41 szám.
1928-29

Bizalmas iratok:
Dr. Maáffy Ede
Dr. Illyefalvy V. Jéza
professor urnak.

Debrecen, 1928. szeptember hó 19.

e. i. dékán.

Elfogadom
Jéza 928/IX

Értesítem, hogy Dr. Illyefalvy Elfogadom
Debrecen 1928 IX/20 dr Illyefalvy

Néhány szó a közigazgatás reformjához tekintettel a községi administrációra

Jogtudományi doctori

értekezése

csányi Nóé Ferencz

doctor politicae

vármegyei tb. aljegyzőnek.

Csáthy Ferenc r. t. Debrecen

A 2236

Forrásművek:

Márffy: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog.
Timon: Magyar alkatmány és jogtörténet
Ferdinandy: Magyarország közjoga
Balogh: Politika
Concha: Politika
Tomcsányi: Önkormányzat és decentralizáció
Balogh: Törvényhatósági önkormányzatunk hatáskörei
Markó: Aktuális gondolatok a közigazgatás reformjához.

Az 1886. évi XXI. és XXII. törvénycikkek.
A „Vármegye" című folyóirat 1925–1928-ig

EGYETEMI KÖNYVTÁR DEBRECEN
EGYETEMI KÖNYVTÁR V.O.R. KÉZIRAT-TÁR

Mielőtt a munkám, amely csupán egy rövid lélegzetű dolgozat — tulajdonképeni témájára térnék, legyen szabad egy pár szót előrebocsátanom.

Szerény tehetségemet nagyon messze túlhaladná, hogy ennek a gigantikus nagyságú és a legyedelmébeu oly felségesen szép tárgykörnek ha nem is valamennyi, de számottevőbb kérdései mindegyikére kiterjeszkedjem. — Hiszen igen jól emlékszem, hogy amikor az egyetemi tanulmányaim során a közigazgatásijog bevezető előadásait látogattam, a tárgyat így jellemezte az előadó professzorunk: „A közigazgatásijog a legterjedelmesebb stúdiumok egyike; az ember az egész életét a közigazgatás tanulmányozásai közötti éli le — a közigazgatás kar-

Csáthy Ferenc r. t. Debrecen

jai a bölcsőtől a koporsóig nyúlnak." — És tényleg az élet nagyszerűen bemutatja, hogy a közigazgatás mennyire az alfa és az ómega: ott kezdődik amikor a még alig pár perce lélegző csecsemő születésétől a szülésznő egyenesen a községházára megy az új honpolgár megérkezését a „bábanyilvántartó" könyvbe bejegyeztetni s ott végződik, amikor a gyászoló háznál a halottkém a hullavizsgálati-jegyzőkönyvet felveszi. Másszóval azon a távolságon át ami a születési anyakönyvtől a halotti anyakönyvig tart, minden eseménynek a közigazgatás a hű kísérője. — Messze felülmúlja tehát cselekvő erőmet az „egész" — miért is szerény dolgozatomban csak a leginkább szembetűnőbb kérdésekkel s azokkal is jóformán per tangentem foglalkozom.

Jegyzeteim kiszivgetése alatt jelent meg egyes közigazgatási folyóiratokban, sőt hírlapokban

a mind inkább égetővé váló kérdésnek – a reformnak – egyes tervezgetései, elmefuttatások, vitái, amelyek korábban nem egyszer amelyik a törvény meghozatalával jelentőségre és észrevételre tarthatna számot. Az ilyen eszmecseréket mint a tárggyal foglalkozó emberek egyike igen nagy érdeklődéssel kísértem s nem egyszer találtam azokban sok eszmét és nem egy esetben volt ez hatással munkámra az ott talált életre való egyes gondolatok.

Már végleges formába-öntés alatt állott szerény dolgozatom amikor a nemsokára tárgyalni ígért reformtervezet napvilágot látott s így – sajnos! – erre mint egészre már sem kitérni nem volt módomban, sem pedig abból valami különösebb témát átvéve azt behatóbban nem tárgyalhattam. Talán így annyit elértem, hogy dolgozatom megírásánál egy leendő törvény akaratlan szinte tudatalatti tekintélye nem korlátozott...

Csáthy Ferenc r. t. Debrecen

Közigazgatásunk újjászervezésének szükséges volta tagadhatatlan igazság. Ez igyan már régen megállapított tény: hiszen kevéssel az 1886-os t. czikkek megalkotása után, amikor a rohamosan fejlődő élet, az igények fokozatos növekedése és a haladó korszellem ezen törvények kereteiből kinőtt, - már az 1890-es években szó volt a közigazgatás újjászervezéséről, átalakításáról, sőt „államosításáról.

Hogy a reform - daczára ennek - idestova 4 évtized óta ma is megvalósítatlan, annak oka főként abban keresendő, hogy ennek keresztülvitelénél az államhatalom és az általánosan értelmezett „közigazgatást" ma gyakorlá „Vármegye"

Csáthy Ferenc r. t. Debrecen

között bizonyos ellentétek forognak fent, amelyeknek általános megnyugvásra való eliminálása nem a legkönnyebben megoldható feladatok közé tartozik.

Ez „vármegye" nevezetesen féltékenyen ragaszkodik az ősi hagyományokon, szokáson és törvényeken alapuló alkotmányos jogaihoz s a reform keresztülvitelénél az ő történelmi, alkotmányjogi, közgazdasági pozícióit, önkormányzatának eddigi gyakorlási módját feláldozni nem hajlandó. Főként azonban politikai szempontokból messze menő érdekek követelik, hogy a municipiális önkormányzati jog bizonyos része a kormányhatalom javára feladassék; — mert a demokratikus irányzat felé törekvéssel túltengő jogkiterjesztés mellett pl. a széles rétegű és alsóbbrendű erőtényezők működése politikai szempontokon kívül, úgy a felsőbb tisztviselők megválasztásának

szempontjából is méltán, ad aggodalomra okot. - Fiszant a valódi czél, a jó közigazgatás érdekében elkerülhetetlenül szükséges, hogy a municipiális igazgatás önálóbbá, a kormányhatalomnak minden irányban fennálló gyámkodása alól a lehetőség és czélszerűség szerint mentessé tétessék. A czél érdekében tehát az ősi jogokból mind két félnek fel kell áldoznia.

A régóta folyó viták és tervezgetések tárgyát képező reform keresztülvitelének késedelmezését az utolsó évtized alatt kétségtelenül a világháború s annak következményeként ránk zúdult események is eredményezték; amikor a létfentartás, a megélhetés és a nemzeti megmaradhatás ez körei után való kapkodás láza mindenn higgadt megfontolást igénylő alkotó munkát lehetetlenné tett.

Amennyiben azonban ma már - hála érte a Magyarok Istenének - hazánk a konszolidáció

Csáthy Ferenczné r.t. Debrecen

útjára léphetett s az ezen való tovább haladásra kilátásaink eléggé kedvezőknek mutatkoznak: súlyos mulasztás volna ezen a rendezésre oly régen s annyira rászorított kérdést a napirendről levenni, vagy legalább is tovább odázgatni; annyival is inkább, mert hiszen a régóta folyamatban levő és hol kisebb, hol nagyobb lendülettel folytatott állandó viták és eszmecserék során ma már oly hatalmas és értékes szakirodalom fejlődött ki, amelynek lelkiismeretes átmunkálásával, megismerésével, a felsorolt érvek és ellenérvek, a helyes, életre való és maradandó értékű eszmék kiválogatásával, — továbbá ezeknek nemzeti, állampolitikai, nemzetgazdasági és szociális szempontokból való mérlegelésével jóformán a reform egész anyaga és módja adva is van. Ez a körülmény a törvényjavaslat szerkesztését és annak parlamenti tárgyalását kétségtelenül jelentékenyen megkönnyíti.

Ilyen mélyrehaló, az állampolgáraink egyéni érdekeit oly közelről érintő, nagy fontosságú kérdés törvényhozási tárgyalásánál - a ma adva levő visszanyok mellett - némi aggályok jogosan merülhetnek upp fel a parlament pártarányainak abnormalis alakulása miatt: de ezt ellensúlyozó, megnyugtató tudat a jelenlegi kormány férfiak rátermettsége, ügybuzgalma és hétségbevonhatatlan hazafisága, főként pedig a rettenetes áldozatok árán elért nemzeti önállóságunk.

~•~

A reform művének felépítésénél már a dolog természeténél fogva két vezérelv közül kell választanunk. E vezérelv szerencsés avagy szerencsétlen megválasztásától függ az ország közigazgatásának minősége, javulása, avagy rosszabbodása.

A szóban levő két vezérelv: a Centralizáció vagyis a közigazgatás „központosítása" és a decent-

Csáthy Ferencz r.t. Debrecen

ralizáció, vagyis az önkormányzati rendszer kiépítésével, szélesebb alapokra való fektetésével a municipiális autonomia fejlesztése.

Ha már most figyelembe vesszük, hogy a centralizáció rendszere mellett a végrehajtó hatalom a központi kormány kezében van összpontosítva s ilyképen az ügyeknek óriási összehalmozódását idézi elő, egyrészt elvonja ezáltal a szerv idejét és munkaerejét a tulajdonképeni hivatásától, a kormányzástól, – más felől pedig mérhetetlen módon meglassítja az administráció menetét: ezt a rendszert, illetve a centralizációt mint vezérelvet el kell ejtenünk! annyival is inkább, mert ily módon a jó közigazgatás legfőbb előfeltétele a „közelről" és „gyorsan" való intézkedés lehetősége ki van zárva.

Miután pedig az átszervezés eszméje felett lemúl a közigazgatás javításának (!) szolgálatá-

kau kell, hogy álljon: a mű felépítésénél szükség képen a decentralizáció vezér elvét kell követnünk.

A decentralizáció elvét pedig akkor követjük, ha a közigazgatási „jó"-hatalmat nem minden ügyben hagyjuk meg a központi hatóság - pl. minisztérium - kezében, hanem a végérvényes rendelkezés jogát, amily mérvben csak ez lehetséges, az alsóbbfokú közigazgatási szervekre ruházzuk. Ezáltal több különálló kisebb rendelkezési központ keletkezik, amelyek a kisebb területekről hozzájok beérkező csekélyebb számú ügyek gyorsabb elintézésével már hathatós szolgálatot teljesítenek a közigazgatás javításának érdekében.

A közigazgatás centralizációja, vagy decentralizációja kérdésének boncolgatásánál nagyon helyesen állapítják meg többen a közigazgatás-jogi irók közül, hogy a centralizált igazgatás mellett a „párturalmi politikai befolyások" a közigazgatás területén ille-

Dáthy Ferenc r. t. Debrecen

tételeu pressiot gyakorolhatnak, ami nem kis mértékben ellenkezik a Montesquieu-féle hatalom-elválasztási elmélettel /: Esprit des lois XI. könyv VI. fej:/. De a kérdés alaposabb szemügyre vételénél még eddig sem kell mennünk. Mert ki hozza a törvényt? Nem a „parlament" – nem egy különböző pártárnyalatokból egészségesen összetett és ehhez képest bölcsen deliberálni képes testület! – A törvényhozás a javaslat benyújtásával kezdődik és kétlhetetlen az, hogy a törvényadta jogával a képviselők szürke tömegéből egy is élve törvényjavaslatot nyújtson a ház asztalára. Messze esnének tárgyunktól ennek a politikai és más hátterét tovább fejtegetni. Csak röviden annyit jegyzünk meg, hogy a képviselők tábora helyett a kormány szokta kezdeményezni a törvényalkotást. S ezzel a kijelentéssel már a gondolatunknak a conclusióját is megkaptuk: a kormány által, illetve annak egy

tagja által kezdeményezett és a majdnem minden egészségtelen túlsúlyban levő kormánypárt által megszavazott törvény végrehajtását a centralis főhatalomra a miniszteriumra bizni nem épen megnyugtató dolog.

Nem kell azonban szem elől téveszteni, hogy decentralizált közigazgatás mellett is a lényeg minden esetre az marad, hogy a végrehajtás, vagyis a tulajdonképeni administráció során az államakarat egysége biztositva legyen! —

A decentralizáció tehát távolról sem jelenti azt, hogy a decentralizált alsóbb szervek működése minden nemü ellenőrzés alól mentes legyen. A kormány ellenőrzési jogköre — a megfelelő korlátok között! — minden szerv működésére nézve feltétlenül szükséges, hogy maradjon anélkül azonban, hogy a párturalmi politikai befolyásnak a közigazgatás területére jogosulatlanul behatolhassanak.

Csáthy Ferenc n.t. Debrecen

A közigazgatás reformjának tehát a szó valódi értelmében vett önkormányzati alapon felépítendő alkotásnak kell lennie. Hiszen az „önkormányzat" fogalmában már maga a „decentralizáció" elve is benne foglaltatik. Az önkormányzat gondolata csak akkor valósul meg, ha a municipiális hatóság nem csak formailag fog be a közigazgatás munkájába, hanem a közügyeket érdemileg is maga, önállóan és végérvényes hatállyal intézi el.

Magyar természetes azonban, hogy ezen elv akként csak akkor vihető keresztül és helyes irányú önkormányzat csak úgy fog létesülni, ha az alsóbb fokú közigazgatási szervek helyes működésének biztosításáról kellő gondoskodás történik. Egyfelől bizonyos pozíciókat betöltő tisztviselők qualifikációjának megfelelő emelésével és pedig akként, hogy ezen qualifikáció a municipiális igazgatás egész vonalán

való működésre képesítést, valamint a közigazgatási pályán elérhető legmagasabb állások elnyerhetésére lehetőséget nyújtson; másfelől pedig a municipiális administráció egész tisztviselői karának élethossziglan való kormányhatósági kinevezése által.

Amíg nyilvánvaló az egyik a tisztviselői felelősség érzetét és ambicióit fokozza, addig a másik az állami akarategység érvényesülését és az állami ellenőrzést biztosítja a helyi igazgatásban.

Fogadhatatlan, hogy a tisztviselők választása nem kisjelentőségű önkormányzati aktus s általában a helyi önkormányzat egyik jellegzetes mozzanata; azonban ezek kormányhatósági kinevezése, avagy választása egyáltalán nem meríti még ki a közigazgatás „államosításának," illetve az „önkormányzatnak" fogalmát és jelentőségét. Különös dolog, hogy a közfelfogás mégis ebben látja az egész közigaz-

Csáthy Ferenc r.t. Debrecen

gatási reform lényegét és ennek megoldása képezi a pártok között a legjelentősebb ütköző pontot.

Pedig ha a kérdést objektiv megfontolás tárgyává tesszük feltétlenül be fogjuk látni, hogy pl. törvényhatósági tisztviselőink ma már valóságos élethivatásos szakorgánumok; tevékenységük többé nem önkormányzati természetü és ennek a tételnek a következményeit mind a hivatalnok, mind a közszolgálat érdekében le kell vonnunk. — Tisztviselőink többé nem „nobile officium" - ként, hanem existencia, kenyérkereset céljából vállalnak állást s ezen existenciát biztositva óhajtják látni.

A hivatalnokok kormányhatósági kinevezése még távolról sem „államositás." Az államositás fogalma sokkal szélesebb eszmekört foglal magában. Concha Győző szerint az államositás „az egyes közfeladatoknak az állam egész területén összefüggő,

országos szempontok szerinti kezelését, a polgárok tömegének mentől nagyobb támörítését a közigazgatási testületnek e feladatok legjobb, legkönnyebb megoldásához méretését és a közigazgatás költségeinek az állampolgárok közötti egyenlő felosztását jelenti."

De láthatjuk a külföldi államok szervezetében is, hogy a tárgyi autonómia az, mely ott élesebben kidomborodik és amely az igazgatásba erőt és lendületet visz, végül amely nem teszi feltétlenül szükségessé, hogy a közigazgatás technikai része választott szervek által kanyalittassék le.

Nálunk sem indokolja semmi — kivéve a történelmi alapon álló szokásjogot, — hogy az önkormányzatnak mai állapotához személyi téren is ragaszkodjunk. Különösen pedig akkor, amikor közigazgatásunk modern alapokra való fektetése mellett annak javítását célozzuk s amikor el kell ismernünk, hogy

Osáthy Ferenc r. t. Debrecen

az önkormányzati tisztviselők kormányhatósági kinevezésének rendszere mellett nyomatékos szempontok szóllanak.

A dolog tárgyilagos vizsgálatánál továbbá lehetetlen meg nem látnunk a közigazgatási tisztviselő feletti kínos helyzetét pl. az időszaki választások alkalmával, amidőn a maga illetőleg családja existenciája érdekében az egyéni önérzet teljes megtagadásával kénytelen sorba kilincselni a sokszor nagyon is vegyes elemekből álló választókat és a tőlük kikönyörgött „vox" ellenében jó képpel tűrni a megalázó válveregetést. Jó szerencse még, ha ily esetben nem kénytelen a majdnem minden esetben önző érdekeket szolgáló és így bizony sokszor a közérdekkel ellentétes kívánságok honorálására is kötelező ígéretet tenni. —

A választási rendszer fenntartása tehát nem csak a tisztviselő lelkinyugalmának rovására esnék, ha-

nem tagadhatatlanúl káros volna az a közérdek szempontjából is. Mert hiszen nem szorúl bővebb lélektani magyarázatra, hogy míg egy felől a választó az adott szavazat ellenében magával, a maga ügyével szemben a tisztviselőtől megkülönböztetett elbánást vár, — addig más felől a tisztviselő sem képes magát bizonyos erkölcsi obligótól tökéletesen mentesíteni választójával szemben.

Mindezeken felül, ha tekintetbe vesszük, hogy egy-egy választás előtt mily nagy a versengések, kalmárkodások, kapacitálások, izgalmak erőszakoskodások folynak le, hogy a nepotizmus esetleg pártpatronizmus tekintetbe „klikk" rendszer bizony igen gyakran szorítja le a különben teljesen kifogástalan elemeket és favorizálja ezekkel szemben a saját talán sokkal csekélyebb belső értékkel biró jelöltjeit: lehetetlen be nem látnia mindenki reálisan és józanúl gondolkodó embernek a kormány-

Csáthy Ferenc r. t. Debrecen

hatósági kinevezési rendszer előnyeit, amely sokkal jelentősebb biztosítékot nyújt arra, hogy a hivatalokba a valóban alkalmas elemek jutnak be. A kinevezést teljesítő kormányhatóság-e ténykedésénél sokkal inkább fogja érezni a felelősséget, mintegy számvetésű választó testület.— Viszont tagadhatatlan tény az is, hogy igen sok esetben a ma fennálló választási rendszer mellett is nem a választó közönség, hanem a főispán akarata érvényesül. A főispánnak ugyanis már a kijelölő bizottság megalakításánál módjában áll ezt akként összeállítani, hogy abba azon elemek jussanak be, akik az ő instrukciói és intenciói szerint fognak a jelölésnél eljárni s így az egész választási aktus teljesen illúzórius dolog.

Lehetséges, hogy ez a közérdeket tekintve sokszor éppen nem káros dolog, mert a teljesen szabadjára engedett választás esetleg nem nyújt biztosítékot arra

nézve, hogy az alkalmazásnál kizárólag a közérdek, állami és nemzeti érdekek fognak érvényesülni. Azonban még mindég helyesebb és egy állam méltóságával, komolyságával inkább összeegyeztethető" a nyílt mint a leplezett kinevezés.

A kinevezési rendszer bevezetése esetén most már a kérdés a körül kell, hogy forogjon, hogy a hatalom birtokosai közül ki gyakorolná a kinevezés jogát?

A kérdés vizsgálatánál önként vetődik fel az eszme, hogy talán már az egyetemes állami administrációi formai egyöntetűsége szempontjából is az igazságügyi igazgatásnál követett eljárás volna mintául veendő" – amidőn is a tisztviselői felsőbb réteg, a magasabb szellemi készültséget igénylő állások az államfő, a nem tisztai és kizárólag közigazgatási funkciát teljesítő" valamint csekélyebb fokú képesítést igénylő állások az illetéles miniszter, illetve a törvényhatóság feje által töl-

Csáthy Ferenc r.t. Debrecen

tetnének be.

— . —

Ezen feltebb körvonalozott vezérelv szerint a közigazgatás megreformálásának, gyorsításának s végeredményében javításának célját tehát akként szolgáljuk, ha a municipiális önkormányzati jogok széles alapokon való kiterjesztése mellett kinevezett tisztviselőkkel administrálunk. Kizárólag ez a közigazgatási mód és rendszer lesz az, amely mindkét érdekelt felet, állam-kormányt és municipiumokat egyaránt, megnyugtathat oly irányban, hogy érdekeik egymást keresztezni nem fogják. Feltéve természetesen, hogy az önkormányzati szervek — már összeállításuknál fogva — a helyzet és saját hivatásuk magaslatán fognak állani.

A legelső rangu feladat tehát a municipiális önkormányzati testületi szervek akszeru és helyes megalkotása, a szoros értelemben vett önkormányzat fak-

tora inak gondos megválogatása. Miután pedig az önkormányzat és választójog egymással szerves kapcsolatban állanak s miután a választójog előfeltétele és eszköze az önkormányzat létesülésének, miután végre a nagyméretű jogkiterjesztés következtében a társadalomnak mind szélesebb és szélesebb rétegei kerülnek be az államélet kereteibe: a ponderabilitás vezető szerepe mintegy korlátok közé szoríttatik s számára az érvényesülés lehetősége összezsugorodik.- E körülményből indulva ki minden erőnk felhasználásával igyekeznünk kell pótolni azt az értelmi és erkölcsi színvonalat, mely a születési, szellemi és vagyoni census elkülönítésével jelentkezik.

A választójognak ugyanis széles körben való kiterjesztése nem számol a fennálló társadalmi és értelmi különbségekkel és nem veszi tekintetbe azt a biztosítékot, melyet a műveltség, képzettség, szel-

Csáthy Ferenc r. t. Debrecen

lemi képesség, szóval a legmagasabb értelmiség nyújt s melynek a kormányzat keretébe való beillesztéshez előfeltételül kellene szolgálnia. Így módon a jogkiterjesztés mai állapota mellett a közérdek kétségtelenül megsínyli a választó-közönség színvonalának alacsonyságát.

Ennek ideális orvosszere az volna, ha olyanok kerülhetnének mindenütt a fórumra, akik megválasztásukat egy szűkebb, értelmi és vagyoni census alapján kiválasztott választó-közönség akaratának köszönhetik s kiknél megvolna a teljes biztosíték arra, hogy mandátumukat a közérdek javára használják fel. Megragadandó ma minden ez az ész, amely a forradalmi időkben lerontott tekintély tiszteletét van hivatva visszaállítani! Nem kárhoztatható tehát – szorosan a cél szolgálatában álló ama módozatok sem, amely a közügyek intézésénél csakis a – „kiválogatottak" „választottjait" engedi szóhoz jutni. Szabadjára enge-

dett demagógia mellett a tekintély tiszteletének helyreállitását célzó és nagymértékben elmozditó decentralizáció egyenesen közigazgatási ängyillosság volna! Ma pedig a demagógia nagyon is bujánn tenyésző virág.

A legnagyobb körültekintéssel, a legaprólékosabb gondossággal valuának tehát az önkormányzati testületi szervek megalkotandók az egész vonalon. Ugy a törvényhatóságoknál, mint a kösségeknél. A törvényhatóságoknál -különösen a közigazgatási bizottság volna az a szerv, amely országos érdekü ügyekre is nagyrészben kiterjedő hatáskörével igen alkalmas volna arra, hogy itt a decentralizáció az országos közigazgatás tekintetében is érvényesülést nyerhetne. Ennek azonban egyik lényeges előfeltétele volna a mai pogarvoslati rendszer megváltoztatása - oly módon, hogy a közigazgatási bizottság végérvényes határozatai többé

Csáthy Ferencz r. t. Debrecen

ne legyenek az illetékes miniszterhez megfellebbezhetők, hanem legfellebb a közigazgatási bírósághoz való panaszjog maradjon meg a hozott, sérelmesnek vélt határozat ellen.

A decentralizált közigazgatásnál az önkormányzati elv és jelleg erősebb kidomborítása céljából lényeges szükség van arra is, hogy a közigazgatási bizottság mai szervezete módosíttassék. Módosítandó volna pedig első sorban akként, hogy benne az önkormányzati elemek nagyobb számban foglaljanak helyet. Így pl. a törvényhatósági bizottsági közgyűlés által választott tagok száma a mai tízről huszra volna felemelendő; már csak azért is, hogy a vármegye székhelyétől esetleg távolabb eső vidékekről lakó, avagy beteg s a megjelenésben akadályozott bizottsági tagok hiánya az ülések megtartását, az elintézendő ügyek szabályszerű tárgyalását és illetőleg a határozatoknak szigorúan

az önkormányzat jegyzőben való megbízatását ne tegye illuzóriussá.

A közigazgatási bizottságba az önkormányzati elemek, épen úgy mint ez a törvényhatósági bizottság választás alá eső tagjainál történik, — három évenként hat évre volnának választandók oly módon, hogy az első alkalommal megválasztottak közül az első három év letöltével a tagok felerésze sorshúzás útján kilép. Ezután pedig minden három év eltöltével azok lépnének ki, akik más a szabályszerű hat évet kitöltötték. Természetesen a kilépett tagok újból választhatók volnának.

Ezen rendszer azért volna pedig kívánatos és a tagsági időtartam meghosszabbítása azért volna indokolt, mert ekként a hivatalos eljárás tekintetében teljesen járatlan, laikus egyének is bizonyos jártassságra, gyakorlatra tennének szert, „áttekintő," „mérlegelő" képességeik fejlődnének, ami pedig a közérdeknek feltétlenül

Csáthy Ferenc r.t. Debrecen

elönyére szolgálnai; amig ezzel ellentétben a tagoknak mindúntalan újabb és újabb elemekkel való kicserélése ezeknél a szokatlanság, a hivatalos ügykörben való eljárás ujszerüsége, sokszor az alig-alig lekűzdhető elfogultság mind megannyi akadálya a higgadt, tárgyilagos és eredményes tanácskozásnak.

Az ügy felette fontossága indokolttá teszi azt is, hogy a közigazgatási bizottsági tagok választása alkalmával — és pedig közvetlenül a választási eljárás megkezdése előtt — a választásra jogosultakhoz figyelmeztetés intéztessék oly irányban, hogy szavazatukkal csakis olyanokat igyekezzenek a közigazgatási bizottságba bejuttatni, akik egyeniségük, kiválóságuk, képzettségük és müveltségük, valamint tudásuk, ügybuzgalmuk és vagyoni viszonyaiknál fogva függetlenségük folytán a szóban forgó pozicia betöltésére a legalkalmasabbak. — Az a rendkivül sokoldalu és fontos

hatáskör ügyanis, mellyel az 1876: VI. t. c. megalkotása óta az 1886: XXI. és eléggé szaporu újabban hozott törvényeink a közigazgatási bizottságot felruházzák: eminenter megkövetelni, hogy e bizottságba a törvényhatóság elismert „erényje" foglaljon helyet, ahonnan a párt-politikai szempontok teljes kizárásával, a valódi és üdvös cél, a municipiális önkormányzat jegyében való „közigazgatás" kell, hogy irányittassék, s amely a jogorvoslati rendszer okszerü megváltoztatása illetőleg módositása esetén a decentralizáció helyes és ideális megvalósulásához vezet. A közigazgatási bizottságnak megfelelő átszervezése jogkörének a mostani vonalozott értelemben való kibővitése mellett természetszerüleg volna megszüntetendő az „állandó választmány" működése. Mert amig egyfelől az ügyek egy részének érdemleges elintézése a közigazgatási bizottság hatáskörébe való utalással jelentékeny mértékben

Csáthy Ferencz r. t. Debrecen

gyorsitaná az eljárást, addig másfelől az itt szakszerüen előkészitett javaslatok megkönnyitik a közgyülési határozatok meghozatalát sőt e határozatokat helytállóbbakká is teszik.

A decentralizáció illetőleg a törvényhatósági autonomia kiterjesztése mellett ugyanis megszünvén önkormányzati közigazgatásunkban ma uralkodó állami gyámkodási rendszer és túlságos központositás: a törvényhatósági bizottság az ügyek túlnyomó-ai nagyrészében szintén végérvényes határozatok hozatalára és intézkedésekre leend jogositva. Ahol az alaposság, körültekintő gondosság hozzáértés és helyismeretesség elengedhetetlen követelményeit.

E követelményeket azonban a nagyon is vegyes elemekből alakult – törvényhatósági bizottság mint kollektiv testületnek csak egyrészéről lesznek fellelhetők, mig a másik – remélhetőleg mindenütt kisebb – része, amely

a túltengő" jogkiterjesztés alapján jutott mandátumhoz, e tekintetben már aggodalomra ad okot. Műtani pedig tudatlan és vagyontalan elemeknek az államhatalom részesévé való tétele csak veszedelmeknek válhat kútforrásává: a helyes irányú és jó közigazgatás elő feltétele a közügyek intézésére való befolyás jogának helyes megállapítása. Ez az a főszempont, amely indokolttá teszi a törvényhatósági bizottságok átszervezésénél a virilizmus elvének irtalmát.

Ugyanezen elv tartandó természetesen szem előtt a községi administráció szerveinek megalakításánál is, ha a reform tervezetnél jelszóként hangoztatott decentralizáció sikerét óhajtjuk biztositani.

Egyébként is a községi administráció nivójának emelése a „közigazgatás reform"-jának integráns részét kell, hogy képezze, mely nélkül a mű nagyon is csonka maradna; mert amellett, hogy a

Csáthy Ferenc r. t. Debrecen

működtetés a községet lakosságának érdekeit mélyen sértené, itt akaratlanul elégedetlenséget is váltana ki.

Ma, különösen nagy és kis községeink autonómia és administrátió tekintetében annyira szegényes viszonyok között élnek, hogy az ezeken való gyökeres változtatás szüksége minden — a közügyek iránt érdeklődő ember előtt nyilvánvaló.

A községi képviselőtestület tehát mint a községi kibővült autonómia főszerve szintén oly elemekből állítandó össze, amelyeknél a káros kilengések lehetősége — már saját jól felfogott érdekükből is — ki legyen zárva.

E célból a községi képviselő-testület talán akként volna a „köz"-re legelőnyösebben megalakítható, ha abba felerészben a nyers viliriszmus és hivatalból való tagok, egy negyed részben a számszerű sorrendben kantingált többi viliriscek kö-

Zül jelölés nélkül és végre egynegyed részben a község érdemes és legintelligensebb tagjai sorából jelölés mellett a választókerületek nyilt szavazása útján megejtendő választás során jutnának be. Az ekként összeállított községi képviselőtestület mintegy bizalmát nyújtana afelé irányban is, hogy a megosztandó államhatalmat gyakorolni tudja és akarja. Az ilyen elemek közreműködésével hozott határozatokban hazafiság, lelkiismeretesség és higgadt bölcsesség fog megnyilvánulni, mely a közigazgatás tulajdonképeni alapját képező községet a modern követelményeknek megfelelő helyzetbe fogja helyezni.

Nem kicsinylendő mértékben fog ennek rendszer a tekintély tiszteletének helyreállítása szolgálatában is bevált, ami pedig szintén elsőrangú országos érdek s aminek minél hathatósabb eszközökkel való előmozditása mindnyájunk hazafias kötelessége.

Osáthy Ferencz r. t. Debrecen

Ezen rendszer mintegy nyilvános hirdetője lesz annak elvnek, hogy müveletlen, tudatlan és vagyontalan ember nem képes vagy nem méltó az államhatalom kezelésére, a közügyek irányitására, – amig a vagyon és tudás, a közügyek intézésénél igen nagy jelentőséggel bir. –

Másrészről pedig és főképen a reform-mü megalkotásánál akkor szolgáljuk a valódi célt, ha az önkormányzati tevékenység fejlődését biztositjuk. Mára pedig ez a fejlődés csak akkor lesz biztositva, ha az önkormányzatot gyakorló kollektiv testület elemeiben megvan a kellő képesség a megosztott államhatalom gyakorlására, valamint a kellő erkölcsi és anyagi garancia a káros és veszélyeztető eltérésekkel szemben.

A községi képviselőtestület mellett igen jelentős és fontos szerep jut a községi administrációban a nem élethivatásos tisztviselő elemnek, az előlj á –

rósági tagoknak is, akiknek rátermettsége, ügybuzgósága, lelkismeretessége alig felbecsülhető nagy szolgálatot tehet a községi hivatalos életben.

Bár kétségtelen, hogy az önkormányzat szervezetének lényegét nem a tisztviselők választása vagy kinevezése alkotja, hanem igenis alkotja a lehetőség szélső határáig kiterjesztett tárgyi autonómia, mégis ennek önkormányzati szervnek, a községi előljáróságnak megalakítása csak választás útján képzelhető el. Az előljáróság tagjai ugyanis - a rájuk közigazgatási tekintetben háruló fontos és nehéz feladat sikeres teljesíthetése érdekében - az egész községi lakosság jelentékeny bizalmának letéteményesei kell, hogy legyenek. Olyanné tehát kiket a lakosság teljesen ismer, szeret és megbecsül s akik viszont a község lakosságának ügyszólván minden tagját politikai, erkölcsi és vagyoni tekintetben teljesen ismerik. Csakis ezért teljesíthetik a helyi-

Csáthy Ferenc r. t. Debrecen

érdekü ügyek elintézésénél annyira nélkülözhetetlen segédszolgálatot eredményesen, melyre a község administráció értelmi irányitására predestinált jegyzőnek nélkülözhetetlen szüksége van.

Igy pl. csak ezek becsületes közreműködése mellett lehetséges az igazgatásnak bürokratikus formában jelentkező intézkedéseit a gyakorlati életbe átültetni, a néppel megértetni, azok elmyeit s célját megismertetni sőt népszerűvé tenni.

Gyakorlati tapasztalat úgyanis, hogy valamely hatóság, rendelkezés a közönség előtt sokszor visszatetsző s céljaiban homályos volta miatt a végrehajtásnál ellenkezést sőt ellenállásra való hajlandóságot vált ki; amidőn a vonatkozó intézkedés iránt fokozottabb ellenszenv keltését előidéző karhatalmi beavatkozás és erőszak helyett a legbölcsebb és legcélszerűbb eljárás az értelmes és felvilágosult, ügybuzgó közsé-

gi előljárók közreműködését igénybevenni, akik aztán – bár esetleg népszerűségük kockáztatásával – a nép által megérthető modorban magyarázgatás, hangulatkeltés útján hathatósan működnek közre a végrehajtás sikere érdekében.

Csakis a községi előljárók lelkiismeretes és becsületes közreműködése biztosíthatja az úgy nevezett „külső közigazgatás" sikerét különösen rendőri, kéz és állategészségügyi, sőt gazdasági kérdéseknél is. Egyáltalán alig sorolható fel a közigazgatás mindennapi életében előforduló számtalan és számtalan eset, ahol a község hivatalos vezetőjének, a jegyzőnek az önkormányzat népies elemei pótolhatatlan segítségét nyújtanak úgy véleményezői, mint végrehajtási minőségükben. – Épen ezért teljesen indokolt dolog volna, ha a községi administráció átszervezésénél ezen előljárósági tagok létszáma a község lakosságának

Csáthy Ferenc r. t. Debrecen

számarányához mérten, a község területi nagysága, tagozódása, a lakosság értelmi foka, bérés avagy bérétlen hajlama szem előtt tartása mellett esetről-esetre állapittatnék meg s ez állásokra való kijelölés a vezető jegyző és a képviselőtestület néhány érdemes tagjának meghallgatása és véleménye alapján volna eszközlendő.

A hivatásos tisztviselők és község népies elemeiből összeállitott önkormányzati szervnek az „előljárók" működésének annyira egybe kell folyni s annyira ki kell egészíteni egymást, hogy kölcsönös támogatás és teljes egyetértés nélkül helyes és jó községi közigazgatást elképzelni nem is lehet. A jegyzőnek és a hivatásos tisztviselői karnak kell adni az eszmét, a tudást és irányitást; az előljáróság minden egyes tagja pedig az ő tapasztalatainak, helyi ismereteinek belbiismeretes

felhasználásával adja a végrehajtás helyességéhez szükséges erőt és biztosítja a törvények és rendeletek pontos végrehajtásának lehetőségét.

Mindkét tisztviselői kategóriára, úgy a hivatásos mint az önkormányzati elemekből állókra közérdekből van szükség s e közérdek megköveteli ezek tekintélyének fokozását is, különösen pedig ma, midőn az összeomlást előidézett forradalmak hamis jelszavaival mételyezett lakosságnak a tekintély tiszteletéhez való visszatérítése országos és nemzeti érdek.

A községi tisztviselők tekintélye pedig akként fokozható eredményesen, ha a község hatósági jogkörrel ruháztatik fel, melytől, mint a naptól a fényt, fogják nyerni a községi tisztviselők a megfelelő hatalmi jogokat és ezekkel természetes kapcsolatban a szükséges tekintélyt.

A községnek joghatósággá emelése egyéb—

Osáthy Ferenc r.t. Debrecen

iránt szociális szempontból is elsőrangú tárgy. A modern életviszonyok megkövetelik, hogy a községek lakossága is emeltessék ki azokból az ósdi, szegényes állapotokból, melyek között ma él, midőn helyi hatóság hiányában sokszor nagyon is távol eső hatósági székhelyekre kell folyamodnia gyakran egész jelentéktelen ügyekben, melyeknek fontossága a költséggel, fáradsággal és időveszteséggel arányban nem áll s melyek otthon a községi „hatóságnál" mindezek megtakarításával elintézhetők volnának.

Ha már most számot vetünk azzal, hogy az ország összlakosságához viszonyított túlnyomó többség a falvakban, kis és nagy községekben él; ha hozzávetőlegesen is értékeljük azt a pénzt és időveszteséget melybe az ügyes-bajos emberek milliónak csak a hatóság előtt való puszta megjelenés is kerül: lehetetlen sejtelemmel meg nem állapítanunk, hogy milyen rend-

kivüli nagy a gazdasági kár amely ezáltal a közre háramlik.- Ezen kivül felette igazságtalan dolog, hogy a hatósági székhelyeket képező „városok" lakossága a kultura összes előnyei élvezetén kivül még a jogszolgáltatás tekintetében is megkülönböztetett helyzetben éljenek az egyenlő teherviselési kötelezettségen alapuló „jogegyenlőség" elvének hangoztatása daczára, - a falu lakossagával szemben. A község tehát hatósági joggal ruházandó fel s ennek hatóság fejévé a kinevezett községi jegyző állitandó magától értetődvén, hogy a megfelelő előképzettség, a közigazgatási tisztviselői állásokra képesitést nyujtó jogi vagy államtudományi tudori oklevél, valamint a szükséges gyakorlati idő megszerzése, az álláo elnyerhetésénél előfeltételül kell szolgáljanak; annyival inkább, mivel az egyforma képzettség alapján a többi tisztviselőkével azonos jogok biztositandók a jegyzők részére a közigaz-

Csáthy Ferenc r.t. Debrecen

gatási ranglétrán való előhaladhatás tekintetében. – Kivételt képeznének ez alól a cselédügyekben működő községi és körjegyzők, kiknek pályájuk e minőségükben végződnék s kiknél az átmenet szerzett jogaikban való tekintetből megfelelő szakvizsga letételével volna eliminálható.

Hogy a közigazgatás mezején mit jelent a jegyzőnek megfelelő hatáskörrel való felruházása, azt minden, a községi életet ismerő s jó megfigyelő képességű, közepes műveltséggel rendelkező ember első tekintetre mérlegelni tudja. Azonban, hogy mily országos érdekek követelik ezt s hogy mily előnyös kihatásai vásolhatók a jövőben, ezt csak is a tömeg-psychologiával is számot vetni képes szakemberek vannak hivatva elbírálni.

A községi élet iránt érdeklődők szánakozva látják a jegyzőnek, mint a végső fokon való vég

rehajtásért minden hatóságnak felelős szervnek, kinyomozó vergődését amidőn hatáskör nélküli mivoltában eleget óhajtván tenni a felsőbb rendelkezéseknek, — nincsen számára más eszköz, mint a rábeszélés és kérelem; midőn a képviselő testületi avagy más községi gyűléseken nem mint ezek vezetője vagy elnöke, hanem qualifikációja daczára csak mint a gyűlés előadója szerepel a minden képzettség nélküli / sőt néha analfabéta / községi bíró mint törvényes elnök oldalán, midőn teljesen hiányzik joga és hatalma, hogy az illetlenül, garamban és tiszteletnül viselkedő avagy sértő modort tanúsító egyéneket hivatalos helyiségéből eltávolíthassa, mert engedetlenség esetén nem áll rendelkezésére karhatalom, — legfellebb panaszlási jogával élhet az illetékes hatósághoz, akkor majd a pro és kontra bejelentett tanúk meghallgatása mellett fog vizsgálat tárgyává tétetni, hogy

Csáthy Ferenczi r.t. Debrecen

a valósággnak mennyiben felel meg s jogosult e a jegyző panasza?!

Mindezek olyan tényezők, amelyek egyfelől a tisztviselői tekintély rovására, az önérzet sérelmére, másfelől pedig nem kismértékben az administráció kárára szolgálnak. Tehát a mai állapotok mint feltétlen korrigálandók már a jegyző jelenlegi ferde helyzetének javítása, hatáskörének tágítása szempontjából is megváltoztatandók.

A közigazgatási szakemberek előtt azonban ezen szempontokon kívül is főképen mint a decentralizáció végrehajtásának a községi önkormányzati jelleg kidomborításának, az önkormányzati jogok tágításának előfeltétele jelentkezik a községek első fokú hatósággá átszervezésének szükségessége; ahol a hatósági funkciók ellátása a hatósági jogkör megállapítása s az önkormányzat

bau való szerepének körülhatárolása mellett – a jegyzőre fog hárulni. – Ezáltal biztosítható azna közvetlenség és közelség, amely viszont a jó közigazgatásnak képezi előfeltételét.

Hogy mily óriási jelentősége van nemzeti, politikai és szociális szempontokból annak, hogy sürgős esetekben az intézkedésre jogosult hatóság helyben van: magyarázatra nem szorul; csak annyit, hogy „a veszélyt csirájában kell elfolytani!"...

A tervezett decentralizáció, illetve az önkormányzati jog tágítása természetszerűleg követeli meg, miszerint módot kell nyújtani a községeknek, hogy közügyeikben szabadan intézkedhessenek és saját háztartásuk szükségletei fedezetéről magukgondoskodhassanak.

A decentralizált administrációnál a legnagyobb gonddal és körültekintéssel válogatandók ki

Csáthy Ferenc r. t. Debrecen

a közigazgatás komplexumából mindazon ügyek, melyeknek első fokon való hatósági elintézése ilyen avagy amaz ügyágban a községi ügykörbe utalható, illetve utalandó.

Ilyen ügyek volnának pl. közegészségi, népoktatási, családügyi, testnevelési, házalási és ipar-ügyek, tűzrendőri, mezőrendőri, útrendőri, állategészségügyi, illetőségi valamint szegény ügyek, melyeknél a fórum és jogorvoslati rendszer a célszerűséget megfelelően akként volna megállapítandó, hogy a kiszabott büntetés nagyságához képest lehet az ítélet már első fokban végérvényes, avagy másod esetleg harmad fokú elbírálás céljából felebbezhető a főszolgabíróhoz, esetleg az alispánhoz. - Fixant az önkormányzati ügyeknél a felebbezés esetén való másod fokú egyben végérvényes határozat hatálya alá a törvényhatósági közgyűlés volna il-

letéles hatóságként megjelölendő.

Egyébként – már a jogorvoslati rendszer egyszerűsítése céljából is – azon általános elv követése volna a helyes, ha az önkormányzati jellegű ek kivételével, az ügyek elsőfokon a községi jegyző, másodfokon pedig a főszolgabíró által bíráltatnának el s csakis nagyobb jelentőségű ügyeknél volna nyitva tartandó az út a harmadfokban való beavatkozásra az alispán avagy közigazgatási bizottság hoz.

Minthogy pedig hasonló jogi képesítéssel s gyakorlati szaktudással rendelkező tisztviselők a törvények és rendeletek intézkedéseit csak ritkább esetekben értelmezhetik különböző képen – tehát midőn az elsőfokban hozott ítélet vagy határozat másodfokban is érvényben hagyatik: a további jelebbezhetési jog kizárásával az ügyek nyújtása és további

Osáthy Ferenc r. t. Debrecen

munka szaporitása kerülhetővé s a harmad fokú hatóság a munka halmazattól megkimélhető leme.

Minthogy végre a községi administráció jósága ennek a – most már hatósági jogg al felruházott – szervnek megfelelő munka erőkkel való ellátásától függ s minthogy minden közigazgatási gyakorlati tudás alapja a végső fokban való végrehajtó szervénél a községnél sajátitható el: minden a közigazgatási pályára lépő tisztviselőtől megkövetelendő volna a megfelelő községi gyakorlat megszerzése a közigazgatási szolgálatnak a községben való kezdési kötelezettsége kimandásával.

Végeredményében tehát az önkormányzati jog tágitás mellett tovább is a községnek kell az állami szervekkel összemüködnie s az állami igazgatást is lebonyolitania; ezzanban ehhez

a kar követelményeinek megfelelően, s országos érdekből is a mainál nagyobb szellemi és anyagi felkészültséggel kell felruházva lennünk.

Osáthy Ferenc r. t. Debrecen

DEBRECENI EGYETEMI KÖNYVTÁR
134604 1953 gyarapodási napló

2119 I. állandó arany érdemérem.
2159 II. állandó bronz érdemérem
IV/2287 I. rendű jogosító érdemérem
V/2443 II. rendű jogosító érdemérem