

EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

JOGTÖRTÉNETI ELŐADÁSOK

I.

Szerkesztette:
Mezey Barna

KÉZIRAT

TANKÖNYVKIADÓ, BUDAPEST, 1988

**A porosz városi önkormányzat a XIX. században
(Az 1808-as Stein-féle városi rendelet)**

A Freiherr von Stein és Karl Hardenberg nevéhez fűződő porosz rendeletek a XIX. század kezdetére eső társadalmi reformmozgalom sajátos, közép-kelet-európai változatának termékei voltak. Az angol és francia polgári törekvések több elemét tartalmazták, a célzott reformok indítékai is hasonlóak, a tervbe vett változtatások eszmei, ideológiai alapja is sok tekintetben rokon vonásokat hordoz.

A végrehajtás módja azonban döntően különbözött: Európa keleti felén /először éppen Poroszországban/ a magukat túlélő társadalmi erők tudatosan kompromisszumos javaslataikat hatalommentési céllal "felülről" igyekeztek megvalósítani. A társadalmi, államszervezeti reformok megalapozására, józan mérlegelésre a porosz állam fenntartóinak kevés idő jutott. Az itteni, 1807-et követő reformtörekvések egyik sajátossága a tragikusan gyors háborús összeomlás általi kikényszerítettség volt.

Az 1808-as városi reform az egykori önkormányzat újjáélesztésére tett kísérlet volt. A városok korábbi - és az abszolút monarchia által elnyomott - relatív szabadsága mintát, a földbirtokos vezetőréteg tárgyi érdektelensége pedig lehetőséget adott a kor egyik legjelentősebb reformerének, Steinnek, régi ideálja az önkormányzat - legalább korlátozott megvalósítására. Hangsúlyozni kell, hogy kiindulópontja történeti, bevallottan restaurációs jellegű: a városok középkori jogaira, a polgárok - részben eszményített - önállóságára hivatkozva érvel a változtatás mellett 1808-ban is. Ennyiben a véghezvitt reformmú előre vetíti a közép-kelet-európai polgári átalakulás egyik jellegzetességét, a múlthoz kötöttséget, történelmi intézmények kontinuitásának igényét.

A német nyelvű történeti irodalom egy része erősen hangsúlyozza a korszakbeli poroszországi reformok "nemzeti jellegét", idegen hatástól mentes német eredetiségét. Jónabb álláspontok szerint a változtatásokra befolyással voltak a polgári államépítés francia, angol előzményei is. Ez a hatás - megítélésem szerint - legnagyobb mértékben éppen a városi rendelet esetében mutatható ki.

A hadsereg, a jobbágyreform és a központi államszervezet átszervezésének kiterjedtebb irodalma mellett az 1808-as városi rendelet a megérdemeltnél kevesebb figyelmet kapott. A magyar közigazgatástörténeti kutatás is elfelejtette; Harrer Ferenc várostörténeti monográfiáján kívül érdemleges hivatkozás nem történt rá. Megdönthetetlen tételként

élt tovább az a felfogás, amely szerint az 1848 utáni magyar városi reformok osztrák mintát követtek. Az 1848:XXIV. és az 1871:XVIII.tc. alapelgondolásait, szerkezetét az említett porosz szabályozással összevetve ez az álláspont nem tartható. Több ponton tettenérhető azonosság mellett számos hasonló, jellegében közös elemet fedezhetünk fel a két, időben meglehetősen távoleső jogi szabályozás között. Ezt a hatást kutatva tartottam fontosnak alaposabban megvizsgálni az 1808-as porosz városi rendeletet, előre is megkockáztatva azt a megállapítást, amely szerint ez a szabályozás modellértékű, a városigazgatás közép-kelet-európai fejlődésének "porosz útját" megalapozó intézkedés volt. Létrejöttének és főbb szabályainak áttekintésében ezért a magyar jogtörténész is illetékes.

1. A városi reform előkészítése

A jenai és auerstädti vereség /1806. október 14./ bebizonyította a porosz abszolutista állam életképtelenségét. Mint minden kritikus helyzet, ez az időszak is felvetette a reform, sőt egyes területeken az elkerülhetetlen radikális változtatások szükségességét. III. Frigyes Vilmos felismerve a társadalmi és államszervezeti megújulás kikerülhetetlenségét, államminiszteri kinevezést adott Freiherr von Steinnek, aki - az uralkodó szavai szerint - a "gondolkodó, koncepciókkal teli nagy koponya" volt. Stein azonban ezen túl igazi reformmegyéniességhez illően "dacos, keményfejű és engedetlen" államhivatalnoknak is bizonyult. Az 1807. június 6-i kinevezés elfogadásának feltételül szabta az eddigi kabineti kormányzás megszüntetését, a felelős miniszteri rendszer bevezetését. Rövid, 1808. november 24-ig tartó minisztersége alatt született meg a jobbagyfelszabadításról szóló és a hadi reformot elrendelő ediktum; a legégetőbb társadalmi kérdések "közép-kelet-európai" megoldásának későbbi mintája.

A központi államszervezet átalakításának legfontosabb célja a területi széttagoltság megszüntetése, továbbá a szak- és korszerű felső igazgatás megteremtése volt. A létrehozott minisztérium - francia mintára - öt szakminiszterből /belügy, pénzügy, igazságügy, külügy és hadügy/ állt. A miniszterek felelősségének hangsúlyozása mellett bevezették az ellenjegyzés intézményét is, amely a király végrehajtásbeli jogosultságainak polgári kor igényelte kontrollja volt. A reform első lépés volt a dinasztia és állam szétválasztása terén. A végrehajtó hatalom - addig érvényesülő - túlsúlyának megszüntetése érdekében testületi ellenőrző szerepet kapott a végrehajtás minden fokozatán tervezett /rendi jellegű/ képviselő testület is. A kormányzati ágak koordinálására létrejött az Államtanács, amely összetétele révén a korábbinál szélesebb bázison nyugodott. A központi kormányrendszer megújítása felvetette a helyi igazgatás reformjának igényét is. Ez az egész országot érintően ebben az időszak-

ban nem sikerült; a megvalósult városi reform azonban a polgárság térnyerésének és sajátos politikai szerveződésének jellegadó intézkedésévé vált.

A városok, amelyek a porosz társadalom fejlődésének ipari és kereskedelmi bázisát alkották, az abszolutista időszak alatt a feudális állam igazgatása alatt álltak. Az önkormányzat terén a korábban szerzett kiváltságaik nagy részét elvesztették, a testületi önjelölés is kérdésessé vált a gyakorlatban érvényesülő intenzív állami felügyeleti és ellenőrzési jog miatt. Az egykor virágzó középkori városok az abszolutizmus adóbevételei forrásává váltak. Stein régiesen hangoztatott felfogása volt, hogy a polgárok öntevékenységének felszabadítása, önkormányzatának elismerése általános emberiség szempontokon túl állami érdek is egyben. A magyar reformerek által is vallott nézete: "a szabad község a politikai szabadság alapvető létformája". Híres programjában, a "Nassau emlékiratban", amelyet 1807. júniusában készített, a belső reformok során újjászervezett központi hatóságok mellett szükségesnek tartotta a helyi önkormányzat bevezetését is. A reformkoncepció eleve kompromisszumos jellegét állító felfogásokkal ellentétben hangsúlyoznunk kell, hogy Stein eredeti elképzelése szerint az önkormányzatot a kerületekben és a községekben /falvakban/ egyaránt biztosítani kellene. A legelsőbb szervek polgárosítására vonatkozó haladó gondolat csak 1891-ben valósult meg; ekkor vezették be Poroszország egész területén az öngazgatás elemeit hordozó "Landgemeinde-ordnungot". Az 1800-as évek elején a paraszti közösségek gazdasági lehetőségei még nem biztosították a saját igazgatás költségeinek viselését; de az is nyilvánvaló, hogy a rendi társadalom általában idegenkedett a tőle független helyi igazgatás bevezetésétől.

A történeti irodalom a városi dekrétum létrehozását hajlamos kizárólag Steinnek tulajdonítani. Kétségtelen, hogy a fő elgondolás és a bevezetést ösztönző főszerep az övé; mégis illik megemlíteni azok neveit, akik a jogszabály előkészítésében közvetlenül vagy közvetve részt vettek. A reformot sürgetők közé tartozott Altenstein, aki 1807. szeptember 11-én, és Hardenberg, aki egy nappal később juttatott el emlékiratot a királyhoz, a helyi és benne a városi reform bevezetése ügyében. Reformpárti, elméleti "irány"-tanulmányok is születtek: Vincke 1808. március 24-én írt egy dolgozatot az angol önkormányzatról, Brandt 1808. július 15-i röpiratában pedig a königsbergi polgárság soron lévő feladatáról elmélkedett. Frey, a königsbergi rendőrdirektor gyakorlatias szemléletű, terjedelmes összeállítása szintén hatott a városi reform elkészítőire. A rendelet szövegének megalkotásában lényeges szerepe volt Schroetter igazságügy-miniszternek is.

Az előkészítés jelentős mozzanata a Stein és Schroetter által elkészített az 1808. november 9-i belső jelentés volt, amelyet a minisztérium a városi rendelet tervezetének szövegével együtt küldött el a királynak. A jelentés áttekintette

a városok akkori helyzetét; sérelmezte, hogy az 1723-as reform óta működő államszervek /haditanács, az udvari kamara és az általános direktórium/ a városok korábban meglévő önkormányzatát háttérbe szorították, és az egykori városi szabadság helyett állami gyámkodás vált általánossá. A városokban minden önálló kezdeményezést elnyomtak és az egyén szűk körű cselekvési lehetősége az állami akarattól, igényektől függött. A tisztviselői állásokat ellátási nehézségek miatt - kevés kivétellel - a rokkantaknak kellett fenntartani. "A polgároknak sem ismereteik, sem ösztönzésük nem volt a helyi ügyek vitelére, nem rendelkeztek helyben érdekközösséggel. A buzgalom és kedv a nyilvános életre, minden közösségi szellem, minden érzés, amiért a közösség áldozatot hozhat, így elveszett. A polgári jogállást sem tartják már sokan tiszteltreméltónak. A polgárok a várakozásuk ellenére nem kaptak az államtól gondoskodást és így nem lelkesednek az alkotmányért." A jelentés a továbbiakban kíméletlenül kiteregette az eddigi rendszer hiányosságait, és a városi önkormányzat helyreállítását az állam elemi érdekének nyilvánítva határozott intézkedésre szólította fel az uralkodót.

2. A rendelet hatálya, szerkezete, viszonya a francia helyhatósági-szabályozáshoz

Az 1808. november 18-án kibocsátott rendelet területi hatálya az akkori porosz felségterületre, tehát a porosz, sziléziai, pomerániai és brandenburgi provinciákra terjedt ki. Arra a részre tehát, amely éppen iparilag fejletlen, "városszegény" volt. A szabály végrehajtása Königsbergben és Elbingben kezdődött; 1810-ig mindenütt befejeződött.

A 208 §-ból álló rendelet szerkezete a következő:

- I. A városokról általában
 - A/ A városi közösség fogalma
 - B/ A városok /lakosság szám szerinti/ felosztása
 - C/ A város területe
 - D/ A lakosság /polgárok-városlakók/
 - E/ Tiszteletbeli hivatali tevékenység
- II. A városok hatásköre
- III. A városi alkotmány
 - A/ A városi képviselőtestület
 1. Aktív választójog
 2. Passzív választójog
 3. Választási eljárás
 4. A képviselők jogállása
 - B/ A magistrátus
 1. Fizetett és fizetés nélküli tisztviselők
 2. Választási eljárás
 3. Hivatali adó
 4. Bevételek
 - C/ Bizottságok
 - D/ A városi képviselők, a magistrátus és a bizottságok közötti hatásköri elhatárolása

IV. A helyi pénzügyek

A/ Adójog

B/ Költségvetési, háztartási és elszámolási ügyek

V. Az állam felügyeleti joga

VI. Az alapelvek összefoglalása

A rendelkezést kísérő instrukció a végrehajtás konkrét kérdéseiről szólt és útmutatást adott a városi képviselők tevékenységét szabályozó helyi rendelet elkészítéséhez.

A vázlatos ismertetés előtt érdemes kitérni arra a kérdésre, hogy a vizsgált porosz szabályozás átvette-e és ha igen, milyen mértékben az 1789-es francia municipális szabályozás elveit és megoldásait. A francia helyhatósági rendelet magyar fordítását az 1808-as német szabállyal összevetve már a belső szerkezetet tekintve is egyértelmű azonosságokat fedezhetünk fel. A jogalkotás technikai azonosságát igazolja, hogy mindkét szabály melléklete is azonos tárgyban született. A formai megfelelés mellett több történész tartalmi azonosságot is igazolt. Helmut Bock szerint Stein átvette a francia municipális alkotmány elemeit, Friedrich Meinecke is úgy találta, hogy az alapkonceptió francia eredetű. Erick Becker 1941-es munkájában mindkét jogforrást a felvilágosodás eszmevilágából eredezteti. A német történetírás két kiválósága Ranke /1828-ban/ és Gierke /1908-ban/ megjelent munkáikban viszont azt fejtegetik, hogy az önkormányzat szabályozása a régi német történeti fejlődésre épít, gyökerei a hagyományos városi jogokhoz nyúlnak vissza. Ez a felfogás aztán - torzítása révén - ezen a téren is alkalmassá vált egy sajátos, belső, eredeti német fejlődés /túl/-hangsúlyozására. Mindenesetre érdekes, hogy a porosz önkormányzati rendelet akkor született, amikor francia területen már a centralizáció uralkodott. Az is látnivaló, hogy az 1789-es francia szabályozás a nemzeti szuverenitás eszmei alapján állt. Ebből a felfogásból pedig az következett, hogy a helyi szervek szabadsága a városokat nem mint sajátos politikai képződményeket illette, hanem csak mint a nemzet egy része kaptak önállóságot. A francia város akkoriban nem más, mint egy adminisztratív láncszem a nemzet széles tömege és az egységes nemzeti akarat képviselője /a központi kormányzat/ között. A porosz helyi szabályozás a helyi szervek közül a városok belső ügyeit illetően az állammal szemben is önállóságot biztosított, amely másik oldalról nézve természetesen kommunálpolitikai felelősséggel is járt. A központosításra mindig hajló francia szabályozás mellett kézenfekvőnek látszik a szerves fejlődést előtérbe helyező angol megoldás hatásának vizsgálata; úgy gondolom, hogy a porosz szabályozás az angol grófsági rendszer önkormányzati megoldásából is merít. Nem lehet véletlen, hogy a későbbi magyar reformkonceptiók is gyakran hivatkoznak az angol mintára.

A következőkben a rendelet legfontosabb, elvi jellegű rendelkezéseit tekintem át. A szabályozás azon részei érdekelték különösen, amelyek a későbbi hazai önkormányzati rendszerben is fellelhetőek.

3. A városokról-általában

A szabályozás abból indult ki, hogy a városok az államtól elkülönült, önálló testületek, amelyek saját ügyeiket polgáraik által saját igazgatásuk alatt, önállóan végzik. A város nem minden lakosa polgár, hanem csak az, aki a polgárjogot megkapta. A régi gyakorlat szerint csak az lehetett polgár, tehát teljes jogú tagja a városi közösségnek, aki a városban valamilyen polgári foglalkozást űzött. Ezért fordult elő, hogy a tisztviselők, művészek, általában a szellemi foglalkozásúak és az önálló egzisztenciával nem rendelkezők /segédek, napszámosok, cselédek/ nem lehettek teljes jogú tagjai települési közösségüknek. Az 1808-as rendelet a polgárjog megszerzését lényegesen megkönnyítette: mindenki megkaphatta azt, aki feddhetetlen előéletű volt és a városban állandó lakóhellyel rendelkezett. A polgárság a jogok mellett meghatározott kötelezettségekkel is járt; többen ezért nem is törekedtek a megszerzésére.

A polgárjog lehetővé tette azt, hogy a városlakó ipar űzzön és ingatlan tulajdont vásároljon a város területén. A polgárok közül azok, akik a városban ingatlan tulajdonnal rendelkeztek, vagy meghatározott /évi 150-200 tallér/ jövedelmet élveztek, szavazati jogot kaptak, nyilvános városi tisztségre választhatóvá váltak /15. §./.

A rendelet egységessé tette a polgári jogállást; kimondta, hogy a korábbi "nagy és kispolgári" megkülönböztetés megszűnik. A polgárság felvételének lehetősége nyitottá vált minden vallásfelekezet tagja számára /18. §./.

A rendelet következő szakasza külön is hangsúlyozta, hogy "társadalmi állás, születés, vallás .. a polgárjog elnyerésére nincs hatással", sőt megszünteti a házasságon kívül született gyermek hátrányos megkülönböztetését is. Minden polgár kötelessége, hogy "a város szükségleteihez a saját vagyonából a szükséges részt szolgáltatassa és minden városi terhet arányosan viseljen" /26. §./.

A lakosság másik részét a polgárjoggal nem rendelkező városlakók képezték. Ipargyakorlásuk korlátozott volt; a városi képviselőtestület egyedi döntése alapján kaphattak határozott ideig tartó engedélyt; rendkívüli szükség esetén ők is kötelesek voltak a várost fenyegető veszély elhárítására anyagi hozzájárulást adni /40-45. §§./.

A városok felosztásánál a rendelet megszüntette a korábbi megkülönböztetést; a földesurak közvetlen hatósága alá tartozó várostípus és a régebben is önálló jogállású település közötti jogi különbséget a 7. § eltörölte. A városok között a lakosság számától függően tettek különbséget. Nagyvárosi kategóriába az a város került, amelynek lakosság száma a tízezret elérte, a középvárosi jogállást 3500 lakos fölött, kisvárosi minősítést ez alatt adtak /10. §./ Az igazgatás megkönnyítése érdekében elrendelték a városok kerületre osztását és azt is, hogy a legalább 800 lelket számláló ilyen egységeket külön névvel kell ellátni.

4. A városok hatáskörének állami szervektől való elhatárolása

Az önkormányzat legteljesebb elismerése mellett is szükség volt államilag szervezett, országos szintű funkciók megvalósítását biztosító helyi szervekre. Az 1808-as szabályozás bizonytalan, pontatlan ezen a területen. A rendelkezés ugyan deklarálta a városok belső autonómiáját gazdasági, adóügyi, építészeti, egyház-tanügyi területen, mégis meghagyta a korábbi állami rendőri hatóságot. Ezeknek a testületeknek ugyanis korábban "a közösségi ügyek állapota feletti általános gondoskodás" volt a feladatuk, és így hamar összeütközésbe kerültek a feladatuk nagy részét átvevő önkormányzati szervekkel. A hatásköri összeütközés oka az lehetett, hogy az állami rendőrség feladatát, működési területét nem szabályozták és feltehetően többféleképpen képzeltek is el. Stein álláspontja szerint a jövőbeni szabályozásnak a rendőrség mozgásterét korlátoznia kell és erre a testületre csak közbiztonsági feladatokat szabad rábízni. A rendőrség hatásköre tisztázatlan maradt. A rendelet 165. §-a kimondta, hogy a rendőri hatóságokat külön szabályzatok alapján igazgatják, és felsőbb állami irányítás alá kerülnek.

5. A városi képviselőtestület

A város irányító, legfelsőbb önkormányzati szerve a városi képviselőtestület volt. Tagjainak száma már a városnagyságtól függ: kis városokban 24-36, a közepesben 36-60, a nagyban 60-102 között volt. A szabály rendkívül körültekintően rendelkezik arról, hogy a halál, hosszas betegség és üzleti út miatt kiesők, illetve tartósan távol lévők helyett új tagokat kell választani /71. §./ A választás területi alapon, kerületek szerint történt. A rendi csoportok, céhek és testületek korábbi korporációs jellegű delegálási jogát a szabály kifejezetten megszüntette.

A szavazati jog kérdésének vizsgálata a választási rendszer egészére, sőt a politikai viszonyokra nézve is értékelhető szempont lehet. A porosz szabályozás a kor színvonalán állt; cenzusait tekintve a francia megoldáshoz közelített. Nem voltak választók és választhatók:

- a/ akik polgárjoggal nem rendelkeztek,
- b/ a magistratus tagjai, hivatali idejük alatt,
- c/ a nők,
- d/ a város területén saját tulajdonnal nem rendelkező polgárok, vagy azok, akik - nagyvárosban 200, közép- és kisvárosban 150 tallér - évi tiszta jövedelmet nem tudtak igazolni,
- e/ azok a polgárok, akik szavazati jogát bírói ítélet vonta el /78. §./.

A szabályozás lehetővé tette a kézművesek és kereskedők számára a politikai érdekérvényesítést akkor is, ha nem rendelkeztek a városban ingatlan tulajdonjoggal. Rajtuk kívül a nem önálló /napszámosok, munkások, cselédek/ is élvezhették a választójogot, ha a polgárjogot megkapták és - ami gyakori eset volt - valamilyen ingatlantulajdonnal rendelkeztek a városon belül.

A választás titkos volt; a rendelet a megválaszthatóságra a szavazati jogon túl külön feltételeket nem írt elő. Ez a megoldás is korszerűbb a franciánál és demokratikusabb a kései polgári szabályoknál is. A választási eljárás terén /86. §./ az amerikai senatusi választásra emlékeztető rotációs rendszert dolgoztak ki. Az első választás 3 évig tartó mandátumot adott; ezt követően évenként újraválasztották a bizottság 1/3-át; felfrissítve ezzel a testületet és mentesítve egyúttal a fizetés nélküli képviselők egy részét is. A kerületenként szervezett "jelölő" gyűléseken minden szavazati joggal rendelkező polgár szabadon jelölhetett képviselőt. A listára felkerült jelöltek közül a képviselők titkos, szótöbbségi választással nyerték el állásukat.

A városi képviselő a megválasztással utasítás által nem kötött "korlátlan hatalmat" /108. §./ kapott a közösségi ügyeinek intézésére, jogosult volt minden városi ügyben véleményt nyilvánítani. A képviselők mindamellettt döntési jogukat a testületi üléseken gyakorolták, másokra kötelező erejű szabályokat csak itt hozhattak. A rendelet kötelezte a képviselőket a testületi ülésen való részvételre /113. §./. A városi képviselőtestület maga közül évenként elnököt választott. A rendelet havi egy alkalommal kötelezővé tette a testületi ülést. Szükség esetén ennél többször lehetett, rendkívüli helyzetben pedig terven kívül kellett a képviselőket összehívni. A város vezető testülete elé minden polgár, bármilyen városi ügyben írásban javaslatokat terjeszthetett és észrevételeket nyújthatott be /120. §./. A testületi ülés akkor volt határozatképes, ha a képviselők kétharmada jelen volt. A rendelet nem ismerte a minősített többséget; minden szavazatot egyenlőnek számított. A döntéseket egyszerű szótöbbséggel hozták.

6. A városi magistratus

A város legfontosabb végrehajtó szerve a magistratus /tanács/ volt, amely kollektív testületként a városigazgatás csúcsán állt. A rendelet tehát szakított a történetileg kialakult és a Nyugat-Porosz területen akkor is divatozó "polgármester-alkotmánnyal"; az operatív igazgatást testületre bízta. A tanácsot a képviselőtestület választotta meg; ez a szerv szabott irányt a tevékenységének is.

A város hivatali szervezete, /a magistratus összetétel/ a következő volt /142-144. §§./:

a/ Kisvárosban a végrehajtást egy fizetett polgármester és egy fizetett tanácsos /egyben gondnok/ és 5-6 fizetés nélküli tanácsstag intézte.

b/ A középvárosok fizetett tisztviselői kara a kisvárosokhoz képest egy ügyésszel bővült és szükség esetén 712 tagú "társadalmi" megbízatású polgárból állt.

c/ A nagyvárosok igazgatását a fizetett főpolgármester vezette. Főhivatásként két "tanult" tanácsos, továbbá egy építész, ügyész, gondnok segítette a munkáját. A fizetés nélküli tanácsstagok száma igény szerint 12-15 volt.

A hivatali idő a fizetett hivatalnokok esetén 12 év, az ügyész és építész esetén 6, a többi fizetés nélküli tanácsos esetén 3 év volt. A rendelet 148. §-a hivatalviselés feltételül a 26. életév betöltését, az alaposág, figyelmesség, jogértés általános normáit szabta. Valamennyi tanácstagot a városi ügyek körében alapjártasságot igazoló vizsga letételére kötelezték. Feltehetően a francia szabályozás hatására a porosz rendeletbe is bekerült a hivatalviselési összeférhetetlenség; eszerint aki magistrátusbeli hivatalt visel, annak harmadfokú és ennél közelebbi rokonsága nem lehetett a végrehajtó tanács tagja.

7.-A városok állami felügyelete

Az abszolutista időszak alatti gyámkodás helyett az 1808-as szabályozás szűk állami felügyeletet vezetett be. A polgári államfelfogás szerint az önálló testületek /és ilyen a város is/ belső ügyeibe az állam csak rendkívüli esetekben avatkozhat be. Ennek a felfogásnak a tükré a rendelet 1. §-a amely kimondja, hogy csak a városi statutumok és a magistratusválasztás eredményének jóváhagyása, a gazdasági elszámolások és a lakossági panaszok intézésének /!/ felülvizsgálata tartozik állami hatáskörbe. Az 1830-es új városi rendelet leglényegesebb módosítása éppen a kormány felügyeletének kibővítése lett. A központi kormányzat visszaszerezte a jogot a magistratus tagjainak elmozdítására és a városigazgatás apróbb részletébe is beavatkozott.

8. A városi rendelet - megalkotója későbbi ítélete szerint

Stein 1825 novemberében emlékiratban javasolta Poroszország nyugati részén fekvő városok jogállásának rendezését. Ezen a területen még ismeretlen volt a városi önállóság; a helyi ügyeket a központból kinevezett tisztviselők intézték. A tervezett reform jó alkalmat kínált a korábbi szabályozás tapasztalatainak áttekintésére, a gyakorlat igényelte változtatások számbavételére. Stein szerint az 1808-as szabályozás elérte céljait: növelte a városi polgárok készségét és aktivitását a helyi ügyek eldöntésében, segítette a helyi

közösségi szellem kialakításában. Az igazgatás szakszerűbbé vált, a közös teherviselés segítette az egységesebb városi szemlélet kialakítását. A gyakorlat azonban bebizonyította, hogy a korábbi városi rendeletet több, lényeges ponton revideálni kell.

Az idegenek felvételét ezután a városi polgárok döntésétől kell függővé tenni, továbbá - megfelelő biztosítéként - vagyoni vagy foglalkozási feltételt kell előírni. A közösségnek legyen joga elbírálni azt, hogy a városi polgárjogot kérő idegen erkölcsi és anyagi tekintetben megfelelő-e a kívánt követelményeknek. Gyökeres változtatás történt Stein szemléletében: a söpredéket - mondja - távol kell tartani a várostól. Egyébként az óvatosságra int a várospolgári jogállás adományozásánál, hiszen az új tagok felvétele a város közös tulajdonában lévő erdők, legelők használatának újraosztása miatt sok vitára ad /és nyilván adott/ okot.

Elvi jelentőségű Stein későbbi álláspontja a választásokkal kapcsolatban is. Az osztályok szerinti választásokat ekkor már célszerűbbnek tartotta a kerületi rendszerűnél. Úgy találta, hogy a képzettség, a foglalkozás, az életcél hasonlósága nagyobb egységet teremt, mint a véletlenszerű kerületbeli együttlakás. Korábbi nézeteihez képest jelentős visszalépés az az elképzelés is, amely szerint a választóhatóságot - elválasztva az aktív választójog követelményeitől - szigorúbb feltételekhez kell kötni. A városi képviselőtestületi tagsághoz magasabb vagyoni cenzust, továbbá az írni-olvasni tudás feltételeit tartotta szükségesnek. Igaz, hogy az 1808-as választási elvek a gyakorlatban sem érvényesültek maradéktalanul: az első berlini választásnál 1809 áprilisában a 156 000 lakosból csak 11 000-en vettek részt, és a 102 városi képviselő csaknem kivétel nélkül kereskedő és iparos volt.

A városi tanács és a képviselőtestület viszonyában az előbbi hatáskörének pontos körülírását és jogainak kiterjesztését javasolja. A képviselők közösségének - az indokoltnál nagyobb - jogosítványát az 1808-as idők körülményei magyarázzák. Ekkor - emlékezik Stein - lázas igyekezetünkben minden eszközzel törekedtek a polgárok öntevékenységének felélesztésére. Ezért nem akarták a polgárok képviselővé választását túl sok feltételhez kötni. A gyakorlat viszont bebizonyította, hogy több város vezető testülete összetételénél fogva lényegében alkalmatlan a közösség ügyeinek legfelsőbb szintű eldöntésére. A kivezető út: a hozzáértők testülete /tanács/ jogállásának megerősítése. A hatáskörök újraosztása során a tanács ügydöntő szerepe növekedne, a képviselőtestület ellenőrző funkciói bővülnének.

Az eltelt idő bebizonyította, hogy a városi jogállás fenntartása terhes köteletség. Több, apró település anyagi okokból nem volt képes a városi szervezetét megtartani. Stein javasolta, hogy ezer lakos alatt egyetlen település se kapjon városi jogállást.

Stein módosító javaslatának nagy része szerepel az 1831-es új városi rendeletben. A nagy reformer előre megfogalmazta azokat a megszorításokat, amelyeket azután a konzervatív kormányzat az 1830-as júliusi forradalom utáni félelmében gondolkodás nélkül bevezetett.

Franz Mehring szerint a régi porosz állam pusztulása nem utolsósorban annak köszönhető, hogy nem voltak történelmi értelemben vett városai. Így nem lehet véletlen az, hogy az 1806 utáni újjáépítés egyik eleme az ipari és kereskedelmi bázist jelentő városok reorganizációja volt. A régi jogok visszaállításának követelménye mellett polgárosultabb elképzelések is érvényesültek a kényszerszülte reformmunkálatok során. Stein már korábbi írásaiban is hangoztatta, hogy a "szabad község a politikai szabadság alapja", és jól tudta, hogy az 1808-as újrakezdetéhez kevés a régi jogok helyreállításának ígérete. A városi reform az oktatás, egészségügy és igazgatás autonómiájának biztosításával régi mulasztást pótol, de jelentős lépést tett a polgári önkormányzat kiépítése felé is. A változtatás radikálisabb elemeinek hosszabb távú befogadására azonban a poroszországi viszonyok éretlenek voltak. Az 1808-ban fellelkesült Stein hús év múlva számot vetett a realitásokkal.

Irodalom

III. Frigyes Vilmos von Steinről; Friedrich Meinecke: Das Zeitalter der deutschen Erhebung /1795-1815/ Göttingen 1957. 77. old. A Nassaui Emlékirat kiadása: Freiherr von Stein. Briefe und amtliche Schriften. Beab. Erich Botzenhart neu herausgeben von Walter Hubatsch. Stuttgart 1964. II. kötet 380. old. Az NDK-ban a steini reformokról 1976-ban tartott tudományos emlékülés szemléletét a steini koncepció eleve kompromisszumos felfogása uralja. Preussische Reformen-Wirkungen und Grenzen. Beab. Dr. Heinrich Schell Berlin 1982. Schroetter szerepéről a rendelet szövegezésében lásd Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Stuttgart 1960. I. kötet 173. old.; Hubatsch II/2. kötet 876. old., Ugyancsak Huber 174. old. közli az 1809. november 9-i belső jelentést; A rendelet teljes szövegét a végrehajtásra vonatkozó intimátummal együtt közreadja: Hubatsch II. kötet 947-988. old.; Az 1789-es francia helyhatósági rendelet magyar fordításban: Bevezetés az egyetemes állam- és jogtörténet forrásaiba. /Buzsoá források/ Szerk. Dr. Horváth Pál I. Bp. 1979. 221 skk. old.; A francia és porosz rendeletek hasonlóságáról folytatott vitáról: Preussische Reformen in Helmut Block: Karl Freiherr vom und zum Stein Soziale und nationale Ziele seines preussischen Reformministeriums zur Zeit des napoleonischen Hegemonialsystems. 5-35. old.; E. Becker: Volk und Staat in Lehre und Wirklichkeit, 1941. 8. old.; Meinecke: 85. old.; Huber 174. old.; A városi magistraturáról lásd Hajdu Lajos: A német államszerve-

zet és jog fejlődése a XIX. sz. kezdetétől az egységes Németország megteremtéséig /1866/ tartó időszakban. In.: Egyetemes állam- és jogtörténet /Szerk.: Horváth Pál/ Bp. 1984. 213. old.; Tokody Gyula - Niederhauser Emil: Németország története Bp. 1983. 135.old.; Karl August Eckhardt: Deutsche Rechtsgeschichte. Graz-Köln 1971. 286. old.; Stein 1825 novemberi emlékirata: Denkschrift Stein für Rochtow "Bewerungen über die Städteordnung d.d. 19. Nov. 1808" Hubatsch VI. köt. 913. old.; Az 1809 áprilisi berlini választás eredményeiről. Joachim Streisand: Deutschland 1789-1815 Berlin 1981. 164. old.; A témához kapcsolódó legfontosabb irodalom: Steinbach-Becker: Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland Berlin 1932; A városi reform. In.: Franz Mehring: Tanulmányok a német történelemről. Bp. 1981. 377-385. old.; Ruszoly József: A rendiség és népképviselés között. Tartománygyűlések és választójog a Német Szövetségben /1815-1848/. Miskolc, 1985. /Doktori értekezés, kézirat/; E. Becker: Gemeindliche Selbstverwaltung Berlin 1941.; F. Stier-Somlo: Handbuch des kommunalen Verwaltungsrecht in Preussen. Berlin 1928.; V. Ulmenstein: Die preussische Städteordnung und die französische Communalverfassung Leipzig 1829.