

PANNONIA KÖNYVTÁR

SZERKESZTI:
DR. GORKA SÁNDOR

58.

A MODERN
MAGYAR KÖZIGAZGATÁS
KIALAKULÁSA

IRTA :
DR. EREKY ISTVÁN

P É C S, 1 9 4 2.

A SZERZŐ KIADÁSA.

DUNÁNTÚL PÉCSI EGYETEMI KÖNYVKIADÓ ÉS NYOMDA R.-T. PÉCSETT

A nyomdáért felelős: Mészáros József.

Valamint az egyes emberek, ugyanúgy az államok is csak akkor képesek a maguk hivatását betölteni, ha nemcsak célokat tűznek ki maguk elé és akarják ezen célok megvalósítását, hanem ha e célok megvalósítása érdekében — *cselekszenek is*.

Mennél magasabb fokára emelkednek a kultúrának az egyes emberek s az emberek millióit magában foglaló államok, — annál több és annál többféle *célt* tűznek ki maguk elé — s az a tevékenységük, amelyet céljaik megvalósítása érdekében fejtenek ki, vagyis életük *cselekvő* része — az *államnál a közigazgatás* annál gazdagabb, színesebb és változatosabb s méreteiben annál nagyobb arányú lesz. De mivel az emberi művelődés — különösen a természettudományok és a technika terén — a XVIII. század közepe óta többet haladt, mint azelőtt évezredekben át, — az állam életének konkrét cselekvésekből összetett része, az állami közigazgatás is, különösen a legutóbbi két évszázad alatt gyarapodott nagyobb arányokban — s ezt a XVIII. század közepe óta tartó gyorsabb ütemű fejlődést a legutóbbi évtizedekben már egy szédületesen nagyarányú, — szinte azt mondhatnám, forradalmi átalakulás váltotta fel.

Ha ezen beláthatatlan hosszú idő óta, — nálunk pl. a keresztény magyar királyság megalakulása óta — tartó fejlődésre visszatekintünk, akkor meg kell állapítanom, hogy az államok s ezek sorában a magyar állam is eredetileg és nagyon hosszú időn át túlnyomóan csak a feltétlenül szükséges állami célok megvalósítására törekedtek, vagyis a közigazgatásnak csak azon ágait építették ki, amelyek nélkül önálló, souverain államok keletkezését és fennmaradását elképzelni sem lehet.

Hogy melyek a közigazgatásnak ezen feltétlenül megkövetelt ágai, kitűnik a következőkből:

Az államok nem egymástól elszigetelten, hanem mint egy államokból álló nagy nemzetközi társadalom tagjai élnek. Kénytelen-

nek tehát egymással érintkezni: — mert csak így juttathatják kifejezésre nemzetközileg is elismert önálló állam voltukat, — csak így tudják képviselni és védelmezni kifelé más államokkal szemben a maguk és alattvalóik érdekeit; — csak így képesek más államokhoz intézett egyoldalú akaratkijelentéseket tenni, avagy velük megállapodásokat kötni; — csak így képesek a nemzetközi életben nagyfontosságú nemzeti érdekeket szolgálni, s nagy nemzeti törekvéseket megvalósítani: a nemzetközi életben cselekedni.

Mennél magasabb fokára emelkednek az államok a műveltségnek, — ez a cselekvő nemzetközi élet, annál gazdagabb és tartalmasabb lesz. De viszont nem lehet elképzelni a műveltség oly alacsony fokán álló államokat, amelyek ezt a cselekvő nemzetközi életet, — bármily kezdetleges alakban is, de nélkülözhetnék; a legkezdetlegesebb államoknak is kell tehát, hogy legyen külügyi közgazgatásuk.

S ugyanígy van a közigazgatás több más ágával is.

Nincs a műveltségnek oly alacsony fokán álló állam, amelyben az egyes embereket, a társadalmat, az államot és ennek vezető embereit s mindezeknek szellemi és gazdasági alkotásait, erkölcsi javait, veszélyek ne fenyegethetnék; — nem képzelhető el olyan kezdetleges állam, amelyben az emberek közt érdekellentétek, összeütközések, jogviták ne támadhatnának; — s nem volt és nem lesz soha olyan állam, amelynek ne kellene tartania egyesek, vagy tömegek erőszakos fellépésétől, lázongásától, ne kellene tartania forradalmaktól, bel- vagy külháborúktól. Ép ezért lehetetlen elképzelni olyan államot, amely a veszélyekkel szemben rendészet útján ne védekezne; — a bírászkodás személyi és dologi feltételeit igazságügyi közigazgatás útján elő nem teremtené; — s az akaratával szembeszegülő egyes emberek, tömegek, vagy idegen államok ellenállásának megtörése érdekében karhatalomról és fegyveres erőről hadügyi közigazgatás alakjában ne gondoskodnék. De mivel az állam a külügyi közigazgatás, a rendészet, s az igazságügyi és a hadügyi közigazgatás terén anyagi eszközök nélkül céljait el nem érheti, minden államnak szüksége van abból a célból, hogy személyi és dologi kiadásait fedezhesse és beruházásokat eszközölhessen, — akármilyen kezdetleges alakban, ha másképp nem, akkor naturáliák alakjában — bevételekre; — szüksége van arra, hogy bevételeit beszedjék s az állam kiadásainak fedezésére fordítsák; — vagyis: szüksége van arra a tevékenységre, amit nálunk az Árpádok korában uradalmi gazdálkodásnak, mai modern műszóval pénzügyi közigazgatásnak nevezünk.

Amely államnál ezen öt közigazgatási ág közül egyik, vagy másik teljesen önállóan kifejlődve nincs, ott — mint pl. nálunk az Ausztriával való kapcsolat ideje alatt, — a külügyi és hadügyi közigazgatás teljes önállósága, az önálló külügy s az önálló nemzeti hadsereg lesz a nemzeti törekvések legfőbb tárgya s ezekért mint legfőbb nemzeti ideálokért küzd országgyűléseink ellenzéke nemzedékeken át. Amely államokban a közigazgatás ezen öt ága közül valamelyikbe egy külföldi állam szervei illetéktelenül beavatkoznak, — amint pl. az Ausztriával való kapcsolatunk ideje alatt a rendi világban a bécsi udvari rendőrminisztérium irányította a Magyarországra vonatkozó politikai magasrendészetet, — ott az ilyen beavatkozás váltja ki a legnagyobb felháborodást és gyűlöletet. S a külügyi és hadügyi önállóságra vonatkozó nemzeti törekvések s a rendi világ magyarságának a politikai rendészet ellen érzett kiírthatatlan ellenszenvé mind abból a meggyőződésből származtak, hogy kifelé más államokkal szemben teljesen független, befelé a saját polgáraival szemben pedig legfőbb földi hatalom csak az az állam lehet, amely a közigazgatás ezen öt ágában, t. i. a külügy, a rendészet, az igazságügy, a hadügy és a pénzügy terén souverain. Minthogy az állam hatalom nélkül nem állam, minthogy az államnak hatalmi állam volta s a közigazgatás ezen öt ága között a legszorosabb összefüggés van, ezért nevezzük a közigazgatásnak ezt az öt nélkülözhetetlen ágát a hatalmi állam közigazgatásának.

A magyar állam — épúgy, mint Európa valamennyi többi állama — eredetileg és hosszú évszázadokon át elsősorban és legfőképen mint hatalmi állam szerepelt. A magyar államnak tehát a HABSBURG-korszak előtt volt teljesen önálló, azóta azonban kisebb-nagyobb mértékben közös külügyi és hadügyi közigazgatása; — volt rendészete; — s volt igazságügyi és pénzügyi közigazgatása. De csak töredékesen volt s a magyar állam életében így is csak másodlagos szerepet játszott az az állami tevékenység, amelyet ma kulturális közigazgatásnak szoktak nevezni.

A kulturális közigazgatásnak ezt a szinte teljes hiányát arra az együttműködésre kell visszavezetnünk, amely a közcélok megvalósításánál a magyar állam és a róm. kath. egyház között fennállott s amely együttműködés a magyar királyság első századaiban sokkal nagyobbarányú volt, mint jelenleg. Az a legmagasabbrendű kultúra ugyanis, amely a keresztény szellemtől áthatott vallásos és erkölcsös életből, a tudományos munkásságból s a művészi alkotások létrehozatalából áll, — a magyar királyság első

századaiban — Byzancztól eltekintve — Európa minden államában és nálunk is a római katolikus egyház irányítása, vezetése és támogatása mellett, az egyetemes egyház szellemétől áthatva jött létre; — a kultúra alsóbbrendű megnyilvánulásai terén t. i. a testi és a gazdasági jólét fokozása, vagyis a közegészségügy s a gazdasági közigazgatás terén is az alapvető, úttörő munkásságot az egyház s az ő szerzetes rendjei végezték; — s következésképp az ú. n. kulturális közigazgatás teendőit eredetileg nem az állam, hanem Európa minden államában és nálunk is ugyanazon egységes szellemben a róm. katolikus egyház látta el. Ennek az egyetemes nyugati egyházi kultúrának az egységét először a renaissance, azután a reformáció és az ellenreformáció bontotta meg.¹

Az, hogy a nyugati egyház államainak vezető társadalmi rétegei az ókori klasszikus műveltséggel megismerkedtek, nemcsak a művészetek terén, hanem a tudományok legkülönbözőbb ágai s ezek sorában az államtudományok terén is éreztette a hatását; — sőt — amint látni fogjuk — közrehatott abban is, hogy a nyugati egyházhoz tartozó államok a szó modern értelmében vett souverain államokká alakuljanak át. Az ujjászületés azonban nemcsak egy letűnt világ szellemének a megismerésében nyilvánult meg, hanem egyes előrehaladottabb államokban a nemzeti szellem ébredését, a nemzeti kultúra kialakulásának megindulását is jelentette.

Ép ezért az államtudományok, valamint az államok renaissance-át s a souverain nemzeti államok kialakulását is a renaissance szempontjából az európai államok legnagyobb részében három okra vezethetjük vissza: t. i. egyrészt a görög állam bölcselők s ezek sorában elsősorban és legfőképen ARISTOTELES munkáira és a római jogra s másrészt arra a szellemre, amelynek legjellegzetesebb képviselője MACCHIAVELLI volt.

ARISTOTELES munkáinak kétségtelenül voltak olyan megállapításai, amelyeknek — mint pl. a rabszolgaságra, a pénzért végzett munkára, a kamat ellenében történt hitelezésre vonatkozó tanításainak helytelen voltát már a renaissance állambölcselői is sejthették. Ezekkel szemben azonban ARISTOTELES-nek rendkívül sok olyan megfigyelése és megállapítása van, amelyek az emberiség életének egyes korszakában különlegesen nagy jelentőségre tehetnek szert s ha nem is fogadhatók el teljes egészükben, de megragadják az olvasó képzeletét, összehasonlításra ösztökélnek s gondolatokat ébresztenek.

¹ V. ö. DR. EDUARD EICHMANN: Lehrbuch des Kirchenrechts auf Grund des Corpus Juris Canonici. I. k., 4. old.

Ma pl., amikor a német nemzeti szocialista birodalom nem adja meg az állampolgárságot mindenkinek, akinek a liberális demokrata korszak megadta, fokozottan érezzük az aktuális voltát ARISTOTELES azon tanításának, hogy bármiféle állam igazi polgárának csak azt lehet tekinteni, aki az államot érdeklő közügyekben véleményét kinyilváníthatja s a közéletben cselekvőleg részt vehet. S a mi korunk különleges viszonyai következtében fokozottan érezzük a korszerűségét ARISTOTELES azon tételének, hogy az államot fenntartó erény gyanánt a lelki derékséget egymagában el nem fogadhatjuk s ehhez az egyénileg nagyon értékes tulajdonsághoz egy másik, a köz szempontjából fontos tulajdonságnak is hozzá kell járulnia, t. i. az állam iránt tanusított odaadó áldozatkészségnek. S mintha a mai élethől kiragadott, sorsdöntően nagy kérdésekre akarnának válaszi adni, úgy hangzanak ARISTOTELES-nek példaképen kiragadott következő vitatható, de gondolatokat ébresztő tanításai.

A politikai erők sorában az egyik legnagyobb jelentőségű erőnek a nevelést kell tekintenünk. Az erkölcsöknek meg kell egyezniök azzal a kormányformával, amelynek uralma alatt élünk s épen ezért állami érdek lévén, hogy az ifjúság a kormányformának megfelelő erkölcsöket sajátítson el, a nevelésnek szükségképpen állami nevelésnek kell lennie. Az állam minden polgárát egyforma erkölcsre tartozik nevelni, mert csak az erkölcsök és érzelmek egységével lehet megvalósítani az állam fennmaradásának nélkülözhetetlen feltételét, t. i. az állam egységét. A kormányforma által megkövetelt erkölcsök romlása a kormányforma bukását vonja maga után s következésképp forradalmat idéz elő. Ha tehát a forradalmaknak elejét akarjuk venni, akkor el kell ismernünk, hogy minden politikai rendszer fennmaradásának legbiztosabb alapja, ha nem visszük túlzásba a politikai rendszerünk alapjául szolgáló elveket. S végül nincs az embernek olyan fontos érdeke, amelyet nem kellene alárendelnünk a legfontosabb érdeknek, t. i. az állam javának, az állami közérdeknek.

S ahogy mi egész sorozatát találhatjuk ARISTOTELES munkáiban az olyan tételeknek, amelyek a mi korunkban sokkal nagyobb érdeklődést és sokkal több gondolatot váltanak ki, mint más korszakokban, ugyanígy találhattak az ő koruk viszonyainak megfelelő megállapításokat azok is, akik az állam életét a renaissance korában tették tanulmányozás tárgyává.

Ezért tekintettek fel a renaissance gondolkodói ARISTOTELES-re úgy, mint az emberi bölcseség megtestesítőjére s ezért tették

meg az ő munkáit az államról való minden elmélkedésük alapjává. De mivel hosszú időn át képtelenek voltak arra, hogy e nagy szellem tanításaiban elmerüljenek, őt megértsék, s rendszerét tovább fejlesszék, a klasszikus műveltség újjászületése egyideig csak üres külsőségekben nyilvánult meg, abban t. i., hogy renaissance állambölcselei átvették a görög állambölcselet egyes műszavait. Ha pl. nem a Civitas Dei-ről, vagyis Isten országáról, t. i. az egyházzól, hanem világi alakulatokról, t. i. a várossól, vagy az államról akartak elmélkedni, — a görög világ városi államát, a polist s az erről írt görög munkákat tartva szem előtt, — a világi közügyekkel való foglalkozás művészetét politikának, — a világi államokat érdeklő közügyeket politikumoknak, — a világi közélet embereit politikusoknak, — magát a várost és az államot pedig s ezeknek alkotmányát politia helyett latinosan politianak nevezték. A politia-féle műszó értelme azonban a renaissance állambölcseleinek fogytékos ismeretei következtében roppant kitágult és határozatlan lett. Mert a renaissance állambölcselei ugyanezt a műszót használták akkor is, midőn a város, vagy az állam nem egyházi, hanem világi vonatkozású céljainak összeségéről s a megvalósításuk érdekében kifejtett bármiféle tevékenységről akartak beszélni. A renaissance állambölcseleinek szemében tehát — bármiféle közcél megvalósításáról lett legyen szó — a megvalósítás érdekében szükséges jogalkotás, kormányzás és közigazgatás egyaránt politia volt s az utóbbin belül ugyancsak a politia-féle műszóval jelölték meg a külügyi, hadügyi és pénzügyi közigazgatást, éppen úgy, mint az igazságszolgáltatást és a rendészetet.² Sőt politianak nevezték azt az eredményt is, amit a város, illetve az állam az ő tevékenységével el akart érni, t. i. a város, illetve az állam békéjét, nyugalmát, biztonságát, jólétét, vagy amint mondani szokták: a város és az állam jó rendjét is.

Mint hogy ezt a jó rendet egy egész állam területén csak olyan erős központi hatalom tudta előteremteni, mint amilyen nálunk éreztette a hatását az ÁRPÁDOK korában,³ — természetes, hogy a hűbériség által szétmart országokban a jó rend, a politia eleinte csak a városokban tudott kialakulni; — s ekkor vették át az állambölcselet művelőitől a gyakorlati élet emberei is a politia-féle mű-

² V. ö. ANSCHÜTZ: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, III. köt., 455—456. old. — Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, STIER—SOMLÓ: Polizei.

³ Lásd ÉREKY ISTVÁN: A magyar helyhatósági önkormányzat, II. kiad. I. köt., 245—276. oldal.

szót s a francia 1399-iki, 1410-iki és 1415-iki ordonance-ok már a politia szót franciásan ejtve ki, a police tárgyában rendelkeztek. Több, mint száz esztendőnek kellett eltelnie, míg 1530-ban Németországban is bocsátottak ki birodalmi rendeleteket abból a célból, hogy a városokon kívül a vidéken is rendet teremtsenek s ezt a jó rendet a német államférfiak — a francia police szót elnémetesítve — Polizei-nak nevezték. Ez a rendkívül tág jelentésű és bizonytalan elnevezés akkor vált határozottabbá, amikor gyakorlati okok elkerülhetetlenné tették a különböző természetű állami tevékenységeknek egymástól való elhatárolását. Nálunk pl. Magyarországon a mohácsi vést követő 8-ik esztendőben pontosan meg kellett határozni, hogy — eltekintve a külügytől, amelynek irányítását az uralkodó a maga számára tartotta fenn, — mi tartozzék az I. FERDINÁND által kinevezett GRÓF THURZÓ ELEK magyarországi helytartónak s mi tartozzék KATZIANER JÁNOS-nak, mint a magyarországi hadak főparancsnokának hatáskörébe? I. FERDINÁND a hadsereget érdeklő polgári közigazgatási ügyek intézését a helytartóra bízta; a főparancsnokot kötelezte, hogy a joghatóság gyakorlásánál s a bírói ítéletek végrehajtásánál a helytartónak segítségére legyen; — egyébként azonban a mi nem tartozott a hadügyek — s természetesen a külügyek — közé sem, vagyis a közigazgatásnak összes többi részét az egész publica administratiót a helytartó hatáskörébe utalta.⁴

Más természetű s ugyancsak gyakorlati okok követelték a többi európai államokban is a hatáskörök elválasztását. De míg nálunk a hadügyi és külügyi közigazgatás vált el a közigazgatás egyéb ágaitól s ezen egyéb ágakat egy összefoglaló műszóval publica administratio-nak nevezték, addig Európa többi államában a politia köréből lassankint és fokozatosan kiküszöbölték s más és más szervek hatáskörébe utalták a külügyi, a hadügyi és a pénzügyi közigazgatást és az igazságszolgáltatást; — s az állami tevékenységnek azt a részét, ami ezek után fennmaradt, vagyis az ú. n. belügyi közigazgatást hagyták meg a rávonatkozó törvényhozással és kormányzással egyetemben — nem ahogy nálunk I. FERDINÁND oklevele mondotta, a publica administratio — hanem Franciaországban a Police, Németországban a Polizei szerveinek a kezében.⁵

⁴ R. KISS ISTVÁN: A magyar helytartótanács, CXXXI. és 344. old.

⁵ Franciaországban az administration-féle műszót a nagy forradalom előtt nem is ismerték. „Le nom lui — meme faisait défaut”; mert amit police-

De mindez az elnevezés csak külsőség volt. Azt, hogy a politia-
nak nevezett állami tevékenységben milyen szellem uralkodjék,
a renaissance fejedelmei nem másoktól, nem a klasszikus görög,
vagy római állambölcselektől vették át: ez a szellem az ő saját
alkotásuk, t. i. a renaissance szelleme volt. A renaissance szellemétől
áthatótt államok s a renaissance fejedelmek leghűbb leírását,
valóságos természetrajzát MACCHIAVELLI-nek „A fejedelem“ című
munkájában találhatjuk fel. De bár MACCHIAVELLI adta a fejedelmeknek
azt a tanácsot, hogy a hatalom megszerzése, megtartása és növelése
érdekében az adott szó megszegésétől, a tömeggyilkossá-
gig minden eszközt felhasználjanak, ami célhoz vezet, — a macchia-
vellizmus az ő tanácsaitól függetlenül terjedt el s a való élet
macchiavellizmusának mesterei a korlátlan hatalomra törekvő uralkodók
és az ő tanácsosaik voltak. Bennünket a macchiavellizmusnak csak a jogi
vonatkozású részei érdekelnek, vagyis az, hogy miképen lehetett jogokat
elkobozni úgy, hogy a nyilvánvaló jogtalanság is jogosnak tűnjék fel?
Az erre alkalmas jogi fogásokat egy, bennünket magyarokat, nagyon közelről
érdeklő munka tárja elénk, t. i. TETZNER FRIGYES-nek: „A rendi királyság
államjogának technikája és szelleme“ című tanulmánya. TETZNER a tartományúri
közigazgatási bíráskodásról szóló tanulmányában kifejtette az osztrák
rendiségre vonatkozó álláspontját s ebből kifolyólag vitája támadt
RACHFAHL-lal. A vita hatása alatt TETZNER az osztrák császári címről
szóló értekezésében a szerinte legerősebb és legszívósabb rendi alkotmányt,
t. i. a magyart tette vizsgálat tárgyává. De TETZNER álláspontját RACHFAHL
ezután is elvetette, s ugyancsak elvetette THEODOR MAYER is, aki
TETZNER elleni kifogásait az 1741-ik évi XI. magyar törvénycikkről — a
magyar ügyeknek magyarok által intézéséről — szóló tanulmányában
foglalta össze. Ezt a két osztrák jogtörténést támadta TETZNER, midőn
velük szemben a tudományos irodalomban páratlanul álló macchiavelliz-
mussal eképen érvelt: „Az osztrák jogtörténészek csak két álláspont
közt választhatnak; — vagy elfogadják azt a TETZNER-féle ítélt,
hogy az osztrák központosítás, vagyis az abszolutizmus a magyar jog
szempontjából is jogos volt s ekkor egyéb bizonyítékok hiányában
el kell fogadniok a TETZNER-féle bizonyítékokat; vagy

nek neveztek, — az a külügyi, a hadügyi, a pénzügyi és az igazságügyi
közigazgatást nem ölelte fel. Lásd: TH. DUCROQU: Cours de droit
administratif, I. k., VIII. old. — EREKY ISTVÁN: Közigazgatás és önkormányzat,
73. old.

pedig elvetik TETZNER bizonyítékait s ekkor szükségképen el kell vetniök magát a tételt is. Ha azonban a TETZNER-féle tételt elvetik, akkor számolniok kell állásfoglalásuknak beláthatatlan politikai következményeivel s elsősorban és legfőképen azzal, hogy a magyar függetlenségi párt katonai törekvéseit tudományos szempontból feltétlenül jogosaknak kell elismerniök.“ Szerinte: „a magyar szeparatista és a cseh közjogi követeléseket arra kell visszavezetni, hogy a magyar és a cseh ellenzéki pártok az osztrák összbirodalom egész multját, az egész osztrák központosítást, a mai alkotmányos felfogás szerint itélik meg s eközben azon teljesen modern s a rendiség szempontjából tarthatatlan elméletből indulnak ki, hogy rendi állam uralkodójának ígéretei az uralkodót kötelezik.“

Ezekután lássuk, miben nyilvánult meg az absolut uralkodók macchiavellizmusa a magyar karokkal és rendekkel szemben? TETZNER szerint a rendi államok alkotmányjogának legfontosabb alapelve gyanánt a Regialitätslehre, a királyiság tana szerepelt. Ez a tan három rendkívül fontos joggal ruházta fel az uralkodót. Az egyik jog a rendi előjogokra és kiváltságokra vonatkozott s azt jelentette, hogy a recipiált római jog és a kánonjog szerint a király jogosítva van a rendi előjogok és kiváltságok megerősítését megtagadni, ha a felmutatott kiváltságok közérdekbe, az isteni, illetve a természetjogba ütköznek, ha álútakon eszközöltettek ki, vagy ha harmadik személyeknek s ezek sorában magának az uralkodónak jogait sértik. A másik jog a szintén privilégiumoknak tekintendő szokásokra vonatkozott s azt jelentette, hogy a király a recipiált római jog és a kánonjog szerint jogosítva volt megtagadni azon szokások megerősítését, amelyeknek rációja megszűnt, vagy amelyek nem régiek és nem jók. A harmadik jog az ú. n. Verwirkungstheorie-n épült fel. S eszerint valahányszor a király és a rendek közt véres összeütközés támadt, az ország annak a zsákmányává lett, aki a másik felett győzelmet aratott. Ha tehát az uralkodó győzött, akkor jogában állt az uralkodónak „a győztes jogán“ a rendek összes kiváltságait s ezzel az egész rendi alkotmányt elkobozni s a korona tagjainak amputatioja révén korlátlan egyeduralkodóvá lenni. De akár volt véres összeütközés a király és a kiváltságos karok és rendek között, akár nem, s az utóbbi esetben akár megerősítette a király a privilégiumokat és az ősi szokásokat, akár nem, az eredmény TETZNER szerint mindig ugyanaz volt. Mert a privilégiumoknak és szokásoknak, illetve ezek összeségének a rendi alkotmánynak megerősítése, az ezen célból kiállított okíratok, valamint az ugyanezen célból letett eskük az

uralkodót épúgy nem kötelezték, mint ahogy a már megalkotott törvények sem kötelezik újabb törvények alkotásakor a mai modern, törvényhozó hatalmakat. A rendi állam uralkodója tehát ünnepélyes ígéretei és esküi ellenére is ugyanazon jogokat gyakorolhatta, ha de lege ferenda járt el, mint a mai souverain törvényhozások. Kétség esetén hitelesen magyarázhatta a rendi alkotmány szabályait s ez a magyarázat TETZNER szerint irányadó volt akkor is, ha a magyarázott szöveggel egyenes ellentétben állott; — s a rendi uralkodó nemcsak trónváltózáskor, hanem bármikor magyarázhatta és revideálhatta a rendi alkotmányt, valahányszor ez újabb megerősítésre szorult. S mindezt a rendek hozzájárulása nélkül, egymagában tehette meg, mert a rendi törvényhozásnak csak egy tényezője volt, t. i. az uralkodó.

TETZNER szerint a királyiság tana a magyar rendi államra is kiterjedt; — a magyar rendi uralkodó is azt tehette tehát a rendek előjogaival s ezek összességével, a rendi alkotmánnyal, amit jónak látott; — a magyar rendi állam uralkodója is abszolút uralkodó volt.

Mínt hogy TETZNER álláspontját egy külön tanulmányban beható kritika tárgyává tettem, s ezen az alapon tarthatatlanságát kimutattam, TETZNER álláspontjának bírálatát mellőzöm⁶ s mindössze azt emelem ki, hogy a rendi világ magyar uralkodói a renaissance és a reformáció hatása alatt souverain-ekké lettek ugyan, de macchiavellista módszerek alkalmazásával sem voltak képesek a legszívósabb rendi alkotmányt, t. i. a magyart megsemmisíteni.

A reformáció elsősorban és legfőképpen a vallásos és erkölcsös élet terén a szellem birodalmában tett szert világtörténelmi jelentőségre. A reformáció azonban s ennek ellenhatása az ellenreformáció nemcsak szellemi, hanem gazdasági és közjogi téren is korszakalkotó változásokat idéztek elő. A középkori egyház részint királyi adományok, részint a gondjaira bízott alapítványok révén roppant nagy kiterjedésű földbirtok tulajdonát szerezte meg: Angliában pl. a földbirtok területének egyharmad része a római katolikus egyházáé volt. Mínt hogy az egyház vagyona egyházi célokat szolgált, a protestáns uralkodóknak a római katolikus

⁶ Lásd: EREKY ISTVÁN: Jogtörténelmi és közigazgatásjogi tanulmányok, II. kötet. Rendi eljárásunk s a rendi államjognak Tetzner-féle konstrukciója, 37—141. old.

egyházról való elszakadása szükségképpen kihatott az egyházi vagyonsorsára is. Az uralkodók az elődeik által adományozott egyházi birtokot nem hagyták meg a régi egyház tulajdonában s részint az új vallás gyámolítása céljából, részint világi célok megvalósítása érdekében, — t. i. az uralkodók egy része tiszta önzésből és kapzsiságból — az egyházi vagyont elkobozták s ezzel államaik területén egy páratlanul nagyszabású gazdasági forradalmat idéztek elő. S ugyanígy volt kicsiben a földesuraknál is. A földesurak tudták, hogy jobbágy-községeikben a templomokat, mint kegyurak az ő elődjeik építették, hogy a templomok karbantartásáról, s papjaik részére javadalomról, mint kegyurak az ő elődjeik gondoskodtak, s hogy elődjeiknek a beneficiumok adományozása, illetve a lelkészi állás betöltése körül is voltak a kánonjog által elismert jogosítványaik. Az egyházi vagyont ők sem hagyták annak az egyháznak a tulajdonában, amelytől elszakadtak, s az egyházi vagyont részint idealizmusból, részint önző anyagi okokból ők is elkobozták. S mivel megfelelő anyagi támogatás nélkül a protestáns lelkészek sem tudták volna az igehirdetés teendőit el látni, — a protestáns fejedelmek és földesurak egyaránt a birtokjogaikon esett sérelemnek tekintették, ha alattvalóik nem az ő hitüket követték s papjaikat és templomaikat mégis az ő elődjeik által adományozott birtokok jövedelmeiből látták el anyagi javakkal. De ugyanezen álláspontra helyezkedtek a római katolikus fejedelmek és földesurak is akkor, amikor egyes országokban az ellenreformáció diadalmaskodott. S még nálunk is, ahol a vallás szabadságát biztosító törvények tették lehetetlenné, hogy a cuius regio ejus religio elvét az uralkodók váltsák tettekre, — fenntartották ezen elv megvalósítását, mint jogot a földesurak részére. Ép ezért, amilyen nagyszabású gazdasági forradalmat vont maga után a reformáció, ugyanoly nagy gazdasági ellenforradalom lett következménye az ellenreformációnak.⁷ Mindezekből világosan kitűnik, hogy az a fejedelmi hatalom, amely a római katolikus egyház világuralma idejében korlátok közé volt szorítva, a reformáció következtében régi korlátozásaitól megszabadult, s először a hit kérdésében, aztán az egyházi vagyont illető gazdasági

⁷ Csehországban pl. az ellenreformáció 491 uradalmat kobzott el s az elkobzott birtokokat: a cseh állam területének háromnegyed részét részint a római katolikus egyháznak adta, részint azoknak a német arisztokratáknak, akik később elcsehesedve évszázadokon át oly nagy szerepet játszottak a Habsburg-monarchia sorsának intézésében. V. ö. SZEKFŰ GYULA: Hóman Bálint és Szekfű Gyula Magyar története, IV. köt., 35. old.

kérdésekben vált korlátlan hatalommá, még pedig nemcsak a protestáns fejedelmek kezében, hanem azok kezében is, akik az egyes államokban az ellenreformációt megindították és győzelemre juttatták. S a dolog természetéből következett, hogy azok, akik a hit és vagyon kérdésében korlátlan hatalomra tettek szert, más kérdések megoldásánál sem túrtek korlátozást; — a reformáció és az ellenreformáció tehát épúgy hozzájárultak egy páratlanul nagyszabású közjogi forradalom előidézéséhez, mint a renaissance. Sőt mivel a katolikus és protestáns kisebbségek Európaszerte, mindenütt a vallás szabadságáért küzdöttek, a reformáció és az ellenreformáció jelentősége még nagyobb volt, mert nemcsak lángelméik voltak, mint a renaissance-nak, hanem hőseik és mártírjaik is.

A reformáció és az ellenreformáció azonban épúgy a köznéplenezett nyelven vívták meg szellemi küzdelmeik egy tekintélyes részét, s ezen a réven ők is épúgy hozzájárultak a régi latin nyelvű kultúra egységének megbontásához, mint a renaissance.

Együttes hatásuk alatt tehát Európa minden egyes államában az illető állam népét jellemző s az ő sajátos lelkivilágát visszatüköröző vallásos és erkölcsös élet, tudományos és szépirodalom, építészet, szobrászat, festészet és zene alakult ki. Aszerint, hogy a természettudományok haladását mily mértékben tudták kihasználni, nagy és jellemző különbségek támadtak az államok között a közegészség terén. S a természeti kincsekben való szegénység, vagy gazdagság arányában s a szorgalomnak és rátermettségnek megfelelően minden egyes államban más és más színvonalon álló földművelés, állattenyésztés, bányászat, ipar, kereskedelem és forgalom jött létre. A szellemi, egészségügyi és gazdasági kultúra minden népnél más és más multra tekinthetett vissza, s minden népnél más és más, de jellemző törekvéseket idézett elő. Vagyis Európa minden egyes államában egy-egy olyan külön kultúra alakult ki, amely az államok népeit a szó nemesebb értelmében vett nemzetekké, államaikat pedig souverain nemzeti államokká alakította át; — s szükségképen rávezette az államokat arra, hogy saját nemzeti kultúrájuk fejlesztése érdekében a kulturális közigazgatás teendőit legalább is részben, ők maguk lássák el.

Ez az átalakulás azonban évszázadokon át tartó küzdelmek alakjában ment végbe s részint vallásháborúkra, részint egyéb hódító, vagy védekező háborúkra vezetett. S minthogy az a zsoldos hadsereg, illetve később az az állandó katonaság, amelyet a haditechnikában beállott változás következtében az uralkodók

tartani kénytelenek voltak, rengeteg pénzbe került, a pénz előteremtésénél pedig a kiváltságos rendek sok nehézséget okoztak az uralkodóknak, — a külháborúkkal egyidejűleg kezdetét vette egy, az államok határain belül végbemenő belső küzdelem. Ez a belső küzdelem Európa legtöbb államában a rendi alkotmány és önkormányzat összeomlására vezetett; az uralkodók abszolút uralkodókká lettek; s az önkormányzat szerveinek helyébe egy-egy feltétlenül engedelmes gépezet, a bürokrácia lépett. De bármennyire könnyebb lett az uralkodók helyzete azzal, hogy az adók előteremtésénél a rendi alkotmányok bukása következtében korlátlan hatalommal járhattak el, a nép adózó képességének is meg voltak a maga természetes határai. Mikor az a veszély fenyegetett, hogy az adóprés felmondja a szolgálatot s a háborús kiadásokat újabb jövedelmi forrásokból sem lehetett fedezni, akkor született meg az a mercantilista irányzat, amely a nép gazdasági jólétét iparkodott emelni, azért, hogy emelje a nép adózó képességét. Gazdasági jólét azonban elképzelhetetlen, ha nincs béke, nyugalom, jogbiztonság, vagyis ha nincs meg a gazdasági felvirágzásnak legegységesebb feltétele: a rend. Ezt az igazságot legelőször abban az államban ismerték fel, amelyben legelőször és a legnagyobb arányokban törték le a rendi partikularizmust, t. i. Franciaországban. A francia uralkodók érdeme, hogy Franciaország, mint egységes állam, ép oly vezető szerepet töltött be a közgazdasági megszervezése körül, mint ahogy a tudomány, irodalom és művészet is a franciát tette meg a felvilágosodás korának vezető nemzetévé.

Ami a közigazgatásra gyakorolt francia hatást illeti, a jóléti és biztonsági rendészetről, vagyis a politiáról szóló legelső munka 1705-ben jelent meg Franciaországban. S a jövőre porosz nagyhatalom egyik megalapozója, I. FRIGYES VILMOS ennek a munkának a hatása alatt választotta el már 1713-ban az igazságszolgáltatást, a hadügyet és a gazdasági ügyeket a szorosabb értelemben vett politiától, vagyis a rendészettől; — utóda francia hatás alatt választotta el 1742-ben a biztonsági rendészetet a jóléti rendészettől; — s ugyancsak francia hatás alatt szervezték meg Poroszország területén a politikai, vagyis az ú. n. magas rendészetet.

A francia politia szelleme azonban nem állt meg a porosz határokon s az osztrák örökös tartományokban s a velük való kapcsolat révén Magyarországon is érezte a hatását. A bécsi udvari kormányzások már 1730. óta francia hatás alatt szervezik át a közigazgatást. Az 1741-i új Polizei-Ordnung kibocsátásakor

pedig az indokolás kifejezetten Franciaország és Anglia példájára hivatkozik s azért fogadja el ezeknek a fényűzésre és a külkereskedelemre vonatkozó rendészeti alapelveit, mert ezen alapelvek megvalósítása tette Franciaországot és Angliát gazdag és hatalmas államokká.⁸ Az 1741. óta újjászervezett osztrák politiónak köszönhetjük, hogy a bécsi udvar gazdasági vonatkozásban a francia és angol politiónak különösen két alapelvét alkalmazta Magyarországon. Az egyik alapelv szerint legelőnyösebb a külkereskedelem, a politikailag függő viszonyban lévő országokkal, t. i. a gyarmatokkal. A másik alapelv szerint a külkereskedelem terén elért túlsúly a politikai függést is erősíti. Ezen alapelvek alkalmazásával tette a bécsi udvar Magyarországot az osztrák örökös tartományok gyarmatává. A francia hatás azonban a biztonsági rendészetre is kiterjedt, mert — mint látni fogjuk — a politikai, vagyis az ú. n. magas rendészetet Magyarországra vonatkozólag II. LIPÓT idejében francia hatás alatt szervezték meg.

A politia művelői az uralkodóknak azon jogait, amelyek a jóléti és a biztonsági rendészetre vonatkoztak, — egy egységes felségjoggá, t. i. a politia felségjogává foglalták össze. Lényegét e felségjognak azzal jellemezhetjük, hogy az uralkodóknak a politia felségjoga alapján jogukban, sőt kötelességükben állott alattvalóik jólétét — még pedig nemcsak gazdasági, hanem testi és lelki jólétét is — a lehető legmagasabb színvonalra emelni, s ebből a célból a jólét legelemibb feltételéről, a rendről is gondoskodni. Ebbeli felségjoguk gyakorlásában őket alattvalóik nem akadályozhatták; hatalmukat — amint MAYER OTTÓ oly találóan mondja — csakis Isten és a saját lelkiismeretük előtti felelősség, a célszerűnek és lehetségesnek józan mérlegelése s a hagyományokhoz való ragaszkodás korlátozhatta. Ezek azonban mind csak tényleges és nem jogi korlátok voltak.⁹

Az uralkodók ezen jogilag korlátlan hatalom birtokában, nemzetenkint kisebb, vagy nagyobb eltérésekkel, de lényegileg ugyanazon szellemben iparkodtak alattvalóik gazdasági jólétét emelni. Nevezetesen az államaikon belül kialakult kisebb gazdasági egységeket egyetlen egy nagy egészévé foglalták össze azzal,

⁸ Die Oesterreichische Zentralverwaltung von H. KRETSCHMAYR II. Abt. II. Band, 392—393. old.

⁹ O. MAYER: Deutsches Verwaltungsrecht. III. kiadás, 2. köt., 59. old.

hogy a tartományok s különösen a városok gazdasági öntörvényhozását elkobozták s a gazdasági élet szabályozását teljes egészében a maguk számára foglalták le. Mint a gazdasági élet abszolút hatalmú legfőbb irányítói eltörölték a belső vámokat; kiépítették az utakat, csatornákat és kikötők hálózatát; s a XVIII. század folyamán meghonosították azt az ú. n. koncessziós rendszert, amely minden nagyobbarányú gazdasági tevékenységet az uralkodó engedélyétől tett függővé s ezzel lehetővé tette, hogy a gazdasági életet — akárcsak a mai tervgazdálkodás korában — teljes egészében a kormány irányítsa és ellenőrizze.

Annak a nagyszabású ipari és kereskedelmi tevékenységnek azonban, amelyet az abszolutizmus indított meg, nagy számban volt szüksége munkásokra. Ép ezért, valamint a mai kormányok, az abszolút uralkodók is felismerték, hogy a gazdasági élet legfontosabb erőforrása az ember s különösen a tanult szakmunkás. S akárcsak a ma kialakuló új világrend megalapozói, az abszolút uralkodók is megtették mindent, hogy a népességnek s különösen a szakmunkásoknak a számát gyarapítsák. Akárcsak ma, súlyos adókkal rótták meg az agglagényeket, adókedvezményekben, családi pótlékokban részesítették a sokgyermekes családapákat; emelték a közegészség színvonalát; eltiltották a kivándorlást; előmozdították a tanult ipari munkások betelepítését; monopóliumokat, kiváltságokat és adókedvezményeket adtak abból a célból, hogy új iparágakat honosítsanak meg s a meglévőket fejlesszék; a belföldi ipar érdekében eltiltották a nyersanyagok kivitelét, de egyébként minden eszközzel előmozdították a külkereskedelmet; s mindezt azért tették, hogy emeljék nemzeteiknek pénzből álló gazdagságát, szaporítsák a kincstár bevételeit, fejlesszék a hadsereget s ezzel növeljék az abszolút uralkodók hatalmát.

Az abszolút uralkodók azonban alattvalóiknak nemcsak testi és gazdasági, hanem lelki jólétéről s jólétük legelemibb feltételéről: a rend fenntartásáról is gondoskodtak. Mindent megtettek tehát, hogy alattvalóikat vallásos és erkölcsös életre s a fennálló jogrend tiszteletbentartására kényszerítsék. Eltiltották, hogy alattvalóik a vallást és a jó erkölcsöket, vagy pedig az abszolút uralkodó tekintélyét és hatalmát veszélyeztető könyveket és iratokat olvassanak s ugyanilyen levelezésbe bocsátkozzanak; elrendelték, hogy minden nemzetgazdaságilag káros fényűzéstől tartózkodva, egész életüket s még ruházódásukat is úgy rendezzék be, amint ezt az abszolút uralkodók kincstáruk és hatalmuk gyarapítása érdekében jónak és szükségesnek látják. Meghonosították

tehát a cenzurát; rendőri felügyelet alá helyezték az egész társadalmat; s rendőrségük — ha az állam érdekei úgy kívánták, — tetszése és legjobb belátása szerint korlátozhatta az egyéni szabadságot s az egyes embernek legbensőbb egyéni és családi életébe is beavatkozhatott. Minthogy az alattvalók a rendészet beavatkozásain keresztül érezték a legerősebben és legfájdalmasabban azt, hogy az állam hatalom, az atyáskodó abszolútizmusnak a rendészet felségjogát kiaknázó államait nevezték rendőr-államoknak.¹⁰

Európa egynéhány államában azonban az abszolútizmus csak átmeneti sikereket tudott elérni, s az elnyomatásnak hosszabb, vagy rövidebb ideig tartó korszakai után Angliában a nemzet harcolt ki egy, a rendi alkotmányoktól lényegesen különböző új alkotmányt, amely mintája lett a XIX. század modern alkotmányának. Németalföldön és Magyarországon pedig a karok és rendek harcolták ki, hogy előjogaik és kiváltságaik s ezeknek összesége, a rendi alkotmány továbbra is fennmaradhatott Németalföldön a XVIII. század végéig, Magyarországon 1848-ig.

Kérdés, milyen szerepet vitt a rendészet ezen ú. n. alkotmányos államok közül az 1848. előtti Magyarországon?

Nagy statisztikusunk, SCHWARTNER MÁRTON szerint a XVIII. század végefelé élő magyar nemes ember a politia szót hallva, rögtön a párizsi rendőrségre, a Bastille-re gondolt s nem tudott elképzelni gyűlöletesebb intézményt, mint a policia.¹¹ Ez a magyarázata annak, hogy rendi országgyűléseink ellenzéke a politára, vagyis a rendészetre vonatkozó felségjognak még a létét is tagadta s álláspontjának igazolása gyanánt arra hivatkozott, hogy ezt a gyűlöletes szót, amelyre akkoriban még elnevezésünk sem volt,¹² — a magyar törvények tárában, a Corpus Juris-ban feltalálni nem lehet.

CZIRÁKY és VIROZSIL azonban SCHWARTNER MÁRTON-nal együtt teljesen az akkori francia és német természetjogászok hatása alatt állottak; hirdették, hogy a policia, vagyis a rendészet felségjoga a magyar királyt is megilleti; s VIROZSIL a magyar

¹⁰ V. ö. GEORG JAHN: Merkantilismus. Handwörterbuch der Staatswissenschaften.

¹¹ SCHWARTNER MÁRTON: Statistik des Königreichs Ungarn. III. köt., 488. old.

¹² FÉNYES ELEK: Magyarország statisztikája című munkájában KAUTZ GUSZTÁV „Politika” című munkájában még nem rendészetről írtak, hanem általuk megfelelőnek elismert magyar műszó hiányában policiáról.

törvénytárból a törvények egész sorozatát idézte annak igazolására, hogy a nép jólétének emelése s a rend fenntartása, vagyis a policia tárgyában törvényeket a magyar törvényhozás is alkotott. Szerinte pl. a jóléti rendészet létét bizonyítják azok a törvények, amelyeket a magyar törvényhozás az árvizek elleni védekezésre, a földművelésre, az állattenyésztésre, az erdészetre, a halászatra, vadászatra és madarászatra vonatkozólag alkotott. A magyar rendi törvényhozás azonban nemcsak az őstermelésre terjesztette ki a figyelmét, hanem az ipar és kereskedelem fellendítése, a vásárok, a mértékek és súlyok, a hatósági árszabályozás, az utak, hidak és vasutak létesítése, a folyamszabályozás, a Duna-Tisza-csatorna s a Lánchíd építése tárgyában is hozott törvényeket. Sőt volt jóléti rendészetünk szellemi téren is s ennek igazolására VIROZSIL a Magyar Tudományos Akadémia s a Nemzeti Játékszín tárgyában alkotott törvényeinkre hivatkozott. Míg a jóléti rendészet létét szellemi téren feltűnően kevés törvénnyel tudja igazolni, valószínűleg azért, mert ebben a tárgyban legtöbbszörre rendeletek intézkedtek, — addig a biztonsági rendészet létének igazolásánál visszamegy egészen Szent Istvánig s nemcsak a mezei rendőrségre, a tiltott fegyverek használatára, a titkos társaságokra és összejövetelekre, a munkanélküliekre, a csavargókra és a hazardjátékosokra vonatkozó törvényeket teszi meg a biztonsági rendészet körébe tartozó törvényeknek, hanem a bizonyítás hevéből elragadtatva teljesen megfeledkezik a büntejő jog és a biztonsági rendészet közötti határvonalról s a rendészet körébe tartozóknak állítja azon törvényeket is, amelyek a rablást, gyilkosságot, lopást, rágalmazást stb. sújtják büntetésekkel.

VIROZSIL szerint az általa idézett törvényekhez járultak még a rendészet mindkét ágát illetőleg a kormányzások által közzétett leíratok, rendeletek, nyílt parancsok és intimátumok, valamint a különböző törvényhatóságok szabályrendeletei, amelyek a jóléti és a biztonsági rendészetet még sokkal nagyobb ügykörre terjesztették ki, mint a törvények. Összegezve az eredményt, VIROZSIL szerint a magyar törvényhozás, a kormányzások és a törvényhatóságok oly nagy számban és oly sokféle rendészeti ügyre vonatkozólag alkottak jogszabályokat, hogy ha a bennük foglalt akaratkijelentéseket rendszerbe foglalnánk, akkor VIROZSIL szerint egy nagyszabású magyar rendészeti kodexet lehetne belőlük alkotni s ez a kodex bármely más külföldi állam rendészeti jogszabályaival felvehetné a versenyt.

Rendészet tehát volt Magyarországon is. S ez a magyar rendészet VIROZSIL szerint mindössze két tekintetben különbözött a többi európai államok rendészetétől:

A többi európai államokban azok az ügyek, amelyeket — JÓZSEF császár nagy tisztelőjének, VIROZSIL-nak szávaival élve — „a középkori gondolkozás“ az egyház nélkülözhetetlen járulékaiknak tartott, t. i. a nevelés, az oktatás, a tudományos munkásság és ennek ellenőrzése a cenzura, továbbá a jótékony alapítványok, s az iskolák valamennyi faja fel az egyetemekig — mind a politia, vagyis a rendészet körébe tartoztak. Magyarországon ellenben mindezek az ügyek a főkegyúri jog körébe, illetve 1792. óta a nem katolikus egyházakat illetőleg a rendészet körébe tartoztak.

A második eltérés abból következett, hogy míg Európa többi államaiban a rendészet felségjogának korlátjai nem voltak, addig Magyarországon az uralkodó a rendészet felségjogát elvileg szintén korlátlan hatalommal gyakorolta ugyan, de csak addig, amíg a nemesi előjogok és kiváltságok s különösen a nem adózás kiváltsága, a nemesi adómentesség, engedték. Ezeknek a sérelmére rendészeti szabályokat a király és az országgyűlés csak együttesen alkothattak.

A rendi világ magyar királyainak ily értelemben vett rendészeti felségjoga VIROZSIL szerint — mint láttuk — a biztonsági és a jóléti rendészetet egyaránt felölelte. De egy lényegbe vágó eltéréssel. A biztonsági rendészet terén ugyanis az, hogy az állam a rend fenntartása érdekében kényszer rendszabályokhoz nyuljon, s a rendet erőszakkal is fenntartsa, — magától értetődő, természetes követelmény. A jóléti rendészet terén ellenben a népnek, a nép akarata ellenére történő boldogítása, vagyis a jóléti rendészet terén a kényszerítés természetellenesnek tűnik fel, s rendkívül sok alkalmat nyújt arra, hogy a rendőrség hatalmával visszaéljen s az alattvalók egyéni szabadságát, sőt a közszabadságot is veszélyeztesse. S mivel a rendi világ felfogása szerint az állam elsősorban és legfőképpen hatalmi állam, — VIROZSIL szerint a jobbiztonság fenntartása, vagyis a biztonsági rendészet ép úgy az állam elsőrendű feladatai közé tartozik, mint a külügyi, hadügyi, pénzügyi és igazságügyi közigazgatás; — a jóléti rendészet ellenben a rendi államnak már csak másodrendű feladatai közé tartozik.¹⁸

*

¹⁸ ANTON v. VIROZSIL: Das Staatsrecht des Königreichs Ungarn. II. kötet. 139—151. oldal.

Miután VIROZSIL-nak a rendészetre vonatkozó álláspontját vázoltam, az alábbiakban VIROZSIL-nak a természetjogász-közjogásznak elméleti elgondolásával szemben a való élet rendészetét próbálom bemutatni. Ebből a célból két kérdést kell tisztázni.

Azután, hogy Európa államainak legnagyobb része rendőrállammá alakult át, — átment-e ugyanezen átalakuláson a magyar állam is?

S ha a rendi világ Magyarországa nem volt rendőrállam, kialakult-e nálunk a biztonsági rendészetnek magasabbrendű válfaja a politikai, vagyis az ú. n. magasrendészet, s milyen szellemenben működött egyrészt a jóléti, s másrészt a közönséges biztonsági rendészet?

Ahhoz, hogy valamely államot rendőrállammá minősíthesünk, nem elég, hogy az illető államnak legyenek a biztonsági és jóléti rendészet körébe vágó jogszabályai. Az is kell, hogy e szabályokat egy abszolút hatalommal felruházott uralkodó és az ettől függő központi szervek alkossák; — kell, hogy a kormányzás szervei teljesen és kizárólag az uralkodótól függve, a kormányzás terén ugyanazon egységes szellemenben, a policia szellemében működjenek; s kell, hogy az uralkodónak és a kormánynak rendelkezésére álljon egy olyan hivatalnoki kar, amelynek tagjai állásukat, fizetésüket és egész egzisztenciájukat az abszolút uralkodó bizalmának és kegyének köszönhetik, s ezt tudva és érezve feltétlenül hű és megbízható szolgálói a mindenkori kormányoknak, vagyis kell, hogy kialakuljon a szó valódi értelmében vett bürokrácia.

Ami a rendi világ magyar államát illeti, — éles megkülönböztetést kell tennünk a régi Nagymagyarország területének azon részei között, amelyekre az uralkodók a törökök teljes kiűzetése után sem engedték a rendi alkotmányt és a vármegyei önkormányzatot kiterjeszteni, s azon részek között, amelyeken a rendi alkotmány és önkormányzat érvényesülni tudott. Az előbb említett területeken a legmagasabbrendű jogalkotás, a kormányzás, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás egyaránt az abszolút uralkodó és a tőle függő polgári vagy katonai hatóságok kezében voltak. Ezeken a területeken az abszolutizmus kénye-kedve szerint kiépíthette azt, amit rendőrállamnak szoktunk nevezni, vagy helyettesíthette az abszolutizmus kezdetlegesebb és zsarnokibb formáival, a katonai határőrvidéken pl. a katonai hűbériségen felépülő katonai abszolutizmussal. Ami a régi Nagymagyarország

egyéb részeit illeti, — rendkívül meggyengítette a magyar kiváltságos rendek ellenálló képességét az, hogy ezek a területek a történelmi fejlődés eredményeképp kétfelé szakadtak. S bár ugyanazon koronás király jogara alatt, de külön állami életet éltek. egyrészt az anyaország és társországai, s másrészt Erdély. A magyar karok és rendek erőiknek ezen megoszlása ellenére is megtudták tartani előjogaikat, s a Rákóczi-féle szabadságharc tanúságainak hatása alatt, olyan kompromisszumos megoldást tudtak elfogadtatni Európa egyik leghatalmasabb ország komplexumának uralkodóival, amilyenhez hasonló eredményt semmiféle más állam rendjei felmutatni nem tudtak.¹⁴

De ennek az alkotmánynak is meg voltak — éppen a rendiségből kifolyólag — a maga gyengéi.

A magyar rendi államban a költségvetési és a zárszámadási jogok a fenntartott, vagyis azon felségjogok közé tartoztak, amelyeket a király az országgyűlés közreműködése nélkül egymagában gyakorolt. Gyakorolta tehát a dikasteriumok előmunkálatai alapján a nyilvánosság teljes kizárásával, úgy hogy a költségvetés és a zárszámadások adatairól, mint államtitkokról az uralkodón kívül csak az ő legmeghíttebb tanácsosai s a főhercegek közül is csak azok értesülhettek, akik az uralkodó különös bizalmát élvezték. Midőn a rendi országgyűlések kísérleteket tettek arra, hogy az ország bevételeinek és kiadásainak megállapításában s az államháztartás ellenőrzésében ők is résztvehessenek, — az uralkodók minden ilyen kísérlet elől a legmerevebben elzárkóztak. S indoklásuk teljesen logikus volt: azoknak, akik nem vesznek részt a közterhek viselésében, nem lehet igényük arra, hogy a jövedelmek előteremtése, s azoknak hova fordítása tárgyában döntsenek és az állam háztartását ellenőrizzék. Végeredményben tehát a nemesi adómentesség volt az oka, hogy rendi országgyűléseink költségvetési és zárszámadási jog alakjában a nemzet gazdasági ereje felett nem rendelkezhetek, ezen a réven az uralkodóra és az ő kormányzóira semmiféle nyomást nem gyakorolhattak és semmiféle kényszerhelyzetet elő nem idézhettek. Ilyen kényszerhelyzet hiányában azonban — hiába írták elő szentesített törvények, hogy uralkodóink három évenként országgyűlést tartoznak hirdetni, — a rendi állam uralkodói országgyűléseket csak akkor hirdettek, ha rendkívüli helyzet állott

¹⁴ V. ö. SZEKFI GYULA: Hóman—Szekfi: Magyar Történet, IV. köt., 318—320. old.

elő; ha pl. háborús veszély esetén kénytelenek voltak segílyt kérni az országgyűléstől. Ennek pedig az lett a szükségképi következménye, hogy rendi országgyűléseink a XVIII. század folyamán 10—12 éven át, sőt egy ízben 25 éven át tartó megszakításokkal működtek. Az ilyen sokáig tartó szünetelések alatt az alkotmányos törvényhozás a nép jólétének emelése érdekében, semmit sem tehetett. S mivel éppen a szünetek alatti békés idők voltak a legalkalmasabbak arra, hogy a nép jólétét megfelelő jogszabályok útján emelni lehessen, — a folyton fejlődő élet kényszerítette az uralkodókat arra, hogy a megfelelő jogszabályokat, nem mint törvényhozók, hanem mint a végrehajtói hatalom birtokosai, ők maguk alkossák meg. Ez volt az egyik oka annak, hogy a rendi világban a rendeletalkotás túlszárnyalta a törvényhozást, s a rendi értelemben vett alkotmányosság a legmagasabbrendű jogszabályok alkotása szempontjából olyan merő *látszat-alkotmányosságnak* tűnt fel, amely a valóságban nem, hanem csak a Corpus Juris betűiben él.

A másik okát a látszatalkotmányosságnak a rendi állam *végrehajtó* hatalmában kell keresnünk. A WESSELÉNYI MIKLÓS BÁRÓ szólásszabadságán ejtett sérelem tárgyalásakor a felső tábla tagjai az alsó táblához intézett második viszonzóüzenetükben, teljesen a rendi alkotmány, s ennek egyik legnagyobb ismerője, CZIRÁKY ANTAL szellemében érveltek, midőn kijelentették, hogy „ők eleik bölcsességét tisztelni meg nem szűnnek, idegen természetű kormányt el nem ismernek, s következésképp a kormány képzetét a fejedelem személyétől el nem választhatják.”¹⁵ A felsőtábla ezzel világosan kifejezésre juttatta, hogy a parlamentáris kormányzásnak a mi rendi alkotmányunkban gyökere nem volt; — a rendi alkotmány szerint a végrehajtó hatalom egyedül és kizárólag az uralkodót illette meg, aki ezt a hatalmat *egyedül a neki felelős kormányzóknak útján*, végeredményben tehát *személyesen* gyakorolta. A kormányzóknak egyoldalú felelőssége azt jelentette, hogy az országgyűlés a kormányzóknak törvénysértései ellen panaszt emelhetett ugyan, de mivel a kormány képzetét a fejedelem személyétől elválasztani nem lehetett, vagyis mivel *király és kormány egyet jelentettek*, a súlyosabb kifakadásokat tartalmazó panaszok s a kormányzóknak ténykedéseinek szókimondó bírálata azzal a veszéllyel jártak, hogy a gravámenek előterjesztői a felelőtlen kormányban a szent és sérthetetlen uralkodót sér-

¹⁵ V. ö. EREKY ISTVÁN: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok, II. köt., 22. old.

tik meg. A személyes kormányzásnak, amely a fejedelem személyének sérthetetlen szentségét a kormány tagjaira is kiterjesztette, s amellyel szemben az alsótábla 17-szeri üzenetváltás után csak ünnepélyes óvás alakjában tudott tiltakozni, — egy rendkívül hátrányos következménye volt. T. i. hiába iktatta a rendi törvényhozás törvénybe a magyar kormányzások függetlenségét a bécsi udvari kormányzásokkal szemben, — a magyar kormányzások a rendi országgyűlés többségére nem támaszkodhattak, mert a többség kezében költségvetési és zárszámadási jog alakjában, hatalom nem volt, — a többség a kormányzásokat a kormányzáshoz szükséges anyagi eszközök megtagadása útján törvénytiszteletre nem kényszeríthette. Ily körülmények közepette a magyar kormányzások csak addig voltak függetlenek, amíg az általuk képviselt magyar érdekek az összbirodalom érdekeivel össze nem ütköztek. Mihelyt összeütközés támadt, az uralkodó nem a magyar rendi állam saját kormányzásoknak, hanem a bécsi udvari kormányzásoknak az álláspontját fogadta el, s idegen befolyások hatása alatt döntött. Ennek azonban megdöbbentő következményei voltak, s a jóléti rendszert és a jóléti közigazgatást mindezeknek valósággal az ellentéteivé alakították át, — már t. i. magyar szempontból.

Csak a kormányzások egyoldalú felelőssége, a személyes kormányzás tette pl. lehetővé, hogy a XVIII. század telepítéseinél ne csak ne érvényesülhessenek a magyar érdekek, hanem ellenkezőleg a bécsi udvar magyargyűlölő tanácsosainak hatása alatt a délvidék egy részét tudva és szándékosan szerbekkel telepítsék be, a szerbeket a magyarság elleni gyűlöletből nemzetté, az államon belül állammá neveljék s ezzel előkészítsék azt a tragédiát, amely az Osztrák-magyar monarchia és a magyar állam feldarabolására vezetett.¹⁶

Csak a felelőtlen személyes kormányzás teszi érthetővé, hogy a Nagyszombatról Budára s később Pestre áthelyezett egyetlen egyetemünkre túlnyomóan osztrák és német származású olyan magyargyűlölő tanárokat neveztek ki, akik az ifjúságnak még a magyar köntös viselését is megtiltották; — a felelőtlen és személyes kormányzás teszi érthetővé, hogy Európa egyik legjobban dotált egyetemének jövedelmeit még a XIX. század harmincas éveiben is a bécsi és a prágai egyetemek fenntartására fordították. Ennek következtében az orvosi kar tantermei szűkek és sötétek, az intézmények silányak voltak; a bécsi és más egyetemek gyűj-

¹⁶ SZERFÚ GYULA: id. mű. IV. köt., 449—457. old.

teményeiből kidobott tárgyakat drága pénzen a pesti egyetemnek adták el; a tanítás merőben elméleti volt, tudományos kísérletek nélkül; a rosszul fizetett tanárok kedv nélkül tanítottak, a tüdővészes tanárokat meghagyták, hogy a nyugdíj terhe ne szaporodjék s DOLESCHALL-nak ránkmaradt emlékiratai szerint kínos érzést váltott ki a hallgatóságból, midőn ezen tüdővészes orvosprofesszorok tantárgyaikat fuldokolva adták elő.¹⁷

Ezt a felelőtlen személyes kormányzást, amelynek a jóléti közigazgatásra vonatkozó káros következményeit a felhozott pár példa bizonyítja s az ugyanilyen káros hatású látszat alkotmányosságot a törvényhozás terén, — ezt voltak hivatva ellensúlyozni a rendi világ törvényhatóságai s ezek közt elsősorban és legfőképen a vármegyék.

A vármegyei önkormányzatnak a XVIII. században még csak kis tagszámú közgyűlései voltak, a XIX. század első felében ellenben a legnagyobb nemesi népességű vármegyékben a közgyűlések tagjainak száma már öt, hat, sőt hétezerre is felemelkedett. A vármegyei önkormányzat ezen páratlanul nagy tagszámú közgyűléseken választotta meg a rendi országgyűlés alsótáblájára kiküldött követeit, látta el őket utasításokkal s hívta vissza azokat, akik utasításait be nem tartották. Ugyanilyen népes közgyűléseken választotta meg a nobile officium elve alapján — a vármegyei főjegyzők kivételével, — tisztviselőit. Ezeknek ugyanis csak a készkiadásait és reprezentációs költségeit térítette meg, s ép ezért a vármegyei szolgabíráknak, mint kültisztviselőknek annak jeléül, hogy tisztségeiket nem mint bürokraták fizetésért, hanem mint földesurak — nobile officiumkép látták el, — állandó székhelyeik nem voltak, s járásaik székhelyei gyanánt a saját nemesi kuriáik szerepeltek, s szolgabíró változáskor a járás székhelye is változott.

Az igazságszolgáltatás teendőit a vármegye központjában a vármegyei táblabírák látták el, akiket a vármegyei közgyűlés, az ő elnöke — t. i. a vármegye legelső és leggazdagabb egyházi vagy világi földesura, — a főispán által kinevezett táblabírák közül választott.

A járásokban az igazságszolgáltatás és a közigazgatás teendőit kvalifikációra való tekintet nélkül, pusztán a vármegye közönségének bizalma alapján *laikus földesurak* végezték, de szakértők közreműködésével. Alapelv volt ugyanis, hogy a vármegyei

¹⁷ Lásd: DR. MAGYARY-KOSSA GYULA: Magyar orvosi emlékek, I. köt., 20., 21. és 35. old.

közgyűlés minden egyes szolgabíró mellé egy-egy, a jogban járatos esküdtet köteles választani s a szolgabíró semmiféle fontosabb ügyben, az ő esküdtjének, mint törvényes biznyságnak közreműködése nélkül érvényes határozatot nem hozhatott. A szolgabíró esküdt nélkül nem volt szolgabíró, mert ZSOLDOS IGNÁC szávaival élve: „két test voltak ugyan, de törvényileg úgy bírói, mint közigazgatási hatáskörükben, egy léleknek tekintettek“. Hasonlóképen alakult a helyzet az alispánnál is. Amióta t. i. a szolgabírónak fontosabb ügyekben nélkülözhetetlen társa gyanánt az esküdt szerepelt, — azóta az alispán sem működhetett mint egyéni hatóság, a jogban jártas esküdt közreműködése nélkül. Az alispánnak azonban mint a vármegyei tiszti kar primus inter pares-ének nagyobb volt a szabadsága annyiban, amennyiben az ő bírótársait nem a *közgyűlés* rendelte ki, hanem ő maga vehetett maga mellé „*öntetszése szerint*“ bírótársakat. De az öntetszése szerint kiválasztott szolgabíró és esküdt nélkül az alispán semmiféle perbeli cselekményt nem végezhetett s a közigazgatás terén semmiféle fontosabb határozatot nem hozhatott s következésképp épúgy *társas hatóság* gyanánt volt köteles eljárni, mint a szolgabíró.¹⁸

A tisztviselőkkel a vármegyei *közgyűlések* rendelkeztek; — ők döntötték el, hogy a kormánytól leérkezett rendeletek törvényesek-e, vagy sem s az utóbbi esetben, ők tiltották el a tisztviselőket attól, hogy a kormány rendeleteit végrehajtsák. Ezen, nem a törvényben, hanem csak a gyakorlatban gyökerező passzív ellenállás tárgyában, épúgy, mint minden fontosabb közigazgatási, vagy politikai ügyben a vármegye közgyűlésének *szine-java*, az u. n. *sanior pars*, vagyis a vármegye *táblabírái s a tapasztalatokban, tekintélyben és vagyonban legkiválóbb földesurak döntöttek*. Az ő mérsékletük, józan bölcsességük s politikai rátermettségük biztosított a magyar jobbagyság részére, már Mária Terézia *urbariuma* előtt is tűrhetőbb sorsot, mint amilyen osztályrészül jutott a jobbagyságnak Európa több más abszolút hatalom alatt élő államában; — s amikor a magyarság a XVIII. század folyamán megerősödött és a földesuraknak nem kellett többé jobbagyaikat elegendő munkaerő hiányában szabad költözködésükben korlátozni, — a vármegye nemes földesurainak ez a *szine-java* harcolt

¹⁸ ZSOLDOS IGNÁC: A szolgabírói hivatal. I. rész, 150—157 old., II. rész. 222. old. — EREKY ISTVÁN: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből, 114. old. EREKY ISTVÁN: Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata, I. köt., 12—13. old.

azért, hogy lerakhassa a jogegyenlőség elvén felépülő modern magyar állam alapjait.

Ha mindezt egybevetem azzal, amit az abszolút uralkodóknak a rendi particularizmus letörése s a nép jólétének emelése érdekében folytatott küzdelmeiről elmondottam, — akkor meg kell állapítanom, hogy valamint az abszolútizmusnak, ugyanúgy a magyar rendi önkormányzatnak is meg volt a maga történelmi jelentőségű nagy hivatása, de a következő eltéréssel. Európa legtöbb államában az abszolút uralkodók építették ki a modern, egységes államot; — s fejlesztették a közegészségügyet, pártolták az ipart és a kereskedelmet s virágoztatták fel a tudományt, művészetet és irodalmat. Az abszolútizmus azonban az ő államépítő tevékenysége közben macchiavellista szellemben dolgozott s az önkormányzat kiírtásával a nemzetből a saját sorsának önálló intézésére való minden képességet kiölt; Franciaországban pedig a nemzeti abszolútizmus minta államában a nagy tömegek millióira oly rettenetes nyomort és szenvedést zúdított, hogy ellenhatásként a világtörténelemnek addig legborzalmasabb forradalmát robbantotta ki.

Ezzel szemben a magyar vármegyei önkormányzat is végzett — az utasításaihoz kötött alsótábla közvetítésével a rendi törvényhozás útján — államépítő munkásságot; — de nem a macchiavellizmus szellemében, hanem békés úton és törvényes eszközökkel; — s elvégezte ezt az államépítő munkásságot kisebb arányokban akkor, midőn a XVIII. század folyamán a magyar alkotmányt s a magyar vármegyei önkormányzatot az abszolút uralom alatt élő területek egy részére fokozatosan kiterjesztette s nagyobb arányokban akkor, midőn 1848-ban törvénybe iktatta a magyar anyaország és társországainak Erdéllyel való egyesülését: az erdélyi uniót. Ez az államépítő vármegyei önkormányzat nevelte fel a XIX. század reform-korszakának azt a nemzedékét, amely nem fejedelmek könny- és véráztatta bőkezűségéből, hanem egy nagy nemzedék áldozatkészségével hozta létre a Magyar Tudományos Akadémiát s adott nemzetünknek költőket, írókat és tudósokat, szónokokat és államférfiakat s mindezekon felül küzdött páratlanul nemes idealizmussal a jogegyenlőségen felépülő új, modern Magyarországért.

Téves tehát SZEKFI GYULÁ-nak az a megállapítása, mely szerint: „Hazánk társadalmi és gazdasági nehézségei leginkább arra vezethetők vissza, hogy az abszolútizmus magyar jellegű működése kiesett fejlődésünk köréből; — az abszolútizmus nálunk

idegen lévén, *nemzetnevelő hatása helyett csak elnyomását éreztük*; — ha annak idején magyarok alkalmazhatják a kormányzásnak ezen akkor modern eszközét és magyarok szüntetik meg idejében az elavult rendiséget Hunyadi Mátyás példáját követve, — az ország fejlődése egészen más irányt vesz.¹⁹

SZEKFŰ GYULÁ-nak ezzel az álláspontjával egy GIERKE OTTÓ-nak az abszolutizmusra vonatkozó álláspontját állítom szembe.

GIERKE OTTÓ szerint az abszolutisztikus rendőrállamban: „az alattvaló mint ilyen intézhette a saját magánügyeit; de nem volt hivatva és nem is volt képes arra, hogy *a közérdeket szolgálja*“. Az erre irányuló hivatást és képességet csak akkor nyerhette el, ha kinevezték állami *hivatalnokká*.“ A „kinevezés“ — akárcsak az egyházban az *ordinatio* — „egy magasabbrendű társadalmi osztály tagjává szentelte fel az alattvalót s nemcsak felhatalmazást adott neki arra, hogy a közérdeket szolgálja, hanem megadta a közérdek szolgálatához szükséges magasabb *belátást* is.“ Akit állami hivatalnokká ki nem neveztek, — az lehetett nagykorú a *magánjog* szempontjából, de *politikailag* holta napjáig *kiskorú* maradt.²⁰

Ebben állt az abszolutizmus nemzetnevelő hatása ott, ahol az abszolutizmus nemzeti jelleget öltött.

*

Miután kimutattam, hogy a rendi világ Magyarországa a vármegyei közigazgatást a *nobile officium* elvére építette fel, bürokráciát nem ismert s következésképp rendőrállammá át nem alakulhatott, — lássuk volt-e a rendi világban politikai, vagyis magasabbrendű biztonsági rendészetünk, s milyen szellem érvényesült a jóléti rendészet és a tulajdonképeni biztonsági rendészet terén a vármegyékben?

¹⁹ SZEKFŰ GYULA idézett munka, IV. köt., 25—26. old. SZEKFŰ GYULA Mátyás király nagyságának lenyűgöző hatása alatt és a magyar faj izzó szeretetétől áthatva jutott el a nemzeti abszolutizmus üdvözítő tanához. Egyébként csodálatosan gazdag kulturális, szociális és gazdaság történelmi ismereteire támaszkodva felül tud emelkedni minden felekezeti és osztályellenfényt, s amily kíméletlen őszinteséggel mutat rá a Habsburgoknak pl. a rá-cok betelepítése körül magyargyűlölettel irányított öngyilkos politikájára, ugyanoly kíméletlen nyíltsággal ostromozza a magyar nemességnek kiváltságaihoz való ragaszkodását. SZEKFŰ GYULA munkássága korszakot alkot a magyar történetírás történetében.

²⁰ V. ö. EREKY ISTVÁN: Közigazgatás és önkormányzat, 205—206. old. O. GIERKE: Das Deutsche Genossenschaftsrecht, I., 643, 649, 655, 715, 760—764. old.

A bécsi udvar már II. Lipót idejében megszervezte francia-porosz hatás alatt azt a politikai, vagyis magasrendészetet, amelynek hivatása volt, hogy az uralkodót az országgyűlés tagjainak politikai magatartásáról tájékoztassa.²¹ A politikai rendészet szervezete volt tehát hivatva kikutatni, hogy politikai kérdésekben miképpen gondolkodnak a rendek, mi a véleményük és céljuk, összetartanak-e, vagy frakciókra szakadoznak-e, kik állanak az egyes párt-töredékek élén, kik dolgoznak a kulisszák mögött, milyen eszközökkel dolgoznak az ellenzékiek, stb.²² Csakhogy a politikai rendészet szervezete aligha működött kifogástalanul, mert a korzikai származású nagy magyargyűlölő BALDACCİ 1808. február 4-én ilyesforma előterjesztéssel fordult az uralkodóhoz:

Mi sem áll tőle — t. i. BALDACCİ-tól — távolabb, minthogy Magyarországon lázadástól tartson; — de igenis fél attól, hogy rosszindulatú machinációk támadnak, a királyi tekintélyt ravaszon fondorlatokkal aláássák, a vármegyei tisztviselők befolyását megnövelik, s az ellenzékot erőteljesebben szervezik meg, mint azelőtt. Ajánlja tehát, hogy Magyarország titkos megfigyelését újjászervezzék; — de aképen, hogy erről még JÓZSEF főherceg, a nádor se tudjon, — hiszen sajnos többen vannak a főherceg protezsáltjai között olyanok, akiket magukat is a legszigorúbb rendőri felügyelet alá kellene helyezni. Azt ajánlja tehát, hogy ha csak lehet, olyan megfigyelőket alkamazzanak, akiket nem kell megfizetni. S ezt nemcsak takarékoságból ajánlja, ami FERENC király és császár szemében nagyon fontos volt, hanem azért is, mert a meg nem fizetett megfigyelők a politikai élet finom szövvényeit sokkal jobban ki tudják bogozni és sokkal megbízhatóbbak, mint a megfizetett megfigyelők. Ilyen meg nem fizetett megfigyelőkül nem ajánlja a főispánokat, mert ezek egy része — osztrák szempontból — maga is a rossz érzelműek közé tartozik; aki pedig nem rossz érzelmű, az nem tud titkot tartani, nem tud hallgatni. Másokat kell tehát a titkos felügyelettel megbízni; de rendkívül óvatosan kell a megfelelő személyek kiválasztásánál eljárni, mert Magyarországon oly nagy az ellenszenv és a félelem mindennel szemben, ami a legtávolabbról is a titkos rendőrségre emlékeztet, hogy a *jóérzelmű* emberek közül titkos megfigyelőkül csak azokat lehet alkalmazni, akik a megfigyelés szükséges voltáról feltétlenül meg vannak győződve; akik tudják, hogy a titkos megfigyelés a

²¹ SZEKFŰ GYULA idézett műve, V. köt., 175. old.

²² DOMANOVSKY SÁNDOR: József nádor iratai, II. köt., 726. old.

jogtisztelő embereknek kárára sohasem lehet; s akik tudják, hogy kompromittálásnak kitéve nincsenek. Ilyen titkos megfigyelőkként régebben a távollévő mágnások követjeit, alispánokat, tábornokokat, katonatiszteket, s különösen lovastiszteket alkalmaztak, min: akiknek a hölgyeknél nagyobb volt a befolyásuk; — BALDACCINKÁBBI mérnökkari tisztek alkalmazását javasolja. Különösen fontosnak tartja, hogy a titkos megfigyelők — ma úgy mondanák a titkos besúgók, a spicclik — jelentéseiket ne hivatalosan, hanem magánlevelek alakjában tegyék meg, s hogy ezek a levelek soha magyar emberek kezébe ne kerüljenek. Amely vármegyékben megbízható titkos besúgókat kapni nem lehetne, ott postapáholyok szervezését javasolja. Ezeknek lesz feladatuk, hogy a magyar politikusok veszélyes levelezéseit kinyomozzák, leveleiket észrevétlenül felbontsák, s tartalmukat a bécsi udvari rendőrminisztérium útján az uralkodó íróasztalára juttassák.²³

Ezen a bécsi udvari rendőrminisztériumnak alárendelt titkos besúgó szervezetek és postapáholyok létezését, az egykorúak csak sejtették. Működésükről hiteles adataink csak azóta vannak, amióta a bécsi rendőrség által állandóan megfigyelt JÓZSEF főherceg nádor iratait DOMANOVSKY SÁNDOR egy több folio kötetből álló nagyszabású és rendkívül értékes munkában közzétette.

Politikai, vagyis ú. n. magasrendészetünk tehát volt, működése azonban az alkotmányba ütközött, s ép ezért csak *tényleg* létezett, *jogilag nem*.

Ellenben volt jóléti és biztonsági rendészetünk a vármegyékben. Erről egy feltétlenül hiteles forrásmunka tesz tanuságot, t. i. ZSOLDOS IGNÁCNAK „Szolgabírói hivatal” című munkája, amelyet

²³ GRÓF MAJLÁTH GYÖRGY a kincstári jogügyek igazgatója 1806-ban kéreken merészelt tanácsokat adni FERENC király és császárnak: „Hogy miképen kelljen a főherceg Nádort, mint az ország legelső magistratusát rendreutasítani, — ezt csak Ő Felsége tudhatja. De bizonyos, hogy össze kell egyeztetnie a főherceg kötelességeit a nádor kötelességeivel.” JÓZSEF főherceg nádor, mint az ország legelső magistratusa megpróbált ezen méltatlan eljárás ellen tiltakozni. S 1807. augusztus 12-én BR. VAY MIKLÓS tábornok degradáltatása ügyében, amikor a tábornok elleni rágalmak valótlansága kiderült, — kéreken írt fel bátyjához FERENC király és császárhoz: „Kegyeskedjék Felséged minden alaptalan magántudósítót atyai szívetől távortartani, nekik örökös hallgatást parancsolni, felterjesztéseiket a legnyomatékosabban visszautasítani, őket esetleg szigorúan megbüntetni, s ezzel minden gyűlölködést elutasítva, — alattvalóinak szívet még jobban megnyerni.” De a nádor minden kérése hiábavaló volt, amint ez kiténik BALDACCINKÁBBI-nak a szövegben vázlatosan közölt és két évvel később kelt felterjesztéséből. Lásd: DOMANOVSKY SÁNDOR: József Nádor iratai, II. köt., 574—594. és 774. old.

szerzője barátjának DEÁK FERENC-nek ajánlott, s amelyet a Magyar Tudományos Akadémia a nagy jutalommal tüntetett ki.

ZSOLDOS IGNÁC szerint a bűnök megelőzésének legbiztosabb eszköze a népnevelés, amelyre vonatkozó tanácsait a következőkben foglalja össze: „Bármily nagyok — s lehet mondani dicsők — a szolgabírói hivatal feladatai, egy sem felségesebb, mint a népnevelésre — vagyis az embernek emberré képeztetésére — való hivatalbeli befolyása.“ „S a mindenben töprenkedők egyike se sóhajtson fel azon fájdalomban, hogy *semmi szabály, semmi törvény nincsen*, amely a szolgabírói befolyásnak törvényszerű tekintélyt adna!“ „Mert ha akarunk, sokat tehetünk...“ „S ezt nemcsak elméletileg merem állítani“ — így folytatja ZSOLDOS IGNÁC — „ezt nemes Veszprém vármegye szolgabírói kara is igazolja, mert ez a szolgabírói kar megmutatta, mily sokat tehet a szolgabíró a népnevelés terén, ha atyja kíván lenni járásának.“

ZSOLDOS IGNÁC tehát maga is elismeri, hogy a szolgabírónak a népnevelést illetően semmiféle törvényes hatásköre nincs; — de — s ez a gondolat az alapeszméje egész munkájának, amelyet maga mondja, hogy ezerszer sem győz ismételni: *a szolgabíró atyja egész járásának*; — mint *atyja* mindent megtehet azok érdekében, akiket a vármegye közönségének bizalma az ő gondjaira bízott. Ha tehát közérdekből, pl. azért, hogy a népnevelése útján a bűncselekmények terjedését megakadályozza, — ha ilyen közérdekből jönnek és szükségesnek látja hatáskörének kiterjesztését, — akkor ne törődjék azzal, hogy van-e a törvény szerint hatásköre, vagy nincs. Egyszerűen *akarja* azt, amit a gondjaira bízott nép java, a *közérdek* követel, s akkor *hatásköre* is van.

Hatásköre gyakorlásánál tegye meg a népnevelés terén azt, amit a törvény ugyan nem ír elő, de amit hét esztendő tapasztalatai alapján ő ZSOLDOS IGNÁC tanácsol az ő szolgabíró társainak.

Vagyis gondoskodjanak a szolgabírák arról, hogy: „minden helyen -- a két nembeli gyermekek egymástól elkülönítetvének — legalább két egészséges, világos, tágas és csinos, csupán tanulásra szolgáló szobák legyenek; — hogy a tanítás évente három hónapnál hosszabb időn át ne szüneteljen; — hogy oskolatanítói hivatalra csak olyat alkalmazzanak, akit illetékes egyházi felsőbbbsége megvizsgáltatott, aki tehát alkalmas voltáról hiteles oklevelet tud felmutatni; — s minthogy minden népnevelésnek *a nemzetiség felséges eszméje felé kell irányoztatnia*, a magyar korona alatt tehát a népnevelésnek *magyarnak* kell lennie, — anélkül, hogy a

nemzetiségek szabadságát korlátoznák — ne engedjenek oskolatanítónak tenni senkit, aki a *magyar* nyelvet nem bírja.“

A tanítói hivatal ZSOLDOS IGNÁC szerint, ép úgy egész embert követel, mint a jegyzői; tegyenek meg tehát mindent, hogy e két hivatalt elkülönítsék, s a tanítói hivatalt ne a jegyző lássa el. És ZSOLDOS IGNÁC szerint: „emeli a tanítói hivatal becsét s így a rá vállalkozók számát növeli az is, ha a tanító *illő becsületben* tartatik“. „Ép ezért a szolgabíró a tanítóval illően bánván, holmi helytelen kendezésektől, nyilvános leszamarazásoktól, sőt megkötözésektől tartózkodjék“. S gondoskodjék arról, hogy amint ő maga megadja a tanítónak, „mint köztisztviselőnek“ a kellő tiszteletet, — ugyanúgy megadják ezt járásának területén mások is. A kiváló eredményeket elért tanítókat pedig jelentse be minden esztendőben érdemeik méltánylása céljából a vármegyei közgyűlésnek.

Ha azt, amit ZSOLDOS IGNÁC minden törvényes alap nélkül, de mint járásának igazi atyja követendő például állít szolgabíró társai elé a népnevelés terén, egybevetjük azzal, amit a szolgabíró hivatásáról, a jóléti rendészet különböző ágaiban, az árvákkal, a talált gyermekekkel, a cigányokkal és koldusokkal, a járványokkal és a mérgekkel, a kórházakkal és a tébolydákkal kapcsolatban mond, — akkor megállapíthatom, hogy ZSOLDOS IGNÁC elgondolása és tanácsai szerint a vármegyei jóléti rendészet minden ágát *ugyanazon nemeslelkű gondoskodásnak, ugyanazon romantikus átyáskodásnak kellett volna áthatnia.*

Ami pedig a biztonsági rendészetet illeti, — ZSOLDOS IGNÁC szerint: „honunkban a szolgabírói hivatal az, amelyre a rendtartás gyönyörű feladata bízva van.“ „S ha ki ezen hivatal magas hivatásáról csak egyszer is kételkedett volna, átlátandja ezt, ha meggondolja, hogy húsz-harmincezer, sőt több ezer ember személyi és vagyoni közbátorságára ügyelni *nemes feladat s méltó bármi főrendbeli fíradalmakhoz.*“ „De ez a szó „rendőrség“ sokkal könnyebben van kimondva, mint az e tárgyat illető szabályok előadhatók ott, ahol a *törvény* még nem rendelkezik; s ahol ép ezért nem a törvény rendelkezései, hanem a polgárok helyes érzete (*sensus recti*), némely törvényhatóságok végzése s a törvényhatóságok által végrehajtott, vagy *végre nem hajtott* főkormányászéki rendeletek s a tisztviselők lelkes törekvései azok, amiknek a közbátorságot köszönhetjük“.

ZSOLDOS IGNÁC-nak ebből a kijelentéséből világosan kitűnik, hogy az ő korában *törvények*, amelyek a rendőri kihágásokat meg-

állapították volna, *nem voltak*; — a kormánynak a biztonsági rendszet körébe vágó rendeleteit a törvényhatóságok, ha jónak látták végrehajtották, ha *nem látták jónak, nem hajtották végre*; — s ép ezért a szolgabíró, mint a biztonsági rendszet feje is járásának *atyjaként* járt el, *nem jogszabályok* szerint, hanem a közérdek követelményeit s vármegyéje végzéseit tartva szem előtt, *legjobb belátása* szerint.

Bár ez a *legjobb belátás szerinti eljárás* a ZSOLDOS IGNÁC-nál alacsonyabb színvonalon álló szolgabíráknál visszaélésekre és basáskodásra adhatott és adott is alkalmat, a magyar vármegyei jóléti és biztonsági rendszet ezen atyáskodó szellemén nem ütközhetünk meg. Hiszen a kultúrának akkor legmagasabb fokán álló Angliában is BLACKSTONE még úgy fogta fel a biztonsági és a jóléti rendszetet, mint az angol királyság házirendjét, amelynek uralma alatt az alattvalók úgy tartoznak élni, mint egy jól kormányzott családnak a tagjai.²⁴

Ez az *atyáskodó* biztonsági és jóléti rendszet azért szűnt meg, mert amily áldás volt az atyáskodó mindenhatóság egy-egy államon belül lángeszű, nagy uralkodók s egy-egy járáson belül a ZSOLDOS IGNÁC-hoz hasonló kiváló szolgabírák kezében, — ép oly átokká lehetett jelentéktelen, kicsinyes gondolkodású és zsarnokoskodásra hajlamos emberek kezében. S megszűnt az atyáskodó mindenhatóság a biztonsági és jóléti rendszet terén akkor, midőn az absolut uralkodók rendőrállamai a nagy francia forradalom hatása alatt sorra összeomlottak s helyüket a jogegyenlőség elvén felépülő modern, alkotmányos államok foglalták el.

Nálunk az atyáskodó biztonsági és jóléti rendszet nem *forradalmi* úton, hanem egy olyan *alkotmányos* törvényhozás eredményeképp szűnt meg, amely egyedül áll a világtörténelemben. A XIX. század 30-as és 40-es éveiben, amikor az uralkodók a rendi alkotmányokat már minden nagyobb jelentőségű európai államban megsemmisítették, sőt alkotmányt adtak népeiknek, — a magyar kiváltságos karok és rendek, ahelyett, hogy az előjogaikon és kiváltságaikon ejtett sérelmek orvoslásával foglalkoztak volna, mint azelőtt évszázadokon át, — a rendi országgyűlések nehézkes, graminális eljárását *nagyszabású alkotmányjogi és közigazgatási jogi*

²⁴ W. BLACKSTONE: Commentaries of the laws of England. Sharswood féle kiadás, II. köt., IV. könyv. 162. A közrendszet „domestic order of the Kingdom;” az alattvalók „like members of a well governed family” kötelesek a rendőrség parancsainak engedelmeskedni.

reformok alkotására használták fel. SZÉCHENYI ISTVÁN, KOSSUTH LAJOS és DEÁK FERENC vezetése alatt a ZSOLDOS IGNÁC-hoz hasonló nagy idealisták támogatásával törvénybe iktatták Erdélynek az anyaországgal való egyesítését s a békés eszközökkel törvényes úton életre keltett Nagymagyarországban megszüntették az uralkodó személyes kormányzását s törvénybe iktatták a felelős miniszteri kormányzás elvét; — népképviselői alpra fektették az országgyűlést s kivívták részére a költségvetési és zárszámadási jogot, vagyis kivívták azt a jogot, hogy a nemzet gazdasági ereje felett ne az uralkodó egymagában, hanem király és nemzet együttesen rendelkezzenek s a költségvetési törvény tiszteletben tartását az országgyűlés ellenőrizze; — lemondtak a rendi előjogokról és kiváltságokról; — eltörölték a földesuri hatóságot; — megszüntették az összes jobbágyszolgáltatásokat; — törvénybe iktatták a törvény előtti egyenlőséget s különösen a hivatalviselésre és a közterhek viselésére vonatkozó egyenlőséget. S ugyancsak törvénybe iktatták a tulajdon szentségének s a törvényesen bevett egyházak tökéletes egyenlőségének és viszonyosságának elvét; — eltörölték a sajtótermékek és a színházak tekintetében egyaránt az előzetes cenzurát; — kimondották a tanszabadságot; — törvényes alapokra fektették s a tulajdon szentségére és a szabadság különböző megnyilvánulásaira vonatkozó alapelvek révén — törvényes korlátok közé szorították a *rendészetet*. S igaz, hogy csak átmenetileg, de reformálták a vármegyei és a községi önkormányzatot s ezzel kapcsolatban megszüntettek egy sok évszázados sérelmet: a vármegyékkel egyenrangú törvényhatóságokká alakították át a szabad királyi városokat. S mindezt betetőzték azzal, hogy egy közel hatvan évig tartó küzdelem után, amelynek történetét egy a magyar irodalomban páratlanul magas színvonalon álló monográfiában SZEKFŰ GYULA írta meg,²⁵ valamint az állami élet *egyéb* ágaiban, ugyanúgy a *közigazgatás* terén is kötelezővé tették a nemzeti nyelv használatát.

Korszakalkotó nagy reformjaik megvalósítását azonban közel két évtizedre visszavetette az a nagy nemzeti katasztrófa, amelynek eredményeképp az 1848-iki szabadságharc leveretése után Magyarországot szétdarabolták és bekebelezték az osztrák császárságba. Tragikus fordulata volt a magyar jog fejlődésének, hogy bár a jog-egyenlőség elvén felépülő új Magyarország alapelveit a magyar

²⁵ SZEKFŰ GYULA: Iratok a magyar államnyelv kérdéseinek történetéhez. 1790—1848.

rendi országgyűlés iktatta törvénybe, — a modern magyar állam és a modern magyar közigazgatás alapjait mégis a rendőri rémuralommal kezdődő osztrák abszolutizmus rakta le. Minthogy az abszolutizmusnak a magyar közigazgatási jogra gyakorolt hatását „A modern magyar önkormányzat kialakulása“ című munkámban már ismertettem, — itt csak az 1867 utáni legfontosabb reformokat s azok eredményét próbálom, — de csak nagy vonásokban, — jellemezni.

Az abszolutizmus bukása után az alkotmányos törvényhozás reformálta a közigazgatást s ebből a célból öt évtized alatt a világháború befejezéséig annyi és oly nagy jelentőségű törvényt alkotott, hogy e nagy reform munka arányait a közigazgatásnak csak két ágában t. i. a hadügyi és a pénzügyi közigazgatás terén mutathatom be; — a közigazgatás többi ágait illetőleg csak jelzem, hogy az átalakulás ugyanilyen nagyarányú volt; — s miután kimutattam az átalakulás nagyságát, — a minőségét, vagyis az átalakulás szellemét illetőleg a modern magyar közigazgatásnak csak a legfőbb jellemvonásait emelem ki.

Ami a rendi világ utolsó félszázadának hadügyi közigazgatását illeti, — előre kell bocsátanom, hogy az a nemesi felkelés, amelyben a nemesség volt hivatva honvédelmi kötelességének eleget tenni, — a napoleoni háborúk lezajlása után csak elméletben létezett; — s következésképp a határőrvidéknek katonai abszolutizmus alatt élő hűbéres katonaságától eltekintve, — az alkotmányos Magyarország területén a honvédelem teljes egészében a jobbágyokból újoncozott állandó katonaságra nehezedett; a véradót teljes egészében a nyomorult adózó nép, a szegénység viselte.

ZSOLDOS IGNÁC „A szolgabírói hivatal“ című nagy munkájában „a hazai évkönyvek legszebb lapjaira méltónak“ mondja az 1830-ik évi VII. törvénycikket. Két okból: először azért, mert eltörölte a 20 esztendeig tartó katonai szolgálat kötelezettségét, vagy ahogy ZSOLDOS IGNÁC a szegény jobbágyok gondolkozását visszaadva, mondja — eltörölte azt az *örökös katona-rabságot*, amelyet a besorozott magyar katonák nagyobb része idegen, német tisztek alatt, idegen, osztrák tartományokban töltött el, s eltörölte azzal, hogy a katonai szolgálati időt 20 évről 10 évre szállította le; — s magasztalólag emeli ki ZSOLDOS IGNÁC az 1830-ik évi VII. törvénycikket még azért is, mert az újoncok erőszakos toborzását, az ú. n. katonafogást megszüntette s behozta a sorshúzást.

De még e nagy reformok után is rendkívül igazságtalan volt a véradó elosztása; — mert nemcsak a nemes ember nem katonás-

kodott, hanem a vagyonosabb jobbágy is kiszabadíthatta fiait a katonaságtól, ha helyettük pénzért másokat, szegény zsellérfiúkat fogadott fel katonáknak; — sőt a legszegényebb zsellérek is ki-
menekülhettek, ha valamely nemes földesurasághoz elszegődtek gazdasági cselédnek; — vagy ha közvetlenül az újoncok összeírása előtt megházasodtak; — vagy ha az újoncokat vizsgáló seborvost pár forinttal megvesztegették stb. Ezért adja ZSOLDOS IGNÁC az ő szolgabíró társainak a következő tanácsokat:

Mihelyt az újoncállítást elrendelő törvényt kihirdették, — „az újoncok összeírását *azonnal, a legsürgősebben* eszközölni kell“; — „mert ekkor kezdődnek a nemesekhez való elszegődési vissza-
élések; ekkor kezdődnek a távol vidékekre, sőt kültartományokba való elvándorlások és a sokszor mindkét felet szerencsétlenné tevő időelőtti házasságkötések“.

Az összeíráskor a szolgabíró, mint járásának atyja prédikációt nem tarthat, ezzel magát nem kompromittálhatja; — de ZSOLDOS IGNÁC szerint ilyesmit egy rövid, velős beszédben elmondhat az ifjúságnak: „Fiaim! Nézzétek, az ország védelmére katona kell; — de nem úgy, mint ezelőtt, amikor *kötéllel verbuváltak* s megfogták a szegénylegényt *erővel*; — a szegénynek, ha egy fia volt is elránták, a gazdagnak, ha hat fia volt is, nem bánták; — hanem akit az Isten annak rendelt, akinek a *sorsa* hozza magával, — az lesz katonává“. „Ne féljetez hát; — bírátok fia most épúgy lehet katona, mint a kondásé, s ha alkalmas lesz, — én állok érte jót becsületeimmel, hogy el is megy“.

Az ily módon jelentkezésre felhívottak összeírása után következett a sorshúzás. Erre vonatkozólag ZSOLDOS IGNÁC a következő tanácsokat adja a szolgabíráknak:

A sorshúzást megelőzőleg tegyenek meg mindent, hogy az egyes jobbágy-községek a rájuk kivetett újonc létszámot szabad ajánlkozás útján teremtsék elő.

Erre rendkívül alkalmasnak tartja a toborzás vonzóerejét, mert „a megfujt duda, vagy megpendült cimbalom jó kedvet adván az ifjaknak, sokan felütöttek már így katonának“. Csak ha így sem sikerül a kivetett létszámot előteremteni, — ekkor foganatosítsák a sorshúzást. De „míg az összeírást a helyszínén ajánlám végbeviendőnek“ — így folytatja ZSOLDOS IGNÁC — „addig tanács-
lom, hogy senki a sorshúzást kin a helységben ne tétesse; — hanem a különböző falvak összes újoncait valamelyik közeli városba rendelje be s ott eszközölje a sorshúzást“. „Ennek oka az életben van“. „Mert az anyák — akiket már HORÁ CZ szintoly gyönyörűen,

mint igazán, „harcot átkozóknak“ mondott, — a világ végéig ilyenek maradnak; — s mert a hozzátartozók jajveszékeléseit hallani, nemcsak a tisztviselő előtt szívrepesztő jelenet, — hiszen ki elég ember arra gondolhatni, hogyha az ő fiát elvinnék, szeretné-e?, — de a kiállított újoncokat is leverő szomorújáték“.

„S ha valami ennél mélyebb okfő lehet, — annak még csak amaz erkölcsi jó mondathatik, hogyha a legények a sorshúzásra önként jelennek meg, — akkor a „katonának elvitték“ szívrázó idea a nép fejéből kiűzetik.“

Az újoncállítás harmadik mozzanata a kisorsolt újoncok orvosi megvizsgálása volt. Rendkívül jellemző az a tanács, amelyet ZSOLDOS IGNÁC erre vonatkozólag ad az ő szolgabíró-társainak. Feltétlenül szükségesnek tartja, hogy a szolgabírák az újoncok orvosi megvizsgálásánál okvetlenül jelen legyenek, mert csak így lehet elejét venni a vesztegetéseknek. Ebbeli állítását saját személyes tapasztalatával igazolja s az ő kedves, régies zamatú stílusában a szolgabíró társainak adott tanács indoklásául a következő esetet mondja el: „Jelen voltam, midőn az ujonc fogai közt kétforintos ezüst volt, amelyet a vizsgáló seborvos előttem el nem rejthetvén“ — úgy látszik, ha lehetett volna, elrejtette volna, — „nem lettek rossz fogai a legénynek, mint azelőtt mondattak lenni; — hanem a legény bevált katonának, a jutalom pedig nem a seborvosé, hanem a fáradozó megyei szolgálé lett“.²⁶

Hasonlítsuk össze ezzel a rendkívül kezdetleges, igazán patriarkális és amellet korrupt ujoncozással az 1868 óta kialakult modern hadügyi közigazgatást.

A honvédelem 1868 óta nem a nyomorult adózó népnek, a földhöz ragadt szegény zsellérlegényeknek a kötelessége, hanem a jogegyenlőség elve alapján olyan állampolgári kötelesség, amelyet származására és vagyoni helyzetére való tekintet nélkül minden erre alkalmas férfi, mint legszentebb állampolgári kötelességet, nem pénzért, zsold ellenében, hanem ingyen, hazaszeretethől s nem pénzen fogadott helyettes útján, hanem személyesen tartozik teljesíteni. A sorhadiszolgálat nem 20 vagy 10 esztendeig, hanem csak 3–4 évig tart s ezt a pár esztendő a magyar ifjúságnak csak egy töredéke teljesíti a világháború végéig a közös hadseregben, vagy a haditengerészetnél, idegen osztrák tisztek alatt, idegen, osztrák tartományokban; — a többi a saját nemzeti had-

²⁶ ZSOLDOS IGNÁC: A szolgabírói hivatal. Közrendtartási rész, 80–92. old.

seregünkben, a honvédségnél magyar tiszték alatt, Magyarországon szolgál. A katonai szolgálat tehát nem katonarabság többé, hanem a férfiúvá nevelésnek olyan iskolája, amelyet végigjárni a mai magyar nép szemében a szülőknek és fiaiknak egyaránt büszkeségük. Nincs tehát ok a katonáskodás elől szökdösésekre, nincs ok a korrupcióra; — s az ujoncozás és vele együtt az egész hadügyi közigazgatás a jogegyenlőségen felépülő modern állam szellemében, szigorúan törvényes formák közt megy végbe. Ép ezért, akik a mai idők hadügyi közigazgatását ismerve, olvassák ZSOLDOS IGNÁC Szolgabírói hivatalát, — úgy érzik, mintha egy rég eltemetett ekzotikus világban járnának, amely egészen más, mint a mi világunk.

Ugyanezt mondhatjuk, ha a rendi magyar állam pénzügyi közigazgatására vetünk egy pillantást. Minthogy rendi országgyűléseinknek költségvetési és zárszámadási joguk nem volt, országgyűléseink 1848 előtt az állami háztartást illetőleg csak egy funkciót láthattak el, t. i. megszavazták az állandó katonaság céljaira az ú. n. hadi adót. A többi adókat, amelyekből a magyar állam *belső igazgatásának* költségeit fedezték, t. i. a vármegyei, a városi és a községi háziadókat, — nem az országgyűlés, hanem a vármegyei közgyűlések s az egyes városok és községek szavazták meg.

Az eképen megszavazott hadiadót, s a vármegyei és a községi háziadókat minden egyes vármegyében járása területén a járás atyja, a szolgabíró hajtotta be. A szolgabíró tehát, nemcsak a mai királyi járásbírónak és nemcsak a hadügyi közigazgatás felügyelőnek teendőit látta el, nemcsak a hadügyi közigazgatás terén és ZSOLDOS IGNÁC szerint még vagy száz egynéhány egyéb ügykörben végezte el az elsőfokú közigazgatási hatóság teendőit, — hanem mindezekon felül elsőfokú *pénzügyi* hatóság is volt.

A szolgabíró, mint ilyen — a nemes földesurak, vagy tisztjeik törvényes befolyását is tiszteletben tartva — iratta össze a hadi és a háziadók alanyait és tárgyait; — ő vetette ki és hajtotta be az adókat, ő ellenőrizte a számadásokat; — s ő tartott a jobbágységekben pénztárvizsgálatokat egy olyan elavult és megkövesedett eljárás szabályai szerint, amely 1715 óta, 155 éven át semmit sem változott.

A nyomorult adózó jobbágnál össze kellett írnia mindent, akitől és amiből a jobbágy jövedelemre tehetett szert; — tehát nemcsak jármos ökrét, tehenét, hámos lovát, sertését, hanem ezekkel egy kirovásban össze kellett írnia az ő fiait és leányait is.

S rendkívül jellemző, hogy ZSOLDOS IGNÁC ezzel kapcsolatban mire hívja fel szolgabíró társai figyelmét?

Szerinte: „voltak olyan elfeledést érdemlő idők, amelyekben az adózó nőszemélyek részéről borzasztó tartozások voltak divatban“; — ZSOLDOS IGNÁC — indokoltan, vagy indokolatlanul, az közömbös, — a férjhezmenő jobbágy leány első éjszakájára gondol, amelyre valamikor régesrégén ZSOLDOS IGNÁC elképzelése szerint a földesúr tarthatott számot. „Ha ezen elfeledést érdemlő idők szomorító emlékezete nem is volna oka“ annak, amit javasol, — „de mivel az adózónak a háznép a valóságos ereje, — ezen tekintetből mint az adózó erejének tényezői a *leányok is felírhatók*; — de a szemérmesség hála Isten még olyan nagy adózó népünkben, hogy ezt a felírást férjhezmenő leányaikra nézve szerencsájüket — vagyis férjhezmenetelüket — akadályozó kisebbségnek“, ma úgy mondanánk kisebbsítésnek tartják. „Ez előítélet ugyan“ — így folytatja ZSOLDOS IGNÁC — „de a nép szava“. Kimélje tehát a szolgabíró a jobbágyok érzékenységét s az adózó erők tényezőinek összeírásakor a jobbágyok férjhezmenendő leányait ne írassa össze. Az ekép foganatosítandó összeírás alapján az adót a szolgabíró és az ő elválaszthatatlan társa, az esküdt vetették ki; de az adóvallomások annyira nem feleltek meg a valóságnak s a rendkívül kezdetleges adókiivetés az ú. n. dikázás vagyis rovászás annyira tökéletlen volt, hogy a legtöbb jobbágy-község egyszerűen félretette a hivatalos adókiivetést s az egész községre sommásan kiivetett adót a jobbágyok egyszerűen szétosztották maguk között a saját becslésük szerint. ZSOLDOS IGNÁC a jobbágyságnak ezt az országszerte elterjedt eljárását helyteleníti, mert a jobbágyok azzal, hogy a hivatalos adókiivetést „sans façon“ félreteszik, — a hivatalos felsőbbbséget kompromitálják. De azt javasolja szolgabíró társainak, hogy ezt a *nem gátolható rosszat* fogadják el s próbálják enyhíteni azzal, hogy a jobbágyok egymásközi megegyezését szolgabírói felügyelet alá helyezték. Ez a tanács lényegileg véve azt jelentette, hogy a szolgabírák és esküdtek az ő saját *rossz* adókiivetésüket *hivatalosan is ismerjék el ilyennek* s hivatalosan is járuljanak hozzá ahhoz, hogy ezt a *rossz* hivatalos adókiivetést egy-egy falu jobbágysága próbálja a maga *paraszt esze szerint jobb adókiivetéssel helyettesíteni*.²⁷

Nem tekintve a sok egyéb egzotikumot, az eddigiekből is vi-

²⁷ ZSOLDOS IGNÁC, id. mű. Közrendtartási rész, 5—37. old.

lágosan kitűnik, hogy mekkora ég és föld különbség van a mai idők és a rendi világ pénzügyi közigazgatása között?

Hiszen ma a költségvetési jog a törvényhozó hatalmat, a zárszámadási jog az országgyűlést illeti; — manapság a nemzet gazdasági ereje felett nem egy ember, t. i. az államfő, hanem maga a nemzet rendelkezik, még pedig a legnagyobb nyilvánossággal az egész művelt világ színe előtt. S rendelkezéseit egy nagyszabású pénzügyi közigazgatási szervezet hajtja végre, egy olyan anyagi és eljárási jog szabályai szerint, amely eredetileg osztrák hatás alatt jött létre, de amely a WEKERLE-féle adóreform teljes életbeléptetése óta, mint minden ízében *modern* alkotás, bármely nagy kultúrnemzetnek becsületére válnék.

Ugyanilyen nagyarányú átalakuláson ment át a közigazgatás valamennyi egyéb ága, a biztonsági rendészet és az igazságügyi közigazgatás éppen úgy, mint az ú. n. jóléti rendészet. Éppen ezért, ha a haladás nagy arányai után a reformok *minőségét*, vagyis a világháború előtti közigazgatás szellemét is be akarom mutatni, — akkor ennek a modern magyar közigazgatásnak *három* jellemző vonását kell kiemelnem.

A rendi világ közigazgatását az egyes szervek hatáskörének ma, szinte érthetetlen sokoldalúsága jellemezte. A szolgabírónak pl. oly sokféle teendője volt, hogy ZSOLDOS IGNÁC szerint a szolgabírónak majdnem mindentudónak kellett lennie. S ugyanez állt az ő felettes hatóságaira, az önkormányzat hatalmas testületi alakulataira, a vármegyékre s a legmagasabb központi fórumokra, a helytartótanácsra, az udvari kancelláriára stb. A modern magyar jog ezt a sokoldalúságot megszüntette. A helytartótanácsot a szakminisztériumok egész sorozatára darabolta szét; a vármegyékben a közigazgatást elválasztotta az igazságszolgáltatástól; a szolgabírák részére, akik az ő hatáskörüket nem állandóan egy helyen, hanem az ő nemesi kúriáikon, vagy pedig járásukat beutazva látták el, — állandó járási székhelyeket jelölt ki; s megszüntetve azt, hogy a szolgabírói hivatal egyúttal járásbíróság, tanfelügyelőség, adóhivatal s egy sereg más közigazgatási hatóság és hivatal legyen, — kiépítette a modern, állami közigazgatás és önkormányzat nagyszabású szervezetét. A szervezet minden egyes tagjának hatáskörét törvényben, vagy törvényben gyökerező rendeletekben és szabályrendeletekben állapította meg; s bár meghagyott számukra bizonyos legjobb belátás szerinti hatalmat, egyébként a határozathozatalt és annak mikéntjét, t. i. a közigazgatási eljárást egyaránt jogszabályok korlátai közé szorította;

határozataik ellen jogorvoslatokat engedett a felsőbbfokú hatóságokhoz, vagy panaszt a közigazgatási bírósághoz; — s a közigazgatási tisztviselők fegyelmi, vagyoni és büntetőjogi felelősségével biztosította, hogy a közigazgatás szervei a jog szabályait tiszteletben tartják.

A jogegyenlőtlenség elvén felépülő régi rendi alkotmány és önkormányzat ennek következtében megszűnt s a magyar rendi állam a jogegyenlőség elvén felépülő modern, *alkotmányos jogállammá* alakult át.

Ha lehet, — még ennél is nagyobb volt a jelentősége annak a változásnak, amely a jóléti rendészet terén következett be. ZSOLDOS IGNÁC felfogása szerint még a népet nem azért kellett nevelni, hogy a magyarság kulturális színvonalát emeljék; — hanem azért, hogy elejét vegyék a bűncselekmények elkövetésének. Az ő felfogása szerint tehát az államnak emelnie kell a nép testi, lelki és gazdasági jólétét, de a kultúrától távol eső, idegen rendészeti célok érdekében, vagyis azért, hogy a fennálló jogrend, mint a nemesi előjogok és kiváltságok összesége, — egyrészt igazolást nyerjen, másrészt biztosíttassék. Ez az oka, hogy a rendi világban az államnak a nép testi, lelki és gazdasági jóléte érdekében kifejtett tevékenysége is *rendészet* maradt, még pedig ú. n. *jóléti rendészet*.

1867 után ez a sajtósági *rendőri világszemlélet*, amely a kultúrát pusztá *eszköznek* tekintette s a rendészetnek rendelte alá, — megszűnt.

Az 1867 utáni magyar állam is tudatában van annak, hogy a nép jólétének emelése az államra is előnyökkel jár; — mert mennél egészségesebb, tanultabb, erkölcsösebb és gazdagabb a társadalom, annál több és magasabb színvonalú tudás, műveltség, közéleti erkölcs, gazdasági és katonai erő áll rendelkezésére az államfőnek, a törvényhozásnak és a kormánynak; — annál függetlenebb és pártatlanabb lesz az igazságszolgáltatás; — sikerekben annál gazdagabb és korrupciótól annál mentesebb lesz a közigazgatás; — s mindezeknek össz-eredményeképp annál nagyobb, gazdagabb és hatalmasabb lesz az állam. De bármennyire tudatában volt ennek a modern magyar állam törvényhozása, — az 1867—utáni magyar állam teljesen más szellemben járt el, mint a rendi világ magyar állama. A modern magyar állam pl. megalkotta az egyik legelső és legkiválóbb közegészségügyi törvényt; megalapította a budapesti tudományegyetemen az egész művelt világon legelőször a közegészségtani intézetet; — gyökeresen és

nagyszabásúan reformálta az elemi-, a közép- és főiskolai oktatást; — évszázadok mulasztásait hozva helyre, — fellendítette az őstermelést, ipart és kereskedelmet, a személy- és áruforgalmat; — kiépítette a hitelélet szervezetét s a posta, a táviró és a telefon útján a hírszolgálatot. De mindezt elsősorban és legfőképpen nem a *rend* fenntartása érdekében, s nem a *fennálló jogrendnek*, nem a politikai befolyás és hatalom mindenkori megszólásának igazolása és biztosítása céljából, nem az állam hatalmának gyarapítása érdekében, hanem azért tette, hogy a magyarság kulturális színvonalát emelje és a magyar nemzetet a nemzetek társadalmának minél értékesebb tagjává tegye.

A jóléti rendészet ennek következtében *kulturális közigazgatássá*, maga az állam pedig a rendészet szellemétől áthatott rendi államból *kultúrállammá* alakult át.

Ez az átalakulás azonban, ha a kultúra legmagasabb rendű megnyilvánulásait, a vallást és az erkölcsöt, a tudományt és a művészeteket vesszük, — egészen más szellemben ment végbe, mint Európa számos más államában s elsősorban a liberalizmus és a demokrácia *mintaállamában*, t. i. *Franciaországban*.

Franciaország a legmagasabb rendű kultúra terjesztéséből a római katolikus és a protestáns egyházakat kizárta s állami iskoláiban a keresztény hit- és erkölcsstan helyett a laikus morál elveit hirdettette; keresztény hittant és erkölcsstant tehát csakis az egyházaknak, mint magánjogi egyesületeknek kevés számú, ú. n. *szabad iskoláiban* lehetett tanítani. Ezzel szemben nálunk a magyar állam 1867 után is ragaszkodott ezredéves hagyományaihoz; — s a nagy történelmi egyházakkal együttesen iparkodott ifjúságát vallásos és hazafias szellemben nevelni. S most, amikor az 1940-iki nagy összeomlás után, Franciaország vezető emberei nagy nemzeti tragédiájuk okait s az újjáépítés terén a közoktatás reformjának jövődjét alapelveit kutatják, — egy a francia liberalizmus és a francia demokrácia szempontjából megdöbbentő igazságot kénytelenek megállapítani. Az a laikus morál, amelyet a francia állam iskoláiban a legnagyobb részben nemzetközi szocialista és kommunista *állami tanítók és tanárok* hirdettek, — nemzeti ideálokért lelkesülő s a nemzeti nagyságért életét is feláldozni képes ifjúságot nevelni nem tudott; — annak a nemzetnek, amely a laikus morál szellemében, az állam és az egyházak elválasztásának korában nőtt fel, — *sem nagy államférfiai, sem nagy hadvezérei* nincsenek. Ezért kénytelen a mai Franciaország, az új francia nemzedékben csalódva, — egy régebbi

nemzedékhez menekülni, s jövendőjét és egész sorsát egy nagy *aggastyán* kezébe letenni. S mily nagy tragédiája a laikus morál szellemében felnőtt mai francia nemzedéknek, hogy a nemzeti újjászületés útját ma sem látja tisztán! — Mert az 1940-ben összeröpt franczia állam a felekezeti, vagyis az ú. n. szabad iskolák államilag leendő segélyezését megengedte ugyan, s a hittan tanítását a községi iskolákban egy nemrégiben közzétett törvénnyel kötelezővé tette; — egy újabb törvénnyel azonban a hittan tanítását a községi iskolákban ismét megszüntette.

Ezzel szemben a magyarság az állam és az egyházak hagyományos együttműködésének köszönheti, hogy egy világháború elvesztése s a kommunizmus megpróbáltatásai után, ezernyi gond, ezer nyomorúság és szegénység közepette is képes volt talpraállni, egy szebb, boldogabb jövőért küzdeni s a küzdelem során történelmi jelentőségű nagy eredményeket elérni.

*

Az a szinte amerikai arányú fejlődés, amelyet a magyar állam az alsóbbrendű kultúra egyik ága, vagyis a gazdasági jólét emelése terén ért el, — nálunk is ugyanazt eredményezte, mint Európa többi államaiban. Az ipar, a kereskedelem és a forgalom óriási arányú megnövekedése a falvakból a városokba vonzotta a lakosságot; — s a nagyobb iparral és kereskedelemmel rendelkező városokban s elsősorban és legfőképen Budapesten egy több száz ezer főnyi iparforgalmi munkásság alakult ki, amely épúgy ki volt téve annak, hogy munkaadói kizsákmányolják, mint bármely más államban. Ép ezért, ha mérsékelni akarta a munkások és a munkaadók közötti osztályharcot, — a magyar állam épúgy kénytelen volt a munkásokat munkaadóikkal szemben védelembe venni, a munkajogot szabályozni, — betegség és baleset esetére a munkást és hozzátartozóit kötelezőleg biztosítani s a közszükségleteket kielégítő nagy vállalatok egy részét községésíteni, illetve államosítani, vagyis épúgy kénytelen volt az állami és a municipál szociálizmusra vonatkozó törekvéseknek engedni, — mint Európa többi államai. A magyar állam idevonatkozó törvényei egy teljesen újfajta állami cselekvésnek, t. i. a szociális közigazgatásnak vetették meg az alapját.

De bármily nagy haladást jelentett a rendi világgal szemben az, hogy a magyar állam a kulturális és szociális közigazgatást kiépítette, — a világháború előtti magyar állam közigazgatásának végzetes következményekkel járó nagy fogyatkozásai is voltak.

A fogvatkozások okait azonban nem a magyar közigazgatás szervezetében, hatásköri és eljárási szabályaiban kell keresnünk. Mert bármennyire igaz, hogy ezen a téren is volt mit reformálni, — a magyar állam közigazgatása s ezen belül a vármegyei és a községi önkormányzat kiállották a világháború tűzpróbáját; — s közigazgatásunk szervezete a háború alatt semmivel sem működött rosszabbul, mint a nyugati hatalmak bármelyikének közigazgatása. A világháború után azonban, amely mint az éjszaka sötétségében a villám fénye, úgy világított rá minden nemzet közigazgatásának fogvatkozásaira, — tisztán látjuk azokat a fogvatkozásokat és következményeiket, amelyeket a világháború előtt tisztán és teljes egészében senki sem láthatott. De látjuk azt is, hogy e fogvatkozások okait elsősorban és legfőképen nem a magyar közigazgatás szervezetében, hatásköri és eljárási szabályaiban, hanem közigazgatásunk *anyagi jogszabályaiban* és azokban kell keresnünk, akik ezen jogszabályokat alkották, illetve a megalkotott jogszabályok egy részének végrehajtását felfüggesztették, t. i. a *törvényhozásban és a kormányban*.

A magyar hadügyi közigazgatásnak lett volna feladata, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia közös hadseregét és haditengerészetét Ausztria közigazgatásával együttesen, — a magyar honvédséget és népfelkelést pedig egymagában a modern hadi technika minden vívmányával felszerelje s a fegyveres erőt a lehető legnagyobb teljesítményekre képesítse. A világháború előtti magyar országgyűlés ellenzéke azonban beszédes és technikai obstrukciók és botránysos parlamenti csaták közben közjogi vívmányokért küzdött s lehetetlenné tette, hogy a törvényhozás megoldhassa a fegyveres erő nagyszabású, modern felszerelésének kérdését. S minthogy más okból, de ugyanígy nem tett semmit ugyanezen cél érdekében az osztrák törvényhozás sem, — mindkét törvényhozás helyrehozhatatlan mulasztásokat követett el. S megtették ezt akkor, mikor a világtörténelmi valóságban nem meddő közjogi kérdésekről, nem a két állam közötti kapcsolat mikénti alakulásáról, hanem az osztrák-magyar monarchia s a magyar állam létéről és fennmaradásáról volt szó.

S valamint a hadügyi közigazgatás terén, ugyanúgy a közigazgatás egyéb ágaiban is, nem a közigazgatás szervezetében, hatásköri és eljárási szabályaiban, hanem az *anyagi jogszabályok* megalkotására hivatott törvényhozásban és a kormányban kell keresnünk közigazgatásunk fogvatkozásainak okait.

A modern magyar pénzügyi jog alapjait az abszolutizmus

rakta le. A magyar kodifikátorok egyszerűen lemásolták az abszolút korszak császári nyílt parancsait és egyéb rendeleteit, s a magyar törvényhozás minden lényegbe vágó változtatás nélkül ezeket az osztrák másolatokat tette meg magyar törvényekké vagy pedig az osztrák eredetű jogforrásokat érvényben hagyta, illetve -- amint a magyar törvényhozás mondani szokta, — törvényesítette. Több ízben azonban ennyit sem tett; — mert valamint a mai törvényhozás tagjai és a kormány semmi kivetni valót nem látnak abban, hogy egyetemeinken osztrák magánjogot adnak elő, akkor amikor már nemcsak Ausztriával való kapcsolatunk bomlott fel, de maga Ausztria is megszűnt létezni, — ugyanúgy nem sértette a kiegyezés utáni törvényhozók nemzeti önérzetét az sem, hogy a magyar pénzügyi hatóságok bizonyos pénzügyi közigazgatási ügyekben a kiegyezés után is osztrák császári nyílt parancsokat és rendeleteket alkalmaztak. S még az 1936. évi XXXV. t. c. javaslatát benyújtó miniszter is a magyar postatörvény megalkotását azzal az alkotmányjogi szemponttal indokolja, mely szerint kívánatos, hogy az abszolutizmus idejéből visszamaradt császári nyílt parancsok a magyar jogszabályok köréből eltűnjenek. Több olyan pénzügyi jogforrásunk volt tehát, amelyekre vonatkozólag a törvényhozás egyszerűen az elmélet embereire bízta, hogy ezen a magyar állam szuverénitásával össze nem egyeztethető idegen jogforrások kötelező erejének kérdését megoldják s kötelező erejüket a magyar szokás jogalkotó erejével magyarazzák meg. Ez a nemzeti szempontból siralmas helyzet, amely szerint a souverain magyar állam burkoltan, vagy nyíltan, de türte a saját területén idegen jogforrásoknak, vagy ezek másolatainak uralmát, — a Wekerle-féle adóreform általános indokolása szerint az egyenesadókat illetőleg, több, mint negyven esztendőn át maradt fenn s „habár Ausztria már teljesen átreformálta azt az elavult adórendszert, amelyet a XIX. század közepe táján Magyarországra is kiterjesztett, — a magyar egyenesadók még 1909-ben is túlnyomóan a régi osztrák adórendszer itt felejtett maradványai” voltak. Változás ezen a téren csak 1909-ben állott be, amikor WEKERLE SÁNDOR lerakta az önálló magyar egyenesadó-rendszer alapjait. De az ő nagy reformjai közül is *egynek* nagyon különös sors jutott osztályrészül. A nyilvános számadásra kötelezett vállalatok megadóztatásáról szóló régi törvényünk megengedte, hogy a vállalatok az általuk elért tiszta nyereségből bizonyos levonásokat és tartalékolásokat eszközöljenek, az egyéb adókkal már megrótt jövedelmeiket pedig a vállalati adó alól mentesítette. A régi törvény

legfontosabb alapelve azonban az volt, hogy a vállalati adó kivételénél az üzleti eredményt kell irányadóul elfogadni, s azt, hogy ez az eredmény miképpen jött létre: az adókivető hatóságoknak kutatniók nem szabad. Az üzleti eredmény érinthetlensége teljesen a vállalatok tetszésére bízta a *rejtett tartalékok* létesítését. A vállalatok kihasználták a részükre biztosított lehetőséget s így történt, hogy a vállalatok s ezek sorában pl. a nagy részvénytársaságok közel negyven esztendőn át tiszta nyereségeik nagy részét a rejtett tartalékok és leírások útján a megadóztatás alól elvonták, úgy, hogy a nagyvállalatok 40 éven át aránytalanul kevés adót fizettek. Ezt a lehetetlen helyzetet, amely a nagytőke vállalatai számára minimális megadóztatást biztosított, — WEKERLE SÁNDOR próbálta megszüntetni. De a nagyvállalatok hét esztendőn át — a világháború kellős közepéig ki tudták eszközölni, hogy a törvényhozás a rájuk vonatkozó reformok életbeléptetését minden elfogadható ok nélkül, — az 1913. évi VI. t. cz. indokolása szerint pl. azért halasztotta el, mert az elhalasztás *általános közóhaj* volt, t. i. általános közóhaja volt az összes nagyvállalatok vezérigazgatóinak s az ő igazgatóságaiknak, felügyelőbizottsági tagjaiknak és részvényeseiknek, de senki másnak.

A *rendészet* terén bármily kedvező tapasztalatokra tett szert a kormány a székesfővárosi rendőrség államosításával, a *vidéki* rendőrség államosítása érdekében semmi sem történt.

S ugyanily nagy hibák és mulasztások terhelték törvényhozásunkat a kulturális és szociális közigazgatás terén is.

Ami pl. a népesedésügy közigazgatását illeti, — törvényhozásunk egyszerűen nem vette tudomásul, hogy nemzeti és keresztény szempontból ember és ember közt különbség van; — s merve a jogegyenlőség álláspontjára helyezkedve, mit sem tett abból a célból, hogy magyarok mennél kevesebben vándoroljanak ki s hogy nemzeti és keresztény szempontból nem kívánatos elemek — t. i. Galicia és Bukovina orthodox zsidóságának nagy tömegei — Magyarország északi és keleti részeit s különösen az ország fővárosát el ne lephessék. Ennek pedig az lett a következménye, hogy a magyarság a kivándorlás révén hatalmas vérveszteségeket szenvedett s csak két esztendő alatt t. i. 1909-ben és 1910-ben egyedül az Északamerikai Egyesült-Államokba több, mint 26.000 magyar vándorolt ki, s viszont a zsidóság lélekszáma a nagyarányú bevándorlások következtében 1840-től 1900-ig 241.000-ről 851.000-re, vagyis az egész lakosságnak 5.9%-ára, Budapesten pedig

166.198-ra, vagyis az egész fővárosi lakosságnak 23.6%-ára emelkedett.²⁸

Törvényhozásunk ugyanakkor, midőn türte, hogy a magyar köznemesség, az új középosztály gerince birtokainak tekintélyes részét elveszítse s birtokait a jogegyenlőség nevében idegen nemzetiségűek szerezzék meg, — a hitbizományi mammutbirtokokat érintetlenül hagyta s parasztságunk földhözjuttatása érdekében semmiféle olyan rendszabályokat életbe nem léptetett, amelyeknek számbavehető nagy eredményeik lehettek volna.

Az ipar, a kereskedelem, a forgalom és a hitelélet felvirágoztatása érdekében hozott ugyan nagy anyagi áldozatokat; — de nem nyújtott módot a közigazgatási hatóságnak arra, hogy ember és ember közt különbséget tegyenek s a keresztény magyarság arányos érvényesülését a gazdasági élet ezen ágaiban biztosítsák.

A szellemi élet közigazgatása megfelelő törvények és törvényes rendeletek hiányában mit sem tehetett abból a célból, hogy egyrészt az egyetemi képzéshez kötött orvosi, mérnöki és ügyvédi s másrészt a lapszerkesztői, a hírlapírói és a művészi pályákat oly nagy arányokban, mint Európában sehol másutt, a zsidóság el ne lephesse.

Mindezen hibák és mulasztások évtizedeken át tartó hatása alatt az 1930-ik évi népszámlálás adatai szerint Magyarország területén a nagykereskedelemnek egyéni cégek alakjában működő vállalatai közül 78.9%-nak, a nagyipar hasonló vállalatai közül 49.5%-nak a tulajdonosai zsidók voltak s a kereskedelmi és iparcsoportban az alkalmazott tisztviselők között 47.6% a zsidósághoz tartozott. S ugyanakkor, midőn a zsidóság az ország lakosságában csak 5%-os arányszámmal szerepelt, — arányszáma az ügyvédek közt 49.2%-ra, az orvosok közt 34%-ra, a magánmérnökök közt 30.4%-ra, a lapszerkesztők és hírlapírók közt 31.7%-ra s a színészek közt 24.1%-ra, vagyis az 5%-os arányszámnak sokszorosára szökött fel.

Hozzájárult mindezekhez, hogy törvényhozásunk a végletekig vitte egyrészt a közigazgatásnak s másrészt a gazdasági és szellemi életnek az ország fővárosában való központosítását.

A központosítás túlzásba vitele a közigazgatás terén három rendkívül hátrányos következménnyel járt.

²⁸ Lásd a kivándorlásról szóló 1903. évi IV. t. c. miniszteri indokolásának statisztikai adatait; — s Budapest székesfőváros 1935-ik évi évkönyvét, 33. old.

Először a közigazgatás jelentéktelen kis ügyei is felkerültek a minisztériumokba, amelyeket pedig ezeknek az elintézésétől azért kellett volna megkímélni, hogy mennél zavartalanabban s mennél gyorsabban és mennél jobban láthassák el az ő sokkal nagyobb fontosságú teendőiket, t. i. a törvényjavaslatok készítését, a rendeletek alkotását s kivételesen nagyfontosságú ügyekben a szervezés, az ellenőrzés, az utalványozás és a konkrét ügyintézés teendőit.

Másodszor, a túlzásba vitt központosítás volt az oka annak, hogy a külszolgálat magasrangú állami tisztviselői az önállóságnak feltétlenül szükséges minimumát sem érthették el; már pedig egy bizonyos mérvű önállóság nagy előnyökkel járt volna, mert a külszolgálat magasrangú állami tisztviselői az embereket és a különleges helyi viszonyokat ismerve, sokkal gyorsabban és jobban intézkedhetnek, mint a minisztériumok bürokratái s mert fegyelmi, vagyoni és büntetőjogi felelősségük elég biztosíték arra, hogy a kisebb jelentőségű ügyekre vonatkozó önállóságukkal visszaélni nem fognak.

Harmadszor, a vármegyék, a városok és a községek önkormányzata csak akkor képes a lakosság nagyobb fokú érdeklődését felkelteni, ha a kormány az ellenőrzést és gyámkodást túlzásba nem viszi. A végletekig vitt központosítás nálunk kiölte az önkormányzat ügyei iránti nagyobb fokú érdeklődést: a közgyűlések tagjait csak személyi és politikai ügyek érdekelték; s ez volt az oka annak, hogy az önkormányzat az országos ügyek intézéséhez szükséges képességeket, úgy mint a rendi világban, fejleszteni s a nemzetet a politikai életre ránevelni, a vidék politikai életének önállóságát biztosítani s egy budapesti őszirózsás vagy kommunista forradalommal szemben a vidéket, vagyis az országot ellenállásra képessé tenni nem tudta.

A közigazgatásnak végletekig vitt központosításánál is veszedelmesebb volt a gazdasági és szellemi életnek az a központosítása, amely a nemzet anyagi és szellemi javainak aránytalanul nagy részét egyetlen egy város, t. i. a főváros részére foglalta le. Mert bármennyire igaz, hogy a XIX. század nagy ipari forradalma következtében a falvak népessége mindenütt a városokba tódult s következésképp egy bizonyos mérvű központosítás és ennek eredményeképp a nagyvárosok és a metropolisok kialakulása elkerülhetetlen volt, — az 1937-ig terjedő fejlődés adatai nálunk annyira túlzott központosításról tesznek tanuságot, hogy csakis ennek tulajdoníthatjuk állami életünk legnagyobb fogyatkozását: a vidék-

ken olyan gazdasági és szellemi központok kialakulásának a hiányát, amelyeket Anglia, Német-, Olasz-, vagy Franciaország nagy városaival lehetne összehasonlítani. A munkásbiztosításra vonatkozó legújabb statisztikai adataink szerint, az iparforgalmi munkásságnak és igényjogosult családtagjainak 1.400.000 főnyi létszámából 400.000 a főváros területén él. Ez az adat nemcsak azt jelenti, hogy az iparnak, a kereskedelemnek és a forgalomnak közel egyharmad része a fővárosban összpontosul s a gazdasági élet ezen ágainak minden hasznát egyetlen egy város, t. i. a főváros élvezi, — hanem azt is, hogy itt halmozódott fel a világháború előtt a nemzetközi szellemű szociáldemokrata munkásság szakszervezetei alakjában a forradalomra hajlamos elemeknek az az egyharmad része is, amely csak egy nagy nemzeti katasztrófára várt, hogy államellenes törekvéseit megvalósíthassa. Ha ilyen végletekig vitt központosítás nincs, akkor ez a forradalomra hajlamos elem több város közt oszlik meg s az állam a divide et impera elve alapján, hatásosabban védekezhetik. Ami pedig a szellemi élet központosítását illeti, — csak a politikai szempontból legfontosabb adatokat emelem ki. Ezek szerint 1930-ban 5473 ügyvéd közül 2730, vagyis 50%, — 8282 orvos közül 2225, vagyis 26%, — 1170 magánmérnök közül 782, vagyis 66%, — 1514 lapszerkesztő és hirlapíró közül 1141, vagyis 75% s 1970 színész közül 1168, vagyis 59% Budapesten élt a maga hivatásának.²⁹

Ezek az adatok nemcsak azt jelentik, hogy a jogi tanácsra és képviselőre rászorult közönségnek az ügyvédek színe-java Budapesten állt rendelkezésére, — hogy a közegészség a legmagasabb színvonalat Budapesten érte el, hogy a technikai haladás, a hirlap-irodalom és a színművészet terén Budapest messze túlszárnyalta a vidék valamennyi városát; — ezek az adatok arra is rávilágítanak, hogy az aránytalanul nagyszámú ügyvédeknek, orvosoknak és mérnököknek a vidéken annyira nélkülözött budapesti feleslegéből Budapesten ügyvédi, orvosi és mérnöki proletáriátus képződhetik, amely nagy nemzeti katasztrófák esetén kétségbeejtő anyagi helyzetében azonnal csatlakozik minden forradalmi megmozduláshoz; — s rávilágítanak arra is, hogy országunk lakosságából a túlnyomó nagyrésznek politikai gondolkozását, erkölceit s egész érzés- és gondolatvilágát egyetlen egy város, t. i. Budapest hirlapjai és színházai formálják s következésképp ha ez az egy város lejtőre jut, magával ránthathat egy egész országot.

²⁹ Lásd az 1938. évi XV. t. c. miniszteri indokolásának statisztikai adatait.

S betetőzte a végletekig vitt központosítás káros következményeit az a katasztrófális hiba, amelyet törvényhozásunk a szociális közigazgatás egyik legfontosabb ágában, t. i. az iparforgalmi munkásbiztosítás szervezésének szabályozásakor követett el.

A törvényhozásnak 1907-ben a Szterényi-féle munkásbiztosító kódex megalkotásakor már feltétlenül tudnia kellett, hogy a munkásbiztosítás kiterjesztése esetén és figyelembevételével a magyar ipar, kereskedelem és forgalom rohamos fejlődését, a munkásbiztosításban érdekelt munkaadók és munkások száma rohamosan emelkedni fog. 1926-ig pl. — bár területünk és népességünk kétharmad részét veszítettük el, — az érdekelt munkaadók száma közel 200.000-re, az érdekelt munkásoké pedig közel 900.000-re emelkedett. 1937-ig pedig csak a betegségi biztosítás két üzletágában, a munkaadók száma 233.000-re, a biztosítottak száma 800.000-re, igényjogosult családtagjaik száma 600.000-re szökkent fel, úgy hogy a Csonkaország lakosságából 15.44%, Budapest lakosságából pedig 400.000 ember, vagyis 40% élvezhette az iparforgalmi munkásbiztosítás előnyeit. S tudnia kellett a törvényhozásnak azt is, hogy az érdekelt számának emelkedése az iparforgalmi munkásbiztosítás szervezetének és háztartásának arányaira is ki fog hatni. 1925-ben pl. az iparforgalmi munkásbiztosításnak megcsontításunk ellenére is, 4053 alkalmazottja és 1927-ben 61 millió pengő évi bevétele volt, tehát 1683-mal volt több alkalmazottja és 40 millió pengővel volt több bevétele, mint a csonkaország összes vármegyéinek. 1937-ig pedig az alkalmazottak száma 6001-re szökkent fel s ez az óriási arányú szervezet 1937-ben már öt saját gyógyintézményében 1572 ágyhelyet bocsátott a biztosítottak és családtagjaik rendelkezésére; — kilenc millió pengő ápolási díjat fizetett ki egyéb gyógyintézményekben kezelt biztosítottjainak ápolási díjai fejében; keresetképtelenséggel járó betegségek esetében 39.775.101 P segélyt osztott szét s ebből közel 14 millió pengőt készpénzben, a többit naturaliakban. Csak a betegségi biztosítási járuléknak előírása 48,559.153 pengő volt; öregségi biztosítási ága a kezdet kezdetén 136 millió pengő tiszta vagyont tudott felmutatni, amelyből közel 130 millió pengőt bocsátott vissza — elsősorban kölcsönök alakjában — a gazdasági élet vérkeringésébe.³⁰

Bár a fejlődésnek ezen óriási arányait előre kellett látni, —

³⁰ V. ö. A korszerű közszolgálat útja 10. A magyar szociálpolitika, LENGYEL ERVIN: 318—333. old.

Magyarország liberális demokrata törvényhozása mégis elkövette azt a szörnyű nagy hibát, hogy a munkásbiztosításnak Nagymagyarországban a későbbi fejlődés folyamán milliós nagy tömegeket érdeklő óriási szervezetét s e szervezet önkormányzatát a parlamenti pártoktól való politikai függetlenségének biztosítása címén kivette a felelős miniszter és ezzel a parlament ellenőrzése alól; — s a reávonatkozó ellenőrzést és felügyeletet az állami munkásbiztosító hivatalra bízta. Ez a hivatal a bírói függetlenség és pártatlanság biztosítékaival körülbástyázva alkalmas volt a bírói, de nem volt alkalmas a célszerűségi, illetve politikai ellenőrzésre; — s minthogy a munkásság a munkásbiztosító önkormányzat választásai s annak egész működése iránt sokkal nagyobb érdeklődést tanúsított és sokkal jobban volt megszervezve, mint a munkaadók, — az iparforgalmi munkásbiztosítás önkormányzata *politikailag állammá lett az államon belül*, s kvalifikációra tekintet nélkül túlnyomóan olyan szakszervezeti tagokat választott meg a munkásbiztosító pénztárak tisztviselőivé, akik a nemzetközi szellemű szociáldemokrata párt, illetve a szakszervezetek életében szereztek politikai érdemeket. Ez a magyarázata annak, hogy a világháború elvesztése után a kommunizmus kitörésekor a vezető kommunisták, élükön Kun Bélával, jelentékeny részben a munkásbiztosító pénztárak alkalmazottai közül kerültek ki.

A munkásbiztosítás önkormányzatának politikai pártatlansága címén maga a magyar állam alkotta meg a nemzetközi szociáldemokrata párt egyeduralma alá jutott azt a szervezetet, amelynek tagjai 1919-ben ezeréves alkotmányunkat, s ezeréves küzdelmeink minden eredményeit rombadöntötték.

Az a nagy nemzeti tragédia, amely a Károlyi-féle őszirózsás forradalom, a kommunizmus és a trianoni békediktátum alakjában szakadt ránk, mély nyomokat hagyott a magyar közigazgatásban.

A kommunizmus bukása után az agyoncsönkített magyar állam elérte ugyan évszázados nemzeti törekvéseinek tárgyát, elérte nemzetközileg a teljes önállóságot és függetlenséget; — de ez az önállóság és függetlenség a hadügyi és pénzügyi szuverenitás korlátozásai következtében közel két évtizeden át merő látszat volt.

Ez a látszólagos önállóság a legkülönösebb eredményt az állami önállóság legfontosabb megnyilvánulása, t. i. a *hadügyi közigazgatás terén* idézte elő.

A trianoni békeszerződés legsérelmesebb rendelkezése nem az volt, hogy a magyar hadsereg létszámát 35.000 emberben állapította meg, hanem a következő három rendszabály: először az általános honvédelmi kötelezettség helyett, amely a honvédelmet, mint állampolgári kötelezettséget a hazaszeretetre építi fel, — ránk kényszerítette az önkéntes jelentkezés rendszerét, amely a honvédelemben való részvételt az egyes emberek tetszésére bízta, s ezzel belőlük a honvédelem köteletségérzetét és vele együtt a hazaszeretetet kiöli; — másodsor, a szolgálati időt 12 esztendőben állapította meg s ezzel megakadályozta, hogy a lakosságnak honvédelemre képes részét rövid időközönkénti behívások és rövid ideig tartó kiképzés útján a honvédelemre alkalmassá lehessen tenni; — harmadszor, eltiltotta egyrészt a páncélos járműveknek, tankoknak, vagy hadi célokra használható egyéb gépeknek s a katonai célokat szolgáló repülőgépeknek és lég-hajóknak gyártását és behozatalát s másrészt eltiltotta a budapesti nagyáramú drótnélküli táviróállomásnak katonai vagy politikai célokra leendő felhasználását és ezzel kivette a magyar hadsereg kezéből a modern hadi technika azon vívmányait, amelyek nélkül ma életképes hadsereget elképzelni nem lehet.

A magyar hadügyi közigazgatás az ellen, hogy a hadsereg létszámát emelni s a hadsereget gépesíteni s a modern technika vívmányaival felszerelni nem szabad, — pénz hiányában és a szigorú ellenőrzés következtében semmit sem tehetett. Egyébként azonban hadügyi közigazgatásunk szervezete — reakciókép a trianoni békeparancsra — teljesen átalakult. Egy Janus arcú kettős hadügyi közigazgatás támadt. Az egyik, a ránkerőszakolt törvényeknek megfelelően nyíltan működött, s egy olyan hadsereget lett volna köteles előteremteni, amely visszatérést jelentett volna egy letűnt világ toborzott zsoldos hadseregéhez. A másik hadügyi közigazgatás szervezete rejtett alakulatokat használva fel a hadkiegészítés céljaira, — *titokban* működött és egyrészt testnevelés címén a leventéket részesítette katonai előképzésben s másrészt fiatalságunk hazafias érzéséhez folyamodva, mindent megtett, hogy rövid időközönkénti és rendszeres behívások útján ennél nagyobb tömegeket részesítsen katonai kiképzésben; — s ezen az úton egy modern háborúban is használható, fegyelmezett és önfeláldozásra kész hadseregnek vetette meg az alapjait.

Pénzügyi téren a népszövetség gyámkodása idézett elő független államok életében páratlan helyzetet; — de törvényhozá-

sunk a pénzügyi közigazgatást a magyar állam jogilag lehetetlen helyzetében is fejleszteni tudta. A WEKERLE SÁNDOR-féle adóreformot s különösen ennek a nagyvállalatok megadóztatásáról szóló részét, t. i. a társulati adót 13 évi húza-vona után, de javított alakban, 1922-ben *teljes egészében* életbe léptette, az általános forgalmiadó behozatalával megelőzte Európa összes többi államait; — egy új nemzeti bankot szervezett; — s ugyanakkor, midőn pénzügyi közigazgatásunk anyagi és eljárási szabályain egyaránt nagy és előnyös változtatásokat eszközölt, — a nemzeti bankra s a postatakarékpénztárra, mint az állam bankárjaira támaszkodva, meghonosította a közpénzek kezelésének egy teljesen új rendszerét, t. i. a bankszerű pénzkezelést.

Az őszirózsás forradalom tanulságai alapján rendkívül nagy-jelentőségű reformok jöttek létre a rendészet terén is. A kormány folytatta a rendőrség államosítását; a törvényhozás pedig szabályozta egyrészt a rendőrség fegyverhasználati jogát s másrészt a légoltalom szempontjából is nagyjelentőségű tűzrendészetet.

De mivel állami szuverénitásunk a hadügyi és pénzügyi közigazgatás terén a fegyveres erő és az államháztartás szempontjából egyaránt korlátozva volt, — a reformok súlypontja szükségképpen eltolódott.

Ha ugyanis a győztes entente-hatalmak lehetlenné tették, hogy az agyoncsontkított ország megfelelő nagyságú és felszerelésű modern hadsereget tartson, s az e célból szükséges anyagi eszközöket előteremtse, — akkor szinte természetesnek tűnt fel, hogy nagy kultuszminisztereink, s ezek sorában GRÓF KLEBELSBERG KUNÓ, a nemzet *szellemi fegyverzetét* iparkodtak erősíteni.

A vallás- és közoktatásügyi közigazgatás ennek következtében soha nem sejtett nagy jelentőségre tett szert. Mert valamint Magyarország volt az összes államok között a legelső, amely a kommunizmus bukása után a kommunista törekvésekkel szemben a legnagyobb eréllyel és határozottsággal lépett fel, — ugyanúgy Magyarország volt a világ összes államai közt a legelső, amely az egyetemeken a „*numerus clausus*“ meghonosította, s a zárt számot a nyugati és tengerentúli államok támadásai, a titkos nemzetközi erők összefogása, s ezeknek gazdasági és hiteléletünkre gyakorolt bénító hatása ellenére is fenntartotta, s ezzel legelőször biztosította intézményesen, hogy a zsidóság egy nemzet szellemi életében csak számarányának megfelelően tudjon érvényesülni.⁸¹

⁸¹ Lásd az 1941. évi XXXIX. törvénycikk miniszteri indokolását az egyetemi és főiskolai hallgatók felvételének szabályozása tárgyában.

Ezzel egyidejűleg a vallás- és közoktatásügy megnövekedett jelentőségének hatásaként soha nem remélt arányokban növekedett meg a kultusztárca költségvetése is. A nemzet páratlan áldozatkészséggel tett meg mindent, hogy elemi iskoláit szaporítsa, közép- és főiskoláit pedig minél magasabb színvonalra emelje. S a vallás- és közoktatásügyi közigazgatás előtérbenyomulása nyilvánul meg abban is, hogy HÓMAN BÁLINT minisztersége alatt a vallás- és közoktatásügyi közigazgatás terén vette kezdetét, az anyagi jogi reformoktól eltekintve, az összes többi közigazgatási reformok közül az a legnagyobb jelentőségű reform, amely a minisztériumokat az apró-cseprő közigazgatási ügyek intézése alól mentesíti, közigazgatási hatáskörük jelentékeny részét középfokú hatóságokra ruházza át és ezzel a minisztériumokat visszaadja az ő tulajdonképeni hivatásuknak, t. i. a nagyjelentőségű országos ügyek intézésének, a kormányzásnak. Ebben áll a jelentősége közigazgatási szempontból annak a reformnak, amely a tankerületi főigazgatóságokat a köznevelés egységének biztosítása érdekében az összes iskola-típusokra kiterjedő hatáskörrel úgy szervezi újjá, mint a Ratio Educationis tághatáskörű tankerületi főigazgatóinak egyenes jogutódjait.

A hatalmi és a kulturális igények kielégítésének rangsora szempontjából változás csak a legújabb időkben történt, azért, mert Magyarország 1939-ben a világháborúban győztes nagyhatalmaknak, s a kis entente-nak külügyi, hadügyi és pénzügyi terrorja alól felszabadult és megteremthette és a legmodernebbül felszerelhette a gépesített magyar hadsereget.

De bármily sok százmilliót áldoz a magyar állam évszázados nemzeti vágyaink megtestesítőjére, a magyar hadseregére, s bármennyire új alapokra fekteti ebből a célból egész hadügyi közigazgatásunkat, — nemzetünk az áldozatra kész államépítő munka terén ma is elmegy teljesítő képességének legvégső határáig s ennek következtében a világháború után is megismétlődik s a második világháború kitörése óta még nagyobb arányokban folytatódik egy olyan nemzeti ujjászületés, amely a rendiség utolsó évtizedeiben végbement ujjászületésre emlékeztet.

Csak hogy míg akkoriban a magyarságnak az volt a világtörténelemben egyedülálló teljesítménye, hogy a kiváltságos karok és rendek semmiféle forradalomtól rá nem kényszerítve, önként mondtak le előjogaikról és kiváltságaikról, s egy rendi országgyűlés rakta le a jogegyenlőség elvén felépülő modern magyar állam alapjait, — addig 1919, — illetve 1939 óta egy, a világtörténe-

leben ugyancsak egyedülálló átalakulást láthatunk, de egészen más természetű okokból. Mert bármennyire igaz, hogy külpolitikai téren a saját diplomáciánknak messze előre látó, céltudatos és következetes magatartásán kívül minden sikerünket annak a világtörténelmi jelentőségű újjászületésnek köszönhetjük, amely a fascizmus és a nemzeti szocializmus hatása alatt Olaszországban és a Németbirodalomban ment végbe, — ép oly igaz az is, hogy a saját *belső* újjászületésünk egyedül a magyarság saját érdeme. Az áldozatkészség és az ezzel együttjáró munka egy olyan országnak a teljesítménye, amelynek területéből és népességéből kétharmad részt raboltak el s amelyet gazdaságilag ép úgy tönkretettek, mint szövetségesünket, a nagy német birodalmat. De míg Németország és a tengely nagyhatalmai túlnyomóan iparos és kereskedő államok s ép ezért az őstermelés, az ipar, a kereskedelem s a személy-, áru- és pénzforgalom újjászervezése útján a pénzből álló gazdagságot óriási arányokban tudják a munkával előteremtett gazdagsággal pótolni, — addig a magyar állam, mint sokszorosán kisebb népességű és túlnyomóan agrár állam a nemzeti munka megszervezése és a tervgazdaság ellenére is megmaradt *szegény* országnak.

S ha a társadalom áldozatkészségétől eltekintve, — közigazgatásunknak csak azon ágait vizsgálom, amelyeket eddig nem érintettem, — akkor a következő eredményt kell megállapítanom:

Az első világháború utáni összeomlásunktól számítva 1941-ig egy *agyoncsonkított, kispépességű és szegény ország* fektette új alapokra általános közigazgatását, gondoskodott városainak fejlesztéséről, államosította a városok számvevőszolgálatát, bocsátott 31 millió pengőt a magánépítkezés támogatására, létesített ezen összeg segítségével 5728 lakást és 15 altruisztikus jellegű épületet s szabályozta a messze jövőbe tekintő előrelátással egész városrészek és városok tervezését, rendezését és építését; — és betetőzte mindezt egyetlen milliós nagyvárosunk, Budapest nagyarányú fejlesztésével s a fővárosi közigazgatás reformjával.

Egy agyoncsonkított kispépességű, szegény ország irányzott elő a közoktatásügyi költségvetésben polgárai testi és lelki erejének és ügyességének s végeredményben az egész nemzet munkarejének fokozása érdekében évente százezreket, ma már évi több mint ötmillió pengőt testnevelési célokra s hozta létre a levante intézményt támogató s ép ezért a honvédelem szempontjából is fontos testnevelési alapot. Ez államosította a hatósági orvosi szolgálat egy részét és tette kötelezővé az összes hatósági orvosokra

nézve a tisztiorvosi tanfolyam elvégzését. Egy agyoncsontított, kisépességű és szegény ország hozta létre a Rockefeller-alap támogatásával s tartja fenn a saját erejéből egészségügyi közigazgatásunknak egyik legfontosabb központi úttörő szervét, az Országos Közegészségügyi Intézetet. S egészségügyi kormányunk ezt az intézetet használja fel arra, hogy a járványos betegségek elleni küzdelmet szakszerűen irányítsa, a közegészségügyi laboratóriumi munkát elvégezze, az egészségügyi személyzetet kiképezze s a preventív orvosi tudomány gyakorlati alkalmazását előmozdítsa. E rendkívül fontos feladatainak megoldása céljából az Országos Közegészségügyi Intézet kutatja fel rendszeres laboratóriumi vizsgálatok útján a járványos betegeket és bacilluszgázdákat, szervezi meg a megelőző védőoltásokat s azon belügyminiszteri rendelet végrehajtása érdekében, amely az összes többi országokat megelőzően legelőször tette kötelezővé a difteria-elleni védőoltások végzését, termeli az intézet szerológiai osztálya útján az oltóanyagot. Az Országos Közegészségügyi Intézet állapította meg 30.000 kútra vonatkozó helyszíni vizsgálatai alapján, hogy falusi kútjaink 70%-a ivásra nem alkalmas. Ezen egészségre ártalmas kútak kiküszöbölése és új kútak létesítése céljából az intézet bonyolítja le vízkatasztere alapján a közkútakciót, amelynek céljaira törvényhozásunk évi 300.000 pengőt s ezen felül 1.000.000 pengő beruházási segílyt engedélyezett. Az Országos Közegészségügyi Intézet tart tanfolyamokat a tiszt-, a községi és a körorvosok részére s gyakorlati kiképzetésük céljaira külön egészségügyi minta-járásokat szervezett, az egységes családgondozás érdekében pedig létrehozta s 10 év alatt fokozatosan kiépíti a zöldkeresztes egészségvédelmi szolgálatot.²²

A mi agyoncsontított, kisépességű és szegény országunk azonban nem elégedett meg azzal, hogy JOHAN BÉLA korszakalkotó munkássága alapján újjászerveze a közegészségügyi közigazgatást, hanem ugyanolyan nagyhatású reformokat hozott létre a vallás- és közoktatásügyi közigazgatás terén is.

Egy agyoncsontított kisépességű, szegény ország létesített közel 58 millió pengős költséggel — és ezenfelül az érdekeltségek hozzájárulásával — a községek bel- és külterületein és különösen az elhanyagolt tanyákon ötezer elemi iskolai objektumot; — egy

²² A korszerű közszolgálat útja. 10. A mai magyar szociálpolitika. ТОМСИК JÓZSEF: A m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet munkája, 310—317. old. JOHAN BÉLA: A magyar szociálhigiénés munka, 857—865. old.

ilyen ország reformálta középiskoláit; — létesített a klasszikus műveltséget nyújtó gimnáziumok oldalán gyakorlati műveltséget nyújtó és a fiúkat gazdasági, a lányokat háztartási ismeretekre kiképező s mindannyiukat vallásos és nemzeti szellemben nevelő lyceumokat, s mezőgazdasági, ipari és kereskedelmi középiskolákat; — egy ilyen ország szervezte át polgári iskoláit, s reformálta a legmodernebb szellemben a dekoncentratio elve alapján az elemi és középiskolákra vonatkozó egész közoktatásügyi közigazgatását; — egy ilyen ország nyújtott hajlékot két menekült egyetemnek, építette ki a budapesti közgazdaságtudományi kart, szervezte meg a József nádor egyetemet, alapított a külföld nagy kultúrközpontjaiban Collegium Hungaricumokat, s gondoskodott kiváló főiskolai hallgatóink részére bel- és külföldi ösztöndíjakról; — egy ilyen ország foglalta össze azokat a nagy közgyűjteményeket, amelyek nem fejedelmi bőkezűségből, hanem kizárólag a magyar társadalom és a magyar állam áldozatkészségéből jöttek létre, — t. i. az Országos Levéltárat, a Széchenyi Könyvtárt, s a Szépművészeti, Történelmi és Természettudományi Múzeumokat, s a Közgyűjtemények Országos Felügyelőségét, Magyar Nemzeti Múzeum elnevezéssel egy nagyszabású, önkormányzati alakulattá; — egy ilyen ország szervezte meg a hiányzó műpártolókat pótolni akarva, az irodalom és a művészetek támogatása érdekében az Országos Irodalmi és Művészeti Tanácsot; — s vállalta magára a Magyar Tudományos Akadémia állandó tisztviselői karának fizetését, adott az Akadémiának a centenariumi rendkívüli segélyen kívül évi 70.000 pengő állanszegélyt, adóztatta meg a Magyar Tudományos Akadémia javára köteles példányok alakjában, vagyis in natura a nyomdavállalatokat, — biztosított az akadémia önkormányzata részére közigazgatási bírósági jogvédelmet és tartott fenn számára három tagsági helyet a magyar felsőházban.

De nemcsak a testnevelés, a közegészségügy, a közoktatás, s a tudományok és művészetek találtak a magyar államban pártfogóra.

Az agyoncsonkított és kisértésű, szegény magyar állam a gazdasági kultúra terén is megtett mindent, ami erejétől tellett.

Az őstermelést illetőleg gondoskodott a mezőgazdasági művelésre alkalmas, de ezidőszertől mezőgazdaságilag nem használható területek lecsapolásáról; — lerakta a legmagasabb rendű mezőgazdasági kultúra alapjait azzal, hogy lehetővé tette az öntözőgazdálkodás meghonosítását; — az állatállományunkban rejlő nagy nemzeti vagyon biztosítása érdekében az elavult és hiányos,

régi állategészségügyi törvény helyett egy nagyszabású, új kódeket alkotott; — s ebben az állatállomány egészségi állapotának megvédését és javítását, a fertőző betegségek elfojtását és az egész állategészségügyi közigazgatást a modern állatorvosi tudomány megállapításaira, a technikai tudományok legújabbkori vívmányaira, egyszóval a kor követelményeinek megfelelő alapokra építette fel; — legújabban pedig egymilliárd pengő befektetést vett tervbe abból a célból, hogy mezőgazdaságunk színvonalát emelje.

A mi agyoncsonkított, kisépességű, szegény országunk az iparra, a kereskedelemre, a forgalomra és a hírszolgálatra is kiterjesztette gondoskodását. T. i. lényegesen javított a régi ipartörvény rendelkezésein; — megalkotta a villamos energia gazdálkodás törvényét; jelentékeny kedvezményeket biztosított mindazok részére, akik a magyar ipart fejlesztik; — feltárta a föld mélyében rejlő természeti kincseinket; s földgáz és petróleum alakjában megbecsülhetetlen értékű erőforrásokat bocsátott a hadsereg és a gazdasági élet rendelkezésére; — kiépítette Budapest nagyszabású dunai kikötőjét; — folyam- és tengerjáró hajókat építettett s ezzel közvetlen összeköttetést teremtett hazánk és a nagyvilág tengeri kikötői között. Ami pedig a hírszolgálatot illeti, — a szokás jogban gyökeredző régi osztrák törvény helyett magyar törvényben szabályozta s egyúttal módosította a posta-jogot, tovább fejlesztette a postának eddig is nagyszerűen bevált üzemeit, a távírókat és a telefont, s kihasználva az újabbkori technika egyik legnagyobb csodáját, a *rádiómonopóliumot* kiaknázó posta a rádió útján egyrészt tüneményes gyorsasággal értesíti mindenről, ami a nagyvilágban történik, másrészt hasznos előadásokkal oktatja, az irodalom, a színművészet és a zene alkotásaival gyönyörködteti és egyházi szónoklatokkal neveli a magyar népszázadeit, itthon és a harctéren egyaránt.

S ez az agyoncsonkított és kisépességű, szegény ország — ellentétben Franciaországgal, amelynek vezetői még ma is kapkodva és következetlenül járják az újjászületés felé vezető utat — minden anyagi erejét megfeszítve, csodálatos következetességgel tesz meg mindent a nagy tömegek szociális jólétének emelése érdekében is.

Törvényhozásunk szociális szellemet visz be a hatalmi állam közigazgatásába akkor, midőn a hadügyi közigazgatás szerveinek köteleességüké teszi, hogy leventéinket ne csak katonailag képezék ki, hanem vallásos és hazafias szellemben való nevelésükről is gondoskodik, s ezzel ők is hozzájáruljanak ahhoz, hogy a

különböző társadalmi rétegeket egybeforrasszák; — s ugyancsak szociális szellemet visz be a hadügyi közigazgatásba, midőn tőle telhetőleg gondoskodik a mozgósított, a harctéren megsebesült, a hadirokkant katonákról és hősi halált halt katonáink hozzátartozóiról.³³

Törvényhozásunk szociális szellemet visz be a pénzügyi közigazgatásba, midőn az adóteher méltányosabb elosztása érdekében többek között a következő kedvezményeket engedélyezi. Minden egyes gyermek után évente öt-öt százalékot töröltet a házadó-ból azon házbirtokosoknál, akik lakásaikat kizárólag többgyermekes családoknak adják bérbe s ebbeli elhatározásukat a m. kir. adóhivatalnál előzetesen nyilvántartásba vétetik; — a két szobából álló, bérbe nem adott lakásokat enyhébben adóztatja meg, s az adó nagyságának megállapításánál figyelembe veszi, hogy a lakóház földből, vályogból, vagy pedig kőből, téglából avagy más szilárd anyagból épült; — bizonyos egyenes adóknál a létminimumon felüli jövedelmet progresszíve adóztatja meg, s figyelembe veszi a háztartás feje által eltartott gyermekek számát, stb.³⁴

Törvényhozásunk szociális szelleművé teszi a közoktatást, mert intézményesen biztosítja, hogy a tehetségeket a legszegényebb társadalmi rétegekből is kiemeljék és a nemzeti nagyság szolgálatába állítsák; — mert az egyetemeken szociális tanfolyamokat szervez; — Budapesten szociálpolitikai intézetet és ezen belül munkás akadémiát létesít; — a munkások színe-java részére filozófiai, történelmi, táj- és néprajzi, — gazdaságföldrajzi és társadalomtudományi előadásokat rendszeresít; — s BÁRDOSY LÁSZLÓ miniszterelnök szavaival élve, — így érezteti a munkássággal, hogy a munkapad, a gép, a szerszám és az íróasztal fölé hajló valamennyi munkás a miniszterelnöktől kezdve, le a legszegényebb munkakörben dolgozó gyári munkásig és napszámosig valamennyien ugyanazon nagy, nemzeti munkaközösség tagjai gyanánt működünk s a családjaink és nemzetünk jólétéért folytatott munkában valamennyien *egyek* vagyunk.³⁵

³³ A mai magyar szociálpolitika. VITÉZ DÁLNOKFALVI BARTHA KÁROLY: Honvédelem, közigazgatás, szociálpolitika, 11—15. old.

³⁴ U. o. VARGHA IMRE: A szociális követelmények kielégítése az adóztatás terén. 14—25. old.

³⁵ U. o. Nép- és családvédelem, I. évf., 4. szám. SZOMBATFALVI GYÖRGY: A falusi tehetségmentés intézménye. 124—128. old. — BÁRDOSY LÁSZLÓ 1941. nov. 12-iki beszéde a munkásakadémia megnyitásakor.

Törvényhozásunk szociális szellemben szervezi meg a két legveszedelmesebb proletár betegség, t. i. a gümőkór és a nemibetegségek elleni védekezést. A gümőkór pusztítása Európa valamennyi állama közt nálunk ölti a legnagyobb arányokat. Míg Hollandiában és Dániában 100.000 lélekre évenként csak 55, addig nálunk a maximumra emelkedve évenként 158 gümőkóros halál esik; — s ez a rendkívül nagyarányú elhalálozás nemcsak a közegészség, hanem a közgazdaság szempontjából is óriási veszteséget jelent, mert szakértők a gümőkór okozta anyagi kárt Magyarországon évi 100,000.000 pengőre teszik. Rengeteg anyagi gonddal küzködő, agyoncsonkított országunk ez ellen a pusztító népbetegség ellen is felveszi a harcot s az ellene való védekezést *állami feladattá teszi*. A gümőkór gyógyítása érdekében 5268 ágygal rendelkező szanatóriumoknak, kórházi gümőkóros osztályoknak és a családjuk köréből preventív egészségvédelmi okokból kiragadott betegek részére tüdőbeteg-otthonoknak létesítését rendeli el; — a betegségek felismerése és a betegek gondozása érdekében pedig 110 tüdőbeteggondozó intézetet vesz tervbe.³⁶

Ami a népbetegségek másik nagyon fontos csoportját illeti, az összes házasságok közül 10% a magtalan házasság s ezen magtalan házasságoknál évente 30.000 születésnek az elmaradását *négy nemibetegség* okozza. A mi agyoncsonkított kisépességű szegény országunk ezt az irtózatosságot is iparkodik elhárítani; — megszervezi tehát ezen a téren is a megelőzést és a gyógyítást; — 75 nemibeteg-gondozó intézet fokozatos felállítását veszi tervbe s a betegek felvilágosításánál és a gondozóba való felvételük kérésénél is igénybe venni rendeli a zöldkeresztes egészségvédelmi szolgálatot.

Hozzájárul ehhez, hogy a magyar törvényhozás az 1940-ik évi VI. t.-c.-ben reformálja a szülésznői szervezetet; — s mivel az e tekintetben elavult régi törvény a szülésznőket életfogytiglani gyakorlatra jogosította s nem nyújtott módot arra, hogy a megbízhatatlan és a továbbképzésben elmaradt szülésznőket a gyakorlatból ki lehessen zárni, — megteremti a bábagyakorlatból való kizárás lehetőségét s ezzel egyezeregyszázkilenc teljesen tudatlan és használhatatlan szülésznőt küszöböl ki a bábagyakorlatból s eléri, hogy a miniszteri indokolás szerint ez a „szörnyű személyzet“ ne veszélyeztesse többé sokezer magyar anya és csecsemője

³⁶ Lásd: DR. ÁNGYÁN JÁNOS: A gümőkór elleni védekezés törvényjavaslatáról, 1—8, old. DR. DARÁNYI GYULA: Közegészségtan, III. köt., 323—378., 382—397. old.

életét s ne szerepelhessen továbbra is, mint a magzatelhajtásnak legveszedelmesebb nemzetpusztító tényezője.

S kiegészíti a magyar törvényhozás és kormány a magyar egészségügyi közigazgatás áldásos tevékenységét azzal, hogy ezt a tevékenységet nyomban kiterjeszti a kisantant uralma alól felszabadult területekre. Ezek közül egyedül a keleti és erdélyi országrészekben 450.000 pengőt engedélyez egészségügyi célokra. A magyar közigazgatás ezen a pénzen 21 állami tüdőbeteg gondozó intézetet, — a szakoktatás fejlesztése és a csecsemőhalálozás csökkentése érdekében 38 állami egészségvédelmi szolgálatot szervez, az erdélyi járásokban egészségőrököt alkalmaz, a járások részére 50 gőzfertőtlenítő gépet utal ki, Kolozsvárott és Szatmárnémetiben két maláriavizsgáló állomást alapít, az egészséges ivóvízzel való ellátás érdekében megindítja a kutató munkát, a kútak kataszteri felvételét, az új kútak kijelölését stb. S betetőzi a közegészség érdekében kifejtett nagyszabású tevékenységet azzal, hogy Országos Nép- és Családvédelmi alapot létesít, ezt évente 80 millió pengő dotációban részesíti, ebből az összegből 21 millió pengőt az anya- és csecsemővédelem céljaira, 27 millió pengőt a megélhetésükben veszélyeztetett családok támogatására és házassági kölcsönök nyújtására, 17 milliót a városok szociális tevékenységének támogatására fordít, stb.³⁷

A mi agyoncsönkített és kisértő szegény országunk azonfelül, hogy szociális szellemet visz be a hatalmi állam közigazgatásába és szociális szellemet juttat érvényre a közoktatásügy és a közegészségügy terén, korszakalkotó reformokat léptet életbe a szorosabb értelemben vett, vagyis a gazdasági életre alkalmazott szociális közigazgatás terén is.

Törvényhozásunk a magyar gazdasági élet történetében páratlanul nagyszabású földreformmal, házhelyek juttatásával, kishaszonbérletek alapításával, hitbizományi kisbirtokok alapításának lehetővé tételével, munkásházak építésének állami segítyezésével, a munkaidő és a munkabér hatósági megállapítása útján s a mezőgazdasági munkások kizsákmányolását tiltó rendelkezésekkel siet *mezőgazdasági* munkásságunknak segítségére.

Ami pedig az iparforgalmi munkásságot illeti, — törvényhozásunk az Országos Társadalombiztosító Intézet óriási szervezetét gyökeresen átalakítja; — a tisztviselők választása helyett

³⁷ Lásd: Nép- és családvédelem. STELLER MÁRIA: Az 1942. évi állami költségvetés szociális vonatkozásai, 159—160. old.

behozza a kinevezési rendszert; — a tisztviselőkre nézve előírja a minősítést; — s lehetővé téve a munkásbiztosítás önkormányzatának miniszteri és parlamenti ellenőrzését, megakadályozza, hogy az iparforgalmi munkásság önkormányzata állammá legyen az államban s biztos menedékül szolgáljon a marxista szellemű szociáldemokráciának és a kommunizmusnak. S e korszakalkotó szervezeti reformot kiegészíti azzal, hogy meghonosítja az öregség, rokkantság, özvegyesség és árvaság esetére szóló kötelező munkásbiztosítást s e négy újfajta biztosítás közül az öregség és özvegyesség esetére való biztosítás áldásait a mezőgazdasági munkásságra is kiterjeszti.

A világháborút megelőzőleg az akkori szociális közigazgatásnak egyik legnagyobb fogyatkozása abból állott, hogy nem ismerte fel az egyesülésben, a szervezkedésben rejlő erőt. Túrte tehát, hogy pár ritka kivételtől eltekintve, szinte kizárólag az iparforgalmi munkásság szervezkedjék; — s túrte, hogy az iparforgalmi munkásság az ő szakszervezetei révén csatlakozzék ahhoz az egész világra kiterjedő nemzetközi munkásharchoz, amelynek célja az államok megsemmisítésére irányul s az állam nélküli társadalmat akarja megteremteni; — amely munkásharc azonban a valóságban úgy nálunk, mint Oroszországban és mindenütt, ahol a marxizmus diadalra jutott, — egy minden addigi államnál zsarnokibb, vallás- és nemzetellenes, barbár államhatalmat hozott létre.

Ellentétben a multtal a világháború utáni magyar állam az ügyvédek, a közjegyzők, a kereskedők és iparosok s a szőlőbirtokosok régi érdekképviselői után, amelyeknek legnagyobb részét gyökeresen átreformálta, — kötelező érdekképviselőtekbe, ú. n. *kamarákba* tömöríti a mezőgazdaságból élő társadalom különböző rétegeit; — s ugyanígy megszervezi a mérnököket, az orvosokat, s az időszakos és nem időszakos lapok kiadóit, szerkesztőit és állandó munkatársait, a színművészeket, a filmszínészeket, a színházi és filmrendezőket, a színművészeti és filmművészeti ügyvezetőket és ügykezelőket, s a művészi segédzemélyzetet.

S midőn eképen megindítja az egész társadalomnak kötelező érdekképviselőtekbe való összefoglalását, — ugyanakkor megalkotja a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról szóló törvényeket abból a célból, hogy az állam és a társadalom életének minden ágában biztosítsa a keresztény és magyar elemek arányos érvényesülését, a keresztény és magyar szellem uralmát.

S betetőzi e nagy szociális reformokat azzal, hogy ugyanúgy, mint valamikor a merkantilizmus korában, — megszervezi és egy központból irányítja az egész gazdasági életet.

De elvi jelentőségű nagy eltérésekkel!

A XVIII. század abszolút uralkodóinak merkantilista tervgazdasága és egész jóléti rendszete azt a célt szolgálta, hogy minél több *pénzből* álló gazdagságot halmozzon fel s az adóalanyok *pénzbeli* gazdagítása révén emelje a kincstár bevételeit s növelje az abszolút uralkodó hatalmát.

A világháború utáni szociális közigazgatásnak már más volt a célja. Ekkor már az ipari forradalom hatása alatt átalakult modern államokban az a sajtószerű liberális demokrata álláspont érvényesült, az állam és a munkásság egymáshoz való viszonyát illetően, amelyet „*A munkajog alapelvei*” című munkájában SINZHEIMER jellemez a legtalálóbban. Szerinte az osztályharc a munkások részéről az ellenfél vagyis a munkaadók károsítására törekszik s így egyoldalúan akarja elérni azt, amit az egyéni tulajdon és a munka szerves összműködésük formáiban együttesen elérni nem tudnak. Ezt a munkásharcot a fennálló jogrend kifejezetten el nem tiltja. Az állam ennek következtében a munkásharcot sem meg nem akadályozhatja, sem elő nem segítheti s — mint afféle közömbös harmadik — a munkaadók és munkások harcába csak akkor avatkozhatik be szükségrendszer szabályok alakjában, ha a két fél harca odáig fajul, hogy nemcsak a munkaadók érdekeit, hanem a közérdeket is sérti.³⁸ Minthogy a világháborút megelőzőleg nálunk is ez a liberális demokrata álláspont érvényesült, — a világháború előtti szociális közigazgatás célja nálunk is arra irányult, hogy az állam a munkásosztály jólétének fokozásával az elkerülhetetlennek hitt osztályharcot enyhítse s ezzel a marxizmus által halálraítélt állam életét meghosszabbítsa.

1919 s különösen a második világháború kitörése óta a szociális közigazgatásnak és ezen belül a tervgazdaságnak teljesen más, a múltban soha nem ismert rendeltetése van.

A mai szociális közigazgatás abból a feltevésből indul ki, hogy a munkaadók és munkások közötti harcot, nemcsak el lehet kerülni, de az államnak ezt a harcot feltétlenül *ki is kell küszöbölnie*. Mert ha nem a marxizmusnak vallás- és hazaellenes nemzetközi álláspontjából indulunk ki, hanem ha az államok keresztény, nemzeti és szociális államok gyanánt szervezkednek, — akkor osztály-

³⁸ HUGO SINZHEIMER: Grundzüge des Arbeitsrechts, II. kiad., 283—289. old.

harc nincs s a munkaadóknak, a munkavállalóknak s a magyar társadalom minden rétegének csak egy célja lehet. S ez a cél arra irányul, hogy az állam a keresztény magyarság milliós nagy tömegeit ne a *pénzből* álló gazdagság gyarapítása útján boldogítsa: — hanem amint szegény országban egyedül lehetséges — elsősorban és legfőképen a munka és annak megszervezése útján teremtsen elő jólétet s a milliós nagy tömegek testi, lelki, erkölcsi és gazdasági jólétének emelésével valósítsa meg a keresztény magyarság nemzeti ideáljait.

Ezt a célt szolgálják azok a szociális szellemtől áthatott törvények, amelyeket, mint a magyar jog alkotásait, már felemlítettem s amelyeket egytől-egyig a magyar *közigazgatás* van hivatva tettekre váltani.³⁹

S ha összehasonlítom a mai magyar állam kulturális és szociális közigazgatásának viszonylagos jelentőségét a VIROZSIL-korabeli magyar állam jóléti rendészetének viszonylagos jelentőségével, — akkor meg kell állapítanom, hogy a magyarság ösztönszerűleg megérezte azt, amit a világtörténelem nagy eseményei manapság a harctereken igazolnak.

Hiába szereli fel valamely állam az ő sok-sok milliós hadseregét a legnagyobb arányokban és a legtökéletesebb hadigépekkel; — képtelen véglegesen győzni, ha katonáinak millióinál hiányzik a hadigépek kezeléséhez szükséges *ipari kultúra* s ha a vallásos és hazafias nevelés hiánya következtében a katonák millióiból hiányzik a *családhoz* és a *nemzethez* való ragaszkodás, hiányzanak az ezzel kapcsolatos érzések és ideálok, ha csak nyers erő van, de lélek — nincs.

Ezért helyezkedik a mai magyar állam cselekedetekkel és áldozatkésséggel arra az álláspontra, hogy míg a rendi világ Magyarországon a hatalmi célok mellett a ma ú. n. kulturális célok csak *másodrendű* szerepet játszhattak, — addig a mai modern magyar államban a *kulturális és szociális* célok megvalósítása ép oly fontos, mint a *hadsereg* fejlesztése; — a kulturális és szociális állam közigazgatása ép oly fontos, mint a hatalmi állam rendszete s külügyi, hadügyi, pénzügyi vagy igazságügyi közigazgatása.

De nemcsak az tény és valóság, hogy egy agyoncsontított és kisméretű szegény ország ismerte fel ezt az igazságot s a felismerés hatása alatt egész közigazgatását ebben a szellemben

³⁹ V. ö. A mai magyar szociálpolitika. ESZTERGÁR LAJOS: Szociális közigazgatás. 134—173. old.

reformálta; — ennél is fontosabb és jelentősebb az a tény és valóság, hogy a magyar országgyűlés e korszakalkotó, nagy reformokat, a mi különleges viszonyaink figyelembevételével s az alkotmányon eszközölt forradalmi változtatások nélkül valósította meg.

A magyar hadsereg után, amely létünknek és fennmaradásunknak az alapja, — ez az alkotmányos reform-törvényhozás és ennek a mi különleges viszonyainkból fakadó magyar szelleme a legerősebb biztosítéka annak, hogy a modern magyar közigazgatás továbbfejlődése is zökkenések és nagyobb megrázkódtatások nélkül fog végbemenni; — s ugyanez a túlzásoktól tartózkodó alkotmányos reformmunka lesz a legerősebb biztosítéka s a legbiztosabb alapja a magyarság hatalmi, kulturális és szociális megerősödésének, a nemzeti jólétnek s az ezen felépülő nemzeti nagyságnak.

730_OGYK_000405629_03755839

Erekly István
A modern magyar közigazgatás kialakulása
1942



<https://go.ogyk.hu/ogy01-000405629>

A digitalizálás az Országgyűlési Könyvtár Digitalizáló Műhelyében készült a "[DTT – Magyar Jogi Portál](#)" projekt (2017) keretében.



Attribution (CC-BY-4.0)

Nevezd meg!