén 0—50-ig, egyéni rátermetség címén 0—20-ig terjedő egységeket állapítanak meg. A polgári szolgálati biztosság 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 egy versenyvizsga alá eső ú. n. klasszifikált állás üresedik meg, a betöltésre hivatott hatóság a polgári szolgálati biztossághoz tartozik fordulni abból a célból, hogy a biztosság közölje vele az illető állásra képesített legkiválóbb jelöltek névjegyzékét. A biztosság közli a sorrend élén álló három, esetleg négy vagy öt nevet s a hatóság ezek egyikével tartozik az állást betölteni. A kissämban előforduló állások — pl. a könyvtárörök vagy a vízvezetéknel alkalmazott bakteorológusok 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.¹⁾

A kinevezés azonban a versenyvizsgák alapján mindig csak ideiglenesen, vagyis félévi vagy egész évi 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 helybelieket, ú. n. bona fide residenseket szabad felvenni.

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

¹⁾ A sorrend élén álló három—öt 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.

hibákat követtek el s milyen véleményük van róluk a felebbvalóiknak? Azokat, akiknek neveit az előléptethetők névjegyzékébe fel nem vették, magasabb állásokra kinevezni nem lehet.

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

A fentebbiekben vázolt érdemrendszer a zsákmányrendszerrel szemben kétségtelenül nagy haladást jelent, de természetes, hogy ennek a rendszernek is megvannak a maga fogyatkozásai. Elméletileg leginkább azt lehet kifogásolni, hogy a versenyvizsgálatokra való jelentkezésnek kezdő állásoknál semmiféle olyan feltétele nincs, mely szerint a jelentkezőknek az írni és olvasni tudáson kívül egyéb képzettséget is igazolni kellene.¹⁾ A 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.²⁾ Gyakorlatilag pedig az érdemrendszernek az a legnagyobb fogyatkozása, hogy a polgári szolgálati biztosság megalakításánál is érvényesülhetnek politikai szempontok, s ha a biztosság tagjaivá szakértők helyett politikusokat neveznek ki, akkor a vizsgák eredményének elbírálásánál és az állások betöltésénél is nem az érdemesség, hanem a politikai összeköttetések fognak dönteni. 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.³⁾

*

¹⁾ Meg kell azonban jegyezni, hogy 1890 óta a városi önkormányzatot fokozatosan minden egyetem és kollegium felvette a tantárgyai közé, sőt újabban a közép- és az elemi iskolák is. *Th. H. Reed*: i. m. 106. old.

²⁾ Jellemző Reed következő kijelentése. Szerinte a versenyvizsgálatok terén az ú. n. angolrendszert, amely az elsőosztályú titkári állásokat az egyetemeken fokozatot elnyertek részére tartja fenn, Amerikában senki sem tudná elfogadni. Egy ennél sokkal tökéletesebb szelekcióra 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 ítélőkéességét és értelmi színvonalát meg lehet állapítani. De elismeri, hogy még csak a kísérletezésnél tartanak. *Th. H. Reed*: i. m. 328. old.

³⁾ *W. B. Munro*: *The Government of American cities* 38., 367—376. old. U. az: *Municipal Government and adm.* II. k. 32—34. U. az: *The Government of Europe* 92—94. old.

Az állások betöltésén kívül még négy olyan probléma van, amelyet az amerikai városok közhivatalnokai jogának jellemzésekor érintenünk kell s ezek 1. a javadalmazás, 2. a nyugdíjazás, 3. a szervezkedés és munkabeszüntetés s 4. a fegyelmezés és a vagyoni jogi 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 képviselése 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 vagyónbiztonsága felettle áll a tisztviselők egyéni érdekeinek s ép ezért a városi alkalmazottak bizonyos csoportjai, pl. a rendőrök és tűzoltók s a kórházak orvosi és ápoló személyzete 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 csirái 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 nyilvános 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 vádakat vele írásban közölték s ügyében szabályszerű

tárgyalás tartatott, még pedig vagy a kinevező hatóság, vagy a polgári szolgálati biztosság előtt. Az utóbbinak határozatait némely városban meg lehet felelbezni 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 ép úgy felelős, ha alkalmazottjai a város *szerződéseit* megszegik, mint bármely magánember s a felelősség szempontjából 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 iskolának, 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 vígadó 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 következképp 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 kiemelnünk. Ha a tisztviselő a városnak, mint közhatalmi alakulatnak a funkcióit, pl. rendészeti, tűzbiztonsági, közegészségügyi, vagy szegényügyi funkciókat volt hivatva ellátni s e 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 elektromos műnek, 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 magasabbrendű iskola sem akadt. 1861-ig ezek a fogyatékoságok mind eltűntek s Detroit nemcsak jogilag, hanem tényleg is várossá alakult át. Az átalakulás a közigazgatás szempontjából abban nyilvánult meg, hogy a polgárháború kitörésekor Detroit város közigazgatása már nem szorított a puszta rend fenntartására, a tűzveszély 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 húszféle 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 közigazgatás 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 szökött 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 egy millióra nőtt, s a közigazgatási hatóságok oly sok és sokféle tevékenységet voltak kénytelenek kifejteni, hogy a feladataik száma 80-ról 164-re, a fejenkénti adóteher pedig 13 dollárról 45 dollárra emelkedett. A legutóbbi 25 év alatt tehát a közigazgatás feladatainak száma 125%-kal, a népesség száma és az adóteher pedig 250%-kal nőtt.

¹⁾ W. B. Munro: *Municipal government and administration*. II. k. 33—50. old. U. az: *The Government of American cities*. 36., 38., 367—382., 120—131. old. Th. H. Reed: i. m. 110., 183., 327. old. (Dr. Ereky I.: *Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata*) I. k. 180—182., 305., 306. old.

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 területeik 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 szükségképpen emelte a városok munkásrétegeinek az életszínvonalát s az életszínvonal emelkedésének hatása alatt közszükségletté vált, hogy a városok a nagy tömegek részére közkönyvtárakat, múzeumokat, játéktereket, parkokat atlétikai pályákat, közfürdőket, esti tanfolyamokat, szórakozó- és mulatóhelyiségeket létesítsenek és tartsanak fenn stb.

3. A humanizmus szelleme, valamint Európában ugyanúgy az egyesült államokban is kihatott a közigazgatásra olyanformán, hogy a városokat, mint a nagy tömegek *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 ingyentankönyvosztogató központok, a különféle óvodák és iskolák, az aggápoldák, az éjjeli menhelyek, a lencházak 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, tisztántartsák és világítsák, nagy tömegeknek szűrt vízzel és pasztörizált 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.

*

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

²⁾ Lásd W. B. Munro: id. m. 409. old.

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 tárgyaivá.

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 nyereszkesedési 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 Únió és az államok és másrészt a városok között, akkor kiderül, hogy bár amazoknak is vannak üzleti természetű vállalkozásaik, az Únió 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 mérsékeltbb 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 összeség életében milyen szerepet játszik: kizárólag gazdasági alakulat-e, vagy ezenfelül 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 a javított és bővített változata. De mint ilyen jogilag távolról sem képes oly tiszta képet nyújtani a város hatásköréről, mint a mi osztályozásunk t. i. 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 közjogi jogi személyiségén épül fel s következőképp közjogi alapokon nyugszik, a másik rész a város magánjogi jog személyiségén épül fel s következőképp magánjogi alapokon nyugszik.

¹⁾ Th. H. Reed: i. m. 33. old.

²⁾ W. B. Munro: i. m. 409. old.

A közjogi alapokon nyugvó hatáskör gyakorlása eszköz azon célok megvalósítása érdekében, amelyeket a város, mint közjogi jogi személy tűzhet ki maga elé s amelyeket a város, mint a közhatalom birtokosa egyoldalú közjogi akaratkijelentésekkel valósít meg. A közjogi alapokon nyugvó hatáskör aszerint, amint az összeséget fenyegető veszélyek elhárítására, a közjövödelmek feletti rendelkezésre és kormányzati funkciók ellátására vagy pedig a nagy tömegek jólétének az emelésére irányul, — kétféle t. i. részint hatalmi, részint jóléti funkciókat foglal magában. A hatalmi funkciók közé tartoznak egyrészt a rendészet és a közjövödelmek 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 életszínvonalának 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 a törvényes képviselőservétől pl. a városi képviselőtestülettől a felhatalmazást egy külön egyoldalú közigazgatási aktus alakjában 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 azok 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 ezen felül olyan funkciók, amelyeknek az ellátása nemcsak jog,

de kötelesség is, s ide tartoznak mindazon funkciók, amelyeknek ellátásával a megfelelő tagállam, vagy az Únió bízta meg a városokat s amelyek nem helyi, hanem országos érdekű, vagy az egész Úniót érdeklő ügyekre vonatkoznak. Az önkormányzat — az amerikai jogászok felfogása szerint is — csak a helyi érdekű ügyeket öleli fel, országos érdekű ügyekben a városok nem önkormányzati alakulatok gyanánt, hanem mint az állam, illetve mint az Únió 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, javítóműhelyek, raktárak létesítése és fenntartása ; 5. a közigazgatás céljaira szolgáló épületek fűtése és világítása ; s 6. a közigazgatási alkalmazottak részére éttermekről és üdülőhelyekről 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. Ilyen háztartási üzemek pl. a város garázsai, javítóműhelyei, raktárjai, beszerzési központjai, a városi alkalmazottak éttermei, a városi épületek fűtő és világító üzemei stb.

Ha pedig a várost, mint *közjogi* jogi személyt tekintjük, akkor különbséget tehetünk a nagyközönség szükségleteit egyes konkrét, nem vitás esetekben közvetlenül kielégítő 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, s az összeség szempontjából 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.

¹⁾ Th. H. Reed: i. m. 32. old.

Az amerikai felfogásra legjellemzőbb a *negyedik* osztályozás, amely éles megkülönböztetést 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 legkezdetlegesebb 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 s közigazgatássá minősítenek minden olyan funkciót, amelyet a végrehajtó hatalom szervei látnak el. Ezen az alapon — az Únió és a tagállamok törvényhozó testületeinek a hatáskörét tartván 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 kinevezések 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 vasutak 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 szervezeteknek a hatáskörébe tartozik s mint ilyen közigazgatási funkciónak tekintendő.

¹⁾ *Th. H. Reed*: i. m. 175—178. old. *W. B. Munro*: *The Government of American cities*. 295—300. old.

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 amerikaiaknak 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 a funkciók különböző osztályozásaival megismerkedtünk, lássuk a funkciók szempontjából fennálló legfontosabb eltéréseket, egyrészt az amerikai s másrészt az európai városok között.

A funkciók összeségét, illetőleg az amerikai jognak két jellemző vonását kell kiemelnünk.

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 a városnak azt az egyedi vagy társas szervét, akit különböző funkciók ellátásával meg akarnak 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 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 összeségére* kiterjedne. S ép ezért a városok hatáskörét épúgy a *kimerítő felsorolás* rendszere szerint állapítják meg, mint ahogy ezt az angol jog

¹⁾ W. B. Munro: The Government of American cities. 114. old.

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, 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 alacsonyabb 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 magánjogi jogi személyeknek a következő jellemvonásait: a) az amerikai városokban a magánosokkal versenyző üzemek t. i. a városi magánüzemek csak rendkívül ritka kivételkép fordulnak elő; b) városi közüzemek gyanánt csak azok szerepelnek, amelyek mint pl. a víz-, gáz- és elektromos művek s a közúti vasutak az utak, utcák és terek használatára vannak ráutalva s mint ilyenek az amerikaiak által ú. n. természetes monopoliumot élveznek; c) a természetes monopoliumokat kiaknázó üzemek sokkal kisebb arányban vannak a városok házi kezelésében, mint Európában. Míg ugyanis Angliában 300, addig Amerikában csak 30 városnak van házi kezelésben levő saját gázműve, míg az elektromos művek 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 Német-

országának 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 Únióban, 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 Únióban, az államokban és a városokban egyaránt a rendeletek útján való kormányzást; ez teszi elkerülhetetlenül szükségessé, hogy az Únió, 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. Chicago 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 Únió 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 része 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.

¹⁾ W. B. Munro: The Government of American cities 287., 298. old. The Gov. of European cities. 299. old.

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 conessiosoknak. 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 ismertetni, 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.¹⁾

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 oktatásiügyi 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

¹⁾ W. B. Munro: Municipal government and administration. II. k. 408. old.

t. i. a városi korporáción és a grófságon kívül egy közoktatásügyi, egy egészségügyi és több parkügyi kerület van s e 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 megfelel.¹⁾

Az amerikai és az európai városok hatáskörére vonatkozólag eddig kiemelt eltéréseket az amerikai városok képviselőtestületeinek az a sajátos joga tetézi be, melynélfogva 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 ülészakokat szentelhetnek olyan kérdések megvitatásának, amelyekhez voltaképen 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 az ú. n. politikai hatáskör tetézi be. Ez a politikai hatáskör azonban lényegesen különbözik a magyar törvényhatóságok politikai hatáskörétől, mert csak a tanácskozásra és a határozathozatalra terjed ki, de nem foglalja magában s a rendeletekkel való kormányzás hiányában nem is foglalhatja magában a törvénytelen rendeletekkel szemben az engedelmisség megtagadását, vagyis az ú. n. passzív ellenállást.²⁾

*

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 Ünió és a 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

¹⁾ W. B. Munro: Municipal government and administration. II. k. 485., 486. old.

²⁾ W. B. Munro: The Government of European cities. 272. old.

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 Únió 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 *vétójoggal* ruházza fel. A polgármesteri vétó azonban az egész jogalkotó hatáskört illuzóriussá tehetné; — nehogy tehát a polgármester jusson túlsúlyra a képviselőtestülettel szemben, az amerikai jog a vétójogot korlátok közé szorítja, illetve kimondja, hogy amennyiben a képviselőtestület $\frac{2}{3}$ része a vétóval megátadott szabályrendeletet újra megszavazza, — a polgármesteri vétó hatálytalanná válik.

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 főjegyzőtől eltekintve — egytől egyig a végrehajtó hatalom feje, a polgármester nevezi ki és mozditja 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 Únió elnökének a kinevezéseihez a szenátus hozzájárulását.

Ami végül a képviselőtestület összes *többi* határozatait, tehát a költségvetés egybeállítására és megszavazására, az önadóztatásra, az állások rendszeresítésére, 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⁾

*

¹⁾ W. B. Munro: The Government of American cities. 269., 275., 276. old.
Th. H. Reed: i. m. 182—184. old.

A hatalmak egyensúlyán felépülő rendszer, amely valamikor általános elterjedtségnek örvendett, ma már csak a városoknak valamivel több mint egyharmadában, t. i. 500 városban van érvényben.

A többi közel 1000 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 Únió és a tagállamok alkotmányaitól lényegesen különböző rendszert fogadott el, t. i. a végrehajtó hatalom túlsúlyának 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 a felett 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 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 szembeszállhat 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 Úniónak 1467 városa közül 503 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 régebbi 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

¹⁾ W. B. Munro: i. m. 299. old. Th. H. Reed: i. m. 182—185., 190., 191. old.

a tenger árja s 6000 emberélet és 4000 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 újjászületése nagyszabású közmunkáknak az elvégzését tette szükségessé; — a közmunkák érdekében azonban óriási kölcsönöket kellett felvenni, s hogy kölcsönhöz jussanak s kiérdemelhessék Amerika közvéleményének a bizalmát, a város egynéhány lelkes vezető 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 félretolva, 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 színekúrákat biztosító régi rendszert teljesen eltörli s a *politikuskok* 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 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 a felett, hogy a törvényeket a város területén végrehajtsák. Az igazgatóság többi tagjai kötelesek voltak a végrehajtás munkáját maguk közt megosztani olyanformán, hogy a városi közigazgatás céljaira négy ügyosztályt szerveztek, t. i. : *a)* a rendészeti és tűzbiztonsági ; *b)* az útügyi és a köztulajdonügyi ; *c)* a vízvezetéki és csatornázási s *d)* a pénzügyi ügyosztályt, s minden ügyosztály vezetését hivatalnokfőnöki minőségben egy-egy igazgató tartozott átvenni. A polgármester fizetését évi 12.000, az igazgatókét évi 7200 pengőben állapították meg azzal, hogy a polgármester naponta legalábbis 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 regime 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 vízvezetékét 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 színekúrákat megszüntette, a közigazgatási eljárást egyszerűsítette, a pénzkezelést kereskedelmi szellemben reformálta stb.

Midőn öt esztendő elteltével Galveston teljesen újjáépült, az önkormányzat új rendszere annyira ki vívta 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 elsősorban és legfőképen a kisebb városok¹⁾ fordultak a törvényhozásokhoz s kérték, hogy a törvényhozás az ő községi képviselőtestületeiket 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 kapnak²⁾, a hatalom tehát kevés számú és rendszeresen fizetett hivatalnok kezében összpontosul.

Előnye az igazgatósági rendszernek, hogy a képviselőtestületeknek alakiságokhoz 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, szellemű* rendszernek, ezért terjedt el gyorsan mint a futó tűz s ezért volt érvényben népszerűsége tetőpontján 303 ötezernél népesebb s 203 kisebb községben, összesen tehát 503 városban.

De csakhamar kitüntek 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 diktátoraivá. Az idetartozó fogatkozásokat háromféle módon próbálták kiküszöbölni: a) Az igazgatók jelölésénél és választásánál egyaránt megszüntették azt a rendszert, amely szerint a választók a jelöltek párt-

¹⁾ Az igazgatósági rendszert követő 503 város közt mindössze 20 olyan van, amelynek a népessége 100.000-en túl emelkedik. *Th. H. Reed*: i. m. 212. old. 1. jegyzet.

²⁾ A fizetés nagysága a város nagyságától függ; Galvestonban pl. a polgármester 12.000, New Orleansban 60.000 pengő, az igazgatók pedig amott 10.000, emitt 36.000 pengő évi fizetést kapnak. *W. B. Munro*: i. m. 309. old.

állását 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. versenyzvizsgálati rendszert. *c)* Az eltörölt képviselőtestületek hatáskörének egy részét felújították, de ellátásával a képviselőtestület helyett magát a *választóközönséget* bízták meg, vagyis életbeléptették az igazgatósági rendszer correctivumai 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 fogyatkozásai, amelyek közül csak a három legfontosabb fogyatkozásra mutatunk rá.

a) Az igazgatósági rendszer figyelmen kívül hagyva azt a mélyreható nagy különbséget, amely a képviselők és a tisztviselők közt fennáll, 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 illetén 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 másikra 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 közt egymásközt teljesen egyenlők 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 épügy csak *igazgatóságot* választ s a város az egyes igazgatóknak épügy *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 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 nagyarányú igazgatóságot Európában már képviselőtestületnek tekintenék. De az amerikaiak felfogása szerint ez az álláspont tarthatatlan 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 t. i. 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 érdekem alapján a helyi politikusok közül, hanem *»kizárólag a közigazgatásra és a végrehajtásra való rátermettség»*²⁾ alapján kell s szükség esetén

¹⁾ Clevelandban pl. évi 10.000 pengőt. W. B. Munro: i. m. 325. old.

²⁾ Minthogy az amerikai városi önkormányzat legutóbb két korszaka alatt rengeteg falu várossá s rengeteg kis város nagy várossá 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 választották meg vezérigazgatók. De a legnagyobb sikereket felmutató vezérigazgatók között már a városépítés korában is ugyanannyi volt a 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, amelyek külön városi mérnököt tartani képtelenek. De mivel ezen kisebb városokban is lehetséges, hogy mérnök szakértőket esetről-esetre alkalmazzanak, s mivel a nagyobb városokban úgy is vannak mérnök szakértőkből álló ügyosztályok, — manapság már az amerikaiak megkövetelnek ugyan a vezérigazgatóktól mérnöki ismereteket, de az ideális megoldást nem az egyoldalú mérnöki, hanem a mérnökönél tágabb körű kvalifikációban látják. Th. H. Reed: i. m. 237. old.

olyanok közül is meg lehet választani, 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 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 átalakítandó szervezetre támaszkodva, a városi vezérigazgató az ő további funkcióit részint az igazgatósággal, részint a város hivatalnoki karával szemben gyakorolja. Az ügyosztályok főnökei mint vezérkar által körülvéve, az igazgatóság minden ülésén megjelenhet, 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 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 város közigazgatásáért *egyedül és kizárólag a vezérigazgató viseli a felelősséget*. A vezérigazgatói rendszer ennek következtében épúgy egy emberben összpontosít minden felelősséget, mint ahogy 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* alkalmazzák, hanem ugyanolyan *kereskedelmi szellemben járnak el, mint a részvénytársaságok hasonló alkalmazottai*. Ez az oka, hogy a városi kiváltságlevelek 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 adókimutatást, a kölcsönök felvételének módozatait, a számvitelt, a számadások felülvizsgálatát, a szerződések kötését, a beszer-

zések 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 épügy lehetővé teszi a diktatúrát, mint ahogy ezt az igazgatósági rendszernél láttuk. Az amerikai jog ennek következtében védekezik a diktatúra lehetősége ellen s nagyjában véve a vezérigazgatói rendszert követő városokban is ugyanazon rendszabályokhoz nyul, mint amelyekre már az igazgatósági rendszer ismertetésénél rámutattunk. Vagyis mellőzi a választásoknál a pártok megjelölését, alkalmazza a preferenciális választásokat, — s bár az amerikai *kétpárt-rendszer* mellett sok értelme nincs — alkalmazza, de csak kivételképen az arányos választással kombinált lajstromos szavazást, versenyvizsgálatok alapján tölteti be a kezdő állásokat, 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 osztályok főnökei közt osztja meg, emez az összes ügyosztályfőnököket *egy* akaratnak, t. i. a *vezérigazgató akaratának* rendeli alá, s ezen a réven 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 lényegbevágó különbségek állanak fenn.

A porosz polgármester a képviselőtestület bizalmától függetlenül addig látja el a funkcióit, amíg mandátuma le nem jár s 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 élvezi 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 kétkamarás 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 egykamarás rendszer szerint átruházhathatja az ő hatáskörének egyes töredékeit az ő adjunktusaira, a kétkamarás rendszer szerint pedig köteles a kezébe letett hatalmat megosztani a tanáccsal. Az amerikai vezérigazgató mellett sem adjunktusok, sem magisztrátusok nincsenek, a hatáskör, illetve a hatalom megosztása tehát lehetetlen.¹⁾

*

A vezérigazgatói rendszer épűgy mint az igazgatósági rendszer, egy nagy elemi katasztrófa hatása alatt jött létre, még pedig legelőször Dayton városában 1914-ben.²⁾ Daytonban oly nagy eredményeket tudott felmutatni, hogy nyolc év lefolyása alatt több mint 200, legtöbbször kisebb ³⁾ 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 sajátságára, hogy egyrészt a különböző önkormányzati alakulatok, t. i. a falvak, illetve városok és a grófságok között

¹⁾ V. ö. *Th. H. Reed*: i. m. 219—243. 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 pusztta 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.

s másrészt ezek és a végrehajtó hatalom központi szervei, t. i. a különböző miniszteriumok közt *a fölé- és alárendeltség* viszonya eredetileg 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 fent 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 soha sem ölthet oly nagy arányokat, hogy az önkormányzati alakulatok az állam kötelékéből teljesen kiválva, szuverénékké 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 aszerint, amint a *kormány*nal, 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 19. 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 kormánynal szemben élvezett teljes adminisztratív önállóságát, emezeknek a céljaira ellenben államsegélyeket

kezdett osztogatni azért, hogy a kormány részére ellenőrző és felügyelő hatáskört köthessen ki.

Az Únió államai majdnem ötven esztendővel később, t. i. 1880 táján kezdtek különbséget tenni az önkormányzati alakulatok hatáskörébe tartozó 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 Únióhoz 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 el¹⁾ 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 belügyminiszteriumaihoz, megyei és járási főnökeihez s a magyar főispánokhoz hasonló szervek az amerikai Únió államaiban épúgy ismeretlenek, mint Angliában.

2. Az amerikai tagállamok joga az adminisztratív ellenőrzés szabályozásánál a legfontosabb közüzemeknek, t. i. a víz-, gáz- és villanyműveknek s a közúti vasutaknak az ellenőrzésére fekteti a legnagyobb súlyt s ezen a téren éri el a legnagyobb eredményeket.

Az említett közüzemeket ugyanis egyre ritka kivételektől eltekintve, nem városoknál 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 kellőképen díjazni ; —

¹⁾ Pl. a közegészségügyi közigazgatás, a vízvezetékek építése és fenntartása, a költségvetési előirányzat készítése, a számvitel terén stb.

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 több községre kiterjedő községeküzi üzemeket is ellenőrizheti.

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 köteletségében áll a közüzemek működésére vonatkozó minden panaszt vizsgálat tárgyává tenni és a panasz tárgyában dönten; — 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; — biztonszági berendezések létesítését elrendelni stb. Panasz esetén s minden olyan esetben, midőn a közüzem vezetőségének valamely határozata jóváhagyásra szorul, a bizottság nyilvános kontradiktórius tárgyalást tart, 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 biztonszági ellenőrzés pedig az üzemek szempontjából oly nagy jelentőségű, hogy a városi önkormányzat hatásköre az üzemeket illetőleg szinte teljesen illuzóruzzá, a régi hatáskörnek pusztá árnyékává lesz.

3. Míg a közüzemek ellenőrzése terén az amerikai Üniö 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 és a számvitel terén, ellenben nincs adminisztratív ellenőrzés a közizgazgatás egyéb ágaiban. S ez a részleges ellenőrzés sem működik az Üniö minden államában, hanem azoknak csak egy töredékében.

S általánosságbán 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 Üniö 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 egyrészt annak, hogy az adminisztratív ellenőrzés az Únió államaiban csak nagyon lassan terjed el s másrészt annak, hogy az Únió 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 ún. taxatív rendszer teszik 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 alkotmánylevelben szabályozza azt is, hogy az önkormányzati alakulatok adóalapjuknak hány százaléka 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. az: The Gov. of amer. cities. 88—90. old.; — U. az: 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 Únió 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 formáságokhoz 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* törekszenek.¹⁾

*

Minthogy a törvényhozói ellenőrzés törvények alakjában megy végbe, a törvények tiszteletbentartását 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 prejudiciális kérdések feletti döntést s a vagyoni jogi és büntetőjogi felelősségnek a megállapítását s másrészt a szó szoros értelmében vett ellenőrzés gyanánt a közigazgatási természetű jogviták feletti *bíráskodást* foglalja magában. S ami ezen a szó szoros értelmében vett bírói ellenőrzést illeti, a közigazgatási természetű jogviták eldöntése nem külön szakszabványoknak, hanem épúgy mint Angliában — — *a rendes bíróságoknak* a hatáskörébe tartozik úgyannyira, hogy a közigazgatás terén az *imperium valamint Angliában ugyanúgy Amerikában is az egyes államok legfőbb bíróságait* illeti meg. S a legfőbb bíróságok ezt az imperiumot ugyanúgy bírói parancsok alakjában gyakorolják s a bírói parancsoknak is

¹⁾ V. ö. W. B. Munro: The Gov. of European cities. 282. old. Th. H. Reed: i. m. 129., 130., 140. old.

ugyanazon válfajait, t. i. a writ of mandamust, a certiorarit, a habeas corpust stb. alkalmazták, mint Angliában. Mindössze három fontosabb eltérést kell kiemelnünk.

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 Únió 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 *közönséges jog* alapján, vagyis akkor bocsátják ki, ha a közigazgatási tisztviselők *törvénytelen* eljárását akarják megakadályozni. Az Únió 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 writ of prohibition-eket, vagyis a jogban gyökerező parancsokat ismeri; — Amerikában ellenben a jog szerinti tiltó parancsokon kívül a méltányossági alapon kibocsátott tiltó parancsokat az u. n. injunction-öket is ismerik; s jellemző, hogy a fejlődés folyamán a jog szerinti tiltó parancsokat teljesen háttérbe szorították a *méltányossági alapon kibocsátott tiltó parancsok*.¹⁾

S végül c) míg a büntető bíróságok Angliában csak bűncselekmények miatt vonják a tisztviselőket felelősségre, addig az Únió államaiban rendkívül gyakran alkalmaznak büntető szankciókat bűncselekmények hiányában is azért, hogy az engedelmisséget ezen az úton kikényszerítve, az adminisztratív ellenőrzést feleslegessé tegyék, illetve pótolják.²⁾

¹⁾ Fr. J. Goodnow: i. m. II. k. 209. old. Th. H. Reed: i. m. 127. old.

²⁾ Fr. J. 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.

