

POLITIKA.

*

ÍRTA

CONCHA GYŐZŐ.

MÁSODIK KÖTET

(ELSŐ FELE)

KÖZIGAZGATÁSTAN.

1905

GRILL KÁROLY KÖNYVKIADÓVÁLLALATA

BUDAPEST, IV., ZÖLDFA-U. 14«

ELŐSZÓ.

A „Nonum prematur in annum” elve akaratlanul érvényesült Politikám közigazgatási részében. Az alkotmánytani kötet megjelenése után egy ideig kíméletet kívánó egészségem, majd később másnemű hivatási kötelességeim gátoltak munkám befejezésében.

Közigazgatástanomnak most is csak egyik felét nyújthatom, amely azonban annak alaptanait és három fontos feladatcsoportját tárgyalja; ezért bocsátom közre. Remélem, a hátralevő közművelődési és szociálpolitikai részt gyorsabban nyújthatom.

Nem szükséges kiemelnem, hogy Közigazgatástanom Alkotmánytanomra támaszkodik, nevezetesen annak végrehajtó hatalmi részére. Hisz a közigazgatás semmi egyéb, mint az alkotmány gyakorlata.

Minden nemzet alkotmánya annyit ér, amennyit közigazgatása megvalósítani bír. Ami az alkotmány kitűzte célból a közigazgatás által valósággá lenni nem tud, az vagy általában utópia, vagy az illető nemzet gyengeségének jele.

Abban a hitben írtam munkámat, hogy századunk teljes kifejlésre juttatja a közigazgatást, neki az empíria, a tapogatózás helyett az emberi közület belső törvényein nyugvó tudományt adva alapul. Az a meggyőződés, hogy a nemzeteket a szocialisztikus kényszerzubbonytól csak az ilyen, az egyetemes emberi eszmétől minden rendű ember irányában egyenlően áthatott, a szabad egyént kiegészítő, vele összeműködő, tevékeny közigazgatás mentheti meg.

IV

Mert a szocialisztikus törekvések is a közigazgatásnak eddig ismeretlen kiterjesztésére irányulnak, mely azonban az egész emberi életet a közhatalom részére foglalná le s az egyén önálló, külön érvényesülésének mit sem hagyna. Ezt megakadályozni csakis a közigazgatásnak az eddiginél teljesebb, de az egyéni szabadságot tisztelő berendezése alkalmas.

Midőn munkámat közrebocsátom, nem mulaszthatom el dr. Bernolák Nándor urnák, egykori kedves tanítványomnak fáradozásáért köszönetemet nyilvánítani, hogy a tárgymutatót összeállítani szíveskedett.

Budapest, 1905 okt. 29-én

Concha Győző.

TARTALOMJEGYZÉK.

BEVEZETÉS.

	Lap
1. §. Alkotmány és közigazgatás.....	1
2. §. A közigazgatás részei.....	4
3. §. A közigazgatás értelme a pozitív jog és a dolog természete szerint.....	5
4. §. A közigazgatást végző alanyok.....	10
5. §. A közigazgatás tagosulásának alapjai	11

I. RÉSZ.

A közigazgatás mint tárgyilagos jelenség.

I. FEJEZET.

A közigazgatás tagosulása.

6. §. A közigazgatás tagosulása a feladatok szerint	22
7. §. A közigazgatás tagosulása a terület szerint.....	32
8. §. A közigazgatás tagosulása a feladatoknak általános (országos, nemzeti) vagy résszerű (municipális, azaz községi) természete szerint.....	48
9. §. A résszerű közigazgatás természete, fajtái, szervezeti különbségei.....	55
10. §. A közigazgatásnak tekintély szerint való hierarchikus fokozata.....	75
11. §. A funkció mozzanataiból folyó tagosulás	81
12. §. A funkció eredménye szerinti tagosulás. (Hatóság, hivatal.).....	85
13. §. A közigazgatás tagosulása a funkció részeinek tartalmi különbsége szerint. (Fogalmi, számtartó, kezelő szak.).....	87
14. §. A közigazgatás tagosulása az egyes funkció helyességének biztosítása érdekében. (Cselekvő és ellenőrző közigazgatás.).....	89
15. §. A közigazgatás tagosulása a funkciót végzők önállósága vagy függősége szempontjából. (Főnök, segéd, tisztviselő, közeg.)	93
16. §. A közigazgatás tagosulása a funkciónak a szuverén akarathoz való viszonya szerint. (Szabályozott, jogi vagy diszkreczionárius, méltányló közigazgatás.)	96
17. §. A közigazgatás tagozata a funkciók írásbeli vagy szóbeli létrejötte szerint. (Bürokratikus és tárgyaló közigazgatás.).....	97

VI

II. FEJEZET.

A közigazgatási funkció.

	Lap
18. §. A közigazgatási funkció és a közigazgatási tény. (Tiszta közigazgatás.)	99
19. §. A közigazgatási funkció egymásutánja, mikéntje, formája. (Közigazgatási eljárás.)	100
20. §. A közigazgatási funkció eredménye. A közigazgatási tény ereje.	105
21. §. A közigazgatási funkció foganatosító része. (Közigazgatási végrehajtás.)	108
22. §. A vitás közigazgatási funkció	111

III. FEJEZET.

A közigazgatási funkció feletti per,

23. §. A közigazgatási kereset	115
24. §. A közigazgatási kereset tárgyalása és eldöntése	121
25. §. A közigazgatási érdekvédelem	124
26. §. A jog uralma s a hatásköri összeütközés	135

II. RÉSZ.

I. FEJEZET.

A közigazgatás mint közegeinek személyes láncolata.

27. §. A hivatali viszony lényege	146
28. §. A hivatali viszonynak társadalmi alapjából folyó különbségei	149
29. §. A hivatali viszony megalapítása	158
30. §. A hivatali viszonyból folyó köteleességek, különösen az engedelmisség	165
31. §. A hivatali fegyelem	181
32. §. A hivatásos tisztség különös viszonyai	189
33. §. A köznek felelőssége tisztviselőiért	193

II. FEJEZET.

A közigazgatás egységes vezetése.

34. §. Központosítás	199
35. §. A funkciók összpontosítása	202
36. §. A feladatok összpontosítása	211
37. §. A központosítás különbségei céljainak és eszközeinek különbségei következtében	218

III. RÉSZ.

A közigazgatástan keletkezése.

38. §. A közigazgatási jog és a közigazgatás tudománya	230
39. §. Az egyes közigazgatási feladatok, mint az állam céljának konkrét nyilatkozásai	252

VII

IV. RÉSZ.

Statisztikai és népmozgalmi igazgatás.

	Lap
40. §. A statisztikai igazgatás	257
41. §. A számlálások és enquete-k	265
42. §. A nép tömegbeli mozgalmának igazgatása	270
43. §. A nép helyi mozgalmának igazgatása	275
44. §. A költözködési szabadság közigazgatási korlátozása	282
45. §. A népszám emelése és csökkentése	291

V. RÉSZ.

Rendőri igazgatás.

I. FEJEZET.

46. §. A közrend és a rendőrség fogalma	307
47. §. A rendőrség fjai	314
48. §. A rendőri működés határai	318
49. §. A rendőri működés különleges eszközei	320
50. §. Magas vagy politikai rendőrség	327

II. FEJEZET.

A politikai rendészet egyes feladatai.

51. §. Csoportosulások és gyülekezetek	333
52. §. Egyesületek	341
53. §. A sajtórendészet	355
54. §. A magánrendészet	371
55. §. A rendőri szervezet	375
56. §. Rendőri kivételes állapot	386

VI. RÉSZ.

Közegészségi igazgatás.

I. FEJEZET.

57. §. A közegészség fogalma és a közegészségi igazgatás alapelve	392
58. §. A közegészség jelentősége és igazgatásának fejlődése	395
59. §. A közegészség ápolása. (Talaj, víz, levegő.)	397
60. §. A közegészség ápolása. (Élelem, lakás, munka.)	405
61. §. Közegészségi rendészet	410
62. §. A gyógyászati ügy	416
63. §. A közegészségügyi személyzet	426

BEVEZETÉS.

1. §. Alkotmány és közigazgatás.

¹ I. Az állam alkotmányában egyfelől az alapirány jelentkezik, a mely felé egy nemzet törekszik, az alapjelleg tükröződik, mely egy nemzetet az emberi eszme felfogása tekintetében megkülönbözteti, másfelől meg az összefüggés, a mely a nemzet-személyiség erői és nyilvánulási módjai, azaz törvényhozó, végrehajtó, irányzó működései és ezek szervei közt van.

Az állam alkotmánya az államcél általános körvonalait és az állam életműködéseinek összefüggését foglalja magában.

Az államcél azonban a valóságban egyes, igen konkrét rész-célokra, feladatokra szakadva létezik, s mint az egész nemzetnek és egyes polgárainak közhatalommal kielégítendő sokféle szükséglete jelentkezik. Honvédelem, jogbiztonság, gazdasági, szellemi jólét, egészség, társadalmi összhang nem egyebek, mint az államcélnek darabjai, a melyeket az államcél eszmei egysége tart össze. Az államcélnek ily konkrét kidomborodása által válik láthatóvá egyszersmind, hogy az állam, vagyis a nemzet a maga országló voltában, mit old meg az emberi eszméből közerővel és mit hagy tagjainak külön egyéni rendelkezése alatt.

Az államcél csak elmosódva mutatkozik az alkotmányban, épp így csak általános körvonalaiban láttatja az állam életnyilvánulásainak összefüggése az alkotmányban életének azt a részét, a mely céljának konkrét megvalósításából áll. Ennek oka abban rejlik, mert e konkrét megvalósítás nagyobb népességű és kiterjedésű államokban bonyolult folyamatokra, számos ember egyberen-

dezésére, különböző eszközökre szorul és mert e konkrét megvalósítás bármily államban is alá van rendelve az állam azon ténykedéseinek és szerveinek, a melyek az állam célja, főéletnyilvánulásai és az egyes konkrét célok elérésének legfőbb szabályai fölött határoznak. Az állam kormányzása, törvényhozása nyilván felsőbbrendű funkciók, mint az államcélznak részletes megvalósítása, másrészt azonban e funkciók szervezete, (a fejedelmi, a törvényhozói, a végrehajtó hatalmi szervezet) egyszerűbb, egyöntetűbb, valamint egyneműbbek a kellékek, melyek e szervek helyes funkcionálására szükségesek, mint az a szervezet és azok a kellékek, melyek az állam cél konkrét megvalósításához szükségesek.

Innét van, hogy az állam alkotmányi törvényeiben, főleg ha írott alkotmánya van, összefoglaló meghatározások találhatók a fejedelmi, a törvényhozó, a kormányzó szervekre, valamint az egyének alapjogaira nézve, melyek a nemzet alapjellegét adják s melyekből az állam céljára következtetünk. Ellenben az állami akaratnak egyes célpontjaira, az egyes állami feladatokra, a kielégítendő szükségletekre, az állami működések azon részeire, melyek e feladatokat végleg megoldják, legfeljebb annyiban terjeszkednek ki az alkotmányi törvények, a mennyiben azok a főfunkciók hatályára döntő fontosságúak. így p. o. alaptörvények határozhatják meg, hogy a polgári és katonai, a bírói és közigazgatási hivatalok össze nem férnek. Innét van, hogy a tudomány is akár írott, akár nem írott alkotmányokkal foglalkozik, kizárja a maga vizsgálatai köréből mindazt, a mi az államcél egyes részeinek, a benne rejlő egyes feladatoknak konkrét megvalósítására s azokra a részletes teendők, berendezések, szervekre vonatkozik, a melyeket e konkrét megvalósítás kíván.

II. Mivel azonban a nemzetek léte, vagy nem léte ereje, vagy gyöngesége függ attól, mennyiben valósul céljuk a maga konkrét részleteiben, vagyis mennyiben elégítenek ki a nemzeti és az egyéni közszükségletek, mennyiben helyesek a legrészletesebb, végső funkciók e cél elérésére, mennyiben megfelelőek e funkciók szervei, valamint a hozzájuk szükséges tárgyi berendezések: ezek természete, egybefüggése sem bízható taláalomra. Az állam életműködéseinek és szervezetének utóbbi részei ennél fogva vizsgálat és megismerés céljából az állam alkotmányától elkülönítve külön tudományban, a közigazgatásban, a közszolgáltatások tanában tárgyalatnak.

Ily külön tárgyalás az államnak ez életjelenségeire nézve egészen jogosult, ha szem elől nem tévesztetik, hogy 1. az egyes konkrét állami feladatok, mint p. o. az államjövendelmek, a közrend, a közegészség, közműveltség, közgazdasági jólét biztosítása egy czélnak részei, az államczélnak darabjai, hogy 2. a működések, melyek e feladatok valóstítása végett kifejtetnek, e működések végzői és dologi eszközei irányításukat a nemzetnek legfőbb országoló szerveitől, éltető erejüket a nemzetnek egyes polgáraiban levő vagyoni és erkölcsi tőkájéből szívják.

Vagyis a közigazgatás nem ellentéte az alkotmánynak, hanem része, nem mellette, hanem benne van, A közigazgatás az alkotmánynak épp oly tényezője, mint a király, a parlament, a kormány, csak hogy nem mellettük, de alattuk áll.

De mivel az államot nem bírjuk egyszerre elgondolni részeinek egységében is és részeire váltan is, ezért vizsgáljuk először alkotmányában mint lelki egészet, közigazgatásában pedig, mint egyes külön feladatok sorozatát és mint azt a részszerű munkásságot, a mely e feladatokat az országolás legfőbb irányító, szabályt alkotó ténykedéseitől vezetve a véges valóságban megoldja, a nemzet és az egyes szükségleteit szolgálja (administrálja).

A közigazgatás e szerint, ha a részletesen nem körvonalozható államczéltől eltekintünk, 1. igen különböző feladatok pusztá összessége.

De a közigazgatás egyszersmind a legrészletesebb, konkrétobb foglalkozás egyes személyekkel, helyekkel, dolgokkal. A közigazgatás e szerint 2. működés.

Végül e működést meghatározott személyek^ meghatározott pénzbeli és dologi eszközökkel fejthetik ki, utóbbi szempontból a közigazgatás 3. szervezet.

A közigazgatás tehát az az állami működés, a melylyel egy nemzet közfadatai, közszükségei végett, ezeknek egyes, konkrét eseteiben, cselekvőleg foglalkozik.

A közigazgatás a nemzet egyes esetekben! tevékenysége közszükségeinek kielégítése végett.

De nemcsak a megismerés, a felfogás nehézsége miatt kivan a közigazgatás külön tudományos tárgyalást.

Az egyes állami feladatoknak (pénzügy, rendészet, közgazdasági politika stb.) változhatatlan törvényektől függő belső természete van. A közigazgatási működésnek, a közszükségelemek kielégítésének kellő

egymásutánja, a hozzá szükséges személyek minősége egészen más követelményeket támaszt, mint a melyek a nemzetnek egészbeni, alkotmányi összefüggésénél jelentkeznek. Mindezeknél fogva a közigazgatás a maga saját életelvei szerint működő nagy jelenség kört alkot, mint külön erő érvényesül, sőt esetleg az alkotmány alapirányára is módosítólag hat, a mit úgy fejezünk ki, hogy az alkotmányban kifejezett nagy elvek a gyakorlatban *teljesen nem* érvényesülnek, az életbe nem mennek át.

A közigazgatásnak e külön életelve, esetleg az alkotmány elveivel való ellenkezése, az illetők gonosz szándéka nélkül is, a tényleges viszonyoknak megmásíthatatlan, szorosan kimért természetéből következik, a mely előtt a nemzetnek s országló erejének is meg kell hajolnia.

2. §. A közigazgatás részei.

A közigazgatás ezek szerint először is a legapróbb részletekig előre átgondolt (p. o. községi illetőség, adókötelezettség, ipar-engedély) vagy ily részletesen előre nem szabályozható, esetről-esetre eldöntendő közfeladatoknak (p. o. árvíz elleni védelem teendői, a közlekedés rendje egy városban nagy embertömegek egybegyülése alkalmával) összessége, másodsor konkrét munkásság az ekként részletezett feladatoknak teljes megoldására, végül a személyek és dolgok egybeszerkesztése e munkásságra, azaz szervezet lévén, az állami működésnek és szervezetnek az a része, a mely a legapróbb részletekig körvonalozott közfeladatoknak teljes megoldásában, a közszükségletek végleges kielégítésében áll.

A közigazgatásban 1. a feladatok, 2. a működés (funkció), 3. a személyekből és dolgokból álló szervezet tehát azok az alap-tényezők, a melyek szoros kölcsönhatással egymásra teszik a közigazgatás életét.

Egészen elhibázott e tényezőknek skolasztikus elválasztása alaki- és anyagiakra.

Nevezetesen mintha a feladatok körülírása (az államjövendők forrásainak, iskolák tantervének meghatározása) valami belső, anyagi, ellenben a hatáskörök, a személyzeti viszonyok, minősültség, hivatalos kötelesség, az anyag- és értékkezelés, a közigazgatási működések egymásutánja (eljárás) valami külső, alaki lenne.

A közigazgatásnak mind a három tényezője (feladat, funkció, személyek és dolgok) úgy áthatják egymást, hogy gondolati, teljes elkülö-

nítésök sem lehetségesek mindig, mert a feladatok és működések (funkciók) alakítólag hatnak a szervezetre is, másrészt dolgok előteremtése, fenntartása maga külön feladattá (pénz, anyagkezelés) válik, végül a feladat és funkció, mivel a feladat néha előre körvonalozhatlan, gyakran úgy összeolvadnak, hogy elválasztásuk lehetetlen (horivédelem, rendőriigazgatás).

A közigazgatásnak természetes tagozódása, felosztása e szerint egyedül az, a mely ez alaptényezőknél a feladatok, a működések és a szervezet természetéből indul ki, de mivel a közigazgatás látható egységét a szervezeti és működési elvek bizonyos fokú közössége szüli, ellenben a feladatok különbsége (hónvédelmi, pénzügyi, oktatási közigazgatás) külsőleg nagyon is szétválasztja, ezért természetes, ha a közigazgatási funkció és a szervezet az egyes feladatok előtt tárgyaltnak.

3. §. A közigazgatás értelme a pozitív jog és a dolog természetére szerint.

I. A közigazgatásnak iménti értelmezése szerint a közigazgatás köre egyező az összes állami működések körével, a mennyiben azoknak legrészletesebb végzéséről, a feladatoknak legapróbb részleteikben való gyakorlati megoldásáról, a közszükségleteknek konkrét kielégítéséről van szó.

Ez által elmosódik az a gyakorlati életben oly nagy fontosságú különbség, mely a közigazgatás és más állami működések, különösen az igazságszolgáltatás közt tétetik.

A mi e nehézségeket illeti, azok a tudományra nézve nem léteznek. Maga a gyakorlati élet pedig működése közben kellő világot nyer a tudomány meghatározásai által s az állami működések valódi természetét nem külső, sablonszerű jelei, hanem belső volta szerint bírja megkülönböztetni.

Hogy az összes, legmagasabb állami működésekben is van közigazgatás, a fejedelmi, a törvényhozó működések valóságos lefolyása igazolja.

A fejedelmi működéseknek a valóságban véghezvitele: a parlament összehívása, elnapolása, a szentesítés, a kegyelmezés, a külügyi vezetés, a hadsereg fölötti főparancsnokság, stb., nem oly egyszerű mint a hogy e tények, hatályuk és bevégzett alakokban jelentkeznek, hanem különböző személyeknek segédkező egyes tényeit, különböző dologi berendezéseket kivan. A kabineti

irodák, a minisztériumoknak a fejedelmi tények előkészítésére szolgáló berendezései teszik a fejedelmi közigazgatás szervezetét s végzik a fejedelmi közigazgatást; hasonló jellege van az egész udvartartásnak, a mely, ha az állam patrimonialis jellegét elvesztette, állami berendezés a fejedelmi funkciók megkönnyítésére s alapjában az államcél egy részének, az állam egyik feladatának épp oly megvalósítása, mint a hadsereg felszereléséről, elhelyezéséről, élelmezéséről, a diplomáciai képviselők vagy miniszterek reprezentációs költségeiről való gondoskodás.

Hasonlóképen válnak közigazgatásiakká konkrét, legrészletesebb megvalósulásuk folyamában a törvényhozási működések. E részben megkülönböztethetni 1. a közjogi közigazgatást, a mely a polgárok közjogainak megállapításával és nyilvántartásával (választó lajstromok), közjogaik érvényesítésének lehető, tételével (választási, esetleg szavazási eljárás) foglalkozik; 2. a törvényjavaslat készítő, kodifikáló közigazgatást (államtanács, kodifikáló bizottság, szaktanácskozományok); 3. a törvényhozás közigazgatását, mely a tanácskozások, szavazások lehetővé tételében áll.

Mіндеzen működéseknek meglehetnek a szabályai megtételők azonban valami lényegesen újat: foglal magában és csak segítője, illetőleg befejezője az állam törvényhozási; működésének. A törvényjavaslat készítő, különösen pedig a törvényhozói közigazgatás ugyanis azon egyes cselekvényeket, egyes intézkedéseket jelenti, a melyek célja a legfőbb állami akaratnak lépésről-lépésre indítványok, szavazások útján kifejezése, szerkesztése. Az elnök jegyzőivel, alárendelt egyéb tisztviselőivel, az egyes bizottságok és a törvényhozás tagjai különböző ténykedéseikkel egyenként ennek a feladatnak szolgálnak, a mely egy törvényjavaslatnak vagy más tárgyra vonatkozó határozatnak elfogadásával, illetőleg elvetésével van megoldva. A míg a közigazgatás más államfeladatoknál a törvény végrehajtójaként, vagy törvény hiányában az államcélnek esetről-esetre valószínűsítőjeként jelentkezik, addig a törvényhozó feladat megoldása lehetetlen a javaslat készítést, a tanácskozást irányító közigazgatásnak megelőző ténykedése nélkül.

A törvényalkotó működésnek közigazgatási működésnek való minősítése első tekintetre visszatetsző, de könnyen érthető, ha a törvényhozásban a kész akaratot, annak hatályát és az akarat létrejöttét, formálását megkülönböztetjük.

A kész, kiformált legfőbb akarat: a törvény és ennek hatálya a nemzetszemélyiség föltétlen akaratelhatározásának megnyilatkozása, melyet nem köt se külállamnak, se a nemzetnek előbbi akarata, előbbi törvénye; örök törvények nincsenek.

Ellenben ennek az akarat elhatározásnak létrehozása, a törvény kimunkálása, szerkesztése, a parlamenti tagoknak összeműködése e feladat megoldására, névszerint a tervezett akarat helyes kifejezésére, szabatosítására alaptörvény jelentőségével bíró házszabályok által megkötött cselekvés, közigazgatás.

A törvényhozásnak nem lefokozása, ha törvényalkotó működését, akarat elhatározása előtti tanakodását közigazgatásnak minősítjük, mért az a közigazgatási működés, a mely a javaslatok tárgyalásában, a tagok szólása, indítványozása és szavazásában rejlik, mert ez a tanakodás csak előkészítője a törvényhozó szerv uralkodó, szuverén működésének, mely a legfőbb nemzeti akarat elhatározásában áll.

Az államnak bonyolult, részben organikus, részben személyi természete teszi érthetővé a törvényhozási folyamatnak, valamint az alkotmányra legfontosabb ténykedéseknek, minők a képviselőválasztáskor a szavazás, a választó lajstrom elkészítése, közigazgatási jellegét. Az állam és szervei, valamint egyes, ezen szerveket alkotó polgárai között organikus, az az élő erő tartja fenn az «összefüggést, a mely véghezviszi, hogy az egész, a fensőbb erő mint cél vezesse az egyes részeket, az alsóbb elemeket, de viszont az alsóbb elemek, a részek is céljá, vezetőkké lesznek, melyektől az egész függ. A közjogi közigazgatáson, a közjogok konkrét helyes megállapításán, a választási eljárás helyességén, lelkiismeretességén múlik az egész alkotmány valósága.

Hogy a hadseregnek nemcsak elhelyezése, élelmezése, fõlszerelése, hanem kiképzése, műveletei, az egyes csaták, hogy a diplomácia egyezkedései, puhatolózásai, hivatalos ebédéi és estélyei is közigazgatási ténykedések, mert egyes állami feladatoknak konkrét megoldására törekednek, mindenestre könnyebben átláthatni, mint a parlamenti tanácskozásoknak közigazgatási jellegét. A hadi és diplomáciai ténykedéseket közigazgatásiaknak tekinteni csak azért visszatetsző, mert p. o. a községi elöljáróság, a szolgabíró közigazgatási tényeinek eredménye és a hadsereg, a diplomácia tényeinek eredménye között nincs semmi arány, továbbá, mert oly különbözök a feladatok, melyekre e ténykedések vonatkoznak s annyira eltérök

külsőleg a ténykedések, hogy egészen eltakarják közös belső magvukat: az állami feladatot s a valósítására irányuló konkrét állami akaratot.

II. A jogszolgáltatásnak beléolvasztása a közigazgatásba szintén természetes, mihelyest a közigazgatás az állami feladatok részletekben való megoldásának, a közszükségletek konkrét kielégítésének tekintetik. Ez összeolvasztás ellenkezni látszik az alkotmánytannak (I. köt. 495-502. 1.) azzal a tételével, a mely a konkrét cselekvést annak felülbírálatától, vagyis a közigazgatást és bíraskodást egymástól elválasztotta.

Ámde bíraskodás és jogszolgáltatás nem azonos fogalmak.

A bíraskodás még csak általános lelki műveletet, az ítéles műveletét, a jogszolgáltatás ellenben nemcsak ezt jelenti, hanem azt is, hogy e művelet a jog szabályai szerint, sőt a jog kiszolgáltatása, a kiegyenlítő igazságosság végett fog történni. Az állítani célzott híd tervét, Sophocles vagy Euripides színműveit megítélő szakértő is bíraskodik, de nem a jog szabályai szerint s nem a jog kiszolgáltatása végett.

Az ellenkezőnek látszó két eredmény oka továbbá abban van, hogy az alkotmánytanban a megállapítás az államszemélyiség lelki élet nyilvánulásainak egymásutánjára, vagyis az állami akarat folyamatáriai részeire, mozzanataira s e részek összefüggésére vonatkozik tekintet nélkül a czélokra, a feladatokra, melyeket az akarat megvalósítani kíván. Az alkotmánytanban az államczél csak általánosságban és csak annak meghatározása végett vonatik be a vizsgálat körébe, mi tartozik az állami szuverenitás, mi az, egyén uralma alá.

Ellenkezőleg a közigazgatásban az államczél részleteinek, vagyis az egyes állami feladatoknak legkonkrétebb megvalósítása szempontjából tekinti az államot és az állami akaratot már csak abban a stádiumában vonja be tárgyalási körébe, a midőn ez akarat a legkonkrétebb egyes feladattal áll szemben. A közigazgatásban az akarat előbbi stádiumait, valamint az államczélt s a szuverén hatalom határait az egyének és a nem országló emberi közületek irányában az alkotmánytan által megoldottnak veszi, s így természetes ha a konkrét feladatok álláspontjára helyezkedve a bíraskodást is a közigazgatás körébe sorolja. A bíraskodás ugyanis szintén az államczélnek egyik részét, az egyik állami feladatot oldja meg, a nemzeti és egyéni szükségletek egyikének, nevezetesen az igazságosság szükségletének tesz eleget, s így nyilván az alá a főszezpont aláesik, amely

a közigazgatásban uralkodó. A nemzeti lét fenntartása, hatalmának emelése a hadsereg, a diplomácia által, lehetőségessé tétele gazdasági oldalról a pénzügyigazgatás útján, a polgárok gazdasági jólétének, a közegészségének, közművelődésének biztosítása a többi közigazgatás útján mindannyian csak úgy nemzeti és egyéni szükségleteknek tesznek eleget, mint a bíraskodás, midőn ez a jog kiszolgáltatása által az embernek igazságosság utáni vágyát, szükségletét kielégíti.

A jogszolgáltatás szintén része tehát a közigazgatásnak, mert működése eredményével, az igazságosság szükségletének kielégítésével csak úgy belécsik a közfeladatok megoldásának keretébe, mint a közigazgatás többi ágai.

Annyira megszokta azonban a közfelfogás a bíraskodást mint funkciót, s annak egyik legfontosabb eredményét a jog biztosítását, vagyis a jogszolgáltatást azonosítani, hogy a kettőnek különbségére utalni, s ezzel együtt a közigazgatásnak a fennebbiekben foglalt általánosítását igazolni szükséges.

A gyakorlati közfelfogás és a gyakorlati élet ily különböztetéseket nem téve, a közigazgatás keretét természetesen szűkebbre szabja. Mindenekelőtt azoknak a szerveknek működésére szorítja, a melyek csak közigazgatási funkciókra hivatottak, minélfogva a fejedelmi, törvényhozói funkciókkal együttjáró közigazgatási ténykedéseket onnét kizárja.

Továbbá a kizárólag közigazgatási funkciókra hivatott szervezetben is lényeges különbséget találva a jogszolgáltatásra és a többi feladatok szolgálatára. hivatott szervek jogállása között, tekintetbe véve ezenkívül, hogy a bírói szervek feladata a jog alkalmazása mások tényeire, a nem bíróiaké pedig új tényeknek, valamely eredménynek létrehozása akár az egyes polgárnak, akár a köznek érdekében, a melynél a jogalkalmazás és magyarázat nem az egyedüli szempont: a közigazgatás alatt csak az utóbbi állami feladatoknak legrészletesebb megoldását érti.

Így keletkezik a közigazgatás fogalma a pozitív jogban. Alatta csak azoknak a feladatoknak legrészletesebb megoldása értetik, a melyeknél a jogvédelem nem a főczél s a mely megoldás külön erre szolgáló, más államhatalmat nem gyakorló szervezet által történik. Sőt a közfelfogás már a hadsereg működését, sem bírja a közigazgatás fogalma alá vonni, bár annak működése a rendőriével szembe-tűnően rokon. Hasonlóképen a pénzügy, az oktatásügy stb. igazgatását alapján különbözőnek veszi az általános belügyi igazgatástól.

4. §. A közigazgatást végző alanyok.

Valamely emberi ténykedést pozitív jogi értelemben első sorban az minősít közigazgatássá, hogy általa az állam, a köz céljának valamely része a legrészletesebb módon megvalósíttatik, az egyesekre nem bízott emberi szükséglet kielégíttetik, másodsorban az, hogy a ténykedést az államnak, a közhatalomnak oly különös szervei végzik, a melyek fejedelmi, törvényhozói, kormányzói (miniszteri) ténykedésekre nem jogosultak.

Az államcél s a külön szervezet által ekként eléggé meghatározottaknak látszanak a közigazgatás végzői, alanyai.

Mégis annak következtében, hogy az egyénben s a különböző társadalmi tagozatokban is él az egyetemes emberinek és a nemzeti- nek érzete, továbbá mivel az egyének, valamint az egyéncsoportok, a felekezetek, rendek és osztályok szükségleteinek kielégítése, érdekeik előmozdítása adott; körülmények között; az államcél elérésére is szükséges, támadnak a közigazgatásnak egyesekben vagy társadalmi egészekben; a közhatalmi szerveken (országos, vidéki, helyi hatóságok-; és hivatalokon) kívül; álló sajátságos alanyai, névszerint egyes magánosoknak oly gazdasági berendezéseiben, oly alapítványokban és közhatalommal felruházott testületekben, egyletekben vagy társulatokban, a melyek egyenesen valamely állami cél megvalósítására is törekcsenek, s annak érdekében közhatalommal láttatnak el.

Magánosoknak gazdasági berendezései, a minők az erdővédek, a közbiztonság céljait is szolgálják, miért is a közhatalom az ily magán-erdővédeket bizonyos föltételek mellett bizonyos közhatalmi jogokkal ruházza föl.

Az alapítványok, melyek állami vagy ilyenekkel rokoncélokra tétetnek, soká pótolják magát az állami közigazgatást, majd megkönnyítik, kiegészítik olyan téren, a hova lépni az államnak ereje nincs vagy a hova lépnie nem is szabad. Az állami közigazgatás alanyaivá azonban csak azáltal válnak, hogy a jogrend őket közigazgatási intézeteknek elismeri, esetleg jogi személyiségekké teszi, sőt különös kiváltságokkal ruházza fel az alapítványi vagyont s az alapítvány igazgatási szervezetét.

A társadalmi (egyházi, tudományos, orvosi, iparos) testületek, egyletek, társulatok is csak azáltal válnak a közigazgatás alanyaivá,

hogy az államhatalom őket közjogi kiváltságban részesíti, sőt rájuk az államhatalom bizonyos részét átruházza.

A közjogi kiváltság állhat a magánjogi személyiségnek elismerésében, közterhek alóli mentességben, az alapítványi célú különös állami felügyelet útján való biztosításában. A közhatalom átruházása állhat valamely közjognak p. o. a pénzjegyforgalom, a közlekedési utak létesítésének átengedésében, az iskolafentartó-testületek bizonyítványainak elismerésében, egyházaknak, társulatoknak, hatósági jogokkal, különösen bírói avagy csak rendőri hatalommal való felruházásában. Stein Lőrincz felfogása, hogy minden egyes társulat, a mely az államcélú valamely részére törekszik, már ezáltal és számos egyéneket egybefoglaló szervezete által a közigazgatás alanyává lesz, elmossa a magán-, a társadalmi élet és az országgló nemzeti élet között a határvonalat.

5. §. A közigazgatás tagosulásának alapjai.

A közigazgatási működés a legkülönbözőbb, egyes feladatokból álló államcélú csak számtalan egyes egyén segítségével s mindenemű anyagi, külső eszközöknek (épületek, szerszámok, pénz; ruházat, fegyverzet; anyagok) felhasználásával és az embereknek a területen való eloszlása szerint oldhatja meg a konkrét valóságban.

Ebből önként következik, hogy mindezeknek a feladatoknak, a személyeknek, a külső eszközöknek, valamint a közigazgatási működésnek egymáshoz, valamint az emberek területi eloszlásához szorosan meghatározott viszonyba, összefüggésbe kell kerülniök, a mely összefüggést a közigazgatás egyik tényezője sem változtathatja meg önkényesen a többire való tekintet nélkül.

A közigazgatás ezen alkotórészeinek ebből a viszonyából egymáshoz ered a közigazgatás rendje, az egyes tényezőknek egymás irányában való érvényrejutása szerint a közigazgatás tagolt-sága, szervezete.

A közigazgatás rendjét és tagoltságát végső sorban természetesen az alkotmány rendje és tagoltsága határozza meg, ha azonban a közigazgatás külön természetébe be akarunk pillantani, egyideig el kell vonatkozni a közigazgatásnak ettől az alkotmányi kapcsolatától s úgy vizsgálni, a mint saját tényezőinek s különleges céljának hatalma alatt áll, annál is inkább, mert nincs alkotmány, vagyis nincs szuverén hatalom, a mely a közigazgatásnak

természetes életfeltételeiből eredő szervezetét, funkcióit, s az emberi eszme követelményeiből származó feladatait sikerrel ignorálhatná vagy azokat erőhatalommal megváltoztathatná.

Az alkotmányok sorsa a közigazgatásban dől el, ezen múlik, hogy az alkotmányban nyilvánuló erők, törekvések, valóságos gyakorlati eredményre juthatnak-e?

A közigazgatás megértéséhez nélkülözhetlen az előzetes szemle az okok, a tényezők fölött, a melyek a közigazgatást tagolják, részekre bontják.

a) A közigazgatás tagosulásának első oka, alapja minden államban, legyen kicsi vagy nagy, *a feladatok különbsége*. A hadi, a pénzügyi, a közgazdasági, jogi, a rendőri feladatok még oly államokban is, melyek a helyi szomszédság területén, egy város határán túl nem mennek, csak úgy külön szervezetet és dologi berendezéseket kívannak, mint a föld területének jelentékeny részét elfoglaló országok, birodalmak.

b) A tagosulás második oka *a területben*, ennek nagyságában vagy kicsinységében, a rajta élő nemzet tagjainak számában és területi eloszlásában rejlik; de a terület csak a feladatok után esik latba, mert a kis államokban a területnek alig van tagozó ereje, ellenben a feladatok különbsége a legkisebb államokban is külön szervezetet, különböző funkciókat, ezeknek sajátos módjait hozza létre.

c) A közigazgatás tagosulásának harmadik oka *a feladatoknak, szükségleteknek általános*, az állam minden tagját kivétel nélkül és egyformán *vagy* első sorban csak a tagok egy részét érintő, *részszerű természetében rejlik* s a közigazgatásnak általános vagy részszerű tagozatait eredményezi.

d) A negyedik ok, a mely a tagosulást előidézi s az alsó és felső közigazgatási szervezetet létrehozza *az egyes közigazgatási szervezetnek egymás alá és fölé rendelése, az egyféle funkciót végző szervek tekintélyének különböző fokozata*.

A közigazgatásnak ily tagosulására ismét csak nagyobb államban van szükség, a hol azon egy feladat (p. o. ipargondozás, szegényügy, jogszolgáltatás) megoldására több egyforma hatáskörű szerv (hatóság vagy hivatal) létezik. Mentül nagyobb egy állam területe, rendszerint annál nagyobb lesz a népesség is, de kis államnak is oly nagy lehet a népessége, hogy azon egy feladat megoldása több egyforma hatáskörű és önálló szervet kíván. Vagyis az alá és fölé rendelés a közigazgatás szempontjából, nem pedig csak a kor-

mányzatéból történik, mert ez természetesen fölötté áll a közigazgatásnak. (L. I. köt. 502-506. 1.) Ily egyenlő feladatú és önálló szerv a legkisebb területű, de igen népes államokban is több lehet s velők beáll a közigazgatási fokozat. A közigazgatás szerveinek alá és fölé rendelése tehát sokaságukból, nem a területi viszonyokból ered és megkülönböztetendő úgy a kormányzat, valamint az egyes közhivatalnokoknak egymás iránti alárendelésétől ugyanazon hivatalon belül. (Főnök, segédek.)

A közigazgatás tagosulásának ötödik oka a *közigazgatási funkciók különböző természete*.

Közigazgatási funkció alatt azt az értelmi, érzelmi, gazdasági, erkölcsi és fizikai erő kifejtést értjük, a mely a közfeladatoknak legkonkrétebb megoldása érdekében történik. A közigazgatási funkció ez értelemben a végrehajtásnak sem szabályalkotó, sem szerző, sem utalványozó mozzanatait nem jelenti.

A közigazgatási funkció eszes lények erő kifejtése lévén, benne az emberi cselekedeteknek összes lelki elemei meg lesznek s eredményük közigazgatási ténynek, aktusnak nevezetetik.

α) A közigazgatási tény megelőző lelki folyamatok, vagyis a közigazgatási működés mozzanatai szerint a közigazgatás *véleményező, határozó, foganatosító tagozatokra, hivatalokra válik*.

β) Ahoz képest, a mint e mozzanatok egymástól elválaszthatók vagy elválaszthatlanok, alakulnak e hivatalok egy emberből *egyed-hivatal*) vagy több egyenlő jogú társak testületéből (*kollegiális hivatal*).

A közigazgatási funkció parancsoló vagy tiltó akaratnyilvánításban hatóság gyakorlásban, a francia közigazgatási jog szerint *acte de puissance*-ban) állhat, de lehet merőben kezelő, gondozó, javakat közlő, szolgáló, vagy akár a jogi forgalom érdekében akaratnyilvánító, íe mindig parancsoló vagy tiltó hatóság nélkül. (*Acte de gestion*.)

γ) A közigazgató tevékenységnek e formai eredménye szerint a közigazgatás hatóságokra (rendőrkapitány[^]- árvaszék) és (tárgyi értelemben) hivatalokra (könyvtár, posta, zálogház) oszlik.

δ) Ha az egyes feladatoknak csak legáltalánosabb tartalmát nézzük, s azok különös, sajátos természetét mellőzzük, így nem tekintünk a pénzügyi, a rendőri, az oktatási, a közlekedési igazgatásnak éppen arra a tartalmára, a mely őket egymástól megkülönbözteti, a közigazgatási funkció, 1. *célhatározó, szokott nevén fogalmazó*, 2. értéket vagy anyagot *számtartó*, (raktáros, pénztáros) 3. *kezelő* (lajstromozó, kiadó) lehet.

ε) A funkció különös tartalmától (vajjon ipari, egészségi, út vagy vallásügyi-e?) egészen elvonatkozva, s annak csak irányát nézve, a közigazgatásban *cselekvő, aktív* (intéző, utalványozó, igazgató) és *ellenőrző* (főispán, számvevő) vagy *cselekvő, aktív és vitás, peres* funkciók, esetleg ezek végett külön szervezetek keletkeznek.

A közigazgatási működés emberi cselekvés által menvén végbe, épp úgy, mint az emberi cselekedet vagy több egyes ténynek természetes, változhatlan sorozatából áll vagy egyetlen egy tény által keletkezik. A szóbeli becsületsértés egy ténynyel el van követve, ellenben a dynamitrobbantás különböző tények természetes sorozatának végén következik be, különböző utánjárást tesz föl.

η) A közigazgatási működés, ha egy közigazgatási tényhez, aktushoz, több előző ténynek megtétele szükséges, a melynél különböző személyeknek előre meghatározott közreműködése szükséges, (valamely község földjeinek tagosítása, ipartelep engedélyezése, s tisztviselő választás) eljárásá válik s a közigazgatásnak az a tagozata keletkezik, melyet *tárgyaló közigazgatásnak, összetett közigazgatási eljárásnak* nevezünk, szemben az *egyszerű, irodai (bürokratikus)* közigazgatással. Utóbbi oly közigazgatási működést jelent, a mely jogilag fontos tények sorozata nélkül, s legtöbbször a közigazgatási szervektől különböző személyek minden közreműködése nélkül egyetlen tényből áll s ezt a közigazgatási szerv az irodájában egyedül maga hozza létre. A tárgyaló és az egyszerű (bürokratikus) közigazgatás, a közigazgatásnak bizonyára más értelemben a tagozata, mint az amely a feladatokból, a területből stb. keletkezik, névszerint nem szüli a, közigazgatási szervezetnek különbségét, hanem a közigazgatási funkció keletkezésének módjára, az egyes funkcióhoz szükséges lelki mozzanatok belső rendjére vonatkozik s ez az oka, hogy rendszerint a közigazgatási szervezettől elkülönítve, a *közigazgatási eljárás* neve alatt tárgyalatik.

Világos azonban, hogy a véleményező, a határozó és foganatosító, a cselekvő és ellenőrző, a tiszta és peres közigazgatási tagozatok összeműködésében, ha az egy bizonyos közigazgatási tény létrehozása végett szükséges, szintén közigazgatási eljárással van dolgunk, jóllehet e tagozatok nem csak gondolati elkülönítések, hanem reális külön szervezetek. Világos továbbá, hogy az imént említett esetben ezek a különböző közigazgatási tagozatok egyetlen közigazgatási funkciónak szorosan megkülönböztetett részeit hivatvák végezni s egy közigazgatási tény több külön hatás vagy hivatal megelőző tényeinek eredménye.

A tiszti főorvos vagy az egészségügyi bizottság véleménye nélkül p. o. nem szabad határoznia az alispánnak, de ténynyé utóbbinak határozata is esetleg csak a szolgabíró vagy járási orvos ténykedése, szóval önálló tények sorozata által válik. A számvevőségi előkészítés és az utalványozás, az aktív közigazgatás valamely ténye (adókiivetés) s annak a pénzügyi bíróság ítéletével jogilag érvényes megállapítása csak együtt teszik bizonyos konkrét esetben a végleges közigazgatási tény.

Vagyis lehet, hogy a közigazgatási tény gyakran önálló, külön hatóságok működésén megy keresztül s csakis ezek megszabott külön tényeinek összege vagy eredményeként áll elő; de lehet, hogy önálló tények sorozatából áll ugyan a közigazgatási tény, tárgyalásra van szükség az érdekeltekkel, de az önálló tényeket egy hatóság maga hozza létre más hatósági vagy hivatali személyek közreműködése nélkül.

Első esetben a közigazgatási eljárás különböző, önálló hatóságok tényeire szakad szét, a másodikban csak egy hatóságnak önálló tényeiből áll.

Úgy látszik ezek szerint, hogy a legtermészetesebb lenne a közigazgatás részeinek összefüggését a közigazgatási funkcióból, tehát az eljárásból kiindulva megérteni. Ez azonban lehetetlen a közigazgatási feladatok s ebből folyólag, a hatósági és hivatali funkciók teljes különbségénél fogva. Ugyancsak nem engedi ezt a területi viszonyok, a tekintélyi fokozat alakító ereje, melyek mind nem a funkció, nem a cselekvés természetéből következnek, hanem a feladatok, a területi viszonyokból, névszerint a népesség száma és szomszédos eloszlásából, a tekintélyi fokozatok meg az állam, a nemzetszemélyiség oszlatlanságából.

A közigazgatási funkcióból már oly mértékben is nehéz kiindulni, a mint azt a fennebbieken tettük, mert p. o. az egyed-hivatali és testületi tagozatok alakulása nem függ egyedül a funkció, véleményező, határozó, foganatosító mozzanataitól, a tiszta és peres közigazgatási tagozatokban pedig olyannyira szétszakad a közigazgatási funkció, hogy a funkció egységének szemmel tartása csakis igen kis mértékben világosítja föl a közigazgatási jelenségek összefüggését, s gyakorlati szempontból az aktív és a peres közigazgatás bátran a feladatok szerinti tagozatba lenne sorozható, amennyiben a peres a jogvédelemre, az aktív a jogon kívül fekvő más egyéni vagy nemzeti szükséglet kielégítésére törekszik.

c) A funkció viszonya szerint a szuverén akarathoz a közigazgatás vagy törvények, szabályrendeletek konkrét végrehajtása vagy törvény és szabály hiányában az államcélnek egyes esetben valószínűsítése az illető közigazgatási szervnek egyéni belátása szerint első esetben a *közigazgatás szabályozott*, a másodikban *diszkrézionárius*.

Egy-egy közigazgatási tény létrehozása rendkívül sok előmunkálattal tehet szükségessé, melyet csak nagy erőpazarlással végezhetne maga a megtételére hivatott tisztviselő, mert egyes részletek tisztába hozására kisebb értelmiségű és tapasztalatú személyek is alkalmasak, így járulnak az egyedhivatali rendszerben az úgynevezett főnök, a testületben a határozó szerv, a testületi gyűlés tényeinek létrehozásához a különböző segítők.

t) Ebből ered az *önálló főnöki és a segédkező közigazgatás*, továbbá az igazgatásban résztvevő személyeknek *parancsotokra és engedelmeskedőkre, tisztekre és közegekre való* felosztása.

A közigazgatás az intézés, a kezelés, az elrendezés, eligazítás, rendtartás, háztartás műveleteivel rokonképzetet fejez ki, megtoldva azzal, hogy e cselekmények a közfeladatok, közszükségletek érdekében, a köznek hatalmával, történnek.

Lényegét tehát emberi szükségletek tényleges, közvetlen kielégítése képezi oly emberi cselekedetek által, melyek ama szükségletet megszüntetik, illetőleg állandóan fedezik, így a tanítás az iskolában, a büntett megakadályozása, ivóvíz szolgáltatás, a hitelező kielégítése, a külellenség legyőzése döntő csatában.

A fejedelem, a törvényhozó, a kormány működése emberi szükségletet ily közvetlenül, ily ténylegességgel nem elégít ki, tevékenységük nem szolgál egyenesen, csak távolról a nemzet és az egyesek szükségleteinek.

A közigazgatás a közszükségleteknek ily valóságos kielégítése miatt szolgáltatásnak, kiszolgáltatásnak (administratio) is nevezetik, a mennyiben az illető szükség kielégítésének eszközeit szolgáltatja, s a minisztrálás, adminisztrálás kifejezés innét származik. A közigazgatás a nemzetnek vagy az egyes polgárnak szolgáltatásra hivatott.

Így értette a közigazgatást a magyar felfogás is. A jogi, az igazságossági szükséglet kielégítését igazságszolgáltatásnak, törvényszolgáltatásnak nevezik ős idők óta (L. Werbőczy Hármaskönyvének 1565-beli fordít. Előbeszéd XV. cím. – és Pázmány P. Prédikációi 508. 1.) – De a pénzügyi igazgatásra is látjuk a szolgáltatás kitételét alkalmazva. (Régi Magy. Nyelvmélekek. III. 18. – és Nyelv. tört. szótár III. köt. 295.1. – Zsoldos J. Szolgabírói hiv. közrendi, rész. 340. 1.)

Továbbá mivel az ily számos személy részére és közreműködésével véghez menő szolgálat csak bizonyos egymásutánban, azaz bizonyos módon, bizonyos rendben, bizonyos szerrel történhetik a közigazgatási működés lefolyását szer-tartásnak, rendtartás, közrendtartás, perrendtartásnak nevezik. A közigazgatás elnevezés arra való tekintettel kapott föl a XIX. század eleje óta, hogy a közfeladatok megoldása a közhatalom akaratából történik. Az igazgatás a kormány-

zással ugyanis soká egyértelműnek vétetik. (S. Pataki István. Ez világ dolgainak igazgatásának mestersége. 1681. – Nyelv, tört szótár I. köt. 1547. 1. – Aranka Gy. Anglus és magyar igazgatás 1790.). Az 1805: 4. t.-cz. a magyar nyelv használatának az állami ügyekben utat nyitván, kezdődik a közigazgatásnak ilyen értelmű használata, ellentétben a kormányzással és igazságszolgáltatással. A megyékből indul ki a közhatalom szervezetéhez, működéséhez szükséges nyelvnek megteremtése, ezek indítására készülnek a különböző tiszti szótárak, tiszti Írásmódok s a megyék hatáskörének százados tagozatát, a politicumot és juridicum-ot igazgatással és törvénykezéssel adja vissza a nagyérdemű .Pápay Sámuel, (Észrevét. a magy. nyelvnek a polgári igazgatásra és törvénykezésre alkalm . . . 1807.) megerősíti Puky. (Politikai igazgatás. 1828.) Pápay (Id. mű 72., 88., 131., 132., 142., 154., 156., 195., 221. lapokon a dirigere, administrare, decasterium, gubernium, expedire, gubernátor, impendere judicium, politia, regimen, regnare szók alatt) ez elnevezéssel jelzi, hogy a közhatalomnak a király által a cancelláriája, helytartótanácsa, kamarája útján gyakorolt része a kormányzás és hogy e székek kormányzók, nem igazgatók székek. (A jogi nyelvújításra nézve 1. Bakos Gábor, A magyar jogi műnyelv. Akad. értek. 1880.) De a magyar felfogás s annak mélyszékes logikájú tükré, a magyar nyelv a közigazgatással nemcsak azt fejezi ki, hogy az 1. a közszükséglet részére tett szolgáltatás, 2. hogy az közrendtartás, szertartás, bizonyos *szerelemmel* történő működés, 3. hogy e működés a közhatalom akaratából, parancsából, igazító erejéből származik, hanem azt is, hogy általa a kitűzött állami feladat tényleg, részleteiben megoldatik. Ugyanis a közigazgatás oly rokonértelmű az eligazítással, a bevezetéssel, hogy a közigazgatás szóval az állami akarat lefolyásának bevezetése, a fejedelem, a törvényhozó, a kormány által kitűzött cselekedetek teljesítése is ki van fejezve.

Nyelvünknek e helyes járását csakis századok óta meglevő közintézményeink természetes hatása magyarázza. A megyékben jogilag össze van foglalva mondhatni a közfeladatok, közszükségletek tényleges, konkrét szolgáltatás egésze, melyet e közjogi, az országos kormánytól szervezetenként elkülönült testületek törvényeken alapuló közhatalommal, törvényhatósággal igazítanak, végeznek el. A közigazgatás gondolata tapad működésökhöz, melynek két része van: a közrendtartás (politicum) és a törvényszolgáltatás (juridicum). A megyék működése fölött áll a király országgló, kormányzó működésével, melyet kormányzók, guberniumai, dikasteriumai útján gyakorol alkotmányunk régebbi szakáiban is. II. A francia elmélet és állami gyakorlat is így fogja fel tulajdonképpen a közigazgatást, de nem képes e felfogást először is szavakban világosan visszaadni. Vivien, a ki először birta a francia közigazgatást annak 1800-i nagy megalkotói után magasabb szempontból elemezni, így szól (Études admin. T. I. 3. p.) „L'administration consiste principalement dans l'accomplissement des services publiques”, azaz a közigazgatás főleg a közszolgálatok teljesítésében áll. Ez a félszázad előtt föllállított szempont uralkodik ma is az újabb közigazgatási írók legjelesebbjénél, Hauriounál (Précis de droit admin. 3. edit. 269. 1.) midőn azt mondja: „A közigazgatás gondoskodik a közszolgálatok szükségleteiről és a törvények általános végrehajtásáról. Ugyanis „minden jól rendezett államban, mondja, léteznek és működnek szolgálatok a közönség részére és . . . közszolgálatoknak (services publics) nevezetnek . . . Közszolgálat

(un service public) oly az állam vagy valamely része, megye, község létrehozta és fentartotta szervezet, melynek célja valamely közszükséglet kielégítése.” (U. o. 235. 1.) Ilyen közszolgálatok: a hadügyi, a külügyi, igazságügyi, oktatási stb. szolgálatok.”

E felfogásban „administration” is szolgálatot jelent és „service” is, nincs továbbá a közhatalmi erő, az állami akarat bevezése, a feladat, a szükséglet kielégítésének megoldása, a közigazgatás ténykedésének konkrét volta kifejezve.

Másodszor habár az igazságügy igazgatását vagyis a jogszolgáltatást helyesen szintén közszolgálatnak, szükséglet kielégítésnek veszi, azt a közigazgatástól a francia államhatalmi elméletek hatása alatt annyira elkülöníti, hogy a közigazgatásnak a jog alá vetettségét gyakorlatilag megnehezíti.

Végül s ez tartozik főleg jelen kérdésünkre, nem tud a kormányzat és közigazgatás között másként különbséget tenni, mint az által, hogy a kormányzatot politikainak, a közigazgatást a politikán kívül állónak mondja. S ezzel mindent összehaver, de önmagával is ellenkezésbe jő.

Egy úgynek politikai vagy közigazgatási természetét akarja szabatosítani az európai közigazgatások gondos amerikai tanulmányozója, Goodnow is, (Politics and Administration. 1900.) de ő sem szerencsésebb mint a francziák.

Ugyanis a francia felfogásnak régi tétele, melyet az 1852-iki márcz. 25-iki császári rendelet jelszól választ, (Laferrière, Cours de droit publ. et admin. Tome premier, 5. édit. 393. 1.) hogy kormányozni távolról, de jól igazgatni csak közelről lehet, akarta a kormányzat és igazgatás különbségét kifejezni. Ennek ellenére a francia rendszerben nemcsak a ministerek, de még az államfő is igazgatnak, s államfő, miniszterek, prefet-k, megyebizottságok, községi gyűlés, a község feje, a maire egyaránt közigazgatási szervek. (L. Hauriou, id. m. 269-280. 1.) Az ellenmondás nyilvánvaló hát, ha az államfő, a miniszterek mégis valódi közigazgatást végeznek és pedig az első egyes konkrét ügyekben úgynevezett décret individuel-ek, a miniszterek arrété-k útján intézik egyes tőlük távol lakó magánosok ügyeit, melyek ellen rendes jogorvoslatok lehetségesek a közigazgatási bíróságokhoz. (L. Hauriou id. m. 407. 413. 1.)

Ha pedig a szabályrendeletalkotás, a kinevezés, az utalványozás is a közigazgatáshoz s nem a kormányzáshoz tartozik, a mint ezt a francziák tartják, akkor is megtagadják a fenti jelszavakat, hogy igazgatni jól csak helyben lehet, mert a szabályrendeleteket alkotó, kinevező, pénzeket utalványozó államfő és miniszterei ugyancsak nincsenek közel.

Igen helyes a francziák kiemelte vonás, melyet Hauriou (Id. m. 10. 1.) akként szabatosít, hogy „a közigazgatás a közszolgálatok (services publics) által közvetlenül fordul az egyesekhez”, míg a „kormányzási tevékenység csak a pártokkal és szervezett intézményekkel jó viszonyba;” hogy a „kormány egyedüli tevékenysége az állami egység biztosításában áll”, hogy a „kormányzás a pénzvilág érdekében vagy ellene, a hadseregért, az agráriusokért vagy ellenök történik, de közvetlenül az egyes polgár érdekében nem”, (U. o. 9. 1.) hogy „a míg a közigazgatás fő célja az egyeseknek szolgálni, addig a kormányé az állami egység épségét biztosítani”.

De ekkor hogyan lehet a rendeleti, a szervező, az utalványozó működést közigazgatásnak minősíteni, hisz ezek sem fordulnak közszolgáltatás által közvetlenül az egyesekhez, nem szolgálnak egyenesen nekik? S csakugyan nem is azok,

közülök a szabályrendeleteket, a kinevezéseket és elbocsátásokat, a fegyelmi rendszabályokat stb. maguk a francziák is hatásaikban egyenlően minősítik (L. Laferrière, Jurisdiction admin. 2. édit. t. II. 423. 1.) azon tényekkel, melyeket a közigazgatástól élesen elválasztanak s kormányzati tényeknek neveznek.

A kormányzati tények a francziák szerint, 1. a kamarákhoz való viszonyt illető tények u. m. összehívás, felosztatás, törvények promulgatio-ja, 2. ostrom vagy hadiállapot létesítése, 3. a külügyi biztosságra vonatkozó tények, 4. kegyelmezési tények, – vagyis valóságban itt fejedelmi tényekkel állunk szemben, s a mint ezekről azt tartják, hogy az állam e tényeiben csatlakozhatlannak vélelmeztetik s azok vitatása bíróság előtt meg sem engedtetik, azonképen a fenn kiemelt, közigazgatásinak mondott tények (rendelet, kinevezések, stb.) is, azon a czímen, hogy diszkreczionáriusok, velők egyenlőnek vétetnek. (L. Hauriou, id. m. 283-288. 1.)

A francziáknál tehát a közigazgatás, számos formulájuk ellenére, melylyel a kormánytól megkülönböztetni akarták, nemcsak csatlakozik, nemcsak rátapad a kormányzáshoz, (l'administration ne détruit pas le gouvernement, elle s'y juxtapose), de vele egészen összeelegyül. így soká azt tartották, hogy a legegyszerűbb konkrét közigazgatási tény, mely a külső körülményeknél fogva a politikai pártokra fontos, vagy melyet a parlament bírálata tárgyává tesz, szóval, a mely a legfőbb állami akarat bizonyos időbeni, küzdelmes irányával, céljával, vagyis politikájával, különösen összefügg, ez által megszűnik közigazgatási lenni, s a kormányzati, politikai tények jogi jellegét ölti magára.

Habár e felfogást az elmélet s a hatásköri bíróság judicaturája feladta is a m a közigazgatás, a közigazgatási működés jogi erejét illeti, mégis a közigazgatás, a mennyiben a jog föltétlenül ki nem zárja, a legfőbb állami akaratnak bizonyos időbeli iránya, célja, vagyis a mi vele tényleg azonos, az akkor uralkodó párt küzdelmei, törekvései érdekében soha annyira nem hasznosított, mint a köztársasági forma 30 éves fennállása óta. E kihasználásra minden miniszternek, minden megyefőnöknek cabinet név alatt a rendes ügyosztályok mellett, de fölöttök, a mennyiben ügynevezett politikai érdek játszik egy ügynél közbe, teljes fölényt gyakorló önálló osztálya van külön főnök, és külön fogalmi testülettel, mely minden miniszterváltozással új személyekből állíttatik össze. Éhez járul, hogy a megyei igazgatás a megye főnök, a préfet útján tulajdonkép a miniszter területi kihelyezése.

A közigazgatás értelmére vonatkozó fogalmi ingadozás így szolgál alkotmányi szempontból veszélyes gyakorlatnak alapul s elzárja a helyes felfogás lehetőségét, melyszcrint a közigazgatás magában véve az állam általános irányzását nem jelenti, ezért nem ügynevezett politikai természetű, hanem egyes konkrét feladat megoldására való működés, habár a pártokra, a törvényhozó hatalom, az államfő, a minisztérium működésére és küzdelmeire visszahatással van is.

A kérdés csak az, kell-e e visszahatást jogilag rendezni, akár úgy, hogy az jogilag is elismertetik, tehát a közigazgatás egész jogi rendezése bármely perczen fölmerült hasznossági vagy erkölcsi, nemzetközi, az alkotmányos főtényezők viszonyát érintő, egyszóval ügynevezett politikai tekintetek miatt egyes esetre felfüggesztetik, akár ellenkezőleg oly módon, hogy e tekintetek bármily hatással legyenek is az állam pártjainak, törvényhozó, kormányzó szerveinek viszonyára, hatalmára, az egyes feladatnak a fennálló jog szerinti megoldásán nem változtathatnak.

III. A német tudomány a kormányzati és közigazgatási berendezések első alapos kutatójától, Malchus-tól kezdve (Politik der inneren Staatsverwaft. 3 Bände. 1823.), Mohl Róberten át, ki a közigazgatást legfőképp rendőri részében művelte, sőt annak nagy részét rendőri természetűnek fogta föl, (Die Polizeiwissenschaft 3 Bände. 3. Auflage. 1866.) a legújabb időkig, midőn a közigazgatástan új korszaka nyílik meg, a közigazgatást „azon eszközöknek adott szabályok szerinti tényleges, valóságos alkalmazásában” találta, melyekkel az állam céljait elérheti (Malchus, id. m. I. köt. 2.) és ebből folyólag az összes állami feladatoknak végmegoldását a közigazgatás körébe sorozta.

A közigazgatástannak Stein Lőrinczel kezdődik új korszaka, melyet „Die Verwaltungslehre” (Első kötet 1864.) című 6 kötetes, alapvető munkája nyit meg. Vivien, híres Etudes administratives-jeiről 1852-ben szerényen kérdezi, szabad-e azok tárgyának a közigazgatás tudományát megjelölni?

Stein nagy munkája tekintetében erről kétkedni nem lehet. Stein e munkáját főleg az jellemzi, hogy abban Stein a közigazgatási működést, annak szerveit és feladatait az alanyi belátás és célszerűség önkényétől, bizonytalanságától megszabadítja, a gazdasági, társadalmi, alkotmányi összviszonyokban rejlő belső törvényszerűségtől függőnek, az akarat és cselekvés változhatlan természete által határozódónak ismeri föl és a közigazgatást, mint azt a tevékenységet állítja oda, melylyel az állam a való életet a maga célja szerint tényleg átalakítani tudja. Az államcél minden részének bevitele, teljesedése a való életben a közhatalom által a Stein-féle közigazgatás vezérgondolata.

Sőt a vezérgondolat munkásságának folyamán, összefoglaló kézikönyve legutolsó 1887-iki kiadásában teljesen elhibázott irányba ragadja, az által, hogy mindent, a mi az államban az állami főszervek, az alkotmányos tényezők működésén kívül közhatalommal létesítetik, p. o. magánjogot, kereskedelmi, hiteljogot is közigazgatási jellegűnek minősít. Stein ezzel megfélekedzik saját alaptételéről, hogy nem az a közigazgatás, a mit a közhatalom az államcél következtében, közszükséglelből szabályoz, meghatároz, hanem az, a mit a közhatalom a való világ tényleges átalakítása által, a saját cselekvő tevékenységével tesz, megfélekedzik saját annyiszor, oly sokféle fordulatban felállított tételéről, hogy a „törvényhozó hatalom lényege úgy a személyiség elvont fogalma, mint a pozitív jog szerint mindig abban áll, soha nem tenni valamit, hanem csak okozni”. (Stein, Verwaltungslehre 3. kiad. 16. 1.) A törvényben kijelentett akarat is tett, parancsolás, de szellemi tett, hatály és nem az a dolgozás, nem az a munka, melyet a közigazgatás visz véghez, midőn a tanító az iskolában tanít, a pénzügyi hatóság adót kivet, a bíró parancsol. A közigazgatás, mint Stein maga mondja, a dolgozó állam (id. m. 25. 1.), a jog, a kész törvény azonban nem dolgozik, csak hat. Dolgozni csak a törvényhozó dolgozik, midőn a jogszabályok kimunkálásán javaslatok, tervezetek készítése vagy tanulmányozása, vitatása, megszavazása által fáradozik, ezért neveztük a törvényalkotás házszabályokkal meghatározott folyamatának egyes tényeit egyszerűségi közigazgatásiaknak, ezért lesz a törvényhozó szerv megalakításának mindegyik mozzanata: az egyes képviselőválasztás közigazgatási cselekmény. E következtetést teljes jogi élességgel levonja a francia Hauriou (Précis de droit admin. 3. edit. 363.1.) midőn a törvényhozó testnek a polgárok általi választását „közigazgatási műveletnek” minősíti, mely által egy választó kerületben lajstromozott választók közül a szavazók többsége titkos szavazás útján képviselőt nevez ki”.

A Stein-féle tévedés, mely a közigazgatásba nemcsak a közszükségletek tényleges kielégítését, hanem az állam minden alkotását a mennyiben közérdekből, közhatalommal történik, belefoglalta, könnyen elkerülhető, ha az állami legfőbb szabályozó vagy külügyekben döntő akaratot s ennek megvalósítását megkülönböztetjük. Ekkor bármennyire összefonódják a közigazgatási működés a törvényhozással p. o. a törvényhozó szerv tagjainak igazolása a törvénytervezetét tárgyalásával, nem lesz kétség, mi az ily összefonódott működésekben a törvényhozó és mi az igazgatási elem. Épp így p. o. bár a kereskedelmi társulatokra, kereskedelmi cézekre, telekkönyvekre vonatkozó jog a bíróságoknak közigazgatási természetű tevékenységét, a magán és büntetőjog azok ítélkező tevékenységét meghatározza, nem lehet se a kereskedelmi, se a záloghiteljogot, annál kevésbé a magán és büntetőjogot a közigazgatás jogához számítani, mert a kereskedelemnek, a magán és büntetőjog által szabályozott általános emberi forgalomnak, emberi együttműködésnek a bíróságoktól teljesen független élete van s a jogrendszerek bírói beavatkozás nélkül is hatnak, addig a hadkiegészítés, az adókievetés, az útcsinálás, az egészségügyi rendszabályok, húsvizsgálat, fertőztelenítés csak a közigazgatás tevékenységével állanak elő.

Stein működésének e könnyen javítható hiánya mellett is alapvető alkotása irányadó lett a német közigazgatásjogra, valamint a közigazgatás tanára, sőt az olasz közigazgatásjog művelőit is elterelte a náluk uralkodó francia iránytól s az olaszok közt a közigazgatástant az egyetemi oktatás kötelező tárgyává tette. Az új közigazgatásjogi iskolát, mondja Orlando (Principii di diritto amministr. 33. 1.) leginkább Stein befolyásolta, az ő tanai keltettek ott oly erős mozgalmat a tudományban, sőt a közoktatás szervezetében. (L. Longo, La distinction entre le droit admin, et la science de l'admin. — Rev. de droit publ. et de la science polit. 1894. évfoly. 424-443. 1.)

A német tudományban a Stein nyomain induló jeles Sarwey (Allgemeines Verwaltungsrecht 5. 1.) a közigazgatási tevékenység lényegét „a külső világban előidézett és látható sikerbe” helyezi, melyet az állam szervei a közfeladatok, a „közszükségletek megoldásában elérték.

Stein működésének másik hiánya abban áll, hogy a közigazgatást későbbi működése folyamán a kormányzással összevegyíti, a mint ezt Sarwey is (Id. (m. 94. 1.) helytelenítve kiemeli.

Ez a hiány a német tudományban a német birodalom megalakulása óta általánossá lett, a mint ezt az első kötetben (295-297, 543-545.1.) részletesen kifejtettem s annál inkább érezhető, mert a német tudomány Stein elméletének lényeges részét, az államfői hatalmat mellőzte. így a német közigazgatásjognak az a nagyjelentőségű terméke, melyet Mayer Ottó nyújtott s a mely a közigazgatásnak jogi oldalára nézve a mily eredeti, épp oly alapos újításokat tartalmaz, az államnak csak három tevékenységét, a törvényhozót, jogszolgáltatót és közigazgatót ismeri, a kormányzást ellenben, azok mellett helytelenül, abba a tisztán szellemi, általános vezetésbe helyezi, a mely minden többi állami működéseket befolyásol, de a közigazgatásnak jogi viszonyaira semmi jelentőséggel nem bír. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. I. köt. 5. 1.)

I. RÉSZ.

A KÖZIGAZGATÁS MINT TÁRGYILAGOS JELENSÉG.

I. FEJEZET.

A közigazgatás tagosulása.

6. §. A közigazgatás tagosulása a feladatok szerint.

A közigazgatás elágazásának, tagosulásának fő alapját a feladatok teszik, a melyeknek megoldására hivatva van. Ugyanis a közigazgatás az államnak legkonkrétebb működése a maga célja valószínűsítésére akár van ez a működés egy felsőbb állami működés: a törvényhozás által szabályozva, akár magának a közigazgatásnak kell esetről-esetre mintegy a szabályt is megtalálni. De mivel az államcél, egyetemes voltánál fogva igen különböző egyes célokból, más néven feladatokból áll, természetes, hogy mentől konkrétebb működésre, munkára van szükség, a feladatok nagy különbségeinél fogva, e működésnek s a működést végző alanyoknak is annál inkább el kell különülniök és a feladat különös természetéhez alkalmazkodniuk.

A közigazgatás pontos munkafelosztás nélkül képzelhetetlen. A tárgyaktól, melyekkel a közigazgatás foglalkozik, a feladatoktól, a melyek megoldásán munkálkodik származik a közigazgatás alaptagozata, származnak más szóval, képlegesen kifejezve ágazatai.

A fő tagozatokat, ágazatokat az egyes államokban a kormányzat egyes ágai, az egyes minisztériumok mutatják. A köz-

igazgatás elágazása azonban sokkal nagyobb, mint a kormányzaté, így az adóigazgatás mellett különös szervekkel és különös funkciókkal van p. o. az államvagyon, a jövedékek igazgatása, habár kormányzatilag egybefoglalják a pénzügyminisztériumban; a belügyi kormányzat vezetése alatt áll p. o. az általános belügyi közigazgatás mellett, a gyámügyi, a külön rendőri, a színművészeti stb. igazgatás. És az egyes minisztériumok vezetése alatt álló közigazgatási ágazatok tetemes részénél a tagosulás, az elágazás nem egyszerű ideális kör, melyet az illető feladat fogalmából (jövedék, fogyasztási adó, gyámügy, újoncsozás, elemi oktatás) vonunk, hanem különös szerveknek kapcsolata, a melyek kizárólag egy feladattal foglalkoznak, s a melyeknek funkciói a feladat követelményei szerint szabályozvák.

Az állam összes feladatai három főcsoportra oszlanak a szerint, a mint 1. magára az államra, nevezetesen fennállítására, erősödésére, terjeszkedésére vagy pedig 2. az egyénre vonatkoznak, vagy 3. az államot és egyént egyaránt és egyenesen érintik.

Az államra mint olyanra, mint az egyénektől külön vett személyre, azaz a nemzetre mint egységre 1. a külügyi, 2. a hadügyi, 3. a pénzügyi feladatok vonatkoznak. Az egyénekre ellenben 1. az egyének általános személyi állapotaival foglalkozó, 2. az egészségi, 3. a közművelődési, 4. a gyám és gondnoksági, 5. a közgazdasági, 6. a szociális feladatok.

A jogszolgáltatási és a rendőri feladat az állam és az egyén fennállításával, szabadságával, fejlődésével egyaránt kapcsolatosak. Ez elkülönítés természetesen nem jelenti, hogy az állami feladatoknak az egyéniekre, viszont ezeknek amazokra befolyása, kihatása ne lenne, de itt nem az egyes feladatok okozati kihatásáról, hanem főcéljáról van szó.

Az állami feladatoknak főcsoportjai a hozzájuk szükséges funkciók részei, eszközei szerint további külön feladatokra válnak és esetleg egészen külön szervek funkcióját teszik szükségessé.

Így akármely feladat konkrét megvalósítását vegyük, ennek esetenkénti tervezése, célja meghatározása, a hozzá szükséges értékeknek és eszközöknek rendbentartása, végül bizonyos fizikai, mechanikus ténykedések mindegyikben előfordulnak. Azaz minden feladatban a funkció egy része egyenesen magára a feladatra, mint főcélra irányul, a másik része ennek a célnak az eszközeire.

Nem is tulajdonképi külön feladatok ezek, hanem egy feladathoz szükséges funkció részei, melyekről itt már csakis bizonyos mód-szeri okoknál fogva szólnak.

Ekként minden egyes feladat körében elválnak egymástól, bár igen különböző nevek alatt, a cél meghatározó (fogalmi), a számtartó és számvevő és a kezelő funkciók, gyakorlati életbéli nevükön: a szakok; de különösen a számtartó (pénztár, raktár) és számvevő funkció az, a mely az összes állami feladatok körében kiválik és külön feladattá lesz.

A legszokottabbak e részben a fogalmi, a számtartó és számvevő, a kezelő szak, elnevezések, de csak a közigazgatás egy részében. A honvédelmi igazgatásban p. o. a vezénylő, parancsoló (vezér- és törzskari) és a csapat- vagy segédszolgálat, a küzdő és nem küzdő szolgálat, (intendatúra, egészségügy) az oktatásügyiben a tanító és az igazgató szakok felelnek meg a fogalmi és kezelő szakoknak.

A) *Reál-rendszer.* Ha az államnak legkonkrétebb cselekvősége úgy rendeztetik be, hogy minden főbb feladatra külön szervek, külön anyagi eszközök rendeltetnek, s egyszersmind az egyes feladat megvalósításán belül a hozzá szükséges funkciók tartalma szerint még külön célmeghatározó (fogalmi), külön számtartó és számvevő, külön kezelőszervek is állíttatnak, a közigazgatásnak reálrendszere keletkezik.

Hogy minden feladatnak saját szervein és eszközein kívül irányadó szabályai az egész államra nézve egyformák legyenek, szintén a reálrendszer természetéhez tartozónak szokott tekinteni, de ez fogalmilag nem szükséges, mert a reálrendszer csak annyit jelent, hogy a közigazgatás a megoldandó feladatok szerint rendeztessék. Ennélfogva ha az állam egyes részeiben p. o. az egészségi szükségletek és így a feladatok mások, a szabályoknak e szerint kell változniok, s a közigazgatási szervek és eszközöknek is alkalmazkodniuk kell a feladathoz. Éhez képest lehetséges, hogy azonegy feladat megoldására nézve egy államban különböző szabályok állanak fenn; az ország egy részében p. o. tagosítási kényszer, másutt tagosítási szabadság van, az egyházak tekintetében az állam különbözőleg szabhatja meg a maga feladatát, a tengerpartra nézve más-ként van szabályozva a közlekedési, az egészségügyi rendőrség feladata s a közigazgatás mégis reálrend szerű.

Nem a feladatok szabályainak, nem a szerveknek egyformasága az egész államban a reálrendszer jele, hanem az, hogy az egyes

állami feladat a maga teljes, konkrét valóságában, saját külön jelentősége szerint legyen döntő a közigazgatás működése, szervezete, eszközei fölött. A reálrendszer nem más, mint a szakszerűség rendszere. Ha tehát valamely feladat az állam egyes területrészeinek, polgárai egyes csoportjainak különös körülményei következtében különös szabályozást kíván, ez nincs ellentétben a reálrendszerrel.

A reálrendszer gondolatát nyilván csak akkor lehet keresztülvinni, ha valamely állam keletkezésekor szerveztetik a közigazgatás vagy pedig valamely állam gyökeresen átalakítja a közigazgatását. De még ekkor is lehetetlen lesz azt végkövetkezményeiben érvényesíteni, mert egy-egy feladat p. o. kevesebb ténykedést, eszközt igényel, hogy sem részére teljesen külön szervezet alkottassék s ilyenkor többféle, nem rokon természetű feladat megoldása bízatik egyféle szervekre vagy ha a határozó funkciók külön szerveknél vannak is, a foganatosításra, a segédkezésre egy szervezet áll fenn. A szolgabírák p. o. rendőri, egészségügyi, közigazgatási feladatokban határoznak, ellenben a csendőrség a jogszolgáltatási, a rendőri, a közigazgatási, közlekedési, a honvédelmi szerveknek egyaránt szolgálnak foganatosító közegeikül.

A reálrendszert a maga teljességében leginkább a honvédelmi igazgatás bírta megvalósítani, a mely a honvédelmi feladat megvalósítására mindennemű szervekkel és eszközökkel rendelkezik, s elkezdve a külön katonai nevelő-intézetektől a rokkantak s a katonai árvák házáig, az összes személyekkel és eszközökkel el van látva s csak kis részben (újoncsozás, nyilvántartás, elhelyezés) függ más igazgatási ág közreműködésétől.

De, a mint nem vihető keresztül a honvédelmi feladatnak teljes elkülönítése szervek és eszközökre nézve s ez kénytelen más igazgatási ágakkal közreműködni, még kevésbé lehetséges az a többi feladatoknál. A mi elérhető, az az intéző- (határozó) szervek elkülönítése, ellenben a foganatosítókra ez lehetetlen, de nem is szükséges, mert számos feladatnál a foganatosítás nagyon alárendelt jelentőségű az intézéshez (határozáshoz) képest. Még a közigazgatásnak (szoros értelemben) elválasztása is a jogszolgáltatástól csak a határozatra nézve lehetséges, a (büntető) perek előkészítésére, az ítéletek végrehajtására nézve azonban a bíróságok működését a rendőrség, az ügyészség, a fegyrintézetek egészítik ki. Ellenben igenis nagy jelentőségű, hogy egy feladaton belül (honvédelmi, árvaügyi, pénzügyi igazgatás) a cél meghatározó (fogalmi) funkció a számtartó és

számvevőtől, más szóval az igazgató, utalványozó funkciók, az érték- és anyagkezelőtől és számvevőtől elválasztassanak s külön szervek által végeztessenek. Ez lehetséges is s a jó közigazgatásnak elemi követelménye.

B) *Provincziál-rendszer.* A reálrendszer gondolatát csakis új államalakuláskor vagy pedig régi állam közigazgatásának gyökeres újjáalkotásakor lehet a valóságba következetesen átvinni. Ellenben meglévő államban a meglévő közigazgatási szervezet pénzbeli és erkölcsi kár nélkül nem könnyen változtatható az újonnan fölmerült feladatok szerint. Továbbá az állam más államoknak vagy részeiknek bekebelezése által növekszik, melyeknek szuverenitását megtöri ugyan, de nincs oka vagy ereje, hogy egyes állami feladatoknak miként való megoldására nézve eltérjen azoktól a szabályoktól s attól a szervezettől, a mely a bekebelezett részekben bekebelezésük előtt fennállott. A tartományoknak, a provinciáknak ezt az eredetét a rómaiak jól tudták, s nevében kifejezték: *Provinciae*, mondja Festus, *appellabantur, quod populus romanus eas provincit, id est ante vicit.*

Így az államnak belső és külső történelmi fejleményei a közigazgatásnak oly tagosulását idézhetik elő, a melyben, az államot egészben nézve, a szervezet és a funkció nem a feladatokhoz alkalmazkodik, illetőleg az állam egyes területrészeiben nem egyformán alkalmazkodik, hanem megfordítva. A közigazgatásnak ily tagosulása provinciál-rendszernek nevezetik, s alatta oly berendezés értetik, a melyben az állam területének egyes részein a közigazgatás közegeinek szervezete egészen különböző s ugyanarra a feladatra a terület különböző részein más szabályok állanak fenn. Bizonyos részekben p. o. a közigazgatás önkormányzati, más részekbea hivatalnoki (bürokratikus) szervekre van bízva. A feladatokat körülíró szabályokat illetőleg némely részekben a szegények a közhatalom beavatkozása, másutt a magánjótékonyság útján segélyeztetnek. Lehetséges, hogy a provinciál-rendszer elemei közül csak egyik található, így a volt határőrvidéki, az erdélyi területeken a közigazgatás szervezete olyan, mint az állam más területészein, a szabályok azonban nem.

Ha azonban a provinciál-rend szert elemezzük, el fog tűnni a látszat, mintha benne a közigazgatás alaptagosulása nem a feladatok szerint menne végbe. Nevezetesen az államnak ilyen egyes területészeiben, provinciáiban, melyek különböző történelmi korszakokban kerültek az államhoz, a fennálló köz-

igazgatási szervezet eredetileg szintén csak a feladatok szerint tagoltatott s a feladatokat körülíró szabályok is a feladatok természetéből vonattak le. A midőn később önállóságukat elvesztették s egy más állam részei lettek, az ily állam úgy látszik nem a feladatok szerint tagolta közigazgatási szervezetét, nem egy eszmény szerint alkotta meg közfeladatainak szabályait. De nyilvánvaló, hogy az egyes provincián belül eredetileg csak a feladatok voltak irányadók és később is annak feladatai, a szükségletei különbözhetnek a többi területekétől.

Vajjon helyes-e az állam különböző területrészeiben a közfeladatoknak ily különböző meghatározását s a szervezetnek nagy eltéréseit fenntartani, nem közigazgatási, hanem alkotmányi kérdés. Arról van itt szó, lehet-e az államcél meghatározásában az egyes állampolgárok egyéni, különös szükségleteinek, felfogásának teret engedni? megmarad-e a nemzeti személyiség osztatlansága, ha cselekvő szervei, ezek cselekvésének szabályai azon egy feladatra oly eltérők? van-e a nemzetben országló intézményein kívül elég gazdasági, szellemi összetartó erő?

Egy állam történelmi fejlődése azonban másként is megakadályozza a közigazgatásnak feladatok szerinti, szakszerű, reálberendezését.

Ugyanis az állam új terület szerzés nélkül is, fontos okokból történelmileg kifejlett közigazgatási rendszerét tekinti annak későbbi elágazásánál alapnak, s az újonnan támadó feladatokra nem alkot külön szervezetet, hanem azok megoldását valamiképen beilleszti a meglévő közigazgatási szervezetbe. Ez esetben újra nem közigazgatási, hanem magasabb alkotmányi tekintetek a döntők.

Nevezetesen a közigazgatási szervezetek, személyi berendezéseikkel és területi beosztással, ha hosszabb ideig fennállottak s a nemzet közérzületének megfeleltek, a nemzeti érzület és akarat megtestesülésévé válnak, a hazaszeretet tárgyává lesznek, melyek már lételükkel irányozni bírják az egyes polgár erkölcsi magatartását, a mennyiben felfogását és cselekvését a közhatalóságok vezetése iránt hajlandóvá teszik. Természetes tehát, hogy az állam a polgári engedelmességet karhatalom nélkül is fölkeltő hagyományos közigazgatási szervezetet, mint szuverenitásának erkölcsi tényezőjét, mint a polgárok szeretetének tárgyát, fenn fogja tartani, s valamely fontos új feladatért nem fogja könnyen megbolygatni. Épp így van az egyes feladatoknak tulajdonított fontos-

sággal. A hagyományos feladatok az újak rovására kedvezőbb szabályozásban részesülnek. Nem az elvont közigazgatási célszerűség, vagyis nem egy feladatnak területileg mentől alkalmasabb, pénzügyileg mentől gazdaságosabb módon, arra teljesen képzett közegek által való megoldhatása lesz az államra egyedül döntő, hanem szuverén hatalmának mentől simább érvényesülése az egyesek fölött összes feladatai tekintetében, a mi újra alkotmányi jelentőségű érdek, mert a szuverén hatalomnak az egyesek irányábani hatáira vonatkozik.

A mi első tekintetre képtelenségnek látszik, hogy a megoldandó feladat alkalmaztassák a szervezethez, mikor az államnak hatalmában áll utóbbit is alakítani, természetesnek tűnik föl, ha figyelembe vesszük, hogy az államcél egyes részének: valamely különös közfeladatnak természetszerűleg háttérben kell maradni, ha arról van szó, hogy az államcél egészben véve, az állam szuverenitásának mentül akadálytalanabb, a polgárok érzelmeivel mentül összhangzóbb kifejtése mellett biztosíttassék.

Teljesen hibás tehát a reál- és provinciál-rendszer előnyeit elvontan egymással szembeállítani és előnyeket mérlegelni, mert az első merőben a közigazgatási célszerűség, az egyes feladat szakszerű megoldásának tekintete által vezeteti magát, az utóbbit ellenben az államalakulás, az államfejlődés, sőt magának az egész alkotmánynak érdeke javalhatja. Az egyszerű közigazgatási és a magasabb alkotmányi érdek pedig össze nem mérhető tényezők, illetőleg az utóbbinak elsőbbsége, ha valóban sorsáról van szó, kétségtelen.

Ezek szerint a reál- és a provinciál-rendszer egyaránt jó lehet s az egyes provincián belül különben is a feladatokhoz, a szükségletekhez szabják a szerveket s határozzák meg ezek teendőit. Hasonlóképen hamis a reál- és provinciál-rendszereknek az önkormányzati és hivatalnoki (bürokratikus) igazgatás módjával való kapcsolatba hozatala. Az igazgatásnak önkormányzati módja ugyanis azon fordul meg, vajjon van-e az állam polgárainak elég vagyoni és szellemi ereje, hogy magánhivatásuk mellett az állami végrehajtóhatalomban is részt vegyenek? Erre pedig sem annak nincs hatása vajjon a közigazgatási szervezetek hosszú történelmi múlt, több állam egybeolvadása által keletkeztek-e, vagy újonnan, a szükségletek szerint rendezettek-e, sem annak, vajjon léteznek-e egy állam különböző részeiben egészen elütő feladatok, mint p. o. a szárazföldön vagy a tengerparton, északi vagy tropikus terület részeiben?

A közigazgatásnak a feladatok szerinti alaptagosulása olyannyira természetes, hogy a múlt század eleji közigazgatási irodalom vitáját, vajjon a közfeladatok szakszerű megoldásának kell-e a közigazgatás beosztásánál irányadónak lenni? vagyis az államnak a reál-rendszert vagy a provinciál-rendszert kell-e létesíteni? melyik jobb a másiknál? csak abból érthetjük meg, hogy a tudomány a közigazgatást alkotó elemeire föl nem bontotta.

Nyilvánvaló ugyanis, hogy a közigazgatási szervek a köznek szolgálata végeit, a közfeladatok végett vannak, másrészt hogy csak oly közszükségletnek, oly közfeladatnak lehet eleget tenni, a melyhez meg van az értelmi és vagyoni erő: személyek és dologi eszközök, vagyis a közfeladat természete határozza meg, elbírák-e annak megvalósítási költségeit a polgárok, vannak-e a feladathoz értő emberek?

A német irodalom Malchus óta (Politik der inneren Staatsverwaltung, 1823.) a kérdés súlypontját arra helyezi, egyformák-e a közigazgatási hatóságok az egész államban s egyformák-e a szabályok, melyek szerint a közigazgatást végzik. Mohl (Die Polizeiwissenschaft 3. kiad. 2. köt. 569. 1.) a két rendszert ugyan helyesen mint történelmit és logikait állítja szembe, de mélyebben nem hatol a logikái, a szakszerű tagozat természetének elemzésébe. Stein Lőrincz is (Vervallungslehre 2. Aufl. 1869. 1. Bd. 255. 1.) arra a hibás nézetre jut, mintha a provinciál-rendszer az alkotmányos miniszteri felelősséggel ellentétben állana, a reál rendszer ellenben a „miniszteri felelősségnek belső (materielle) alapját nyújtaná”.

Nálunk Kautz a reál-rendszert (Politika 3. kiad. 320. 1.) a központosítás, a sablonos hivatalnoki igazgatás rendszerének tekinti s vele az önkormányzati rendszert állítja szembe.

Mindezen szempontok teljesen elhibáztak.

Anglia egyrészt az újkori alkotmányosság és önkormányzat prototyp állama, másrészt közigazgatása a reál- és provinciál-rendszernek föltűnő kapcsolata. Ugyanis ha Angliának csak azt a részét vesszük, a mely az egyesült királyság név alatt a tulajdonképi Angliát, Skocziát, Irland-ot és Wales-t foglalja magában, ez alkotórészek mind külön szabályok, külön szervezettü hatóságok alatt állanak. Anglia e négy részében négy külön tartomány áll előttünk, egészen külön közigazgatási rendszerrel. Mindegyik tartománynak a területén belül azonban a reál-rendszer erősebben ki van fejlődve, mint a reál-rendszer mintaállamának tekintett Franciaországban. A hadügyi, külügyi, pénzügyi, igazságügyi igazgatásokat nem tekintve, hogy csak néhányat említsük: a börtönügy, a gyár- és bányáügy, a rendőri ügy, az anyakönyvvezetés, az egészség-, a szegény-, az elemi iskola-, a közüti ügy az általános megyei és községi szervezetektől elkülönített szakhatóságokra, illetelöleg hivatalokra vannak bízva, míg ezen ügyekre Franciaországban az általános megyei és községi hatóságok illetékesek.

Reál- és provinciál-rendszer egyszerre, egymásba fonva állanak tehát fenn Angliában.

Anglia legújabb 1888-iki és 1894-iki közigazgatási reformja is e szakszerűségre, a feladatok szerinti tagozásra van alapítva. Vezérelve, hogy a közigazgatás szerveinek a megoldandó feladathoz kell alkalmaztatni. Vauthier

munkája (Le gouvernement local en Angleterre. 1896.) részletesen feltünteti ezt és Németh József (A helyi közigazgatás Angliában 1904. 159. 1.) az által törekszik az angol közigazgatás e szakszerűségét, reál-rendszerét szemléltetni, hogy utal annak arra a vonására, mely szerint legfontosabb teendőiben, a minő a közegészségügyi, szegényügyi, közgazdasági közigazgatás, nem támaszkodott a községekre, hanem azok egyesítésével külön köröket alkotott, s azokat az illető külön feladatra imperiummal ruházta fel. A legújabb angol közigazgatási állapotot Sinzenheimer (Der londoner Grafschaftsrath. 1900.) és Redlich (Engl. Local Verwaltung 1901.) legrészletesebben monográfiái tüntetik fel.

S e tárgyak, szakok szerint elkülönített hatóságok egyszersmind önkormányzati elemekből vannak alkotva, működésükben nem a központi kormány belátása, hanem részletes törvények szabványai által irányítatnak.

A provinciál-rendszernek erősen kialakult formái Ausztriában és Poroszországban állanak előttünk. Ezek a múlt száz első felén túl, a 70-es évekig minden önkormányzat nélkül, szoros hivatalnoki berendezéssel, erős központi vezetés alatt állottak.

Viszont az alkotmányos kormányzás életbelépése nem szüntette meg sem Ausztriában, sem Poroszországban a provinciál-rendszert; így utóbbiban a közigazgatásnak új rendezése után is 1872-ben még mindig fennmaradtak különbségek a hat régi, keleti és a többi tartományok között. Az újonnan szerzett Schleswig-Holsteint, Hannoverát, Hessen-Nassaut, a rajnai tartományokat, a lengyel Posent nem lehetett azonos kezelés alá venni: hasonló a helyzet Ausztriában.

A reál-rendszerrel támadt balvélemények oka igen egyszerű. A XIX. száz elején, midőn a közigazgatásban a közigazgatás berendezéseit tárgyalja, az államok nagy részében hosszas történelmi fejlődés szülte közigazgatási rendszerek állanak fenn, melyekben rendi, nemzetiségi kiváltságok által tarkított sokféle szabályok alkalmaztatnak. Ellenben Franciaországnak teljesen újjalakított közigazgatása van, melyben az elvont közigazgatási czélszerűség, a szakszerűség, a népesség területi eloszlása szerint csinált területi beosztás, a részeknek egybevágó, egy föltétlen felső akarat vezette összeműködése s a legmerevebb jogegyenlőség szerint alkotott egyforma szabályok uralkodnak.

A közigazgatásban e francia rendszert átalánosítja minden függelékével együtt s reál-rendszernek nevezi, elfeledve, hogy sem a szabályok egyformasága az egész államban, sem a közigazgatás egyes szerveinek merev függése egy vezető akartól nem áll kapcsolatban a közigazgatás szakszerű, feladat szerinti berendezésével, munkafelosztásával.

A francia alkotmányozó gyűlés 1789-ben helytelenül képzelve az egyenlőség elvét, nemcsak a nemesi kiváltságokat, hanem a francia népnek törzsi különbségeit is szükségesnek látta eltörölni. Ezek a törzsi különbségek a tartományokban, p. o. Gascogne, Bretagne, Navarra, Lotharingia, Burgundia, Provence, Picardie s ezek külön szabályaiban (L. Hesse, L'administration provinciale, 1870.-) tartották fenn magukat, azoknak tehát – úgy hitték tévesen, – a nemzet benső egysége végett fel kellett áldoztatni. S mint Aucoc mondja (Les controverses sur la decentr. Rev. polit, et parlätentaire 1895 avril, mai) hogy nyomuk se maradjon, Franciaország területe új részekre (département) osztatott s e részek egyenlő jogokkal ruháztattak fel, egyenlő köteleességek alá vétettek.

Az egykori provinciák csak annyiban kímélteitek, hogy az új departement-ok nem több, hanem egy provincia részeiből vétettek. (L. Ferron, Instit. municip. et provinc. 31-37. 1.)

Így jutott régi közigazgatási rendjének teljes lerombolása következtében Franciaország oda, hogy annak új épületét a feladatok, a megoldásukhoz szükséges hatóságok, valamint ezeknek területi elosztása tekintetében kizárólag a meglévő népesség szükségletei, kívánalmai szerint s ennek területi eloszlásához alkalmaztatva, de a merev egyenlőségi, egyformasági elv fenntartásával építse fel

És hogy a polgárok érdeke szükséglete mentül jobban kielégítség, a feladatok mentül jobban megoldassanak, a hatóságoknak a polgárok mellett, a terület minden pontján elosztva kell lenniök, mondta Thouret az 1789 nov. 3-iki gyűlésben. (L. Bluzet, Les attribution des sous-préfets 16. I.) s a polgárok által kell választatniuk. A püspököket, a lelkészeket, a bírákat, az adószedőket, a rendőröket, s az egyes területrészekben levő összes többi közigazgatási hivatalnokokat az illető hely-, illetőleg vidékbeliek választják. Ekként Franciaországban, Taine kitétele szerint (Jelenkori Franciaország alakulása II. kötet, 316, 1.) 40,000 szuverén testület kezébe tétetik a végrehajtó hatalom.

A tiszta közigazgatási szakszerűség szerint berendezett e rendszer azonban, mely a közszükségletnek mentül teljesebb kielégítését tartja szem előtt, egyszersmind a helyi szomszédságban élő polgárok csoportjainak, Taine helyes kifejezése szerint, szuverenitásig menő, vagyis minden országos hatalmat megsemmisítő önkormányzatot adott.

A forradalom, a rémuralom teljes kifejlésének másodlagos oka kétségkívül ez új közigazgatási rendszerben rejlett. Az anarchiát, melybe a 40,000 szuverén hatóság döntötte, nem bírta tovább Franciaország, nem volt k ö igazgatása, nem volt rendészete, útai elromlottak, kincstára üres lett.

A közbiztonság helyreállításának, mentül több adó és katona szedésének szüksége sugallta Napóleonnak 1800-ban a február 17-iki (VIII. év 28. pluisse) törvényt, Ezt követték a bíróságokról, a szentszékkal kötött konkordátum alapján az egyházi szervezetről, a közoktatási, a középítészeti igazgatásról, az államszámvitelről szóló törvények és rendeletek, melyeket a múlttal való szakítás, a munkafelosztás, a szakszerűség, a feladatok elválasztása, vagyis a reálrendszer elvei jellemeznek, épp úgy, mint a Constituante alkotásait, másrészt azonban előbbi teljes függetlenségük helyett e közigazgatási szervek és működésük mereven alárendeltetett a kormánynak. (Hélie, Les constit. de la France. 577-810. Hieronymi K. közmunkaügyek áll. kezel. Franciaországban. 60 – 114. 1. – Ferron, Instit. municipales et prov. 79. 1.)

Napoleon, hogy a forradalom elveit, úgy a nemesség, mint az anarchia ellen megvédje, e közigazgatást a hadsereg módjára alkotta s a közigazgatási szerveket a munkafelosztás elvei szerint ágakba, szakokba besorozva, belőlük a katonai sereg mellett valóságos polgári sereget formált.

Ezt vette mintaképül a közigazgatásban, midőn a merev központosítást, a teljes egyformaságot s a hivatalnok szolgálai alárendelését a reálrendszer követelményének minősítette, holott ezek nem is a közigazgatás, hanem az alkotmány, a kormányzat rendezéséhez tartoznak.

Így homályosult el ez alkotásnak tulajdonképi közigazgatási magva, mely óban állott, lehetőleg minden fontos közszükségletre külön szakszerű szerve-

zetet állítani s c szervezetet területi elhelyezése, feladatának szabályozása útján úgy rendezni, hogy általa az illető' közszükséglet mentül teljesebb kielégítése biztosíttassék. A honvédelmi, a bíraskodási, a vallási, az oktatási, a pénzügyi, a középítészeti, a közbiztonsági, közegészségi közszolgálat ennek megfelelőleg egymástól elválasztatnak s külön tisztikarokra bízotnak s az egyes hivatalok a terület oly pontjain állítatnak, a hol a népesség szükségleteit legjobban szolgálhatják. A mi nálunk csak az osztrák pénzügyi rendszernek fenntartásával kezdődik, hogy a pénzügyi igazgatás különös szervezetet nyer, vagy hogy 1869-ben a közigazgatás az igazságszolgáltatástól elválasztatik, ezt a szakszerű munkafelosztást elvi következetességgel a legtöbb állami feladaton keresztülviszi az 180ü-iki Napóleoni rendezés s ebben állott annak reál-rendszere.

7. §. A közigazgatás tagosulása a terület szerint.

a) *Helység.* A közigazgatás területi tagosulása csak oly közületben áll elő, a melynek tagjai először is túl vannak a nomád élet korszakán, mert a feladatok szerinti tagosulás már ekkor bekövetkezik. A megtelepültségen kívül szükséges továbbá, hogy a köznek tagjai ne éljenek mind egy szomszédos körben, hanem nagyobb, lakatlan földterületek által elválasztott szomszédos csoportokban, vagyis falunként. Az egyetlen helységből, városból álló népnek, ha szabad mondani államnak nincs terület szerint tagolt közigazgatása, vagy ez a tagoltság (tized, hatod, negyed) igen alárendelt.

Másfelől azonban vannak népek, államok, a hol a szoros, szomszédos együttélés, a helységi élet kivétel s az emberek, az államtagolt tanyákon, udvaronként, gazdaságonként élnek, a melyek között nemcsak a házat környező udvarok, kertek feküsznek, hanem az egyes tanya, udvar tulajdonosának összes gazdasága, szántóföldei. Ilyenkor nem helységi, hanem vidéki szomszédóságok (székek, megyék) alakulnak csak, mert ha helységek szoros szomszédósági értelemben nincsenek is, az emberek közt már a pusztaság távolság vagy közelség következtében szorosabb vagy lazább kapcsolatok támadnak. Ily államban nincsenek igazi helységek, szoros szomszédóságok, de az egyesek helyi közelsége vagy távolsága egymáshoz, közöttük bensőbb vagy lazább kapcsolatot teremt; a helységek helyét itt a helyinek tágabb formája, a vidék foglalja el.

Vannak ismét államok, a melyekben a polgároknak helységi és vidéki csoportosulása egyformán ki van fejlődve s az állam területe helységek és vidékek összegeként, mint ország jelentkezik. Azaz a hol az emberek szoros helységi szomszédóságban is élnek ugyan, de e szomszédóságok legtöbbjében, a kevés lakóú helysége

gekben szükségleteiknek csak kis része, a legelső szükségletek találnak kielégítést, mert a szomszédságban levők száma csekély, a többi szükségleteik végett pedig a helyi szomszédságon kívül lakó emberekre, azon túlmenő kapcsolatra szorulnak.

A közigazgatásnak területi tagosulását e szerint három tényezőre vezethetni vissza. E tényezők 1. a polgárok száma, 2. a lakott terület nagysága, 3. a rajta lakóknak a területen való mikénti eloszlása.

E tényezőknek legtöbbször előforduló viszonyát véve föl, névszerint azt, midőn az állam nem egyetlenegy szomszédos körben (helység, város) élő polgárokból áll, továbbá, hogy ezek az állam területén helységenként és vidékenként csoportosulva élnek, a területi tagosulás a következőleg alakul.

Közigazgatási funkciókra és orgánumokra szükség lesz mindenütt, a hol ember van, de különösen ott, a hol több ember szoros kapcsolatban él együtt. Hisz a közigazgatás emberi szükségletek kielégítésének szolgál. Midőn a francia alkotmányozó gyűlés 1789-ben közigazgatásának teljesen új területi beosztásával foglalkozott, a javaslat előadója, Thouret helyesen fejezte ki a területi beosztás főszempontját, hogy csak oly közigazgatás felelhet meg feladatának, a mely „a terület minden pontján úgyszólván jelen van s épp oly gyorsan, mint teljes figyelemmel intézheti el az egyesek ügyeit”. Mirabeau pedig még szemléltetőbben állítá oda a czélt, midőn mondotta: „A közigazgatást közel kell vinni az emberekhez és a dolgokhoz”. Milyen feladatok végett legyenek azonban funkciók, attól függ, mekkora az ily szomszédos kapcsolatban élők száma.

A közigazgatásnak helységi, legszorosabb szomszédos tagozata abszolút követelmény mindenütt, a hol az államnak kisebb számú polgáraiból helyenként, falunként okulnak szoros szomszédos csoportok, ellenben a helységi közigazgatás teljesen vagy nagyrészen hiányozni fog ott, a hol a népesség tanyánként, udvaronként szétszórva él az állam területén; a község ott nem helyi, hanem vidéki lesz. A közigazgatásnak helységi tagozata abból ered tehát, hogy az emberek szoros szomszédságban élnek együtt. Az együttélők száma ezrek, százezrekre mehet, avagy csak néhány száz ember él egymás mellé épített hajlékokban. Mi az oka ez együttélésnek, vajjon rokonság, egy nemzetséghez tartozás, vajjon gazdasági érdek, mint kivándorlóknál, vajjon a polgárok honvédelmi elhelyezése? kérdésünkre nézve közömbös.

Habár az együttélők száma néhány száz lelket tesz is, mégis ily kis szomszédos csoport is okvetlenül kivan helyben valamelyes közigazgatást, a mely a legegyszerűbb, hirtelen támadt s azonnal i kielégítendő szükségleteknek azonnal eleget tud tenni.

Ily szükségletek az elemek, u. m. tűz, víz, vadállatok s az emberi gonoszság legveszélyesebb kitérősei elleni rögtönös védelem.

A hol ellenben nem helységenként élnek az emberek, de különösen a hol a szükségletek nem kell rögtönösen, nem kell a helyszínén kielégíteni, vagy a hol csak igen nagyszámú ember részére lehet valamely szükséglet kielégítésére alkalmas közegeket és pénzbeli, dologi eszközöket előállítani, ott nem egy helység, hanem egy egész vidékre kiterjed a közigazgatás területe. Vásártartás, bíraskodás, közbiztonságról, közös istentiszteletről, oktatásról való gondoskodás, az apró tanyák egész vidékére szolgáló szervezetek feladata. Sőt még akkor is, ha vannak helységek, faluk, de ezek igen aprók, két, háromszáz emberből álló szomszédosságok, ezek is csak vidékenként találhatják meg összes szerveiket. Közülök csak egyik helységben lesz vásárhely, bíróság, templom, iskola, a tűzoltószer, a rendőri hatalom, s legfeljebb némelyikét a közszolgálatoknak lehet vándorközegek, segédek útján az egyes helységekhez közelebb vinni. (Vándortanítók, leányegyházaikat bejáró papok, portyázó rendőrök.) A hol pedig kisebb szomszédos csoportok, helységek egyáltalán nincsenek csak tanyák, ott még az elemek és az emberi gonoszság elleni védelemnek is csak vidékenként vannak közigazgatási közegei s a védelmet az egyes maga kénytelen pusztáján, tanyáján teljesíteni, illetőleg olyan legsürgősebb szükségleteiről is gondoskodni, a melyek a népesebb, szomszédos csoportokban a közhatalom működése körébe esnek.

Vagyis a helység, a falu (szokott közigazgatásjogi nevén a község) nem föltétlenül szükséges területi tagozata a közigazgatásnak, de a vidék (kör, járás, kerület, megye) sem, ha mint a helység ellentétét gondoljuk, vagyis mintha a helység és vidék szükségletei alapjukban mások lennének. A helységi és vidéki területek szükségessége ugyanis egészen viszonylagos. A közigazgatási szempontból alkotott területeknek létjoga egyszerűen a népességnek ritkább vagy sűrűbb területi eloszlásától s a megoldandó feladatnak sürgős vagy haladékos megítélésétől, egyszerű vagy bonyolult, közönséges, gyakori vagy ritka voltától függ, ha eltekintünk a lakhely iránti előszeretettől.

A helység mint csupán a legelemibb szükségletek szolgálatát végző közigazgatási tagozat ugyanis azonnal megszűnik s a helységben a vidékiekkel egyenlő funkciókat végző szervek keletkeznek, a mint az egy helységbeliek száma, különböző szükségleteik nagysága, vagyoni és értelmi ereje oly nagy lesz, mint a minőt rendszerint csak egész vidék lakosságánál találni. Egy-egy helység p. o. Debreczen, Pozsony, Szeged ugyanolyan közigazgatási szerveket kívánhat a maga kebelében mint egy megye, sőt mint egy tartomány. Itt tehát helység, vidék összeolvadnak.

Vagy ismét a helység, mint ilyen a ritkán előforduló szükségletekre, feladatokra nem vétetik számba a közigazgatás szervezeténen. A nagy városokban fölállított tanintézetek, felebbezési fórumok, mértékhiitelesítők nemcsak a helybeliek szükségletének kielégítésére szolgálnak.

b) *Vidék.* Mivel olyan helységi csoportosulások, a melyekben az egy helységbeliek száma több ezerre nem rug, a legtöbb államban sokkal gyakoribbak, mint az ellenkező eset, sőt a helységek, faluk lakossága gyakran az 1000 lélekszámot sem éri el, nyilvánvaló, hogy ily kis helységekben minden közfeladat megoldására lehetetlen szerveket teremteni. Ily szerveknek nem lenne dolguk, de az ily személyi és pénzbeli erőpazarlást a leggazdagabb állam sem bírná meg. Ennélfogva a csekély népességű helységekben csak oly feladatok megoldására szerveztetnek közegek, a melyeket okvetlenül mindig helyben lévő szerveknek kell megoldaniuk, ilyenek az elemek, a gonosztevők elleni sürgős védelem, a legsürgösb gazdasági és személyi érdekek (mezőgazdasági, iskolai, gyámi, szegényügyi gondozás) közhatalmi kielégítése.

Milyen lélekszám mellett lesz elkerülhetetlen, hogy ily elemi szükségletek kielégítésére különös közigazgatási közegek állíttassanak s részükre külön közigazgatási terület kihasíttassék? általános szempontok szerint el nem dönthető s a míg hazai törvényünk (1886: XXII. 152. §.) sok körültekintéssel 50 megtelepedett családot kíván s ezek között legalább 15 önálló ház- vagy földtulajdonost, addig az északamerikai Ohio állam, a községi területre vonatkozó feltételeken kívül már 200 lakost elegendőnek nyilvánít, hogy községgé (Incorporated village) alakuljanak. (Peck, Municipal Laws of Ohio 4-6. 1.)

A mely államban a közigazgatásnak sok ilyen apró helységi szervre és területre kell tagoltatni, ott ezek mellett okvetlen kelet-

kéznek kisebb-nagyobb vidéki területeken vidéki szervek, azoknak a feladatoknak megoldására, a melyeket csak némileg népes, 1-2000 lakójú helységek helybeli közegekkel oldanak meg, még inkább természetesen oly feladatok végett, a melyek gondozására csak nagyobb embertömegek mellett van szükség, p. o. telekkönyv, bíróság, hadkiegészítési, ipari hatóság, illetékkiszabási hivatal.

A vidék fogalma ekként a legviszonylagosabb. Jelentheti néhány apró helység területét, nálunk a körjegyzői, körorvosi, a községi kört. A községi kör ugyanis már vidéki terület, a melyen azonban nem oldatnak meg magasabb feladatok, mint a valamennyire népesebb, egyes helységben. De jelentheti nagyobb helységek körét, kapcsolatát is, a melyeknek több helységből álló területükön (járás, kerület) legegységesebb szükségleteiken túlmenő feladataikra nézve közös szervük van (járásbíró, szolgabíró).

A mint azonban egy helységnek lélekszáma nagy, a mint szükségleteinek változatossága és sűrűsége megegyezik az egy vidéki területbe (járás, kerület) összefoglalt külön helységekével, az ilyen helységre nézve külön, helyben alkottatnak olyan szervek, (rendezett tanácsú város) mint a minők kisebb helységek szükségleteire nézve vidéki közös szervükben (szolgabíró, járásbíró) felállítva vannak. Az ilyen nagyobb népességű helység területén épp olyan hatalmú közigazgatási szervek működnek, mint egy egész vidéken.

Mentől nagyobb fontosságúak, de ritkábban s csak igen nagy számú embertömegek közt előfordulók egyes közszükségletek, egyes közfeladatok, annál szélesebbnek kell a területnek lenni, a melyen részükre szervek teremtetnek.

Így keletkeznek a vidéknek még további tagozatai: a megyék. De a megyei szervekéhez hasonló hatalmú szerveket már egy helység is foglalkoztathat, ha lakóinak száma szerfölött nagy, innét ered, rendi fejlődésünkkel kapcsolatban az egy helységben élő nagyobb számú polgári lakosságra nézve a városi törvényhatósági és a hajdani nemesség és jobbágyság helyére lépett lakosság részére a megyei törvényhatósági közigazgatási terület.

c) *Ország.* A legnagyobb népességű helységek, bevett nevükön városok jelölik meg a legtöbb államban a vidéki területeken felállítani szokott közigazgatási szervek feladatkörét is. Ugyanis az ily nagy szomszédos tömörülésekben (hazánkban Budapest, Szeged, Debreczen, Pozsony, Ausztriában Bécs, Prága, Trieszt, Grác)

sűrűn fognak előfordulni mindazok a szükségletek, a melyek az államtagok közt általában előfordulhatnak és akár az egyes állampolgárok külön érdekében, akár az összesség érdekében ugyan, de Önálló hatóságok és szerveknek az egyes polgárokra kifejtett különös ténykedése által elégíttetnek ki.

A mi az ily szükségleteken túlmegegy már olyan szükséglet, illetőleg feladat, a mely vagy az egész állam területére egyszerre, népességének területi csoportosulására való tekintet nélkül, egy hatóság által, az egész országra szólóan oldandó meg, vagy olyan szükséglet a melynél nem egy cselekménynek teljesítéséről, hanem számos egyén cselekményének összhangzó egybekapcsolásáról van szó. Ily természetűek p. o. a végső fokon való döntés, az alapmértékek megőrzése, hiteles másaik kiadása, az ország forgalmának hadászati, egészségügyi szempontból való korlátozása, pénzverés, államkölcsön kötése, hadsereg elhelyezésének, gyakorlatainak elrendelése, vasúti 'üzletvezetés.

Az ily szükségletekről való gondoskodást nem lehet több, hanem csak egy hatóságra bízni az ország egész területén. Bármily nagy legyen egy város lakosainak száma, sem belőlük, avagy részükre alkotott hatóságokat s velük egyidejűleg más ily nagy városokat, sem vidékek kapcsolatát (tartományokat) ily feladatok megoldására nem lehet fölhatalmazni, mert az ily feladatok nem szedhetők részekre, s elkerülhetetlen, hogy az állam ily feladatok tekintetében nemcsak akarátának belső elhatározására, de ennek külső véghezvitelére, cselekvésére nézve is osztatlan egész maradjon.

A francia, olasz département, az angol és a magyar megyerendszer, a területi tagozatoknak a fennebbi szempontból való megvonásai. A helységi, a vidéki, – utóbbi különböző nevek alatt s a legkülönbözőbb terjedelemben, – az országos területek mindazon a gondolaton nyugszanak, hogy a vidéki területi tagozat helységenként meg nem oldható feladatoknak, szükségleteknek gondozására vonatkozik, ellenben az oly feladatok, melyek az állam Összes polgárait egyszerre érdeklik, részeikre szét nem szedhetők, több akarat irányzása alatt nem állhatnak csak egyetlen országos hatóság feladatkörébe tartoznak,

d) *Tartomány*. A tartományok olyan területek, melyek több vidéki terület egybekapcsolását jelentik. Az államok közigazgatásuk szempontjából rendszerint nincsenek tartományi területekre tagolva, s tartományi hatóságokra bízva. Magyarországon, Angliában vannak

ugyan az államnak tartományi tagozatai is, előbbiben Horvátország, Fiume, a volt határőrvidék, némileg Erdély, utóbbiban a szűkebb értelemben vett Anglia, Skócia, Írország és Wales, de e tartományok nem közigazgatási, hanem kormányzati területek, (Horvát bán, fiumei kormányzó, írlandi alkirály) vagy éppen külön alkotmányi területek az egységes törvényhozó hatalomnak az illető terület lakóinak különös hozzájárulásával való gyakorlására (Horvátország), vagy végül sem közigazgatási, sem kormányzati, sem alkotmányi, hanem egyszerűen jogterületek (az erdélyi, a walesi jog vidéke). Az ily területek jogszabályai akár magán, akár büntető, akár egyházjogi, akár közigazgatásjogi tárgyakra vonatkozhatnak, de nem szükséges, hogy az illető jogterületen akár a kormánynak, akár a közigazgatásnak különös tartományi területe, alakzata is legyen.

A mely államokban az általános igazgatási feladatokra külön tartományi területek alakulnak, ezt az állam illető területrészenek hajdani külön szuverenitásából, ennek folyton tartó hatásából magyarázhatni, a mint erre Angolország, Ausztria, Poroszország tartományai a legkétségtelenebb példák. Ezek szerint a tartományi területek a közigazgatási érdeken túlfekvő célból származnak.

Az országos és vidéki közigazgatási területek fogalmi határát az imént azokban a feladatokban találtuk, a melyekre egy állam legnépesebb városaiban közigazgatási szerveket kell és lehet állítani.

E szerint minden oly feladat megoldása, a melyekre p. o. Budapesten, Berlinben, Rómában nem kell és nem lehet közigazgatási szerveket állítani, a hasonló népességű vidéki területeken sem történhetik az ország nagyobb területrészeinek úgynevezett tartományokká való összefoglalása által. Az ily feladatok már csak országosan, azaz az egész ország területére nézve egyszerre, egy hatóság által oldandók meg.

A közigazgatási területi tagozatának ez a törvénye, a melynél fogva a tartományi tagozatnak nincs közigazgatási létjoga, minden államban módosulást szenvedhet annál fogva, mert 1. bizonyos feladatok csakis a polgárok igen kis részére nézve oldandók meg, p. o. közép- és felsőoktatási, bányászati feladatok, 2. mások ismét csak az államterületnek egy részében fordulnak elő, p. o. határvámok, dohánybeváltás, erdészet, tengerészeti igazgatás, végül mert 3. a feladatok egy részénél az igazgatás nem az összes polgárokra kifejett hatás, hanem az államnak különös szolgálatára rendelt személyek-

nek vezetéséből, állami dologi eszközöknek kezeléséből, továbbá nem egyes konkrét cselekmények teljesítéséből, hanem számos egyén csekményének összhangbahozásából áll, mint p. o. a hadseregénél, a vasúti üzlet igazgatásánál.

A két első pont alatt említett feladatok tekintetében könnyen érthető, miért nem oszlik fel az állam területe országos vidéki és helyi tagozatokra, illetőleg miért foglaltatik össze több, legnagyobb vidéki terület (megye, départment) egy tartományi területté. Így egy tankerületi főigazgató, bányakapitány területe több megyére kiterjed, tengerparti igazgatás pedig csak a tengerparton van.

A harmadik pont alatti feladatoknak tartományi nagyságú területei részint azért válnak szükségessé, mert p. o. egy hadsereg belső igazgatásának, bizonyos hosszúságú vasút belső üzletének követelményei csak az ország néhány helyén követelnek intező akaratot, részint annál fogva mivel e feladatok megoldására sok segédkező, de kevés főnöki funkció kívántatik. Innét a hadtest, a hadosztály, a vasúti, a postai igazgatóságoknak több megyét átfogó, tartományi kiterjedésű területei. Ellenben ugyanezen feladatok külső igazgatására, vagyis arra, a mely a hadsereg, a vasút személyzetén kívül az állampolgárokra egyenesen kihat, megvannak a helyi, illetőleg vidéki területek (hadkiegészítési kerület, térparancsnokság, állomásfőnök) s azokon a polgárokkal egyenesen érintkező szervek. Csakugyan, a mint nálunk épp úgy megtaláljuk Franciaországban, a hol a nagy forradalom óta szakadatlanul az volt a törekvés, hogy a régi monarchia 33 tartománya új életre ne kaphasson, a tartományi területeket, névszerint Franciaországban 18 hadtestparancsnoki területet, 16 közoktatási, 38 erdőkezelőségi (conservations forestières) stb. területeket.

Az ilyen részlegesebb vagy a polgárokkal direkt nem érintkező közegek útján megvalósítható feladatokra a tartományi területek közigazgatásilag is szükségesek, alkotmányilag pedig az egységes államra is veszélytelenek, névszerint nem szolgálhatnak federalisztikus czélok eszközéül.

A közigazgatás területi tagozata ezek szerint akkor lesz helyes, 1. ha a népnek természetes eloszlásához simul, s 2. a feladat megoldását legjobban és leggazdaságosabban biztosítja.

A területi tagozás ezen követelményeit semmiféle más elvnek nem szabad feláldozni. A közigazgatásban az államnak már teljes tárgyilagossággal, vallási, nemzetiségi, rendi és osztálykülönbségre

tekintet nélkül kell önmagát és polgárait szolgálnia. Ezt azonban csak az 1. és 2. alatt jelzett feltétel, a jó területi beosztás mellett teheti.

A jó beosztás egyik követelménye, hogy az ne legyen merev. A miénk, különösen községi részében ilyen, nincs tekintettel a községre vagyoni és értelmi erejére. Meg kell adva lenni a lehetőségnek, hogy a helységi, a kisebb vidéki körök kormányzati utón könnyen módosíthatók legyenek, akár hivatalból, ha bizonyos föltételek (nagy halandóság, a közigazgatási költségek emelkedése) beállnak, akár ily körök szabad egyesüléséből, akár azáltal, hogy mint Angliában u. n. adoptív törvények hozatnak, melyek életbeléptetése ily területek polgárainak akaratára bízatik, s ezáltal közigazgatásukat új feladatokra terjeszthetik.

A kormányzat szempontjából szükséges vezetés, felügyelet, ellenőrzés követelményeit a területi beosztásnál nem szabad irányadóvá tenni. Névszerint csak azért, hogy a kormány mentől kevesebb hatóság útján, tehát könnyebben vihesse keresztül a törvényeket s valósíthassa a törvényileg nem rendezett állami célokat, nem indokolt vidéki nagy területek, tartományok alakítása.

A közigazgatás területi beosztásánál a közigazgatási sikernek térbeli, emberanyag és vagyoni erőbeli feltételei az irányadók. Ezekon kívül a siker érdekében az igazgatottak érzelmei, készsége, ellenszegülése jöhetnek tekintetbe. A kormányzat azonban a területnek és emberanyagának mondhatni organikus természetéhez kell hogy alkalmazkodjék, s céljait, a vezetést, az ellenőrzést nem a területi beosztások, hanem személyi berendezések által kell biztosítani.

A területi beosztás rideg statisztikai, demográfiai és pénzügyi számítások és annak megfontolása alapján lehet csak helyes, hogy a közigazgatásnak ne legyenek sem változhatlan területei, sem megrögzött területi alakjai. Megyei, járási, helységi, területi alakjai ugyanis egy örökké változó tényezőhöz, a néphez kell, hogy találjanak, illeszkedjenek. A szaporodó vagy fogyó, ide-oda mozgó, sőt új telepeket, új életmódokat választó nép, más és más közigazgatási területeken kaphatja csak meg szükségleteinek közigazgatási fedezését.

Megye, járás, helység a népességnek nem állandóan és egyformán kifejezedett alakjai. Az idők folyamában majd az egyik, majd a másik területbe ömlik át, széled el vagy tömörül az emberek önfenntartás! és haladási törekvése.

A népek települési története, közigazgatásuk mai területi tagosulása egyaránt bizonyítja, hogy a tanyán, falun, falusi körön, széken, járáson, megyéenkénti települések miként szelhetik egymást, s hogy a közigazgatási, területi tagozatokban is ehhez képest vagy a helységi, vagy a járási területek hiányozhatnak, vagy hogy a megyei, járási, helységi területeken véghezmenő közigazgatás egyes korok szerint igen különböző szükségleteknek szolgál.

A közigazgatás területi beosztása a gyakorlatban a legnehezebb kormányzati feladatok közé tartozik, mert bármennyire kell is annak a terület geometriai, a népszám mennyiségi, a költségek pénzügyi rideg tekintetei szerint történni, annál egy élő, értékében nehezen meghatározható tényező: a nép esik latba a maga szellemi és anyagi szükségleteivel.

Ez élő tényező, a maga szükségletei szerint való eloszlása, csoportosulása, rokon és ellenszenvi által hatalmasan befoly e területi tagozatok nagyságára és módosítja az elvont észszerűség javallatait. Helyesen emelte ki Kerkapoly „Politikai előadásaidban (1887. II. kiadás könyomat. 162. 1.). „A kerületek, megyék, járások s több efélék nem annyira alakítandók, mint inkább felismerendők és felhasználandók azon alakulatokban, melyek természeti alapokon a gazdasági és társadalmi élet ráhatása alatt századokon át viszonylagos egészek gyanánt kiképződtek.”

Másképpen azonban a nép területi eloszlása sem teljesen elsődleges tényező, nem egyedül az egyesnek megélhetési, szellemi, érzelmi szükségletei alkotják, melyekhez a közigazgatás csak alkalmazkodik. Megfordítva a közigazgatás nagyban befoly és mindig befolyt az emberek területi elhelyezkedésére.

A külellenség, a természet erői elleni védelemnek közérővel, közigazgatással biztosítása az emberek területi eloszlását, névszerint falvakra vagy külön-álló;tanyákra, nagyban irányította.

„Az Alpok déli lejtőjén falvakban, valóságos bérezi fészkekben lakik a nép. az északi lejtőn kényelmes, szétszört tanyákban. Mert ama déli lejtő évszázadokon át leginkább ki volt téve az északi barbárok megrohanásának; az volt mintegy az Alpok viharos oldala, holott az északi lejtő a szél árnyékában, vihar ellen védett volt.” (Ratzel, A föld és az ember. 185. 1.)

A természet erőinek mentül teljesebb kiaknázhatása, az emberi szellemi erőknél kifejlése, a szellemi szükségletek kielégítése az egyesek összeműködése, közös gondozása mellett, hasonlóképpen határozó az egyesek területi elhelyezkedésére nézve már a legkezdetlegesebb korszakokban, annál inkább a haladottakban. Egy közlekedési út, egy iskola, fürdő létesítése odavonzza az embereket. Vagyis az embereknek nem egyedül megélhetési, rokonsági, hanem más-nemű szükségletei is csoportosították azokat.

Ákár a mai vad népeknek területi elhelyezkedését vegyük, akár Észak-Amerikának a 17. század óta folyó benépesedését, akár a történelem adatainak Segélyével az ókori és középkori településeket tekintjük, arra az eredményre jutunk, hogy a népesség területi eloszlása a vérségi összetartozás, a megélhetés és a magasabb szellemi szükségletek egymáshatása alatt a legkülönbözőbb módon ment végbe.

A középkori jelenségekre Maurer (Einl. zur Gesch. d. Mark-, Hof-, Dorf- und Stadtverfassung. 1854. s későbbi munkái), Inama-Sternegg (Untersuchungen über d. Hofsystem. 1872.), Meitzen (Siedlung und A grarwesen der Westgermanen und Ostgermanen . . . 1895.) beható vizsgálatai, az indiaiakra Maine (Sir Henry Sumner) nevezetes munkája (Village communities 1871. – L. Láczy Gyula, A falu közösség eredete. 1881.) után is nyílt kérdés marad, miként történt az eloszlás? A külön álló tanyák és udvarokban, a 10-20 családú és összeépült lakóházu helységeekben, a 100-200 vagy ennél is több családú és szintén egybe épült lakóházu, árkokkal vagy kerítéssel vagy fallal körülvelt falukban egyszerre és egymásután is látjuk az embereket eloszlani. Mint Schmoller mondja (Grundriss der allgem. Volkswirtschaft. 1900. I. k. 262. 1.) a település kérdését non liquet-tel kell bezárni.

A nagyobb területeket (megyéket, vidékeket) a törzseknek, a kisebbeket (helységeket) a nemzetségeknek telep helyeként megfejteni: egyoldalú s az emberi fejlődésnek egy bizonyos korszakára nézve lehet megfelelő.

A védelmi szempontból való elhelyezkedések p. o. a terület egyes részein s az így keletkezett telepek, szállások a népnek többi, nem védelmi szükségletei tekintetében is keretül szolgáltak s midőn honvédelmi jelentőségüket elvesztették, megmaradtak mint igazgatási területek.

A várterületek nálunk p. o. századokra, tizedekre, falvakra oszlottak, de míg nálunk ezeket a főleg honvédelmi területi alakokat az idő a falvak kivételével elsöpörte, addig Angliában a legújabb időig fennmaradtak a század (hundred) s a tized (tithing) mint közigazgatási területek.

Ugyanígy hatottak az egyházi közigazgatási területek a népnek csoportosulására. Az egyházi területek eredetileg nem estek össze helységekké, részint azért, mert a népnek szoros szomszédos csoportosulása nem volt s az külön álló tanyákon vagy néhány tanyából álló apró csoportokban élt, részint mert egyáltalán nem volt elég papi személy, hogy minden népesebb helységnek külön lelkész jutott volna, a mi az anya- és leányegyházak keletkezését vagyis több helységnek egy egyházi körre való összevonását eredményezte.

A rokonságot és gazdasági érdeket azért sem tekinthetni a népesség területi eloszlása döntő okának, mert e két tényező is igen különböző eloszlásokra vezethet, névszerint előidézheti, hogy az emberek szétszórt tanyákban, néhány összeépült, szomszédos házból álló csoportokban, vagy számos szomszédos házakból alakult falvakban laknak.

Mindegyikre elég példát mutat a történelem s az ethnografia.

A helység, a helyi község nem szükségképp az eredeti területi alakulat, a mi községi területeinknél tágabb körök, járáások is lehetnek azok. Nálunk is előbb alakulta a megyék s csak később a helységi területek.

1. *Észak-Amerikai allantoic.* Tocqueville mondását: „Az ember királyságokat alkot és köztársaságokat teremt, a község mintha egyenesen Isten kezéből származnék”. (Démocratie en Amérique Tome I. Chap. 5. p. 95. 16. edit.) nem igazolja Észak-Amerika gyarmatosításának története, mely azért is különösen tanulságos, mivel minden irányban kifejtett szükségletű emberek területi eloszlását mutatja.

A gyarmatok egy részében, az északiakban, melyeket Új-Angliának szokás nevezni, alakultak csak falvak, szomszédos házakból álló, helyi községekhez

hasonló területek, de ezek is úgy, hogy a községnek nagy, több angol mértföldet is tevő határa körülsánczoltatott s ennek középpontján áll a szomszédos háznak kerítéssel, sövénynyel övezett csoportja, de a határnak e kerített részén kívül fekvő, más pontjain is emelkedtek tanyák vagy tanyák csoportja s a helység és tanyarendszernek e vegyüléke nevezetik községnek, township. Átlagos lakosságuk ma 3-4000 lélek. Igazán helyséگی körök ezek.

Ellenben a déli gyarmatokban a tanyarendszer fejlett ki. A települők tanyái, majorjai néha mértföldre távol estek egymástól s a közigazgatási terület a megyei lett, külön helyséگی, községi pedig nem jött létre.

Hasonlókép alakult a közigazgatási terület a középgyarmatokban, azzal a különbséggel, hogy ezekben a települők az alsóbb polgárságból kerülvén, kisebb földterületeket szerezhettek s azokon szoros helyi községi szomszédtságba húzódtak, mint az északi gyarmatokban. A közép gyarmatokban ennek következtében a megyei terület mellett a községi is kialakult, még pedig a megyei terület jogainak rovására. (L. Bryce, *The American Commonwealth*. I. 3. edit. 589-562) Az eredeti típusok ma is fennállanak. (L. Goodnow, *Comparative Admin. Law*. I. köt. 165-171. 1.)

Ezek az amerikai helyséگی, községi körök (township) azonban területek nagyságára s a népek rajta való eloszlására nézve is más alakulatok, mint az angol községek, nem is igazi községek, hanem községi körök, tulajdonkép kisebb járási területek közigazgatási célokra, a melyeken belül léteznek az igazi helységek u. m. faluk (village) és városok (borough, city). (L. Goodnow id. m. I. köt. 218 és következő 1.)

A XIX. századbeli település is hasonló módon ment végbe azokon az új területeken, a melyek 1796 óta népesedtek be. Az ekkor hozott törvényvel állapított meg e területek fölmérése, mely nem háromszögölő, hanem négyszögölő rendszerben történt. Az egész terület 36 angol (körülbelül 10 magyar) négyszögölő mértföldnyi részekre osztott. Az ily négyszögek nevezetnek községi területeknek, townshipeknek; mindegyik ily négyszög 36 egyenlő alosztályra oszlik s egyik alosztály újból négyszögölő negyed és nyolczad töredékekre bomlik. Ezen töredékek legnagyobbika a falu, vagyis a szoros szomszédos lakóhelyek csoportjának volt szánva, a távolabbi, kisebbek pedig a külön tanyák, farmoknak, melyeknek az egyes tulajdonos birtoktagján való keletkezését azzal kényszerítették ki, hogy az otthont mentesítő (homestead) törvények védelmét csak az oly tulajdonosok vehették igénybe, a kik házukat tagjukon építették. (L. Sering, *Die Landpolitik d. Vereinigten Staaten*. Schmoller, *Jahrb. f. g. V. u. V.* 8. Jahrg. 1884. 444., 456. és 472. 1.)

A mit Észak-Amerika mutat a közigazgatás területi alakulására, hogy t. i. a helység nem szükségkép az első eredeti és alaptagozata a közigazgatás területi eloszlásának, hogy a helyséگی és vidéki területek a felállítható hatóságok szempontjából nagyon viszonylagosak, erről Eranciaország közigazgatásának újabb területi alakulása is tanúskodik.

2. *Franciaország*. Az 1789-iki francia alkotmányozó gyűlés 1790 január-i, törvényével Franciaországot *a*) megyékre (département) osztotta, meghatározva, hogy azok száma 75-nél kevesebb és 85-nél több nem lehet, *b*) a megye járásokra (district) oszlik, melyek száma egy megyében sem lehet kevesebb 3-nál s több

9-nél, c) a járások 4 francia négyszögmérföldnyi (2 magyar négyszögmérföldnél kissé nagyobb) területekre válnak szét canton név alatt, d) végül megtartotta municipalité név alatt minden város, mezőváros vagy falusi helység területét. Bármily elvont, mesterkéltnak tekintetek vezették is e területi beosztás sugalmazóját, Sieyes-t, (L. Ferron, id. m. 30. 1.) érvényre jutott abban, a mi a törvény által testet öltött, a reális tényezők hatalma is.

A túlnagy tartományok szétszattak, a túlkicsinyek egyesítették, a közepesek mint megyék meghagyták és az ország 1790-ben 83 megyei területre osztott; jelenleg 8G-ból áll, melyek térfogata ma 100-120 négyszögmérföld körül ingadozik, lakossága csak négyben marad 200,000-en alul és 3, 4, 5, 6 ezer között váltakozik, átlagban 440,000.

A 83 megye 537 járásra osztott (Bluzet, Les attributions des sous préfets. 22. 1.) körülbelül 60,000 lélekkel.

A cantonok több községet egybefoglaló területek, községi körök voltak, melyekben a beléjük tartozó helységek községi ügyei lettek volna intézendők s a mely területek mindenikében a polgári perekben egyeztető hatóságú békebírák állítottak.

A városok, mezővárosok, de különösen a falusi helységek területeit a megyei hatóságok állapították meg s ezen területeken alakult 44,000 municipalité. Hatáskörüket szabályozta az 1789 decz. 14 -18-iki törvény, a mely szabályozás végzetes szellemi kihatással volt 80 év múlva a magyar önkormányzat sorsára is. Ugyanis ennek a törvénynek 49. §-a mondotta ki: A municipalité-knek kétféle hatásköre lesz, u. m. saját hatásköre és másodsor az a hatásköre, mely az állam általános igazgatásához tartozik s melyet ez a municipalité-kre átruház. A rémuralom 1793 decz. 4-én a járásokat (district) tette a közigazgatás legjelentékenyebb területévé, az ide küldött kormánybiztosok (agents nationaux) köztlen összeköttetésben álltak a Convent „Jóléti bizottság-ával,” ők lettek „mennyei köveinek villamos vezetői”. (Bluzet, id. m. 40. 1.)

A Convent Robespierre-t 1794 július 27-én (thermidor 9-én) elfogatván, végett vetett a rémuralomnak és 1795 aug. 22-iki, Directoriumi alkotmányával a járási területeket is megszüntette, mint a melyek a rémuralom fenntartásához a kiküldött kormánybiztosok útján jelentékenyen hozzájárultak.

A Directoriumi alkotmány szerint (5. §.) csak megyei, cantoni és helységi területek vannak. A cantonak addigi, 2 négyszögmérföldnyi térfogatukat megtartják, de törvénnyel e térfogat módosítható, mégis csak annyira, hogy a távolság a canton székhelyétől a legtávolabbi községig 10 kilométernél nagyobb ne lehessen. A községi terület, ha rajta 5000 lélek nem lakik, a canton hatósága útján igazgattatik, mely az egy cantonhoz tartozó mindegyik helység municipalis közegeiből (agent municipal) alakul.

Az oly helységek, melyek lakossága 5000-en felül van, önálló canton-t alkotnak s hatóságuk a népszám szerint 5, 7, 9 tagból áll.

A párt, mely e területi beosztást létesítette, a rémuralom helyébe önkényes uralmat, fejtelenséget s fenyegető külvészélyeket hozott a nemzetre.

Napoleon a köztársaság VIII. évének 19. brumaire-jén (1799 decz. 15-én) államcsínynyel véget vet, a mint proklamációjában mondja, a forradalomnak s az új Franciaország építómesterévé lesz.

A VIII. évi 28. pluviöse-i (1800 febr. 17.) törvény állapítja meg a francia közigazgatás főelveit s létesíti annak területi beosztását, mely utóbbi lényegében máig fennmaradt.

E területek a megye, a járás, (új nevén avrondissement) a községek. A canton mint közigazgatási terület elvesztette alapjelentőségét és csak mint a békéltető bírói hatóságnak, telekkönyvi hivatalnak, az újonczjutaléknak területe maradt fenn.

Franciaország jelenleg 39 millió lakosával és 536,000 négyszögkilométernyi európai területével egy km-re 71 lakos mellett, 86 megyei, 362 járási, 2870 cantoni és 36,162 községi közigazgatási területekre oszlik,

A megyék átlagos lakossága 410,000, a járásoké 10,000, a községeké a legkülönbözőbb, így 500 lakosnál kevesebb van 17,219, 1500-nál kevesebb 14,321, 2.500-nál kevesebb 2724 községben s e községi területek közigazgatási hatásköre teljesen egyenlő, kivéve, hogy a helyi rendőrség szabályozása a 40,000 lakónál népesebb községekben nem a községet, hanem az államfőt illeti, szervezetek pedig csak abban különbözik, hogy a legkisebb község képvisellete 10, a több százezer lakóé pedig legfőlebb 36 képviselőből állhat, az elsőben a polgármesternek (maire) csak egy segéde (adjoint), az utóbbiakban legfelebb 16 lehet, (L, Hauriou, Préc. d. dr, odm. 481. 1.)

A francia forradalom folytán keletkezett francia területi beosztások 1789-től 1799-ig, bármint Ítéljünk konkrét célszerűségük fölött, magukban véve célzatuk szerint nem voltak egyebek, mint törekvések a közigazgatást azok közelebbe állítani, a kiknek reá szüksége van. Az apró helységekből azoknak egy körbe, cantonba összekapcsolása által alakítani próbált nagyközségeknek, avagy a hasonczélu tervezetéseknek: a 80 megyét, département-t 720 járási közösséggé alakítani, meg volt a jogosultsága. Az 1800-ban keresztülvitt Napoleon-i területi rendezés, mely ma is fennáll, területi szempontból épp az által hibáz, hogy e törekvéseket nem követte és főleg a 17,000 törpe község összekapcsolásáról nem gondoskodott.

3. *Angolország.* A közigazgatási területeknek, különösen azonban helységi és vidéki területeknek viszonylagosságát egy állam sem mutatja tisztábban, mint Anglia. Mellözve Skóciának és Irlandnak külön törvények szerint rendezett közigazgatását. Angliában és Wales-ben a XIX. század folyamán oly új területi beosztásokkal találkozunk, melyek sokkal forradalmibbakk, mint a franciaországiak.

Az angol jellem azonban, mely épp oly fogékony újításokra, ha egyszer szükségét látja, mint a mily kegyelettel csüng múltján, e területi beosztás keresztülvitelében is mutatkozik.

a) Megyék. Anglia közigazgatásilag 1000 év óta van megyékre (county, latinul comitatus) osztva. Angliának és Walesnek területe 1888-ig 52 megyére oszlott; ekkor következett be a megye feladatainak, hatáskörének megosztása; névszerint e feladatok két részre osztattak az egyikbe *a)* a vétségek és kihágásokban! ítélkezés, a biztonsági rendőrség teendői, az italmérési engedélyek adása és különös joghatósággal járó közigazgatás tartozik, a másikba *b)* minden egyéb feladat, melylyel az általános közigazgatás foglalkozik.

A békebírákra bízott *a)* alatti feladatoknak betöltése ma is az 52 ősi megyei területen megyra végbe, a *b)* alatti ellenben részben más területeken, a

mi az által keletkezett, hogy az 5J megye közül Cambridge, Lincoln, Northampton, Southampton, Suffolk, Sussex és York megyék az általános közigazgatás szempontjából több megyére osztottak.

Ekként Angliában kétféle megyei területek vannak, u. m. 52 békebírói, vagy mint az angolok hívják földrajzi megye és 62 közigazgatási megye.

b) *Városi megyék.* E kétféle megyei terület mellett létezik azonban még egy másféle megyei terület, a városi megye (County borough) területe. Ugyanis 67 terület, melyeken a népesség egy-egy nagy városi csoportban él, a mellettük levő kisebb helységekkel együtt, városi megyét alkot, melynek a közigazgatási és részben a békebírói megyével egyenlő hatósága van. E városi megyék területe igen különböző; a legtöbbé 4, 12-é 15 angol négyszögmérföld, (egy magyar mérföldben majdnem 5 angol fogl., angol mérföld 1.61, magyar 7.58 kilométer) a többié a két végtel között ingadozik. E 67 városi megye közül 1901-ben 10-nek lakossága nem érte el az 50,000 lelket, 30-é 50,000-100,000, a többié 100,000-300,000 közt ingadozott. (The Statesman's Year-book 1904. 18. 1. – Redlich, Engl. Local Verwaltung. 1901. 412-422. 1.)

A megyék területe igen különböző, a kis Rutland megyének 7 mrtfld, Devon-nak 125 mérföld a területe, átlag 60 mérföldnyi területűek. A lakosság épp így igen változó, néhányban 100,000-en alul marad, 3-ban meghaladja a milliót, ezek között az újon alkotott London megye 4 és fél millió lelket foglal magában, a többi megyékben 1-900,000-ig váltakozik a lélekszám s a százezres lakosságú megyékben a 10-es számors mindegyikét megtaláljuk. A békebírói s a közigazgatási megyékre mindez egyaránt áll.

c) *Századok és kerületek.* A békebírói megyék területileg feloszlanak századokra (hundred) és kerületekre (division), az előbbieek száma 800, az utóbbiaké 700 körül mozog, utóbbiak területe 3V2 angol négyszögmérföld, minden ily kerületben legalább 5 békebíró gyakorolja a megye rendészeti és igazgatószolgálati hatáskörét.

A közigazgatási megye egy területet alkot és mint ilyen a megyei képviselő (county council) és ezáltal választott megyei tanács igazgatása alatt áll, mely ezt különböző hivatalnokok segítségével végzi. Iskolák, hidak, utak, szociális és közgazdasági feladatain kívül a közigazgatási megye főfeladata a megyei háztartás - beleértve a békebírói megye költségeit is – és megyei adóztatásról való gondoskodás.

d) *Járások.* A közigazgatási megyék feloszlanak járásokra és pedig falusi és városi járásokra, (rural and urban districts) de e járások nem a megyei hatósági testület részei, hanem önálló, az illető járások községei által választott hatóságok, melyek a megyék mellé rendelvük s csak ellenőrzésük alatt állnak, feladataik a közegészségre, az utakra s a közgazdasági és szociális igazgatás egyes teendőire vonatkoznak. A falusi és városi járások száma körülbelül egyenlő, mindegyik 700 körül ingadozik. A falusi körök területe 60-100 angol négyszögmérföld, lakossága 12,000-20,000 között ingadozik. A városi körök területe igen különböző, lakosságuk 200-tól 70,000-ig emelkedik. Különösen a városi körök területei és a rajtuk szervezett hatóság legjobban mutatja, mennyire indulnak az angolok területi beosztásaikban s a rajtuk létesített hatóságok felállításában, nem elvontan megállapított sablonok, hanem a népességnek tényleges területi eloszlása és közszükségletei után.

E városi körök közül igen soknak tényleg falusi jellege van, de a területükön élők a kiterjedtebb városi igazgatás jótéteményeit akarta élvezni, a nélkül, hogy egy ilyen városi jellegű hatósággal bíró területhez csatlakozni kívánt volna. (L. Németh, A helyi igazgat. Angi. 35 – 40. 1. – Redlich, Engl. Localvervvaltung 515-546. 1. – Vauthier, Le gov. loc. en Angi. 321. 1.)

e) *Szegényügyi községi körök.* (Union.) Az egymás mellett lévő helyi községek, hogy szegényeikről megfelelően gondoskodhassanak, egyesítvék; terü léteik sok részben összeesnek az imént említett falusi járásokkal.

f) *Községi terület.* (Parish.) Anglia és Wales-ben 1891-ben 14,690 helyi község találtatott. 2000-nek 100 nál, 7000-nek 300-nál, 5000-nek 1000-nél kevesebb lakosa van. A község hatásköre a szegények gyámolításán, a helyi adó becslésén, kivetésén, beszedésén kívül, a legelemibb szükségletek gondozásából áll; de a község lakosai kiterjeszthetik annak hatáskörét és elfogadhatnak törvényeket, melyek más feladatok közintézését is megengedik községileg. Sőt #z 1894-iki községi törvények nagy hatalommal ruházták fel a községeket, megengedvén nekik, ho^y kisajátítás útján a községnek szükséges földterületeket megszerezze, illetőleg, hogy munkások részére földeket béreljenek, végül, hogy apró birtokok teremtésében a megyével együtt működjenek. (L. Szerző Újkori Alis. II. köt. 406-411. 1. – Németh J. id. m. 21-27. – Redlich, Die engl. Localverwalt. 549-555. 1. – Vauthier, id. m. 279-283.)

g) *Városok.* (Borough.) Városi területeket a népességnek oly csoportosulásai alkotnak, melyekben 10,000-nél nem kevesebb ember él szoros szomszédságban.

Ha ily csoportosulásokban körülbelül 50,000 ember találtatott vagy annál több, azokból a 1888-iki törvény városi megyét (County borough) alkotott, ilyen van mint fennebb előadtam 67.

Az 50,000-nél kisebb népességű csoportok lettek, illetve maradtak a tulaj^ donképi városok, ha népességük 10,000 leieknél alább nem esik; de vannak 10,000-nél kevesebb lakójú városok, szűkebb közigazgatási hatáskörrel, ha városi szabadságlevelet nyertek; e két osztályzatú városok száma 247. Angliában Azonban a számok nem azzal a merevséggel uralkodnak, mint más országokban. Tauthier közlése szerint 1891-ben volt nem egy 50,000-nél több lakójú csoportosulás, mely nem volt város. (I. m. 179. 1.)

Az angol közigazgatás területi tagozódásának megértésére azonban szükséges kiemelni, hogy a városi területek városi hatóságának hatáskörébe nem tartozik minden helyi szomszédsági közigazgatási feladat, hanem csak e feladatok meghatározott része. Az olyan városok, melyek nem alkotnak megyét, először is a begyének kiegészítő részei, abba szervezetileg be vannak foglalva, másodsor a városok területén több község (parish) létezhet, azon feladatokra, melyek f) alattiak szerint a községek hatáskörébe tartoznak, a minek szemléltetésére szolgálhat, hogy ha Londont városnak vennők, – mert nem az, hanem jogilag megye, területének csak egy igen kis része, az úgynevezett City, város, – London városban 112 község létezik. A város területén levő községek ismét szegényügyi Községi köröket alkothatnak, ha egy község nem elég erős az összes szegényügyi kötelességek teljesítésére. Londonban a 112 község 30 községi körbe (union) van egyesítve, e 30-ból azonban 13 egy községből áll. (Vauthier, id. m. 243. 1.)

Végül Anglia a polgári igazságszolgáltatás azon feladataira, melyek nálunk a járásbíróságok és részben a törvényszékek hatáskörébe tartoznak, 60 kerületre van osztva. A kerületi bíró kerülete főbb helyén havonként egyszer megjelenik s ott törvényszéket tart. A polgári igazságszolgáltatás többi ügyeire azonban Anglia egy területet alkot, s a 60 kerületi bíró elé nem tartozó ügyeket mind a londoni bíróságok intézik.

Az országos adók, illetékek, vámok kivetése, beszedése különös országos szervek által, különös területi beosztás mellett történik. A hadseregnek ismét külön vannak közigazgatási területeik.

Anglia a közigazgatási területeknek ruganyossága, a népesség területi eloszlásához alkalmazkodása tekintetében e szerint a legmeglepőbbet nyújtja a mi merev községi, járási, megyei területeinkhez viszonyítva. S ha a területek beosztásának sokfélesége végül zavarokra adott is alkalmat, a mit azonban a múlt századvégi törvények s azok alapján keletkezett rendeletek nagyrészt orvosoltak, annak a helyes elvnek világos kifejezései, hogy a helyi és vidéki hatóságok a népnek a területen való mikénti eloszlása és a megoldandó feladatok természete, nem pedig a helységnek és a helységekből alakult vidéknek elvont fogalmai szerint alakíthatók helyesen.

8. §. A közigazgatás tagosulása a feladatoknak általános (országos, nemzeti) vagy résszerű (municipális, azaz községi) természete szerint.

I. A feladatok, a melyekkel a közigazgatás foglalkozik vagy az államot és összes polgárait kivétel nélkül és egyformán érdeklik vagy pedig első sorban a polgároknak csak bizonyos részét. Az előbbieket általános, nemzeti, az utóbbiak résszerű, csak egy bizonyos helyi, vidéki szomszédságban élőkre vonatkozó, municipális azaz községi feladatok.

Innét származik az általános, más néven országos (franciáknál générale) és a résszerű, más néven helyi (locale) közigazgatások tagozata.

A névbeli hasonlatosság ellenére ez a tagozat egészen más okból ered, mint a közigazgatásnak területi tagozata s helyesen utaltak (Meucci, Instit. di diritto amministr. 3. kiad. 158. 1.) arra, mily zavart okoz ez az elnevezés, s hogy helyesebb lenne, a feladatok egyetemessége vagy résszerűsége szerint általános (más néven országos, állami) és résszerű (partikuláris) közigazgatást megkülönböztetni s csak az általános állami közigazgatásban szólani országos (más néven központi) és helyi tagozatokról.

A közfeladatoknak az államra és a polgárok egyetemére, a nemzetre vagy pedig a polgároknak csak egy részére, szűkebbkörű

közösségeire vonatkozó kisebb-nagyobb fontosságával már az alkotmánytanban (510-512. l.) foglalkoznunk kellett, de csak imént is a tartományi terület képződésénél. Mindezen fejtegetésekből világos, hogy a közfeladatoknak általánosakra és résszerűekre osztása onnét ered, mert bizonyos feladatok az államot vagy az összes polgárokat kivétel nélkül és első sorban érintik, így p. o. a külügy, a hadügy, a magán- és büntető igazságszolgáltatás, ellenben más közfeladatok p. o. az ármentesítés, ha árvíznek csak a polgárok kis része van kitéve, egy-egy helységnek a mezőgazdasági vagy a tűz rendtartása, helységi közlekedése, világítása, az ártéri, a helységben lakosokat érintik első sorban s az egész államra, a többi polgárokra pedig csak másodsorban tartoznak.

Míthogy az egész államot s az összes polgárokat egyenlőn érintő feladatok megoldására az állam területének minden részében épp úgy vannak közigazgatási hatóságok vagy hivatalok, mint a résszerű, csak a szomszédságból eredő szükségletek kielégítésére, az ily általános feladatokkal foglalkozó közigazgatás és a területnek országos, az egész államot magábazáró tagozata azonosnak vétetik.

Nyilvánvaló azonban, hogy ily általános feladat megoldása is lehet egyetlen helyhez is kötött, így egy várerőd, pénzverde, tengeri kikötő; másrészt hogy a hadügyi, a pénzügyi, igazságszolgáltatási feladatokra elkerülhetetlen kisebb vidéki területeken helyi hatóságokat állítani.

Ellenkezőleg mivel a polgárok bizonyos részét illető résszerű feladatok megoldása csak helységenként, vidékenként kíván gondoskodást és pedig első sorban csak az illető érdeklettekre fontos és szerfölött különböző szükségletek kielégítése által, ennél fogva a szükségletek résszerűsége és azokról helységi, vidéki területeken való gondoskodás elválhatlannak látszanak.

Holott, mint erre utaltunk, helységi, vidéki területi tagozatoknak a legáltalánosabb szükségletek tekintetében is fenn kell állaniok. Így a vagyon- és személybiztonságot védő rendőrségnek és büntető igazságszolgáltatásnak minden helységben, minden kis vidéki körben van szerve, a bányászati, a tengerparti igazgatás ellenben az ország területének csak igen kis részéhez van kötve. Vagyis a legáltalánosabb közigazgatási cél kivételében helyivé lesz. Viszont lehet, hogy az elsődleges célját tekintve résszerű, s így rendszerint helységi, vidéki területhez kötött feladat megvalósítása a keresztül-

vitelben az általános közigazgatás szerveinek kezébe jut valamely különös oknál fogva. így az állam fővárosának legszorosabban véve is külön, résszerű szükségletei az általános közigazgatás pénzbeli eszközeivel, sok részben közegeivel elégíttetnek ki. A büntető igazságszolgáltatás támogatására, a személy- és vagyonbiztonság fenntartására hivatott rendőrség legalsóbbrendű teendőit, a melyeket mindenütt a legkisebb népességű helységek is maguk végeznek, egyes nagy népességű városokban az általános közigazgatás látja el különös rendőrigazgatóságok által, annál a nagy visszahatásnál fogva, a melyet ily nagyobb emberi csoportok az általános biztonságra gyakorolnak. Vagy megfordítva a legkisebb helységekben az általános közigazgatás gondoskodik szerveknek és pénznek előteremtése által az elemi oktatásról, a betegek gyógyításának lehetővé tételéről, valamint a közegészség legegyszerűbb és résszerűbb szükségleteinek kielégítéséről, a mely szükségletek első sorban az illető helységeket érdeklik vagy a melyek közül némelyekkel a közhatalom némely államokban egyáltalán nem foglalkozik, így az elemi oktatást a felekezetekre, az orvosok meglepedését pedig a gazdasági kereslet és kínálat törvényének spontán hatására bízva.

Az általános (állami, országos) közigazgatás (helytelenül nevezik központinak is) e szerint azt a közigazgatást jelenti, a mely az egész nemzetet első sorban érintő feladatok megvalósításával foglalkozik, működése azonban épp úgy történik az ország egész területét átfogó illetőségű, mint ennek csak egyes pontjain (várerőd), helységeiben, (községi orvos) vidékein (rendőrbiztos, hadkiegészítő parancsnok, tengerparti révparancsnok) működő hatóságok által.

II. A résszerű (municipális) közigazgatás működésének feladatát ellenben olyan célok teszik, a melyeknek elérése a nemzetet, mint egészet első sorban, egyenesen nem érintik, hanem a nemzetnek csak bizonyos részeit, s a melyek a népességnek helyi, szomszédos eloszlása által az ország területén mindenütt kivétel nélkül keletkeznek.

A résszerű közigazgatás feladatai eszerint nemcsak kivételükre, hanem céljukra nézve is helyiek s ebben különböznek például oly nemzeti feladatoktól, melyek csak kivételesen lépnek föl az ország területének egy helyéhez kötve (tengerparti, bányászati igazgatás, tud. egyetem) míg a résszerű feladatok éppen csak a polgároknak nem kivételes, hanem az egész állam területét ellepő szabályszerű helyi csoportosulásából származnak.

Nyilvánvaló ezekből, hogy a közigazgatásnak általános, nemzeti, országos (ily sok néven említik,) és résszerű volta, a közfeladatokhoz fűződő érdekeltségnek kisebb-nagyobb fokára vonatkozik s végelemzésben, kihatásában a résszerű feladat is általános érdekű, viszont az általános érdekű feladatok a legnagyobb visszahatással vannak a polgároknak legrésszerűbb csoportosulásaira.

A feladatoknak általánosságát vagy résszerűségét teljesen lehetetlen elvileg, belsőleg elhatárolni. A választóvonalat köztük csakis külsőleg húzhatni meg, a mi részint azáltal történik, hogy 1) bizonyos feladatot a szuverén akarat az általános vagy a résszerű feladatok közé tartozónak jelent ki, 2) hogy bizonyos feladatot az általános vagy a résszerű közigazgatás szerveire biz, vagy pedig 3) a feladat pénzbeli terheit az összességre vagy a polgároknak csak szűkebb helységenként, vidékenként támadó közösségeire hárítja. Mindazáltal van az általános és résszerű feladatok elkülönítésének egy negatív határa, melyet a résszerű érdekek le nem ronthatnak, ha egyszer valamely nemzet önmagát irányzó, állami tevékenységében minden ember egyenlő rendeltetéséből indul ki s ennek megfelelőleg intézményeiben a jogegyenlőség elvét alkalmazza. Az ily nemzet az általános és résszerű feladatoknak csak oly elhatárolását fogadhatja el, a mely által a jogegyenlőség elve meg nem szüntetik, s a mely az érdekeltség fokozatának különbsége mellett is az általános és résszerű feladatokat az ember eszméjére, egymást feltételező és kiegészítő voltára bírja visszavezetni.

A hol a jogegyenlőségből kiinduló nemzetek az általános és résszerű érdekeknek másnemű viszonyát tartják fenn, vagyis a hol az általános és résszerű feladatok ekként nem egészítik ki egymást, ott hajdan szuverén nemzeteknek egyesülésére, vagy létező államkapcsolatra kell következtetnünk. Így beszélnek Észak-Amerikában általános, nemzeti feladatokról értve ezek alatt a szövetségi feladatokat és helyi feladatokról, melyek közé a büntető- és magánjogi, a közoktatási, rendőri törvényhozást is sorozzák, mert ezek az egyesült államok külön szuverenitása körébe utalvák.

De mi lehet a jogegyenlőség elvét követő államokban az általános és résszerű érdekeltség fokozatának nem ugyan pontos meghatározója, de hozzávetőleges jelzője?

A társadalmi hivatás, a társadalmi munka különbsége nem; de a vagyon különbsége sem. A vallási, a nemzeti eszmék különbsége még kevésbbé.

A társadalmi különbségek alapul vétele a közfeladatok általános vagy résszerű voltának meghatározásában az állami uralmat osztály vagy rendi uralommá változtatná.

Bizonyos vallási és nemzeti eszmék pedig vagy egyenes alkotó és fenntartó elemei az államnak s ekkor velük szemben más vallási vagy nemzeti eszmék semminemű közhatalmi, politikai érvényesülésre nem számíthatnak, tehát résszerű államfeladatokként sem szabad őket elismerni, vagy pedig megszűntek egyenes államalkotó és fenntartó erők lenni, s ez esetben a közfeladatok reájok nem is vonatkoznak.

III. A jogegyenlőség eszméjéből kiinduló államokban az általános és résszerű feladatoknak különbsége másból nem eredhet, mint abból, hogy a polgároknak, a kiket az emberinek sajátos eszméje egy nemzetté, mindannyiukat egy általános cél egyforma munkásaivá tesz, egyforma feladatra egyesít, hogy az ily polgároknak közelebbi vagy távolabbi együttlálásukból, sűrűbb vagy ritkább érintkezésükből, szóval helyi eloszlásukból kifolyólag általános nemzeti céljaik, szükségleteik mellett helységenként, vidékenként résszerű szükségleteik és feladataik támadnak.

Ezekre a helységenként, vidékenként föllépő résszerű feladatokra nézve az ottlakó polgárok érdekei teljesen közösek s kapcsolatuk a társas közösség állapota s ezek a polgárok helyi eloszlásából eredő közösségek, községnek nevezetnek.

Az általános nemzeti feladatok ellenben nem az egyeseknek egyforma, közös érdekeire vonatkoznak, hanem részint az egyesek érdekei fölött állanak, melyekért az egyeseknek érdekeiket nemcsak korlátozni kell, de áldozatul is hozni, mint p. o. a nemzeti függetlenség, részint az egyesek ellentétes érdekeinek kiegyenlítésére való törekvéseket tartalmaznak, mint a földbirtokosok és iparosok, tőkésék és munkások viszonyait szabályozó törvények és intézmények.

A résszerű (municipális) feladatok igazgatása tehát a polgároknak helyi csoportosulásaikból eredt közös érdekeit gondozza, az általános (állami) feladatok igazgatása pedig a közös érdekeken felül álló egyetemes célok megvalósítása.

A résszerű igazgatás tehát a különös érdekeikben egyező polgárok közös érdekeinek gondozását, azaz községi igazgatást jelent, mihelyest a helységi érdekek közösségén túl a vidéki érdekek közösségét is számba vesszük. Vagyis az érdekközösség nemcsak a legszorosabb szomszédos, hanem a valamivel lazább, vidéki együtt-

lakásból is eredhet. S a község nemcsak a helységek, hanem helység-csoportok, körök, sőt vidékek érdekközösségét is jelenti, viszont a municipiumnak nálunk hagyományos fogalmát, mely alatt egy megye polgárainak érdekközösségét értették, átalánosítani lehet s alatta minden helyi érdekközösséget érteni.

Az átalános (állami, nemzeti) igazgatásnak egyetemes, nemzeti jellegén nem változtat, akár a miniszter vagy a kúria legyen a közege, akár egy vidék fölött hatóságot gyakorló egy-egy törvényszék, akár egy-egy alispán vagy szolgabíró, akár csakis egy helységnek parancsoló községi elöljáróság.

Az átalános igazgatásban szóval a területi tagozottság és a nép, mely rajta él, tisztán külső, technikai szempontból jő számba, a célznak egyszerű eszköze. Ellenben a résszerű, a municipalis igazgatásban a területi, a szomszédsági különbségek, a helységi csoportok népszámának kisebb-nagyobb volta (egyik község érdeke a másiké ellen, a helység érdeke a vidék, a megye ellen) belső, célbeli különbségek.

Az átalános közigazgatás területi tagozatai külső célszerűségi berendezések, a résszerű közigazgatás területi tagozatai, a polgárok helységi megtelepülései ellenben egymás irányában valóságos érdek-különbségek és ezek alapján jogi személyiségek, külön erkölcsi, gazdasági individualitások.

A résszerű igazgatás méltán nevezetik községinek, municipalisnak, mert a nemzetnek egységes személyiségén belül azokkal a helyenkint különböző szükségletekkel foglalkozik, a melyek a nemzetnek ily egyes helyeken, vidékeken élő tagjai között egyformák, közösök csak.

A község, a municipium neve alatti közösség kiterjedhet a helységbeliek s a vidékbeliek szükségleteire. Nálunk csak a helység és a megye tulajdonképi község, municipium. A közös jegyzőt, orvost tartó, közös utakat gondozó helységi körök, a szolgabírói járások ellenben csak technikus közigazgatási területek önálló személyiség nélkül. Így van ez Franciaországban is, a hol csak a département és a helység valóságos jogi személyiségek, míg Németország sok államában a helységi, járási, megyei, sőt a tartományi község is jogi személyiséggé fejlődött, utóbbi inkább csak bizonyos átalános feladatok pénzbeli terheinek arányosb elosztása szempontjából p. o. felebbezési törvényszék, fegyház, tébolyda, lelenczház, stb. fentartására.

Az általános (országos) és a résszerű (municipalis) igazgatás elválhatnak szerveikben vagy pénzbeli eszközeikben vagy mindkettőben. A legegészségesebb, mindenesetre a legkívánatosabb állapot az, a midőn az általános és a résszerű feladatok mentül inkább együttes szervek által oldatnak meg s a nemzeti, általános feladatok megoldásának tisztében forgók nem idegenednek el a nemzet tagjainak különös, résszerű feladataitól, viszont a közös municipalis érdekeltségben állók nem feledik el, hogy a nemzet személyiségének csak tagjai.

IV. A polgárok helyi eloszlása az állam területén s ebből folyólag a szomszédos kapcsolatnak közelebbi vagy távolabbi köre bizonyára nem az egyedüli oka az általános (országos) és a résszerű (municipalis) igazgatási tagozatoknak.

Nevezetesen a szomszédos együttlakást eredetileg az egy nemzetséghez, egy törzshöz tartozás hozta magával. Majd rendi különbségek, úgymint a földbirtokos nemességnek, a vallási feladattal foglalkozó papságnak, az ipart, művészeteket, tudományt űző polgárságnak és a földművelő parasztságnak különös érdekei kívánták a területi elkülönözködést, a megyét, a püspöki, az iparos, a kereskedő várost, a zárda, a falu területeit.

Ámde a jogegyenlőség elvéből kiinduló társadalmakban a törzsi és rendi okok hatása vagy tényleg is végkép megszűnik vagy jogilag legalább el nem ismertetik s a municipalis igazgatás különböző területei a legszorosabb helyi vagy távolabbi vidéki szomszédság körei szerint és a szomszédságban élők száma szerint állapítatik meg, úgy hogy minden helység, legyen az falu vagy nagy város, bizonyos vidéki érdekek szempontjából a vidéki municípiumnak alkatelemévé válik. Így Franciaországban, Parist és 1851-től 1888-ig Lyont kivéve, a legnagyobb városok is be vannak kebelezve a megyébe. De lényegileg Angliában is ez volt az eset egész 1888-ig. Ez ideig ugyanis csak 19 városnak volt a megyétől független, úgynevezett önálló törvényhatósági joga, a többi mind be volt kebelezve az megyékbe, maga London is és belőle csak a 70-80 ezer lakójú City alkotott külön törvényhatóságot. 1888 óta ugyan 61 város, melyek mindenkének lakossága meghaladja az 50 ezer lelket, önálló megyévé lett, de e rendezés noha a fennebbi elvvel látszólag ellenkezik, az angol közigazgatás összrendszerének és a népességi viszonyoknak követelménye, nevezetesen azon a gondolaton alapszik, hogy a lakosság száma és szomszédos együttlakása a döntő a municipalis igazgatásban s mivel a nép sűrűsége igen nagy, a városi

és falusi helységek közti különbség a terület sok részében ki van egyenlítve, a távolság hatása a municipiumnak alakulásában eltűnik s csak a népszám lesz döntővé. (L. Szerző, Újkori alkotmányok II. köt. 391-416. 1.)

Hazánkban a rendi világ felfogásának hatását látjuk még mindig a municipalis közigazgatásban. A község fogalma csak a volt jobbágyok érdekei közösségének megjelölésére tekintetik illőnek. A város ellenben a volt polgárok, a megye a volt birtokos nemesség érdekközösségének kifejezése és kerete.

A városokat úgy mint a községeket a vidéki, azaz megyei közöségbe olvasztani, a köznélemény rendi előítéletei gátolják, a mi által az érdekelletétek fentartatnak s a közigazgatási költségek a közegészségügy, a biztonsági rendészet, a gyámügy, a közlekedés terén szaporíttatnak.

Az általános és a résszerű közigazgatásnak meg nem különböztetése a közigazgatásnak területi tagosulásától, annak figyelmen kívül hagyása, hogy az első a feladatok különbségéből, a területi tagosulás ellenben abból ered, mennyi ember részére és hol kell, hol lehet az általános feladatok végett is közhatóságnak állíttatni, szüli a nagy zavart egyrészt a közigazgatás területi elágazásának, más részről annak a viszonynak méltatására nézve, melyben a résszerű feladatoknak az általános feladatokhoz állaniok kell. A közigazgatás egész irodalmát fel kellene sorolni, mint annak bizonyosságát, hogy ez összetévesztés létezik és egyszersmind az összetévesztésből mily téves következtetések vonatnak, ezért be kell érni e tévedésnek nyomatékos hangsúlyozásával.

9. §. A résszerű közigazgatás természete, fajai, szervezeti különbségei.

I. *Szomszédság és község.* A résszerű közigazgatást, a mint láttuk, a szomszédos együttlakás, az embereknek lakóhelyük szülte érintkezése, ebből folyó egymásrautaltsága teszi szükségessé.

A szomszédság útjani összekapcsolása az embereknek a lényeges a résszerű igazgatásban, melyet ezenkívül csakis az egybekapcsoltak kisebb-nagyobb száma (500 vagy 50,000 lélek szoros helységi szomszédságban) befolyásol. A szükségletek, melyek a helyi egymásrautaltságból, szomszédságból származnak, egyenlők lévén a szomszédok között, azoknak egyszersmind közös szükségletei, közös érdekei.

A résszerű közigazgatás a közeli vagy távoli szomszédság szülte közösségek szükségleteinek kielégítésére, közös érdekeinek biztosítására szolgál.

A résszerű közigazgatás az igazán községi, közösségi igazgatás. A lakóhely közösségének oka ugyanis vagy a birtok, vagy a munka közösségében rejlik.

A helység, a vidék eredetileg a közös birtokosok, telepések egyeteme. A leghaladott államokban, p. o. Franciaország, Belgiumban a községi faizás, legeltetés még ma is a községet, mint illet, nem a községben levő birtokosokat illeti, s a községi birtokra vonatkozó ezen haszonvételek elosztása az összes községbeliek közt a községi élet főfontosságú tárgya.

Majd az egy helyen folyó munka, foglalkozás lép előtérbe a birtok mögött s keletkezik a foglalkozások bizonyos közösségének a szervezete, mely azonban az ingatlan birtok bizonyos közössége nélkül szintén nem képzelhető, keletkezik az iparos helység.

A legszorosb helyi szomszédság, legyen az falusi vagy városi, a birtokközösség valamelyes fokát mindig előidézi. A községi vagyon e közösség maradéka, melyet a vele netán üzött visszaélések miatt felosztani rövidlátó eljárás. A községi vagyon nélkülözhetlen tartaléka a község állandóságának s legmagasabb szükségleteinek. A visszaélések megszüntetése nem lehetetlen.

A résszerű közigazgatást az érdekek közösségének igen nagy foka jellemzi. Különbsége az általános igazgatástól, mely a helyi szomszédságtól független szükségleteket szolgál, éppen abban gyökerezik, hogy az nemcsak közös érdekek biztosítására, hanem ellentétes érdekek kiegyenlítésére, sőt az egyesek érdekei fölött álló általános, országos szükségletek kielégítésére is hivatott. Ennek távolabbi oka pedig az, hogy a résszerű igazgatás egy tényen, a lakóhely szomszédságán, az általános igazgatás ellenben a nemzeti létet tevő tények bonyolult kapcsolatán alapszik.

Ámbár a résszerű igazgatás ekként a szorosb és lazább szomszédos közösségek érdekeinek biztosításában áll, a közösség, a község elnevezés a helyi szomszédság egyik fájának megjelölésére van lefoglalva, a legszorosabb helyi szomszédság, a helységére. Nyilvánvaló azonban, hogy az embereknek lakóhelyük szülte érintkezése, egymásrautaltsága a szoros helységi kapcsolaton, közösségen kívül másnemű közösségeket, községeket is hoz létre.

A szomszédság közelebbi vagy távolabbi foka, a szomszédosán együttlakók száma szülik a szomszédos, helyi közösségnek és általa a résszerű igazgatásnak igen sokféle fajait.

A több háztartásból álló 1) *puszta* (a németeknél a Gutsbezirk) vagy 2) *ipartelep*, az elszórt, de közeli, szomszédos 3) *tanyák* (a németeknél udvarok, Höfe) *bizonyos köre*, a nagyszámú s legszorosabb szomszédságú háztartásokból s egyforma foglalkozásokból alakult 4) *helység*, a legszorosabb szomszédságú háztartások legnagyobb számából s a foglalkozások sokféleségéből támadó 5) *város*, a puszták, telepek, tanyák, kisebb helységek 6) *helységi köre* (a német Sammtgemeinde, a francia canton, az angol union, az amerikai township), a szomszédos helységek, városok köre, a 7) *járás*, végül a szomszédos járásoknak az a köre, a meddig a bennük lakók között érintkezés és egymásrataltság van a területtől, a lakhelyből kifolyólag 8) *a megye* képezik a résszerű, a közösségi igazgatásnak fajait.

A helyi szomszédságnak itt felsorolt, mondhatni tipikus fajai nem merítik ki az összes létező helyi alakulatokat, e típusok tényleg létező változatait, felsorolásuknak tájékoztatás, nem megállapítás a célja a végből, hogy a résszerű igazgatás természete jobban kidomborodjék.

A németeket illeti az érdem, hogy a helyi szomszédságból származó szükségletek természetét világosan megállapították. Csak Blodig (Selbstverw. 31. 1.) szorgalmas munkájában zavarja össze újra a helyi szomszédságon és a foglalkozás egyformaságán nyugvó közösségeket. A németek általában mindennemű kapcsolatot, a mely az emberek helyi együttlakásából eredő szükségletek fedezésével foglalkozik, legyen ez együttlakás, e szomszédság szorosabb vagy lazább, résszerűnek, községinek minősítenek. Ily értelemben beszélnek helyi községről (Ortsgemeinde) pusztai községről (Gutsbezirk), így nevezik a járást községnek (Kreisgemeinde), sőt a megyét, a tartományt is. (Provincialgemeinde.)

A községi kapcsolatok célját helyesen oly közfeladatok megvalósításába helyezik, melyek „bizonyos nagyobb számú embernek térbeli szomszédos együttlakásából következnek”, vagy a mely közfeladatokat „csak helyi változatokkal, egyéniesítve lehet megoldani”. (L. Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen. Ergänzungsband zu Rönne's Staatsr. d. preuss. Monarchie. 13. 1.)

Ebből folyik, hogy a helységek (helyi községek, városok) résszerű hatásköre, melyet helytelenül saját hatáskörnek, a helység belügyeinek neveznek, a legterjedtebb, mert itt támad a szomszédságból a legtöbb közfeladat, míg a járási vagy éppen a megyei szomszédság sokkal kevesebb szükségletet teremt, miért a járási vagy megyei résszerű feladatok sokkal kisebb számúak, a járások és megyék résszerű hatásköre sokkal szegényebb, mint a helységek, a városoké. A járási, megyei kapcsolatoknak a világon mindenütt a szomszédos közlekedési eszközök fenntartása képezi a főfeladat át. Ezen kapcsolatoknak csak az általános igazgatási feladatokra vonatkozó, úgynevezett állami feladatai számosabbak, csak ezekre vonatkozó hatásköre gazdagabb, mint a csekély számú lakókból álló helységé. (L. Schön, id. m. 16. 1.)

A területi távolság vagy közelség szüli ugyanis az emberek között a nagyobb vagy kisebb bensőséget, egymásraultaltságot. Ha ez egymásraultaltság mellett azok számát is tekintjük, a kik ily helyi szomszédságban élnek, könnyen megértjük, hogy a kis helység kapcsolatában élők mint alkotnak némileg tágabb családot, (szegénységélyezés) űznek sok tekintetben közös gazdálkodást (közlegelő, faizás, hegyközség), míg a nagyszámú emberek kapcsolata, a város mint alkot községi színházat, könyvtárt, képtárt, viradót, fürdőt, közkertet, takarékpénztárt, világítási, fuvarozási, sőt alkotott a múltban termelési (kenyér, sör) vállalatokat.

A francziák nem magyarázzák ki eléggé a résszerű közigazgatás okát. Igaz már az 1791-i alkotmány úgy magyarázta annak hatáskörét, hogy az azokat a „társas vonatkozásokat foglalja magában, melyek a lakosoknak a városok és falukban való csoportosulásából származnak”. Vivien is (Études adm. 2. t. 26. és 73. 1.) a községek érdekeit onnan származtatja, hogy az emberek lakhelyük által egymás közelébe hozatnak, de ebből egyrészt a személyes biztonság, a nyugalom, a jólét, másrészt a közös vagyon, a közös jövedelmek érdekét vezeti le. Az érdekek első csoportja azonban nyilván túlmegy azon a kapcsolaton, a mely a helyi szomszédságból ered, s a nemzeti, országos kapcsolatnak körébe is esik, az utóbbi érdek pedig csak bizonyos történelmi korszakban, avagy szocialisztikus alapon álló társadalmi szerkezetben utalható a helyi szomszédság körébe. Hauriou (id. m. 243. 1.) is csak annyit mond, hogy az állam az általános érdekeket, a megyék, a községek ellenben a helyieket hivatvák előmozdítani, de mi tesz valamely közérdeket

helyivé, meg nem határozza, a miből folyik, hogy nem csak színházak, gázgyárak, de gyógyszerárak, arató- és cséplőgépek községivé tételét is lehetségesnek tartja ez érdekeknek „helyi” természeténél fogva.

Goodnow, az összehasonlító közigazgatástan képviselője helyesen emeli ki, hogy a „helyi közösségeket az az egyszerű tény hozta létre, melynélfogva azoknak az embereknek, a kik egy bizonyos területen élnek, vannak közös szükségleteik, melyek csak reájuk tartoznak. (Id. m. I. köt. 38. 1.); de e tény mint szül oly különös érdekeket, melyek közhatalommal valósíthatók, nem elemzi.

A helyi szomszédság ez alapvető jelentőségének nem jut teljes tudatára Éhen Gyula „A városok” című nagy buzgalommal írt munkájában, midőn a városoknak rendi (polgársági) jellegét állítja előtérbe, hogy önmagával ellentétben az 5 kilométerre eső szomszédos faluknak a városokhoz csatolását követelje. (Id. m. 546.. 762. 1.)

A résszerű közigazgatásnak községi, kommunális természete ezek szerint abban áll tehát, hogy a helyhez kötöttség, a szomszédság tekintetében az együttlakók, az együtt munkálkodók, a közbirtokosok e kötöttség folytán egyenlően vannak érdekelve, az együttlakók legszorosabb érdektársak. Áll az nemcsak a gazdasági, de a szellemi érdekekre nézve is. Ezért nem helyes a résszerű igazgatást csak gazdasági kapcsolatnak tekinteni, habár a gazdasági érdekek főszerepet játszanak benne.

A helyhez kapcsoltság, a térbeli együttlét által támadó egyenlő függése a lakóknak a természettől, egymástól, az időbeli együttlétezés, egymás folytonos látása, az egyenlő törekvés a helyi közlekedés, az egymásmelletti háztartás, a szellemi érintkezés egyenlő akadályait eltávolítani, az egymás megértést, a helybeni együttműködést biztosítani, a helyileg egybetartozók viszonylag egyenlő emberséges megélhetésének helyi nehézségein könnyíteni, a helyi ismeretség szülte szorosabb felebaráti érzés tevékeny nyilatkozását elősegíteni, egy meghatározott helynek emberi célokra alkalmasabbá tételén munkálkodni, bizonyos, jól ismert személyeknek sorsát gondozni: ezek nagyjában az egyes elemei a szomszédos együttlakás, együttélés, együtt-bírásnak, melyek minden vagyoni és szellemi különbség daczára az egy hely, az egy vidékbeliek közt előfordulnak, ezek keltik közöttük az egyenlőségnek, a közösségnek azt az érzetét, a viselkedésnek azokat az erkölcsi és jogi szabályait, melyeket községieknek nevezünk.

Ez a meghatározott hely és személyek iránti különös érdekelt-ség választja el a helyi, résszerű érdekeket a nemzeti terület minden helyében, a nemzet minden tagjában fűződő általános érdekelt-ségtől. A helyhez kapcsoltak továbbá a hely tekintetében egyenlőn lévén érintve, míg a nemzetben a különböző helyek lakói külön-bözően, az egyformaság, a közösség, a községi jelleg a helyi szomszédságokban sokkal inkább kidomborodhatik, mint a számtalan helyet magában foglaló területen élő nemzetben s annak országgló szervezetében, az államban. Hisz a nemzet, az állam nem csak a közös érdekek biztosítója, de a nagy különbségek, nagy ellentétek kiegyenlítője, leküzdőjeként működik az igazságosság s a polgárokat helyi és társadalmi ellentétek daczára vezető sajátos nemzeti érzés segélyével.

II. *Falu, város, megye egyaránt csak községek.* A résszerű igazgatásnak függését az emberek térbeli távolságától vagy közelségétől, szóval a helyi szomszédságtól mutatja az a viszony, a melyben annak egyes fajai a nemzeti területen egymás mellett oly államokban elhelyezkednek, a hol a közigazgatás nem külön törzsek, nemzetiségek, nem felekezetek, nem társadalmi osztályok, hanem az egységes nemzet szükségletei szerint szervezetik. Ily államokban a megye a távolabbi szomszédságot, a járás a közelebbi, a helység, a város, a legszorosabb szomszédságot jelenti.

A megyébe tartozik tehát minden járás, minden hely-ség, minden város, még ha több százezer lakója van is, mert az ilyen városi csoportosulást is érinti a szomszédos hely-ségek állapota s viszont ezeket a városé. Franciaország vitte ezt keresztül először, Paris kivételével, mint ezt imént érintettük. Minden város a megyének oly része, mint a legkisebb helység. Ugyanez áll Belgium, Olaszországra. Poroszországban a városok a tartományoknak hasonlókép kiegészítő részei. A porosz szervezet azonban a lakosság nagy számát annyiban tekintetbe veszi, hogy a népes városoknak megengedi önálló járáskénti alakulását, de mint a járasok, úgy az ily járást képező városok is a tartomány kiegészítő részei. A nagy lakosságú városoknak ily járási hatalommal való fölruházása teljesen jogosult, mert az ily nagy városok tényleg egymástól távolfekvő városrészekből állanak, melyek sok tekintetben oly viszonyban állnak egymáshoz, mint akár különépült gyér lakos-ságú helységek.

A nagy városoknak teljes kivétele azonban a legtávolabbi szomszédsági körzetből, a megyéből anomália vagy a nemzetnek törzsi, nemzetiségi, rendi tagoltságából magyarázható csak.

A város és falu különbsége minden esetre igen nagy, a természeti, az értelmi, a gazdasági, az erkölcsi tényezők különbsége miatt. A kultúrával azonban város és falu egymásba folynak, sőt a veszedelem éppen a városok túltengésében rejlik. A mi azonban a kultúra egy fokán sem hiányzik, az a helybeli egymásraultalság. A helyi egymásraultalságnak különböző fokait mutatják a puszták, telepek, helységi körök, a kisebb-nagyobb járásokból alakult közigazgatási csoportosulások, a mint azokat Angliában, Poroszországban, Észak-Amerikában találjuk.

A helyi szomszédság követelte résszerű közigazgatási csoportosulást a magyar törvényhozás nem méltányolja s a helység, a rendezett tanácsú város, a törvényhatósági sablon, – mert mindössze ennyi helyi szomszédsági csoportunk van, – nem felel meg a való életben létező szomszédságok szükségleteinek. Az általános (u. n. állami) közigazgatás feladatai részére inkább meg vannak a szükségleteknek megfelelő szervezetek a különböző helységi körök, járások, kerületekben.

Az alföldi óriási területű, nagy népszámu helységeket tanyáikkal, pusztáikkal, az erdélyi sajátságos havasi helységeket szétosztott udvaraikkal, az ország másrészeiben levő apró községeket egyenlő szomszédságoknak veszi a törvény, a helységi csoportok (körök), a járások szomszédságát egyáltalán nem ismeri el, csakis az általános igazgatás céljaira használja fel.

E szomszédságoknak s az általuk támadó közszükségleteknek helyes közhatalmi kielégítése pedig épp oly fontos, mint az általánosaké, a melyek a honvédelmi, pénzügyi, igazságszolgáltatási, biztonsági, rendészeti és azokban a közgazdasági, közművelődési és socialpolitikai feladatokban foglaltatnak, melyek a helyi szomszédság és egymásraultaltságtól függetlenül az emberi és nemzeti lét követelményeiből keletkeznek.

A különböző szomszédságokból származó érdekeltségek meghatározása, a szükségleteiknek megfelelő teherviselési arány igazságos meghatározása, a szomszédságoknak helyes cselekvésre képessé tétele a szomszédok határozó és végrehajtó szerveinek megállapítása által finomabb, bonyolultabb törvényhozói feladat, mint az általános közigazgatás szerveinek, területeinek, fokozatainak, költségeinek rende-

zése. Mert utóbbi az egész államra egyforma tekintetek, nevezetesen a feladat, a terület, az embereknek azon való eloszlása szerint igazodik, ellenben a szomszédsági kapcsolatok rendezése a legeltérőbb alakulásoknak méltatását kívánja.

Ha az állam azt a kezdetleges eljárást követni nem akarja, mely Észak-Amerikában és részben Angliában is dívik, hogy az egyes helységek, szomszédságok külön-külön törvény útján keletkeznek és szabályoztatnak, a műkifejezés szerint incorporálatnak, hanem a szomszédságok főtípusait általános szabályokkal rendezi, feladata igen nehéz lesz.

Pedig az amerikai eljárást nem követheti, mert az a törvényhozóra oly feladatot hárít, melyre nem képes s ezért tág tért nyit a visszaélésekre. A törvényhozó ugyanis nem ismerheti egy-egy hely, egy-egy vidék szükségleteit, körülményeit, ezért nem is fordít az ily törvényekre gondot, a törvényhozói becikkelyezés merő formasággá lesz még oly kis államokban is, a minőkből az amerikai szövetség áll, melyet egyesek, képviselők vagy a kik mögöttük állanak, önző személyes érdekeikre használnak ki.

„A törvényhozás kényszerítette a városokat parkok, terek vásárlására, mert a tulajdonosok túl akartak adni rajtok, lakó nélküli utcák kövezése, csatornázására egyedül abból az okból, hogy a csalárd szerződéseket e munkálatokra lehetővé tegye.” (Bryce, Amer. Common wealth, 3. edit. I. köt. 642. 1.)

A feladat finomsága a helyi szomszédságok szabályozását illetőleg abban áll, 1) mi módon lehet az egyes helyek, vidékek valódi érdekelttségét megtalálni, egymással ellentétes érdekeik kiegyenlítését általános szabályok útján biztosítani, 2) a terheket igazságosan elosztani.

A pusztának, a telepnek a helységgel, az egyes helységeknek a vidékkel való kapcsolata, egymásrataltsága döntendő el elsöben is általános tekintetek szerint. Másodsor a terheket illetőleg, meghatározandó nemcsak az arány, melyben az egyes polgár pénzbeli szolgáltatását a helyi szomszédság s az egész nemzeti közület igénybe veheti, hanem az egyes szomszédságokon belül az is, mennyiben kell a szomszédság közösségi jellege, a szomszédok egyenlősége mellett is a közösségbe tartozók között különbséget tenni, névszerint a szolgáltatási képesség avagy a szolgálat és ellenszolgálat elve szerint kell-e a közösségi terheket felosztani?

Az 1. alattit illetőleg a valódi érdekelttség megállapítása különösen nehézséggel jár, ha két oly szomszédságról van szó, melyek

akár természeti, akár társadalmi (foglalkozási) viszonyaik, akár népességük tekintetében egymástól szerfölött különböznek. Folyómenti és folyótól távol eső, hegyi és síkföldi, erdei és mezőgazdasági, pásztorokodó, bányászokodó, mezőgazdasággal és gyáriparral foglalkozó községeket, pár száz lélekből álló helységek és több százezer lakóval bíró városok első tekintetre összehasonlíthatlanoknak Játsszanak.

Ámde, ha az általános gazdasági és társadalmi különbségeket különvéve felbecsüljük, a szomszédságoknak, úgy a legszorosabb helységi, mint a távolabbi vidékieknek, se gazdasági, se érzelmi, se erkölcsi értékelése nem lesz lehetetlen. A probléma abban áll, hogyan lehet az általános gazdasági és társadalmi tényezőket a szomszédságból eredő tényezőktől elkülöníteni. Ha ezt keresztülvinni sikerül, akkor a mezőgazdálkodást űző falu s az iparos városnak a szomszédságukból eredő érdekeltsége is meg lesz állapítható.

III. *Túlnagy városok.* Különös nehézségeket szülnék a szomszédos viszonyokból eredő közigazgatásban a túl-nagyszámú lakójú helyek: a városok, de általában a nagyon különböző népességű szomszédos helyek.

A nagy városok alkalmasságát az emberi célok elérésére bírálat alá nem vonva, nem keresve ellenkeznek-e az emberi művelődéssel? számolnunk kell azzal a ténnyel, hogy az emberek beláthatatlan időre falukban és nagy városokban fognak lakni.

Ha a 10,000-20,000 lakójú magyar faluval szomszédos 7-800 lakójú falut, a millió vagy több százezer lakójú amerikai iparos Tárossal a tőszomszédjában elterülő pár ezer lakójú iparosteletet, mondjuk községet összevetjük, ki tagadhatná, hogy a foglalkozások egyformasága mellett is az illetőkben belsőleg, tartalmilag egészen különböző valóságok állanak előttünk, vagyis hogy a mennyiségi különbség itt minőségivé válik. Az emberek nagyobb tömege a kapcsolatot, mely köztük helyileg keletkezik, mindenképp átalakítja, névszerint ti, több szükségletet kelt, 2. több szükséglet kielégítésére képesít, mert több vagyoni, értelmi és akaratú erő áll rendelkezésre s az ösztudat és ösztakarát, a szellemi casualitas következtében, nagyobb eredményeket – jó és rossz irányban egyaránt, – hoz létre, mint a mennyit a tömeg mennyiségi összetétele szerint várni lehetne, végül 3. azonban a kapcsolat bensőségét csökkenti, mert a szomszédságban élőknek személyes ismeretségét, egymásrautaltságát, érzelmi egybeolvadását úgy meg nem engedi, mint a kevés lakójú hely.

A nagy helyi embertömegek, a városok azonban csak úgy létezhetnek a szabadkereseti társadalmi szervezetben, ha általános társadalmi jellgük mellett, melynélfogva iparos-, kereskedő-, bányá-, vagy mezőgazdaságot űző városok, a munkának, a vagyonnak bonyolult megosztására vannak alapítva. A különböző iparágakkal foglalkozók, az egy iparágban is különböző munkát végzők, a vagyonilag különböző osztályúak egyeteme a város s így általános jellege mellett, mely p. o. a kereskedő, a bányavárost, az iparostól megkülönbözteti, minden egyes nagy népességű város belsőleg is bonyolult társadalmi egész, mely az erénynek és bűnnek, a szépnek és rútnek, a hasznosnak és károsnak egészen más gyümölcseit termi, mint a városka vagy a falu.

A nagy városok ezen belső minőségi különbségüknél fogva zavarják a résszerű közigazgatás egyes típusainak (helység, kör, járás, megye) egymással való megférését, mert a nagy város s a kis város, összehasonlíthatlanok. Az a bődítő hatalom, melyet egy nagy város a környékére, vagy a főváros az egész nemzetre belső erejénél fogva gyakorol, a közfeladatok megoldásának azon felosztásánál s a közterhek arányos kivetésénél, mely a közigazgatásnak teendője, a tárgyilagos megítélést, az igazságos és czélarányos elrendezést igen megnehezíti. New-York városnak (Greater New-York) a szomszédos helységekkel való egyesülése után 80 millió dollárt, háromszor annyit tettek a kiadásai, mint New-York államnak. (Wilcox, *The Study of City Government*. 235. 1.)

De zavarják az általános igazgatásnak és kormányzatnak is menetét; szembeszállnak az állammal s résszerű feladataikon túllépve könnyen a nemzet egész életrendjének megváltozására is törekedhetnek. A szocialisztikus társadalmi szervezet fokokénti életbeléptetésére, a reformszocializmusra a nagyvárosok nyújtanak különös alkalmat; Paris község (Commune) példája 187i-ben hatott a városok útján létesítendő, úgynevezett municipal-socialismus kezdeményezésére. (L. Hugó, *Der municipal-socialismus*. – Damaschke, *Aufgaben der Gemeindepolitik*.)

Ily törekvések azonban a közigazgatástan keretén kívül esnek, alkotmányváltoztatás természetével bírnak, az emberi élet eszményeinek, az egész jogrendnek kérdései.

Ám a túlnagy városok a mai jogrend keretén belül is zavarók lehetnek az általános igazgatásra és kormányzatra is s ennek szempontjából, valamint más helyi szomszédságokhoz való viszonyukat tekintve a túlnagy városok elhelyezése másként jól nem képzelhető, mintha a területükön levő s résszerű helyi szomszédságot

képező, alkotó elemeik önállósága épp úgy elismertetik, mint a megyékben területileg egymástól távoleső helységeké. Másszóval a túlnagy városokból, melyek lakossága a félmilliót eléri vagy meghaladja, megye válik, melyen belül nemcsak munkafelosztási köz-igazgatási kerületek, hanem saját személyiséggel bíró szomszéd-ságok, részközségek vannak.

Csak az ily számú lakossággal bíró városoknak kivétele a nagy területeken alakuló megyék alól természetes, mert bár ily nagy városok részei közt a szomszédság megszakítás nélkül folyik, mégis a folytonos szomszédság óriási hosszúságánál fogva a két vég, a városi terület körzetének egyes pontjai a közbeeső háztömbök által egymástól csak úgy el vannak választva, mint egy járás vagy megye távolfekvő helységei. „Ki nézné Parist, helységnek?” (Wilcox id. m. 8. 1.) még inkább Londont, vagy New-Yorkot, Berlint, Chicagót? Ha már az 1000 lélekből álló község két végét alszeg, fölszegként különbözteti meg a mindennapi élet, mennyivel inkább lesz szükség a vasúton is egyórányi távolságú szomszédságokat önálló szomszédságokként elismerni s külön érdekesség gyanánt közizgatásilag is külön kezelni?

A mi törvényhatósági városaink legfeljebb járasok lehetnének, Budapest ellenben megye, melyben a kerületeknek azonban a szomszédságból eredő szükségletekre nézve önálló személyiségekké, községekké kellene válniok.

IV. *A résszerű közigazgatás egyes fajainak szervezete.* A résszerű közigazgatásnak szervezési módja a szomszédságok különböző fajai szerint igazodik. A pusztá, a kis falu, a nagy területű megye, a nagy város, a helységi kör vagy a járás lakói más módon bírnak akarni és cselekedni. Nem tekintve társadalmi különbségeiket, vagyis az erkölcsnek, a vagyonnak, az értelmiségnek azon személyiségi és minőségi eltéréseit, melyek e szomszédos csoportokban helyi összemélyiségekké válnak, a kis helység megengedi, a nagy város kizárja a szomszédok ösgyűléseit. A pusztá, a megye ellenben a szomszédok helyett egyes külön kiszemelt (választott, kisorsolt, vagyon által megjelölt, kinevezett) szomszédságbeliekre ruházza a községi szükségletek kielégítését.

A magyar szomszédsági szervezetek alakításában nagy hiba ennek a követelménynek figyelembe nem vétele. A magyar törvényhozás 1870 óta abban a tévhitben volt, hogy a régi nemesi váraegye ösgyűléseit bizonyos fokig meg kell őrizni s a megye

lakossága, a megye mint jogiszemély akaratának kifejezésére 600 képviselőt, u. n. bizottsági tagot, többet mint az egész nemzetére, látott szükségesnek. Ösgyűlési és képviseleti berendezés azonban egészen más elveken alapulnak s a képviselők számának tízszeres leszállítására adhatná meg nálunk a törvényhatósági bizottság tagjainak a szükséges erkölcsi súlyt és felelősséget. Az amerikaiak csodálkozva említik, hogy Londonnak 140, Berlinnek 126, Parisnak 80, Budapestnek 400 képviselője van, míg New-Yorknak 31, Chicagónak 68, St. Louisnak csak 41. (Wilcox, id. m. 161. 1.)

De az egész szervezet tagoltsága attól is függ, mennyiben bírják általános törvények a szomszédságból eredő viszonyokat rendezni, vagy mennyiben kell ezeket helyi szabályrendeletekre bízni. A hol az első eset áll, ott a szervezet csupán a szomszédságból vett tisztviselőkből állhat, a hol a második, ott külön tanácskozó és határozó szervek is fognak keletkezni. Ugyanez áll a szomszédok pénzügyi igénybevételére nézve; a hol előre meg nem határozott adózások, járulékok forognak szóban, ott vagy maguk a szomszédok vagy képviselőik külön tényezőkként fognak érvényesülni a tisztviselők mellett.

Mentől nagyobb az érdekközösség a szomszédságbeliek között, annál inkább fog szervezetük a társaságok szervezetéhez hasonlítani, mentől nagyobbak az érdekellentétek, annál inkább ölt magára a szomszédságok szervezete nem társasági, hanem állami, képviseleti jelleget. Első esetben a szomszédok maguk vagy utasított meghatalmazottaik határozzák el a szomszédság akaratát, a másodikban az ellentétes érdekek átlagának biztosítására szolgáló képviseleti szervezet teszi azt.

Mentől nagyobb a terület s tömegesebb a szomszédok száma, annál szükségesebb lesz a szomszédságok szükségleteinek kielégítésére szolgáló külön cselekvő szervezet (előljáróságot, tanácsot, polgármesterséget) állítani. A szomszédok soros szolgálata, kalákás munkája nem fognak megfelelni. Mennyiben legyenek e szervek élethivatásból szolgáló, a szomszédság által eltartott köztisztviselők, vagy díjtalanul működő községi, megyei lakosok? a vagyoni jólétől, a szomszédos érzület erejétől, a közszolgálatra kész értelmiségtől, a teendőknél különös szakszerűségétől függ.

A választás, a sorsolás egyaránt alkalmazásba jöhetnek a szükséges személyek megtalálására; de a kívülről, a szomszédság fölött álló hatalom részéről jövő kinevezés is alkalmas, ha a

kinevezettek a szomszédságból valók s teendőjüket nem kereset céljából, csakis közérületből végzik, mint az angol békebírák s a porosz Amtmannok.

A szomszédsági kapcsolat szorosabb vagy lazább volta, a származó szükségletek különbsége, a szomszédok értelmi, erkölcsi, gazdasági, számbeli ereje folynak be határozólag a résszerű közigazgatás szervezésének mikéntjére.

Két főalakzat különbsége domborodik ki élesen a résszerű közigazgatás szervezetében: a testületi és a testület nélküli. Az elsőnél a szomszédok jogilag és erkölcsileg egy egészet, egy közjogi személyiséget alkotnak, mint a mi községeink, városaink és megyéink. A testületnélkülénél a szomszédos körben lakó egyesek, p. o. az angol békebírák, a porosz Amtmannok jogi személyiség nélkül végeznek a szomszédság érdekében közigazgatási teendőket.

A testületi szervezetű szomszédságok képvisellete ismét többféleképen alakulhat, vagy úgy mint nálunk, a hol a 1) megyei és városi szomszédok bizottságokat (törvényhatósági bizottság, községi képviselőtestület) alakítanak, a melyek nemcsak a szomszédság akaratát, érdekeit képviselik, hanem ez akarat, ez érdekek konkrét megvalósítóit, a tisztviselőket is választják, vagy 2) úgy, hogy a konkrét igazgatást végző tisztviselőket is, s a szomszédság legfőbb érdekeinek, akaratának kifejezőit, a csak határozó képviselőket is maguk az összes szomszédok választják, vagy úgy 3) hogy a szomszédok által választottak a határozó és foganatosító hatáskört (törv. hat. gyűlés és tisztviselő hatáskörét) egyesítik magukban.

V. *A résszerű közigazgatás szervezete nem ismétlése az állam alkotmányának.* Mentől állandóbbak a szomszédságok, mentől több szükségletre terjed ki működésük, annál inkább válik belőlük személyiség, közjogi testület, cselekvésképes összalan, mely sokban hasonlít magához az államhoz. Mégis nagy tévedés a helységi, járási, szomszédsági szervezeteket akár az államszervezet kis formabani ismétlődéseinek tekinteni, akár az összes szomszédságok szervezetét egy mintára alkotni. Az államnak alkotó elemei, célpontjai, annyira különböznek a szomszédságokétól, ezek viszont oly különlegesek, egyéniesek helyzetük, érdekeik szerint, hogy akaratú és cselekvési szervezetüknek teljesen az állam mintájára való egybeállításuk úgy nekik, mint az államnak csak kárt okoz. Hasonlóképpen elhibázott a helyi szomszédságok különböző fajait egy mintára szervezni.

Az állami alkotmányok elveinek átvétele a helyi szomszédságok szervezetére különböző okokból ered.

Közelfekvő 1) a helyi szomszédságokat az államnak nem alárendelt, hanem mellérendelt, hozzá hasonló, úgynevezett saját ügyeikben szuverén emberi közösségeknek tekinteni s reájuk az állami alkotmány bizonyos alapelveit alkalmazni, községi, megyei végrehajtóhatalomra gondolni.

Ha e felfogás helyes volna, abból természetesen más, mint köztársasági alkotmány nem következhetik a szomszédságokra, mert helységi, megyei kis királyságok nem állhatnak fönn. Mivel továbbá 2) az állam a helyi szomszédságok közreműködését általános céljainak megvalósításában, az általános közigazgatásban igénybeveszi, hatáskörét, mint helytelenül mondják, részben reájuk ruházza, a mi törvényeink szerint az állami közigazgatás közvetítőivé teszi, ezen oknál fogva alkalmazzák az állami alkotmány elveit a helyi szomszédságokra.

Mindegyik szempont teljesen hamis. A helyi szomszédságok, hacsak államszövetségekké nem alakulnak, egy államnak, egy nemzetnek részei. Ügyeik csak első sorban sajátjaik, másodsorban a nemzetéi s ennél fogva nem lehetnek szuverének, nem lehetnek úgy szuverének mint a köztársaságok, s ennél fogva rendelvek az államhatalom alá, mely azonban a helyi egymásraultság ezernyi változatot szülő, egyéni természeténél fogva azokban a szomszédos csoportok egyéni fölfogásának és akaratának tág teret enged s már ezért sem lehet szervezetük egyenlő az államéval, melyben csak egy akarat uralkodhatik, habár ez akarat, ha jónak látja, a maga tartalmát, céljait sokféleképen állapíthatja meg, ellenben a sok ezer helységben, járásban, megyében szükségképen ezerféle akarat is lehetséges kell legyen.

Nem kevésbbé helytelen a helyi szomszédságok szervezetét azért egészen az állami mintájára formálni, mivel azokat az állami az ő általános igazgatásában is értékesíti. A helyi szomszédságnak önálló értéke van, oly résszerű emberi szükségletek származnak belőle, melyek föltétlen kielégítést kívannak, csak úgy, mint az általános nemzetiek. S mivel a helyi szomszédságbeliek az általános állami kapcsolatba is tartoznak, mivel e kapcsolatból merítik legmagasabb javaikat, igen helyes, ha azon szomszédos kötelekben működnek közre az általános állami célok megvalósítására, a mely kötelek a legközvetlenebb szükségleteikről, u. m. a lakásuk, keresé-

tükről való gondoskodás s ennek bizonyos helyhez, vidékhez kötöttsége által ösztönszerűen, az egyes embernél bizonyos végzet-szerűséggel támad.

E végzetbe markol belé, ez ösztönszerű alakulatokkal kél azonban harcra az állam, ha a helyi szomszédságoknak különös alkotát, összetételét, céljait kellő figyelembe nem véve, azokat egyedül saját hadi, igazságszolgáltatási, adózási és más feladatai szempontjából tekinti és rendezi, hogy magának mentül jobb újonczozó, adószedő szerveket teremtsen.

A hol az általános és a résszerű feladatok megoldása között ily ellentét támad, ott azoknak a helyi szomszédságokra háritása képtelenség, ott a mint ezt az újabb korban Franciaország, Anglia tették, az általános (hadügyi, pénzügyi, igazságszolgáltatási) feladatokra a helyi szomszédságoktól független közigazgatási szervek alkotandók, A mely feladatok tekintetében pedig ily ellentét nincs s a helyi szomszédságok az általános igazgatást is viszik vagy abban részesednek, őket adott különös természetüknek megfelelő szervezettel, nem egyszerűen az állam általános szervezeti elvei szerint kell cselekvésre képessé tenni.

Egyáltalán helytelen a helyi szomszédságok átruházott hatáskörének képzete. Az állam csak oly értelemben ruhazza át a helyi szomszédságokra a hatáskörét, mint a hogy a törvényszékeket, adó- és vámhivatalokat, hadparancsnokságokat alkotó hivatalnokokat közhatalommal fölruháza. A helyi szomszédságokban csak úgy szerveket keres magának, mint a hivatásszerű hivatalnoki karban.

Az 1790-iki francia Constituante gondolata, melyet a német tudomány és közélet követett s a németektől mi is átvettünk, hogy t. i. a helyi szomszédságoknak van saját hatásköre is, melyet nem az állam ruház rajok, hanem csak elismer, a logikai következetesség és belső igazság látszatát kölcsönzi a saját és átruházott hatáskör megkülönböztetésének.

Ámde ez úgynevezett saját hatáskörnek nem csak határait, hanem tartalmát, céljait, eszközeit is mindenütt az állam határozza meg. Úgy hogy az állam, bár nem teremti a helyi szomszédságot, a mint nem nemzi az egyént, ám annak egész életcélját, működési módjait tartalmilag, pozitíve sokkal inkább körülírja, mint az egyesnek egyéni szabadságát, melyet csak negatívum határol el.

A mit Schön (id. m. 14. l.) a résszerű közigazgatási szervezetek hatáskörének a németek nyomán sajnos nálunk is meghonosult

megkülönböztetése ellen, mely szerint saját és átruházott hatáskörük van, saját ügyeik, belügyeik és az állam által rájuk ruházott ügyeik vannak, jogi szempontból felhoz, névszerint, hogy e megkülönböztetésnek semmi jogi jelentősége nincs, azt politikai szempontból is lehet állítani.

A helyi szomszédságok, úgy a helyi egymásraultalságból, mint a nemzeti, az állami kötelékből folyó életüket egyaránt az állam törvényeinek hatálya, az állam bírói vagy kormányzati szerveinek ellenőrzése alatt élnek. A helyi szomszédságon nyugvó létalapjuk különleges rendezést kíván, de nem veszi ki őket az állami kapcsolatból s éppen a saját és átruházott hatáskör elmélete szempontjából megfoghatatlan, hogy a helyi szomszédságok szervezetében mégis egyszerűen az állami alkotmány elveit vitték át a helyi szomszédságokra, ezeknek különleges helyzetét, alkatelemeik összetételét teljesen figyelmen kívül hagyva.

VI. *A hivatalok szervezete, a résszerű igazgatásban, különösen a nagy városban.* A helyi szomszédságok szervezetének elvei a főleg foganatosításra hivatott tisztviselőség, valamint a nagy városok mikénti alakítása tekintetében kívánnak némely részletezést.

A helyi szomszédságoknak jobbára testületi, jogi személyi jellegéből azt a következtetést szokás levonni, hogy azok tisztviselősége épp úgy, mint határozó képvisellete kollegiális egybeállítású legyen. A hatóságok és hivatalok kollegiális és egyedhivatali szervezete azonban a végzett működés, functio természetétől s az elérni kívánt felelősségtől függ, ez analógia tehát nem szolgálhat a helyi szomszédságok tisztviselőinek kollegiális vagy egyedi alkalmazására nézve irányadóul.

Ezt csak akkor lehetne állítani, ha a határozó és foganatosító teendők és pedig úgy a szabály-alkotó, az adómegszavazó, szervező, intéző, foganatosító természetűek nem lennének megkülönböztetve, vagyis midőn a tisztviselők alkotnák a szabályokat is, szavaznák meg a helyi adókat is és végeznék a közigazgatási intézést (u. n. folyó közigazgatást).

De ezen kívül lehet, hogy a szomszédság, mint jogi személy, önálló hatalommal csak szabály-alkotásra, adóztatás és költségvetésre bír, ellenben szervező hatalma tisztjei megválasztására nincs, csak ellenőrzésére, mint p. o. nálunk a főkapitány esetében; másutt az egész tisztikarra nézve lehetséges ez, így Angliában a megyei békebírákra, Poroszországban a járás (Kreis) főtisztviselőjére, a Land-

rathra nézve; itt tehát a kollegiális szervezés minden analógiája hiányzik.

A megyei, a járási tisztviselők manap mondhatni az egész világon nagyrészt egyedhivatali szerkezetű hatóságok és hivatalokban, működnek. Teendőjük az állami törvényeknek, a szomszédságok szabályainak vagy esetről-esetre hozott határozatainak foganatosításában állván főleg, a foganatosítás gyorsasága, egyöntetősége, sikeressége, az erkölcsi és jogi felelősség inkább biztosítva van az egyedhivatali, mint a kollegiális rendszer mellett.

Miért nem áll ugyanez a helységekre, a városokra? Nagyrésztben a múlt hagyományai miatt, melyek ma is számos külön érdeket legyeznek a községben. A régi községi, városi tanácsok nem voltak egyedül végrehajtó, hanem szabály-alkotó, határozó testületek, melyekben a helyi szomszédság bizonyos pártja vagy pártjai, személyes előnyöket kereső férfiai helyezkedtek el.

Az első tényező megváltozott, a határozás, szabály-alkotás, adóztatás a tisztviselőkről a külön képviselőre szállott. Nem változott a másik tényező. A helyi klik-ek, ringek, töredékek, a személyes előnyöket keresők a mai szomszédságoknak épp oly alkateiemi, mint a régieknek s ezek könnyebben boldogulnak a hivatalnokoknak kollegiális, mint egyedhivatali szervezete mellett.

A résszerű igazgatás tárgyilagos érdekei azonban nem kívánják általában, kivétel nélkül a községi hivatalnokoknak kollegiális, tanácsi szervezetét.

Franciaországban már száz éve áll fenn az egyedhivatali rendszer az összes községekben a legnagyobb, több százezer lakójúakban is.

Az egész közigazgatást a maire viszi, kinek csak általa megbízott vagy akadályoztatása esetén törvényszerű helyettesei (adjoint) s alárendelt nagyszámú hivatalnokai vannak, de vele együtt határozó tisztársai nincsenek. Ezt a rendszert több államban sikerrel utánozták.

Erre törekszenek Észak-Amerikában és sok város nagyméretben meg is valósította. Az amerikai városok előljárójának, a mayornak – polgármesternek nem nevezhetni ott, ott hisz a városnak nincsenek polgárai, csak az államnak, a városi polgárság a rendi világba tartozik, mely Amerikában egészen megszűnt – majdnem autokratikus hatalmat adnak, (Bryce, id. m. 646. I.) „municipalis diktátornak” (Wilcox, id. m. 180. I.) „czár mayornak” (Stead, Satans unvisible world 165-169. I.) hívják; ő nevezi ki és bocsátja el több

városban a közigazgatási ágak főnökeit, a kik neki egyenkint felelősek, de mindegyikek újból egyedhivatalilag, külön, nem testületileg végzi teendőit, hanem minden főnök ismét az általa kinevezett segédekkel.

A czár mayor-t maguk a lakosok választják, mint ilyenek van a községi képvisellett szemben ugyan olyan veto-ja, mint az állam elnökének a parlament irányában.

Bryce szerint ez a „vagy meggyógyul vagy elpusztul” gyógy-mód esete, Seth Low, a newyorki Columbia college elnöke s Brooklyn volt mayorja ellenben az amerikaiak gyakorlati érzékére vezeti vissza, „melylyel megértik, hogy minden nagy üzleti vállalatban valakinek kell hatalmának lenni a vezetésre és fősegédeknek a megválasztására.” „így a mint megértették, hogy egy város inkább üzleti testület, mint az államnak kiegészítő része, eltűnt az ellenszenv a városokat összpontosított hatalom és összpontosított felelősség alapján szervezni.” Brocklynban p. o. a nép három főtisztviselőt választ: 1. a mayor-t, 2. a számvevőt és 3. az ellenőrt, a kinek érvényesítése nélkül a város pénztárából semmiféle összeg, se kicsiny, se nagy ki nem fizethető. A mayor nevezi ki a közigazgatás ágainak főnökeit, ezek viszont alárendeltjeiket, úgy hogy a szorosan körülirt felelősség elve a város kormányzatát tetőtől-talpig átjárja.” (Bryce, id. m. 565. 1.)

Az önálló közigazgatási ágak száma némely városban igen nagy. New-Yorkban 18 ág van: háztartás, adók, jog, rendőrség, egészségügy, tűz, épületek, utak, vízszolgáltatás, hidak, utczatisztítás, csatornák, középületek, világítás, parkok, raktárak, hajóbakok és kompok, nevelés, jótékonyág, fenyítés. Bostonnak 33 önálló közigazgatási ága van, így az imént felsorolt newyorkiakon kívül: a városi kórház, a közkönyvtárak, választói lajstrom vitele, törlesztési alap, tej és eczet, élelmiszerek, nyomda, városi köztelkek stb. A városi közhatalomnak egy diktátorbani egyesítése, a czár mayor utáni törekvés könnyen érthető a közigazgatási munkafelosztásnak ily foka mellett, mely nem egyedül a gazdasági czélszerűség tekintetein, hanem százados önkormányzati hagyományokon nyugszik. A városi önkormányzat ingyenes, polgári szolgálattal, – csak a teendőknek ily megosztása s az egyesre háruló teher könnyítése által volt lehetséges.

VII. *A résszerű igazgatás képviseleti intézménye.* A nagy városok szervezésének különös nehézsége a bennök egy helyre össze-

szorított, éppen nem mindig közös, sőt ellentétes érdekeknek helyes képviselőtestület útján kiegyenlítése.

E nehézséget neveli a nagy városokban, annak a bensőbb egybekötöttségnek a hiánya, mely kisebb népszámú helyek lakói közt fennáll s az a látszat, mintha a külsőleg érintkező nagy városi embertömeg között ily bensőség csakugyan fennállana.

A választóknak 1) vagyoni erejük szerinti osztályokba sorozása vagy kumulatív szavazattal felruházása a képviselők megválasztása céljából, 2) a kisebbségi, 3) a pártarány szerinti rendszer mutatják az életben levő változatokat.

Ha a város nem is egészen üzleti vállalat, a gazdasági érdekek nagyon előtérbe lépnek benne, ennél fogva a vagyoni osztályok szerinti beosztása a szomszédoknak elvileg nem jöhet kifogás alá. A mi virilista rendszerünk ennek az elvnek kezdetleges keresztülvitele, tökéletesebb a porosz három osztály, melyet lényegében Ausztria is átvett. A kik a legtöbb adófizetőkön kezdve az összes adók egy harmadát fizetik, alkotják Poroszországban az első és így tovább a második és harmadik osztályt. Az osztályok nagy aránytalanságainak kiegyenlítése végett, mely abban áll, hogy néhol az egyik osztály tiz-husz, a kisebb adófizetőké ellenben több ezer választót foglal magában, az osztrák rendszer elvontan meghatározza, mennyi adót kell fizetnie valakinek, hogy egyik vagy másik osztályba tartozzék.

Az egyes választónak vagyoni erejéhez képest adott többes szavazat hasonló elven nyugszik.

S habár a demokratikus köztársaságok elveivel ellenkezni látszik a polgárnak helyi szomszédságbeli érvényesülését vagyoni erőttől is függővé tenni, azt látjuk, nemcsak a kezdetleges ausztráliai gyarmatokban teszik függővé a városi szavazatot az adófizetéstől, de az észak-amerikai államok városaiban is, bár a szavazati jog a város ügyeire nézve általában ugyan független vagyoni minősítéstől, mégis bizonyos adók megszavazása, a városi háztartás ellenőrzése tekintetében az adófizetőknek kiváltságos állása van.

A kisebbség képviseltetése ellen a városokon belül nem merülnek fel azok az elvi nehézségek, melyek miatt e rendszert az állami törvényhozó szerv alakítására helyesen használni nem lehet, habár az a pártszervezetekkel járó visszaélésektől, cselszövegektől, erőszaktól, a választók egyéni ítéletének módfeletti korlátozásától a városokban sem ment. A legkülönbözőbb fajait látjuk az amerikai

városokban alkalmazva. Bostonban a választandó 12 városi képviselő közül a választó csak 7-re adhatja szavazatát, New-Yorkban egyideig az egyes választó szavazata a választandók kétharmadára volt korlátozva. Bridgeportban az a két párt, mely a választandó képviselőkre a feltétlenül legtöbb vagy a viszonylag legtöbb szavazatot bírta egyesíteni, választja meg a képviselők felét-felét, felénél többet a legerősebb párt sem választhat, az egyes választó azonban az összes választandó képviselőkre szavazhat és egy-egy szavazatát a másik párt jelöltjére is adhatja. (Wilcox, id. m. 152-153. 1.)

Az arányos képviselet egyszerűen arra törekszik, hogy a képviselők száma teljesen arányban legyen a választók számával, a mely egy bizonyos pártprogramra körül sorakozott. Vagyis minden párt annyi képviselőt fog megválasztani a városi képviselet tagjai közül, a hány a párt leszavazott tagjainak száma szerint arányosan reá esik, a mi sajtáságos szavazás és számlálásmód által állapítandó meg, vagyis mentül csekélyebb a választandók száma, a kisebb-
ségeket annál inkább elnyomja.

Az arányos képviselettől e miatt eltekintve, úgy az osztályrendszer, mint a kisebbségi rendszer alkalmas lehet a városi szomszédság soknemű érdekeinek érvényesítésére. Ellenben a szomszédság szabály alkotó és kormányzó képviseletének, a parlament mintájára, két kamrába való elhelyezése, mint a hogy az Amerika városainak nem jelentéktelen részében divik, – a 28 város közül, melynek lakossága a 100,000-et meghaladja, 10-ben, a 376 közül, melynek lakossága 8000-en felül van, 82-ben, – semmi egyéb, mint az állami alkotmánynak ok nélküli utánzása.

A résszerű igazgatás összes fajai egyaránt fontosak úgy az egyes, mint az egész nemzet életére. Azok egyikének vagy másikának dédelgetése a többi rovására, veszélyes tévedés. Falu, város, megye egyensúlyban kell, hogy legyenek, a mit ma különösen szükséges hangsúlyozni, midőn az egész világon a város képződésnek bizonyos beteges hajlama kapott lábra, a midőn egy nagy gyári vállalkozó a falut egyszerre több ezer lélekből álló teleppé bírja átalakítani, a midőn a városokat parkok, szabad terek által kertesíteni, elfalusiasítani, a munkáslakokat kertekkel ellátni a törekvés.

10. §. A közigazgatásnak tekintély szerint való hierarchikus fokozata.

A mint valamely államban több, hasonló hatáskörű szerv létezik azonegy közfeladat igazgatására, azonnal beáll annak lehetősége, hogy ezek a szervek tudatlanságból, elvetésből, rosszakaratból a szabálynak vagy a nem szabályzott állami feladatnak különböző vélekedést megengedő természetből folyólag, teljesen egyenlő esetekben, különbözőleg fognak intézkedni, a mi épp oly kevésbé engedhető meg az állam, mint annak tagjai szempontjából. Nem az államéból, mert hisz e szervek az állam szervei s arra hivatvák, hogy szabályokban kijelentett akaratát valósítsák meg. A hol pedig valamely feladatra nézve az állam akarata szabályban megállapítva nincs, nyilvánvaló, hogy az ily feladat az előforduló konkrét esetekben, ha azok egyenlők, csak egyféleképen oldható meg helyesen.

A szabály-, a célelleses vagy a célra hátrányos megoldásokat lehetőleg ki kell hát zárni s a hasonló hatáskörű szerveknek határozatait egyetlen, mindannyi fölött álló szervnek: főhatóság, főhivatalnak alárendelni, mert ez által legalább a formai ellenmondás az állam cselekvése és akarata között, illetőleg céljának felfogására nézve ki lesz zárva.

Egy állam nem értheti sokféleképen, hanem csak egyféleképen a maga akaratát. Ebből ered a jogszolgáltatás egységének követelménye. Hasonlóképen nem értheti különbözőképen, mi következik az állam céljából s ebben rejtlő feladataiból, érdekeiből, a mennyiben e feladatok, az érdekek általános állami akarral, jogtételekkel körülírva nincsenek.

Hasonló eredményre vezet, ha az egyénnek az államhoz való viszonyát tekintjük, az egyéni szempont, az egyéni szükséglet.

Az egyén, az államtág az államnak csak annyiban van alávetve, a mennyiben azt kijelentett általános akarata részletesen meghatározta, vagy kijelentett akarat hiányában is az állam alkotmánya az államcél kívánalmait bizonyos részeiben olyanoknak ismeri el, melyek előtt az egyénnek ily körülírás nélkül is meg kell hajolnia.

Ha az egyes szerv az államtaggal szemben az állam kijelentett általános akaratával ellenkezőleg cselekszik, jogát sérti, a mit az államnak túrnie nem szabad. Ha pedig az államcél szabályokkal

körülírva nincs, az egyes szervek működése természetesen még nagyobb eltéréseket fog mutatni s habár ily esetben az államtag jogsértésről nem panaszkodhatik, az egyenlőtlen elbánást nem kevésbé fogja érezni s a nemzet, mint egységes lény sem engedheti meg, hogy egyes szervei csupán egyéni tetszésük, belátásuk szerint terheljék vagy mentesítsék a polgárokat az államcélból kifolyólag, hanem az államcél megvalósításának terheit, esetleg előnyeit egyenletesen kell összes polgárai közt elosztania. Mivel pedig egyetlen hatóság nagyobb államban sem a jogvitákat elintézni, sem a jogon kívül létező egyéb állami és egyéni szükségleteket kielégíteni nem képes, elkerülhetlen több jogszolgáltató és közigazgató hatóság állítása, egyúttal azonban, hogy a sok egyenlő hatáskörű szervnek működése egyetlen döntő főszerv, főhatóság irányása alá kerüljön.

Ez a szükséglet hozza létre az igazgatási szervezetnek alsó és felső fokozatát, az alsó és főhatóságokat, illetőleg hivatalokat. Mindkétféleképpen az állam jut létezésre. Mindkettő köztekintélyvel van körülveve, csakhogy az alsónak tekintélye gyakran föltételes, ideiglenes, a főé ellenben mindig föltétlen, végleges, a mi azonban nem hivatásuk különbségéből, hanem a nemzet állami, országló életének személyi egységéből ered.

A tekintély szerinti fokozat nem rontja le az alsóhatóság önállóságát, hatáskörébe eső tevékenységéhez való joga érintetlen marad s azt tőle a főhatóság el nem vonhatja, hanem csak az alsó hatósági hatáskörrel létrehozott intézést változtathatja, helyesbítheti. Az első sorban működni hivatott hatóságok fölé állított főhatóság által az állam csak a meggondolás lehetőségét óvja meg a maga részére, vajjon alsó hatóságának első határozata, intézkedése mellett megmaradjon-e?

Ettől lényegileg különböző a viszony, ha a főhatóság az alsótól elvonhatja funkciója gyakorlását, neki az egyes esetre szóló előzetes, az intézés mikéntjét megszabó utasítást adhat. Ekkor nem alsó és főhatóságról, hanem főnöki és segédi viszonyról lehet csak szó.

A hol kevészámú alsóhatóság működik, ott a főhatósági tagozaton kívül más tagozatra szükség nincs, mert a főhatóság elegendő az egységesítő ténykedés kifejtésére; ilyenkor a hatósági tekintély kétfokú lesz.

Mihelyt azonban nagyon sok alsóhatóság kívántatik valamely államban, lehetetlen lesz, hogy ezek tényeinek bírálatát, egységesítését

egy főhatóság végezze. A főhatóság létjoga ugyanis abban rejlik, hogy a sok alsó hatóság működését egyöntetűen bírálja meg, nem pedig abban, mintha az alsóhatóságnak szükségképen gyarlónak kellene lennie. Már Ulpian tiszttában volt ezzel. Apellandi usus quam sit frequens . . . nemo est qui nesciat. . . Licet non nunquam bene latas sententias in pejus reformat. Neque enim utique melius promittat, qui novissimas sententias laturus est. Ily egységesítő működést azonban csak úgy teljesíthet, ha egy emberből vagy egyetlen, nem soktagu testületből áll. A mint több főhatóság működik, akár aképen, hogy egy testület külön tanácsokra válik, akár a főhatóságnak több egyes személyre ruházása útján, már veszélyeztetve van az egység fenntartása.

Ez a körülmény ad léteit a középhatóságoknak. Alsó-, közép- és főhatóságoknak ilyen föl- és alárendelése, fokozata *hatósági hierarchiának*, egyes fokai folyamodásnak, *instantiának* is nevezetetik, tekintettel arra, hogy a polgárok bizonyos sorban mindegyik fokhoz fordulhatnak, folyamodhatnak. A hatóságok hierarchiáját ugyan Franciaországban csak a hivatalnokilag szervezett közigazgatásra értik, ellenben a helyi önkormányzati hatóságoknak alárendelését az országos kormánynak tutela névvel jelölik; a dolog lényegén ez nem változtat.

A hatóságok, hivataloknak e hierarchiája egészen tárgyilagos értelemben vétetik. Nem egyebek azok, mint annak az egymásutának meghatározásai, melyben a végrehajtóhatalom akaratát nyilvánítja és annak az erőnek kifejezése, melyet a közhatalom a maga cselekedeteinek az egyes fokokon tulajdonít. A hatóságok, hivatalokban működő természetes *személyek hierarchiája* ellenben azok személyes értékének, rangjának megállapítása és elvileg nem esik össze az előbbivel, a mit már az eléggé mutat, hogy a tárgyilagos hierarchiában rendszerint 3 fok, míg a személyesben 10 foknál is több szokott előfordulni.

A hatóságok tárgyilagos hierarchiájától, valamint a hivatalviselők alanyi, rangszerű hierarchiájától egyaránt különbözik a *szolgálati*, a *fegyelmi hierarchia*. A szolgálati hierarchia a felsőbb hatóságot, igazában az előjáróságot nem az alsóbbnak intézkedései, Ítéletei fölött ruházza föl döntő joggal, hanem személye fölött. A szolgálati hierarchia a kormányzat körébe tartozik s a kinevezések, előléptetések, felfüggesztések, áthelyezésekben, s a fegyelmezés különböző eszközeinek alkalmazásában áll. A szolgálati hierarchia

szerinti alsóhatóságnak semmi kormányzati, fegyelmezési hatalma nincs, az csak az előjáró hatóságot illeti, míg a hatósági hierarchia szerint árvaszék és belügyminiszternek, törvényszéknek és curiának, iparhatóság és kereskedelmi miniszternek az ügyek meghatározott csoportjára egyenlő a hatásköre.

A mi a középhatóságok létjogát illeti, azok célja a főhatóság tehermentesítése. Ugyanis kevés számban állítatván föl, inkább remélhető köztük a felfogás, a jellem egyformasága, mint a nagyon sok alsóhatóság között s így már a középhatóságok útján remélhetni az állami cselekvés és Ítékezés egyöntetűségét.

A középhatóságok másik célja, hogy a polgárok lakhelyük közelében találjanak felsőbb hatóságot, a mely szükségleteiket kielégíti, sérelmeiket orvosolja, illetőleg ha az állam követel valamit tagjaitól, ezeket könnyen megismerje, megtalálja. Az állampolgárok viszonyainak legkonkrétebb megismerése, a velük való érintkezés a helyszíni tárgyalások, az ország egyes főpontjain elhelyezett középhatóságok útján inkább lehetséges, mint az egyponton székelő főhatóság útján.

Az állam cselekvését már a három hatósági fokozat is tetemesen nehezíti, tekintélyét pedig csökkenti. Mert mindegyik fokozaton a meglevő hatóságok az állam egész tekintélyével, hatalmával lépnek föl, másrészt a fokozatokat átugrani, mellőzni nem szabad. A három fokon, három ízbeni meggondolása is az állami intézkedésnek, az állam habozását jelenti. A hol még több fokozat van, ott a szervezet hibájára kell következtetnünk.

A hatósági fokozat helyes szervezésének elve abban áll, hogy az alsóhatóságok oly egyénekből alkottassanak, a kik sem jellem, sem értelem tekintetében lényegesen alább ne álljanak, mint a közép- és felsőhatóságok tagjai, mert csak így várhatni, hogy a középhatóságok ritkán, a főhatóság pedig éppen kivételképen fognak igénybe vétetni. Ezért helyes szervezeti berendezés, hogy az alsó hatóságot gyakorló személy alanyi rangjára nézve egyenlő lehet egy legfőbb hatóságot gyakorló személylyel.

Mentől jobbak az alsó hatóságok, annál kevesebb szükség lesz közép és felsőhatóságokra. A hol ellenben a közigazgatás alsóhatóságai értelem, jellem tekintetében selejtes emberekkel vannak betöltve, ott szaporítani kell a közép- és a felsőfokok személyzetét vagy éppen a fokozatokat is s bármily kiváló emberekből alakíttassanak is ezek, nem bírják az alsók hibáit orvosolni.

A közigazgatásnak tekintély szerinti tagozata, a hatósági fokozatok kérdése a közigazgatástani irodalom mostoha gyermeke.

A mily szenvedélylyel folyt mindig a perjogi irodalomban a bírósági fokozatok fölött a harcz, épp oly jelentéktelen és zavart a hatósági fokozat ügye a közigazgatásban. Akár hazai irodalmunkat, akár a németet, az olaszt, a francziát vegyük, mindegyikben a határozatlanság, a teljes tanácstalanság képe tárul felénk.

Nálunk Huber, (*Politia civit.* 177-180. 1.) – Karvasy, (*Közrendészeti tudom.* 3. kiad. 18-20. 1.) – Kautz, (*Polit, tudom, kézikönyve,* 3. kiad. 364-369. 1.) – Kuncz Ignác, (*Nemzetállam tankönyve.* 2. kiad. 269., 283. 1.) a francziáknál, a régiebbek közül Vivien (*Études administr.* 2. köt. 1-22. 3. kiad.) – Laferrière, (*Cours de droit public et admin.* 1. köt. 397-402. 1. 5. kiad.) – Hauriou, (*Précis de droit admin.* 423. 1. 3. édit.) az olaszoknál Manna, *Principii di dir. ammin.* 116-128. 1., 1. köt. 3. kiad.) – Persico, (*Princ. di dir. amm.,* 1. köt. 70-78. 1. 2. kiad.) – Orlando, (*Princ. di dir. ammin.* 53. lap, 74. czikk.) – Meucci (*Institut. di diritto ammin.,* 179 – 182. 1., 3. kiad.) csak úgy határozatlanok és zavarosak a hatósági fokozatokra nézve, mint a németek.

A francia alkotmányozó gyűlés látszólag magában, külön véve tárgyalta a tekintély szerinti fokozatot és foglalt állást a hármas fokozat mellett, melyet Daunou az ész vagy a szokás legyőzhetlen követelményének minősített 1800-ban, az új közigazgatási javaslat védelmekor. Tényleg még is a francia forradalom elvi újításai a közigazgatásra nézve homályban hagyják e pontot. (L. Ferron, *Institut. municip.* 81. 1.)

Ha különösen a németeket vesszük, sem Mohl, (*Polizeiwissenschaft,* 2. köt. 579-587. 3. kiad.), sem Stein, (*Verwalt.-Lehre,* I. köt. 283-289. 1. 2. kiad.), sem Sarwey, (*Allgemeines Verwaltungsrecht,* 97., 98. 1.), sem Seydel, sem Stengel, (*Wörterbuch d. deutsch. Verwalt.-Recht. Behörden cím alatt*) nem bírják a hatósági fokozat elvi alapját feltüntetni. A közigazgatásban német ujjalkotója, Stein a hatósági fokozatok okának magyarázatában a birodalmi, országos és helyi érdek és jog különbségéig elkalandozik. Az egyetlen az irodalomban, a ki elvi alapjukat felismeri a feledésbe ment Bülau, (*Die Behörden in Staat und Gemeinde.* 1836. különösen 202-237. 1.)

Ennek az általános hiánynak az oka abban keresendő, mert a hatósági fokozatot az írók nem bírják megkülönböztetni a területi elágazástól, továbbá a közigazgatásnak általános és résszerű tagozatától, végül a kormányzati és fegyelmi alá és fölérendeléstől. Úgy veszik, hogy az alsó hatóságnak a helyi, a közép-hatóságnak a vidéki, a legfőbb hatóságnak az országos (központi) hatóság felel, a mi nyilvánvalólag nem áll; vannak végső, az egész országra döntő erejű hatóságok egyes-egyes helyeken, így orvosokat, ügyvédeket képesítő hatóságok, tannak vidéki területű alsóhatóságok, alispán, újonczozó bizottság stb. Viszont az általános és a résszerű közigazgatás úgy tekintetik, mintha az első mindig felsőbb, a másik mindig alsóbb lenne, holott egymás mellett haladnak és az általános közigazgatásnak (pénzügy, igazságszolg.) külön megvannak a fokozatai, Külön a résszerűnek (megyének, községnek). A kormányzati alárendelés pedig éppen nem vág össze a hatósági alárendeléssel; hogy sémászerű példával

éljünk, a tvhat. bizottság nem felsőbb hatósági foka az alispánnak, pedig az alispán kormányzati függésben van tőle, az igazságügyminiszter sem képez a curia felett felsőbb bírói fokot, de igen kormányzatilag, kinevezési, nyugdíjazási, felügyeleti hatalma által.

Mivel a közigazgatásig működésnek tekintély szerinti fokozata a területi, a szolgálati fokozatokkal, továbbá a közigazgatási feladatoknak általános és résszerű természetéből folyó ágazatokkal bizonyos hasonlóságot mutat, velők sokszor kapcsolatos, sőt sokszor összevág, innét származik különös természetének meghatározásában a nehézség. E nehézséget másként megoldani nem lehet, mint az állami működések, névszerint a közigazgatási működés szerveinek és az állam céljának elemzése által.

Erre a legjobb példa a bírói fokozatok elvi megalapításának története. Itt a kérdés sokkal egyszerűbb, nincs bonyolítva a kormányzati fokozatok kérdésével; a bíraskodás ugyanis szervezetileg teljesen el van különítve az igazságszolgáltatás kormányzatától, nincs bonyolítva a feladatok általános és résszerű természete által, s a bíróságok területi elágazása is egyszerűbb, mint a közigazgatási hatóságoké, annak következtében, hogy a bíróságok feladata sokkal egységesebb, mint a közigazgatási hatóságok és hivataloké, melyek egymástól teljesen elütő, idegen feladatokkal foglalkoznak, minők p. o. a katonaszedés, a himlőoltás, a szegényápolás, a közoktatás, az állategészségügy. És mégis a bírói fokozatok természete, oka, száma ma is a legnagyobb mértékben vitás.

A mióta a francia alkotmányozó gyűlés az igazságügyi szervezetet alapjában, főelveiben az ész, a jog követelményei szerint újraalkotni megkísérelte s ezzel a bírói fokozatok tekintetében is határoznia kellett, (L. a bírói szervezeti törvényt 1790 augusztus 16- 24-éről, továbbá a semmitőszékről szóló törvényt 1790. nov. 27. – decz. 1-éről a pari. tárgyalásokkal együtt Hélie, *Constit. de la France.* 147 – 192. 1., továbbá Crépon, *Du pourvoi en cassation.* 37-57. 1.) a mióta Bentham a bírói szervezetről irt munkájában (az ismertebb francia kiadásban: *Oeuvres*, tome 3. edit. 3. Chapitre XXVI.) a felebbezési bíróságok szükségét kimutatni törekedett, az perjogi írók Bérenger kivételével, (*Mémoires de l'académie des sciences morales et polit.* T. I. 2. série p. 472.1. id Bordeaux-nál, *Phil, de la procédure civile.* 300. 1.) megegyeznek abban, hogy bírósági fokozatoknak lenniök kell, de sem azok számára, sem a fokozat szükségének megokolására nincs egyértelműség közöttük.

Hazai íróink megokolása a bírósági fokozatokra nézve ugyanezt a képet mutatja. S ennek oka abban rejlik véleményünk szerint, mert a bírói fokozatok meghatározásánál nem abból indulnak ki, a mi itt a fő, vagyis annak az eszköznek a természetéből, a mely a jogsérelmek orvoslására kínálkozik s ez eszköz az állam a maga bíraskodó működésével, hanem a jogsérelemből. Ámde a sérelmek mindig és mindenféle módon előfordulnak, eszközöket ellenben nem mindenfélét, hanem csak létezőket, lehetőségeket alkalmazhatni. Ha p. o. Schreyer (*A perorvoslat rendszere.* 7-18.1.), Zlinszky, (*Jogorvoslatok rendszere* 11-23. 1.), Nagy F. (*A polg. törvénykezés rendje.* 110., 111. 1.), Herczegh (*Magy. polg. törv. rendt.* 437-441. 1.), Magyary (*A magy. polg. peres elj. alaptanai.* 330., 337. és 341. l.t, Plósz, (*Magyar Jogászyűlés Évkönyve, V. köt.* 224-248. 1.) idevágó fejtegetéseit vesszük, azokban a jogsérelem megszüntetésének szempontja a túl-

nyomó, ellenben az eszköznek, az államnak, névszerint bírói szervének, e szerv állami működésének természete igen alárendelt mértékben jó számba. Plósz ugyan a pernek közjogi felfogása által a merő czélszerűsködés, az előnyök és hátrányok mérlegelésének süppedékeiből kiemelte a kérdést, s a megoldás útját egyengette, midőn a „dolog természetének kifejtését jelölte meg”, mely kiindulási pontul választandó, (id. h. 224. 1.) csak hogy a dolog természete a fokozatok kérdésében nem egyedül az egyes és az állam, továbbá a felek közti perviszonyban fekszik, hanem abban is, hogy az állam egy személy, de sok bíró által képviseltetik, hogy tanakodásának véget kell érnie, a sok bíróból, a sok tanakodásból egy bírói véghatározatnak kell az állam személyi egységéhez illőleg kiválni.

E sok bíró egységes személyekénti működésének módja is a dolog természetéhez tartozik tehát, midőn a fokozatok, folyamodások meghatározása forog szóban.

A mit jogegységnek neveznek, az nem más, mint az állam akaratának, céljának egysége, mely a perekben arra irányul, hogy az igazságosság, melyet a nemzet törvényével, szokásával általában akart, minden tagjának viszonyára nézve in concreto is érvényesüljön. A magánosok joga is közjog abból a szempontból, hogy az egyeseknek az állam akarata által tárgyilag meghatározott uralmi és érdekköre sértetlenül fenntartassák, mert a nemzet ez egyesek nélkül, ez alkatelemei nélkül erőtelen vagy létezésre is képtelen.

A rómaiaknál a köztársaság korában 1. a bíró elleni magánpanasz, 2. az ítélet elleni exceptio nullitatis, 3. a hasonló hatáskörű magistratus közbenjárása, hazánkban az egyik várostól a másikhoz való felebbezés, az 1790-iki francia kísérlet (augusztus 16-24. törv. V. cím) az első bíróságokat egymás felebbeviteli fokává tenni, bizonyítják, hogy a jogsérelem nem nyújt elég elvi alapot a hatósági fokozat megalapítására.

11. §. A funkció mozzanataiból folyó tagosulás.

Minden bevégzett közigazgatási teendő, funkció keletkezéséhez három mozzanat bekövetkezése szükséges, u. m. *a)* vélemény alkotás a funkció mikénti megtételére nézve, *b)* a vélemény elhatározása, *c)* s e határozat foganatosítása.

a) *Véleményező, {tanácsadó} határozó, foganatosító szervek.* E mozzanatok gyakran nem válnak szét külsőleg s a közigazgatási tény ügylátszik egyetlen funkcióból áll, p. o. valakinek letartóztatása, egy élelmiczikk elkobzása. Ámde ily tényéknél is az említett mozzanatok nem hiányoznak, csak hogy pusztán az illető közigazgatási szerv lelkében jelentkeznek külön, külsőleg pedig a foganatosító ténybe folynak össze.

Épp oly számos eset van azonban, a midőn a funkció e különböző mozzanatainak külsőleg szét kell válniuk a közigazga-

tási szerv ténykedésében. Több személyből álló hatóságok funkciója, p. o. először tanácskozásból, vélemény alkotásból áll, erre következik a határozat meghozatala, feljegyzésének mozzanata, befejeze azonban csak a határozat foganatosítása által van a funkció, a melyet a hatóságnak egyik tagja teljesít. Sőt annyira külön válhatnak egy funkció mozzanatai, hogy azokat külön szervek hozzák létre, így külön orvosi, építési szakértő adja a véleményt, külön szerv hozza a határozatot, s ismét külön szerve tartozik a foganatosítás. A francia közigazgatás tagosulásának vezérgondolata, e mozzanatok (avis, délibération, action) megkülönböztetése.

A közigazgatási funkciónak mind e három mozzanata lényeges, rendszerint azonban csak határozó és foganatosító mozzanatokot s belőlök folyólag határozó és foganatosító közigazgatást szokás megkülönböztetni. A francia elmélet is e kettőnek tulajdonít különös fontosságot. (Administration délibérante, administration active vagy conseils et agents.) Ámde a véleményalkotás és határozás nagyon különböző erejűek, másrészt meg a foganatosítás nem jelenti mindig egy más szerv határozatának mechanikus keresztülvitelét, hanem a foganatosítás tényében az önálló méltatás is foglaltathatik.

Ha valamely közigazgatási szerv funkciójában legalább a határozó mozzanat, még inkább ha mind a három előfordul, az ily szerv, intéző szerv (autorité, administrateur) p. o. alispán, szolgabíró, rendőrkapitány, ha ellenben rendszerint csak a foganatosító mozzanat végzése illeti, végrehajtó, foganatosító szerv keletkezik. (Agent d'exécution), p. o. csendőrség, pénzügyőrség.

Természetesen lehetséges, hogy valamely szerv bizonyos feladatokra nézve intéző funkciókat teljesít, másokra nézve pedig csak a foganatosítás illeti, p. o. a szolgabíró, a mi főként akkor áll elő, ha valamely intéző szerv hatásköre nagy területre vonatkozik s annak kiszállása az egyes helyekre nagy idővesztéssel járna, vagy ha a foganatosítás gépies természetű.

Bármily fontosak legyenek a véleményező, tanácsadó és a foganatosító szervek, a közigazgatás élete az intéző szervektől függ.

A közigazgatásnak különös véleményező, határozó és foganatosító szervekkel ellátása az által válik szükségessé, hogy egyes feladataihoz sokféle ismeretnek, különböző erőknek összeműködése kívánatik.

A véleményezésre hivatott és állandón szervezett tanácsok a különös szakismereteknek köszönik létüket, melyekkel a közigazga-

tási szervek általában vagy oly fokban nem rendelkeznek, a mely a közszükségleteknek megfelel. A műszaki, az egészségi, az oktatási, a művészeti testületek szolgáltatják a példát a véleményező szervezet egy részére, az ipari, kereskedelmi, földművelési kamarák, a szellemi foglalkozások karai, testületei a másik részére.

Az alárendelt foganatosító teendők, melyeknél átlag csak közönséges értelmiség, fizikai erő és megbízhatóság kívántatik, azok a melyek az intéző szervek mellett különös foganatosító szerveket igényelnek. A véleményező szervek hiányozhatnak, esetről-esetre pótolhatók, ellenben a foganatosításhoz szükséges alárendelt örködő, segítő személyek nélkül a közigazgatás lehetetlen. A mi a közkatona és altiszt a honvédelemre, az a közrendőr, a pénzügyi, a vám, a vasúti őrs a közhatalom szolgálai és altisztai személyzete a közigazgatásra. A foganatosító, alárendelt működésnek kellő személyekkel ellátása, külön foganatosító szervezet teremtése épp oly nélkülözhetlen, mint a határozó szervek létéről való gondoskodás.

b) *Egyedhivatali, testületi közigazgatás.* Lehet-e a funkció mozzanatait szétválasztani, névszerint van-e idő arra, hogy a vélemény és a határozat különböző időben keletkezzenek, kell-e a határozatot azonnal a foganatosításnak követni, döntő abban a tekintetben, egy természetes személy vagy testület végezzen-e bizonyos közigazgatási funkciókat?

Az első esetben testületi, utóbbiban egyedhivatali lesz az igazgatás szervezete. Az egyedhivatali igazgatás nem azt jelenti, mintha az illető funkcióban csak egy személynek lenne része; abban sokan közreműködhetnek, de csak az egyik személynek akarata irányadó, határozó, a többiek merő segédek. A testületi igazgatásban ellenkezéleg több személynek akarata egyenlő sulyu az illető funkció végzésében, a határozathozatalban.

Bárminő funkcióban a foganatosításnak egyedhivatalinak kell lenni, mert a tényleges cselekvés osztatlansága kívánja, hogy az csak egy akarattól függjön; ezt fejezi ki az 1800-iki francia köz-igazgatási reformjavaslat indokolásában felállított és azóta a francziáknál axiómává lett tétel: A cselekvés egy ember ténye. (Agir est le fait d'un seul.)

Nem áll azonban a tétel párja: Hogy a határozás többek dolga. (Délibérer est le fait de plusieurs.) Mert a közigazgatásban igen gyakran egy személy van hivatva határozni és cselekedni is (foganatosítani).

Az utóbbi tétel arra támaszkodik, hogy a határozat alaposabb, körülményesebb lesz, ha többek belátásával, tapasztalatával keletkezik, ámde ha ezt helyesnek elfogadjuk is, nem ez a döntő a testületi formára, hanem az, lehet-e a határozatot és a foganatosítást egymástól elválasztani. Ennélfogva a hol gyors határozás és rögtönös foganatosításra van szükség, a testületi igazgatás csak a megoldandó feladat kárával alkalmazható.

Bármily pontos, körülményest igénylő legyen is valamely határozat, mihelyt előre nem láthatni, mikor lesz rá szükség s mihelyst a határozást tüstént kell a foganatosításnak követni, megfelelő csak az egyedhivatali közigazgatás leend.

A közigazgatásnak ez a két formája egyébként összefügg azzal is, mennyiben fontos és minő irányban szükséges az illető szervet felelősségre vonni, névszerint erkölcsi, büntetőjogi, pénzügyi felelősségről van-e szó?

Az erkölcsi felelősség hatása sokkal nagyobb, ha egy személyre, mintha testületre hárul, a jogi felelősség hasonlóképpen könnyebben érvényesíthető egy ember, mint egy testület ellen, minthogy ott a testületi tagok részessége, ennek mérve kétséges lehet; ellenben vagyoni kárpótlást inkább remélhetni több személytől, mint egytől.

A közigazgatásnak a működő alanyok szempontjából különböző e két formáját összekötetésbe hozzák az állam alkotmányával, névszerint mintha az abszolút monarchia a testületit, az alkotmányos az egyedhivatalit kívánná annál fogva, mert utóbbi inkább engedi a feleletre vonást. Nyilvánvaló azonban, hogy a közigazgatás egyes szerveinek felelősségre vonása az abszolút monarchiában is szükséges azzal a különbséggel, hogy nem a polgárokat, hanem a monarchát illeti, a mi azonban közigazgatási szempontból nem változtat azon, minő egy beállításúnak kell a közigazgatási szervnek lennie, hogy a feleletre vonás sikerrel megtörténhessék.

Az egyedhivatali formát, továbbá a végrehajtásnak úgynevezett bürokratikus, hivatalnoki rendszerével, a testületit ellenben az önkormányzatával szokás kapcsolatba hozni.

Ily kapcsolat azonban nem szükségképi és általános elvként fel nem állítható; mert tény, hogy oly funkciók is végeztethetnek önkormányzatilag, a melyeket egyszersmind egy embernek kell végeznie, továbbá mert a bürokratikus rendszerben is találunk testületi formájú hatóságokat vagy hivatalokat. Az angol békebíró, a porosz Amtmann, a francia maire, a hajdan ex officio nobili szolgáló

alispánjaink és szolgabiráink az önkormányzati, nem hivatalnoki szolgálát példái. Viszont a német, az osztrák hivatalnoki rendszerű közigazgatásnak voltak testületi formájú hatóságai s a hivatalnoki, nem önkormányzati állású, tanult bírák az egész világon nagyrészt testületi formájú hatóságokká vannak a törvényszékekben összefoglalva.

Csak részben állíthatni tehát, hogy az önkormányzat a hatóságok és hivatalok testületi formáját kívánja, névszerint a mennyiben az önkormányzat szabályalkotásban, szervezésben, az igazgatás pénzbeli eszközeinek előteremtésében, szóval kormányzatban áll,

ellenben a tulajdonképi intézésben, legyen az igazgatás vagy bírászkodás, a funkció mozzanatainak elválaszthatósága dönt testületi vagy egyedhivatali formája fölött.

Az önkormányzatnak kivétel nélkül testületi formáját vitató tan a napóleoni, francia közigazgatási rendszerből van véve, a mely a határozó és foganatosító mozzanatokat a kormánytól teljesen függő hivatalnoki kar hatáskörébe helyezte, s az önkormányzatnak majdnem csakis véleményező hatáskört tulajdonított, úgy tüntetve föl az egyes hivatalnokot (agent), mint a ki határozni, cselekedni hivatott, az önkormányzati testületeket ellenben mint tanácsosait (conseil), a kik árra hivatvák, hogy a közigazgatás cselekvő közegeit fölvilágossítsák.

12. §. A funkció eredménye szerinti tagosulás. (Hatóság. Hivatal.)

A közigazgatási funkció eredménye parancsolás vagy tiltásban, szóval az alattvalók akaratát megkötő hatalom gyakorlásban állhat. Ez esetben a funkciót végző közigi, szerv hatóságnak hivatik, megkülönböztetésül a fölötte álló magasabb állami szervektől, vagyis a királyi, a törvényhozó, a végrehajtó hatalmaktól.

Sokkal gyakoribb azonban, hogy a közigi, működés az alattvalók akaratát sem parancsoló, sem tiltó módon nem érinti és eredménye javak, állapotok létrehozásából, fenntartásából áll, a nélkül hogy az alattvalók akarata ezáltal érintetett volna. Az ily állami funkció gyűjtésben, rendezésben, gondozásban, szolgáltatásban áll s a hatósággyakorlással szemben kezelésnek, a szerv pedig, a mely ily funkciót végez (tárgyi értelemben) hivatalnak, közszolgálatnak hivatik. Így van dohánybeváltó, pénzverő, vízvezetéki, mértékhitelcsütő, távirtdai, vasúti, építészeti közszolgálat, hivatal.

A közigazgatásnak hatóságok és hivatalokra való tagosulása annyiban fontos, hogy a hatósági igazgatás a céljában, t. i. a polgárok

akaratanak irányzásában nagyon hasonlít a bíróságok működéséhez., kényszereszközeik sem különbözhetnek teljesen és mindegyikük működése kötött formákban mozog. Ellenben a hivatalok működése a bíróságokétól egészen eltér célban, eszközökben, formában és annyiféle, mint a célok, a melyek megoldására a hivatalok felállítvák, minden esetre inkább hasonlít a magánháztartás, a közgazdasági üzem vagy a magán szellemi foglalkozások működéséhez.

Az ellentét a bírói és a közigazgatási működés között nem annyira a hatósági, mint a gondozó, a kezeléssel foglalkozó közigazgatás között válik szembetűnővé s szolgál alapul a közigazgatás szervezésében a szolgálati ágak elválasztásának.

Ugyanis a bírói és a közigazgatási hatóságok működésében egyaránt irányadó szempont, hogy a polgárok akarata csak a jog szabályainak megfelelőleg korlátoztassék, ellenben a hatóság nélküli közigazgatási hivatalok működésénél a jogszabályoknak csekély tér jut, minthogy e működés a polgárok akaratával nem áll összefüggésben. A szabályoknak, melyek szerint a hivatalok működnek, ruganyosoknak, az egyes esetekhez alkalmazkodóknak kell lenniök, mert az élet ezerféle szükségleteit, kiszámíthatlan esetlegeit előre látni lehetetlen s így az egyes közigazgatási szervnek belátására bízandó a szabály alkalmazása vagy esetenkénti módosítása. A mi azért is lehetséges, mert a nemhatósági közigazgatás az embernek személyiségét, szabadságát nem érinti egyenesen.

A közigazgatási hivatalok, a melyeknek célja a kezelés, a gondozás, a szolgáltatás, szorosán körül nem irható célszerűségből indulnak ki működésükben s törekvésüknek oda kell irányozva lenni, hogy valamely cél érdekében az eszközöket előteremtsék, készen tartsák, egyesítsék, a legalkalmasb módokat a cél elérésére kitálják, az ellentéteket kiegyenlítsék.

Egy vasúti állomás kijelölése, az áruk továbbítása, egy könyvtár berendezése, a mozgósítás mentül gyorsabb keresztülvitele, dohány, ruharaktár célszerű kezelése, becslések adózási célokra a közigazgatási hivatalok működésének példái.

A mi a bíróságok működésében mellékes, másodrendű fontosságú: az ügykezelés, a hatóság nélküli közigazgatásban, elsőrendű céljá válik, azzal a nagy különbséggel, hogy itt a kezelés nem oly egyszerű s egy-egy igazgatási ágban épp oly magas szellemi erőket kíván, mint az ítélethozás a bíróságoknál.

A hivatalok az étellel a maga teljességében foglalkoznak, ellenben a hatósági közigazgatás s a bíróság elvont szabályok megvalósítói. Itt a fő, hogy a szabály megvalósuljon, amott a szabálynak kiindulópontul szolgált cél.

13. §. A közigazgatás tagosulása a funkció részeinek tartalmi különbsége szerint. (Fogalmi, számtartó, kezelő szak.)

A közigazgatási célok megvalósításánál azok helyes kitűzése mellett nem egyszer eszközeik előteremtése, valamint tényleges alkalmazása s különböző fizikai, mechanikai ténykedések egyenlően fontosak. Ámde mindezen különböző teendőkhöz megkívánt tehetőségek egy emberben, a ki a funkció végzésére hivatott, ritkán lesznek feltalálhatók, miért is az egyes funkcióhoz szükséges ily különnemű teendőket különböző emberek végzik és e teendők mintegy külön feladatokká válnak, a mint erről a feladatok szerinti tagosulásnál már szó volt. Egy feladatnál s a megoldásához megkívánt funkciónál is szükséges lehet eszerint nagyfokú munkafelosztás. Különösen áll ez az egyes közigazgatási funkciók pénz vagy anyagszükségleteit illetőleg, mint a melyek valamennyi közigazgatási feladatnál előfordulnak.

A közigazgatásnak csakúgy kell a gazdasági élet követelményeihez alkalmazkodni, mint a magánembernek s ha már ennek számon kell tartania pénz- és anyagbeli erejét, ha minden némileg nagyobb háztartás és üzlet mellett külön pénz- és számtartót kell állítani, még inkább van erre a közigazgatásban szükség, a hol az egyes közeg idegen javakat gondoz, s a hol a kezelés nagyságánál fogva az másként lehetetlen. A pénz- és anyag gondozására berendezett külön szervezet teszi lehetségessé a gazdaságos közigazgatást, de másfelől csak ez adja meg a módot arra, hogy a célmeghatározással foglalkozó közhivatalnokok, háborítatlanul végezhessék feladatukat.

A pénzgondozás, a számvitel továbbá különös képességeket, lelki tulajdonságokat kíván, a melyek nem lesznek a közigazgatásnak célmeghatározó személyeinél feltalálhatók és viszont. Másrészt az értékek, az anyagkészletek fölötti rendelkezésnek s azok őrzésének, számontartásának külön személyekre bízása a közvagyon megkárosítása ellenében hathatós, előzetes biztosíték. A közigazgatás rendje, sikeres működése ily tagoltság nélkül lehetetlen, mihelyt teendői

valamelyest megszorodnak. Úgy hogy a fogalmi szaknak a számtartóitól való elkülönítésére nagyobb szükség van, mint a bíraskodás és az igazgatás elválasztására.

A célmeghatározó, rendes nevén fogalminak nevezett tagozat (szak) mellett a számtartói tagozatnak (a raktár, a pénztár, a számvitel) kialakulásával keletkezik a közigazgatási (állami) számvitelnek bonyolult nagy rendszere, melyről jól mondja Bochkor, (Államg. számtartás rendszere. 3. kiad. 10. 1.) hogy a közigazgatásnak vagyoni lelkiismerete. E rendszer a maga elveivel, eljárási szabályaival, különböző hivatalai- és hatóságaival külön világ a közigazgatásban, mert az illető közfeladatnak illetőleg a reá vonatkozó működésnek egyik oldalát: a gazdaságit gondolja s épp oly nélkülözhetetlen az állam céljainak elérésére, mint azok a gazdasági eszközök, a melyeknek számontartása képezi feladatát. A fogalmi szakkal való egyenrangúságát bizonyítani fölösleges; ez különben alkotmányjogilag is szentesítve van a minisztérium mellé, néhol fölé rendelt legfőbb számszék hatáskörében s csakis alsó fokozataiban előzi meg a fogalmi szak, mint célmeghatározó a számtartói szakot.

A fogalmi és a számtartói funkciók, szakok összeműködése, a maga körében mindenik teljes önállósággal felruházva, oldhatja csak meg a közfeladatokat.

Mellettük csak mint segéd működik a kezelőszak, mely rendszerint fizikai, mechanikai ténykedésekre hivatott s velük szemben önállósága nem lehet; értéke is csekélyebb, mert a benne kívánt értelmi és erkölcsi tulajdonságok könnyebben föltalálhatók az emberek között. A mi méltóságot kölcsönöz neki, az a különös megbízhatóság, melyet a közigazgatás mindegyik szervétől, a kezelőtől is kíván. Ebből folyólag rangban a két első mögött áll szükségképen.

Mint már a feladatok szerinti tagosulásnál érintetett a közigazgatási funkciónak e részei az egyes igazgatási ágakban más nevek alatt is fordulnak elő, így a hadi igazgatásban a vezénylő és a csapatszolgálati; a küzdő és a nem küzdő szak, az oktatásügyiben az igazgatói és a tanítói szakok. A különböző feladatok szerint, a szükséges teendők, funkciók e részeinek viszonya egymáshoz is változhat, különösen a fogalmi és kezelő szakot illetőleg. Így a honvédelmi és a rendőri igazgatásban a fizikai erő alkalmazása a célmeghatározó funkcióval egybe is olvadhat, a csapatparancsnok maga is küzdeni kénytelen. Másrészt meg némely igazgatási ágakban a kezelőszak ténykedései a célmeghatározó szakéival egyenlő fontos-

ságra emelkednek p. o. a másolás, a titkosírás a külügyiben, az arzenál, a földrajzi intézet a hadügyiben, az iktató, a telekkönyv, a szabadalmi levéltár a bel- és igazságügyiben; de legfeltűnőbb ez a hadügyinél, a hol a fizikai erő kifejtése a katona életének koezekkázatásával járván, a legalsóbb kezelési teendő is, mihelyst hadakozásból áll, kiválóan becsültté lesz, nem is említve a csapatszolgálatnak, az élelmezésnek viszonyát a vezénylethez.

Egy funkcióban, ennek tartalmi különbségei szerint keresztülvitt ily munkamegosztás alapul szolgálhat az ellenőrzésnek is, melyről a 14. § szól, de nem egy vele.

14. §. A közigazgatás tagosulása az egyes funkció helyességének biztosítása érdekében. (Cselekvő és ellenőrző közigazgatás.)

A közigazgatás az állami célokat ezer meg ezer közeg útján létesítvén, lehetetlen, hogy ezek mindegyike föltétlen biztosságot nyújtana arra nézve, hogy az illető funkciókat úgy fogja végezni, á mint azt az állam célja megkívánja.

Ákár erkölcsi, akár értelmi hiányok a közegekben állhatják ennek útját.

Az ebből eredő baj megakadályozására szolgál a közigazgatási funkció megosztása két közigazgatási szerv között, mondhatni kettő / általi ismétlése olyképen, hogy e szervek egy része magát a funkciókat, a cselekvést, a másika ugyanannak a cselekvésnek ismétlését, azaz ellenőrzését végzi és pedig nemcsak utólag, hanem előzőleg is. Ebből ered a közigazgatásnak cselekvő (intéző, utalványozó) és ellenőrző (felügyelő, számvevő) tagozatokra szakadása. Különösen érvényre emelkedik e szempont a közigazgatásnak pénzügyi oldalában, de nélkülözhetlen az ellenőrző szolgálat a közigazgatásnak más feladataira nézve is. A cselekvő közigazgatás jóságának ellenőrzés útjánai biztosítása lényegesen különbözik mindazon szervezeti berendezésektől, melyeknek célja szintén az, hogy a közigazgatás jól működjék.

Ezek a berendezések vonatkozhatnak a közigazgatás működésének nyilvánosságára, a polgárok betekintési jogára, melynélfogva bizonyos lajstromokat, számadásokat az érdekeltek elő kérhetnek.

Vonatkozhatnak az alkalmazottak minősítésének, javadalmasításának, funkcióik mikéntjének helyes meghatározására. Ha p. o. hatóság testületi, az ülések rendjének, ha egyedhivatali a főnök és segédek munkájának beosztására, a hatóságot alkotó elemek viszo-

nyának pontos megszabására, mint p. o. az esküdtszéki bíróságnál a hivatásos bírák és esküdtek, a közigazgatási bizottságban a hivatásos tisztviselők s az önkormányzatot végző polgárok szerepének helyes kimérésére; de sohasem szülnék a berendezések egészen külön tagozatokat, egészen külön funkciókat. Mindezen berendezések a cselekvő működés létrehozására, nem ismétlésére irányulnak és egy cselekvésben végződnek.

Az ellenőrző működés természete ellenben éppen az, hogy külön szervek, külön tagozatok által jön létre és a cselekvő működés mellett önálló, külön működést jelent, mint a számvevő-é, a bíró-é, a felügyelő-é.

A cselekvő és ellenőrző tagozatnak egyik különös esete csak a célmeghatározó (fogalmi) és számtartó tagozatoknak elkülönülése, mely azonban nem egyedül az ellenőrzés érdekében történik, hanem a különös szakképzettséget igénylő munkák különbségén, a teendő könnyítésén és az ebből folyó munkafelosztás szükségén is nyugszik.

Az ellenőrzés lehet előleges vagy utólagos. Úgy látszik a közigazgatási funkciók helyességének előzetes, biztosítása és ehhez képest az előzetes ellenőrzés teljessége teszi a jó közigazgatást. Ámde az előzetes ellenőrzésnek megvannak a természetes határai. Ezt feledték azok a magyar politikusok, a kik a közigazgatás leendő rendezésénél a súlyt az előzetes ellenőrzésre fektették. Nevezetesen teljes keresztülvitele a közegeknek szinte megkésztetését, az ügyek intézésének nagy lassítását tenné szükségessé s teljes biztosítékot még sem nyújtana az ellenőrző közeg hibája ellen.

Ennélfogva az előzetes ellenőrzés csak kivételképen és nagyfontosságú érdekek védelmére alkalmaztatik, így p. o. a közig, tények pénzügyi oldalánál vagy a polgárookra bízott önkormányzat bizonyos tényei tekintetében.

Az utólagos ellenőrzés a megtörtént közigazgatási funkcióra következik és kétféle, általános vagy különös. Az előbbi az összeredményekkel foglalkozik, melyeket a közigazgatás valamely ága, p. o. a hadsereg, az iskolák, az utak, a lakások állapota tekintetében elért. A felügyelet csak akkor hasznos és hatályos, ha korlátolt körre szorítkozik, pontos tényekre vonatkozik s célul fogható, határozott tények megállapítását tűzi ki. A francia közigazgatási tapasztalat mutatta ki ez igazságot Vivien tanúsága szerint. (Études admin. 1 köt. 120. 1.) Az általános felügyeleti funkció az intéző igazgatás tényeit egyenesen nem egészíti ki és csak közvetve

hat az intéző közegek cselekvési helyességének biztosítására, a mennyiben a fegyelmi hatalom működésére kiindulópontul szolgálhat.

A különös ellenőrzés az egyes közigazgatási funkcióra vonatkozik és, a fegyelmi hatalom működésének megindításától függetlenül, magának az ellenőrzött funkciónak esetleges változtatására irányul. A hatósági fokozatok is működhetnek az ellenőrző működés szerveiként.

Az utólagos ellenőrzés, mint ilyen, már rokon azzal a működéssel, a mely a közigazgatásnak peres tagozatában véghez megy s. tőle abban különbözik, hogy a közigazgatási ellenőrzés a funkciók helyességét minden szempontból, a peres közigazgatás ellenben valamely jogalanynak főképen joga szempontjából veszi vizsgálat alá. A peres közigazgatás, habár az ellenőrzésnek egyik neme, külön tárgyalást kíván, melyet leghelyesebben a közigazgatási funkció kifejtésénél talál.

A viszonyt illetőleg, mely a közigazgatásnak itt kifejtett két tagozatára nézve kívánatos, elvül állítható, hogy az ellenőrző közegeknek halmozása az intéző tagozat hiányára s a szervezet betegségére mutat, mert mentül jobban működik az intézés, annál kevesebb szükség van az ellenőrző közegekre.

Az ellenőrzés helyes rendszere biztosítja a közigazgatási működés jóságát.

A mily régi ez elv fölismerése minden oly berendezésnél, a mely sok ember munkáját igényli és különösen a mely a munkát végző egyesek személyes érdekén túl fekvő czélt is szolgál, az ellenőrzés módjai, eszközei tekintetében az éles elvi különböztetések hijjávai vagyunk.

Roederer, az 1800-iki nagy francia közigazgatási reformjavaslat előadója a törvényhozó testben, törekszik először a közigazgatási funkciónak cselekvő és ellenőrző elemeit megkülönböztetni, midőn a *a*) foganatosítás megállapítását, melyet felügyeletnek (vérifier l'exécution, c'est l'inspection), *h*) a foganatosítás igazolását, az arról való számadást (rendre compte de l'exécution . . . c'est la surveillance), melyet felülvizsgálatnak, *c*) az igazolásra szoruló tények megerősítését, melyet ellenőrzésnek (contrôle), *d*) s végül a hatósági tények megsemmisítését, melyet megváltoztatásnak (réformation) nevez, egymással szembeállítja. E megkülönböztetések homályosságát az ellenőrzés természetének megállapíthatására fokozza, hogy mellettük a felsőbb hatóság utasítási, dorgálási és a hivatalokkal szembeni elbocsátási jogát is említi.

Az ellenőrzést, a kontrollt úgy a fegyelmi hatalomtól, mint a felsőbb fok nagyobb hatósági tekintélyétől megkülönböztetni pedig, éppen francziának lenne könnyebb. A francia szó, contrôle ugyanis ellenlajstromot, kettős lajstromot jelent, melyet egy másíknak igazolása végett vezetnek. (Litré.) Azonban a nagy forradalomból keletkezett Franciaország embereinek lelkén annyira uralkodik a végrehajtó hatalom reális egységének gondolata, annyira képtelenek a végrehajtó hatalomnak számos hatóságra való tagoltsága mellett is szellemi egységét elképzelni, hogy ez egységet mondhatni egyedül a miniszterben, vagy éppen a con-

sulban, császársban székelőnek tekintik s mellette minden más közhatalmi közeget saját hatáskör nélküli segédnek. A közigazgatási funkció részeinek elemzése, eléggé mutatja, így szól Roederer, mennyire szükséges, hogy azokat egy akarat gyakorolja, ha azt akarjuk, hogy köztük egyezés legyen. (L. Bluzet: Les attribut, des sous-préf. 53. 1.)

A francia rendszer az egész végrehajtó hatalmat egy emberben egyesítvén, önállóság nélküli segédeit a felügyelet, a hatósági fokozat és ellenőrzés bonyolult hálózatával kellett körülvenni. Ez és nem a demokrácia gyanakvó természete, mint Vivien hiszi, az oka annak a bonyolult ellenőrzési hálózatnak, melyet az osztrák bürokrácia emlőin felnőtt Hock (Die Finanzverw. Frankreichs, 57 és 68. J.) is imígy kifogásolt. Vielleicht wird nur zuviel kontrolirt, rapportirt, court, paraphirt, correspondirt, in Bücher und Vormerkungen gebracht.

De nemcsak a pénzügyi, hanem a katonai, a közlekedési, tanügyi és más igazgatási ágakban is nagy szerep jut Franciaországban az ellenőrzésnek az utazó felügyelők képében; csak a belügyi igazgatás ment tőlök. „Többször tervezték, mondja Vivien, (id. m I. köt. 117 l.) a megyei igazgatásba felügyelőket bevinni, de ki volna képes mint felügyelő az aktív megyei igazgatást ellenőrizni? mi módon? Az elintézett ügyek irataiba fog-e betekíteni? Avagy nyilvános fölhívásokat (monitoires) fog-e kibocsátani, mint hajdan szokták, hogy a polgárok adják elé a megyei hatóság elleni panaszait.” Vivien szerint az teljes lehetetlen, a mi gondolkodóvá tehet bennünket a mi főispánjaink ellenőrző funkciójának értéke iránt.

A francia forradalom teremtette közigazgatási tanok szellemében folytatta Bentham (Constitutional Code, 221-265. 1.) a végrehajtási funkciók aprólékos elemzését s közöttük a cselekvő, ellenőrző, felügyelő teendőket. Utóbbiak jelentősége a XIX. századi új angol közigazgatási szervezetben gyakorlati elismerésre jutott, de különös természetük elvileg még sem nyert teljes fölvilágosítást.

Az ellenőrzésnek különböző módjaira a német elmélet sem fektet elég súlyt. Nevezetesen az aktív közigazgatásnak számvevői ellenőrzése, peres felülbírál áta, az országos kormányoknak a helyi önkormányzati testek fölött gyakorolt hatalma, a közigazgatást végző személyek fölötti fegyelmi hatalom, sőt a hivatalok szervezésében követett elvek egyaránt ellenőrzésnek tekintetnek, csakhogy minőségük, hol és mikor lehetséges alkalmazásuk, értékük tekintetében nincs megállapodás.

A mit már Bülau említ (Die Behörden 78. 1.), hogy a testületi hatóságok célja magában a közigazgatásban biztosítékot teremteni a közigazgatás ellen, ugyan az Gneist gondolata, hogy a hivatalnoki és az önkormányzati elemek egybekapcsolása, együttműködése közigazgatási tények létrehozása végett s e közbeni ellenőrzése teheti csak jóvá a közigazgatást. Az ellenőrzés itt tehát a szervezet alkotása által éretik el.

De Gneist kedvencz gondolata, mely a parlamenti, a bírósági és a kormányzati ellenőrzést a szabad államtól elválhatlannak tekinti, az ellenőrzéshez épp úgy hozzá fogja a fegyelmi hatalmat, mint a végső fokú döntés jogát konkrét ügyekben. (L. Selfgovernment, 989-994. 1. 3. kiad. – Verwaltung, Justiz, Rechtsweg. 131-140. 1.) Ugyanígy Meyer Georg (L. d. d. Verw. I. köt. 30. 1. 2. kiad.) Sarwey (Allgem. Verw. recht. 106. 1.) Mayer Otto (Deutsch. Verw. recht. I. köt. 150, 180, 190.)

15. §. A közigazgatás tagosulása a funkcióit végzők önállósága vagy függősége szempontjából. (Főnök, segéd, tisztviselő, közeg.)

Ha az egyes funkciókhoz több egyén munkája szükséges, de köztük csak egynek vagy némelyeknek akarata, belátása dönt a többiek munkája fölött, előttünk van a közigazgatásnak főnökök és segédekből álló tagozata.

Ennek a tagozatnak kifejlődése az egyes igazgatási ágakban attól függ 1) kívántatik-e sok személy közreműködése valamely funkcióhoz, 2) lehet-e valamely funkcióit teljesen magára, tekintet nélkül más funkciókra elvégezni?

A miniszteri funkcióit, a pénzügyigazgatóét, a fővárosi tanácsét lehetetlen számos segéd közreműködése nélkül végezni.

A vasúti közlekedés, a hadviselés terén kifejtendő funkciók olyanok, a melyek számos, egymástól távol működő közeg egybevágó ténykedése nélkül képzelhetetlenek. Ilyenmű funkcióknál a közreműködők szoros egybefüggése, egymás alá rendelése kívántatik és teljesen oktalan, czéltalan lenne az ily funkcióban részesek mindegyikének egyforma érvényesülést engedni, mert részük a funkcióban nagyon különböző.

E viszonyból fejlik ki a főnöki és a segédi működés és az ennek megfelelő állás, az elsőt illetvén a határozás, a parancsolás, az Utóbbit az engedelmeskedés, ebből ered a közigazgatásban foglalkozóknak tisztekre és közegekre oszlása is.

A miniszter, az alispán, a pénzügyigazgató, a polgármester s a tanács főnökök, ellenben a miniszteri tanácsosok, a titkárok, a fogalmazók, jegyzők segédek, kivéve a mennyiben utóbbiaknak a határozatoknak tanúsításában önálló funkciója van.

Ennek megfelelőleg csak a főnöknek, a határozó, a parancsoló állásban levő tiszteknek van tárgyilagos szabályok útján megállapított hatásköre, (hatóság vagy hivatal) a segédnek, a közegnek ellenben csak a főnök hatáskörén belül van a főnök kijelölte működési köre, munkabeosztása s abban is nem saját akarata és belátása, hanem a főnök előzetes vagy utólagos utasítása szerint jár el. Mihelyst a segéd valamely ügyben önálló funkcióra jogosult, e részben megszűnik segéd, közeg lenni s önálló tisztjellegűvé válik.

A főnökség, ha a funkcióra vonatkozik, azt fejezi ki, hogy az a főnök akarata és belátása által keletkezett s ebből folyólag

a felelősség is rája nehezedik, a segédekre csak addig, a meddig ténykedésük (akaratuk és értelmük hozzájárulása) terjedt, szabály lévén, hogy a segédi minőségben alkalmazottak a főnöknek engedelmeskedni tartoznak. A vezető, a főnöki állásban levőket tekintetni csak a közigazgatási funkció alanyainak, a segédek egyszerű eszes eszközők, a kiknek rendszerinti feladata az engedelmeskedés.

A segédek az” engedelmességet csak úgy tagadhatják meg, ha a főnök tőlök működési körükhöz nem tartozó, a büntető törvénybe ütköző ténykedést kíván, eltérő nézeteiknek, véleményüknek pedig annyiban adhatnak kifejezést, a mennyiben azt segédi ténykedésük helyességének, alkalmasságának igazolására szükségesnek látják, a nélkül, hogy ily esetben az engedelmességet megtagadni, eltérő álláspontjukat érvényre emelni jogosultak lennének. Tárgyilagos közigazgatás jogi szempontból csak a főnöki funkciókat végző hivatalnok tisztviselő, mert ez a funkció alanya, a segédi minőségben működő ellenben csak közeg, saját nevében nem cselekszik, bármily magas rangja legyen is személyére nézve. A rang ugyanis a hivatalnokoknak személyes értékét, érdemesültségét fejezi ki, ellenben a főnöki és a segédi minőség a közigazgatás tárgyilagos körülményeinek a következtése s ezért nincs semmi ellenmondás abban, hogy egy miniszteri tanácsos csak segéd, közeg, bármely anyakönyvvezető, rendőrkapitány ellenben főnök, tiszt.

A főnökség azonban nem vonatkozik mindig a funkciónak többekkel együttes irányadó végzésére, hanem csak valamely hatóság vagy hivatal körébe eső teendőknek az ott működő tisztviselők közti kiosztására, a nélkül, hogy azok mikénti elintézésére nézve a főnök akaratára, belátására lenne irányadó vagy pedig vonatkozik a kormányzati, illetve fegyelmi hatalom bizonyos mérvű gyakorlására. (Árvaszéki elnök, járásbíró.)

A közigazgatásnak főnöki és segédi szervekre való tagosulása sikeres működhetése végett csak ott levén elkerülhetetlen, a hol egyetlen funkció számos egyén közreműködését kívánja, vagy a hol az egyik funkciót csak más funkcióra való tekintettel lehet végezni, nyilvánvaló, hogy az egész közigazgatásnak nem kell a főnöki és segédi viszony alapján rendezve lenni, mert a funkciók igen nagy részét egyetlen ember, egyetlen testület, (szolgabíró, rendőrkapitány, városi tanács) elvégezheti, de arra sincs szükség, hogy az egyik funkció a másikkal szoros kapcsolatban végeztesse.

A törekvés az állam közigazgatását egészében a főnöki és segédi viszony értelmében rendezni, tévedésekből indul. Az absolut királyságok kedvencz gondolata. A francziáknál ma is uralkodik, nálunk is van hozzá hajlam, az angolok nem ismerik. (L. Szerző. Újkori alkotm. II. köt. 422. 1.) A tévedés onnét van, mert a főnöki viszonyt összevették a közigazgatásnak tekintély szerint tagosulásával (alsó, felső, középhatóságok), holott ezek egymástól alapjában különböznek. A főnök akarata és belátása megakadályozza a segéd akaratának és véleményének létrejöttét, ellenben a felsőhatóság csak megváltoztathatja, megsemmisítheti az alsónak már létrejött s magában is erővel bíró határozatát, tényét. A curia nem főnöke az ítéletekre nézve a járásbírónak, a minister nem az a határozatokra nézve a közig, bizottságnak vagy a pénzügyigazgatónak; mindezeknek tekintetében, illetőleg határozatában egyaránt az állam maga nyilatkozik, ellenben a miniszter tanácsosa, az alispán jegyzője csak tervezeteket készít, melyekben időleg sem nyilatkozik az állam akarata, hanem az állam egyik közegének egyszerű véleménye, melynek semmi hatálya nincs s a melylyel teljesen ellenkezőnek készítését kívánhatja a főnök.

Hasonlóképen különbözik az alárendeltség, melyben bármely, akár bírói, akár közigazgatási közeg, a végrehajtó hatalomhoz (miniszterhez) áll, attól a melyben a főnök a segédhez áll.

A végrehajtó hatalom (miniszter) vagy bármely más elöljáró felsőbb hatóság (törvényhatósági bizottság), a mennyiben felügyeleti különös hatalma van, felügyel minden köztisztviselőre, a ki neki ekként alá van rendelve, s annak fegyelmezéséről gondoskodni tartozik (szolgálati, fegyelmi hierarchia), de ebből folyólag nem ragadhatja magához a felügyelete alatt állónak avagy az alsóbb foknak hatáskörét, nem rendelkezhetik az alantok fokkal, ennek egyes funkcióira nézve olyképen, a mint a főnök a segédjével. Ez ma általánosan elfogadott elv az európai közigazgatásban, (L. Hübler, die Organisation d. Verwalt. 44. 1. – Stengel. Wörterbuch, I. köt. 156. 1. – Mayer G. Lehrb. d. Deutsch. Verw. I. köt. 30 1.), a mit a francia elmélet úgy is fejez ki, hogy a hierarchikus hatósági hatalom csak fokozatosan gyakorolható, (s'exerce per échelons. Hauriou, Précis de droit admin. 276. 1.)

Az ok pedig, a mely miatt az államban létező, összes közigazgatási közegeket kevés számú vagy éppen egyetlen főnök (a miniszter) segédeivé akarják tenni, abban áll, hogy ily

módon biztosítható leggyorsabban és föltétlenül bizonyos irány keresztülvitele.

Az ily törekvéseknek azonban természetes gátja az élet a maga ezernyi teendőivel, melyeknek helyes végzése számos önálló felfogású és akaratú, vagyis önálló hatáskörű szervet kíván, a minők nélkül a közigazgatás gépiessé válik.

De még ha megvalósítható lenne is a közigazgatás szerveinek egészben a főnök és segéd viszonya szerinti rendezése, az a polgárok szabadságára a legnagyobb mérvben veszélyes, mert a felelősséget igen kevés emberre szorítja.

16. §. A közigazgatás tagosulása a funkciónak a szuverén akarathoz való viszonya szerint. (Szabályzott, jogi vagy diskreczionárius, méltányló közigazgatás.)

Az állam célja, a nemzetnek vagy az egyes polgároknak külön szükséglete a törvényekben vagy a végrehajtó hatalom rendeleteiben íratik körül s a közigazgatás az államnak ekként körülírt céljára nézve nem egyéb, mint e szabályoknak az egyes esetek körülményeihez alkalmazott valóstítása és mint ilyen jogi, szabályozott közigazgatásnak nevezetik.

Ily körülírás, szabályozás azonban az államcélnek igen nagy részére nézve teljes lehetetlen, p. o. mikor veszélyes egy épület, megbízható-e egy iparendeléért folyamodó egyén, az árvíz igényli-e egy töltés átvágását? Mikor hasznos az ugaron a közös legeltetés, mikor az elkülönített? De mivel az államcélnek, a közjelleű szükségleteknek mégis meg kell valósulniuk, illetőleg ki kell elégíttetniök, minden egyes esetben külön kell kitalálni, mi következik az államcélből s mivel az államcélnek az egyes esetekben való megoldása számtalan közigazgatási hatóság és hivatal feladata, ezek mindannyiának fel kell ruházva lennie a hatalommal, hogy az esetek körülményei szerint méltányolhassa, mi történjék az államcél érdekében. Az így működő közigazgatás diskreczionárius vagy méltányló közigazgatásnak nevezetik.

A diskreczionárius igazgatás tevékenysége az egyesek irányában a törvényhozó és végrehajtó hatalom szabályalkotó . működését veszi át, mert esetről-esetre szuverén módon dönt az állam akarata fölött, vagyis a mit a törvény, miniszteri vagy helyhatósági szabály-

rendelet az összes jövő esetekre nézve meghatároz, azt teszi esetről esetre a méltányló, a diskreczionárius igazgatás.

A közigazgatási szervezet nem tagosul ugyan szorosan a közigazgatási funkcióknak szabályzott vagy diskreczionárius természetű szerinti és ugyanaz a hatóság vagy hivatal vegyesen végez ily külön-nemű funkciókat. A hatóságok működése egészben véve inkább szabályzott, a hivataloké ellenben méltányló, diskreczionárius jellegű, de e jelleg nem kizárólagos s hatóságok, hivatalok hatáskörében egyaránt találunk mindkét természetű funkciót.

A funkció szabályzott vagy méltányló volta tehát, nem mint felosztási alap, hanem mint külön elem hat az egész közigazgatási szervezetre, nevezetesen annyiban, hogy a szabályzott funkciók tekintetében a főnöki és segédi viszony alkalmazása kevésbé szükséges, minthogy itt a szabály eléggé irányíthatja az egyes szerveket. Ezért van oly csekély szerepe a jogszolgáltatásban a főnökségnek. Ellenben a méltányló közigazgatásban az egyes eljáró szervek szuverén méltánylásra lévén jogosítva, félős ügy értelmi képesség, mint erkölcsi megbízhatóság szempontjából számos szerve ily nagy hatalmat bízni, s szükségessé válik egyes, különös fontosságú funkcióknak létrejöttét kevés számú, különösen kiszemelt főnökökre bízni. Bizonyos diskreczionárius tényeket, számos segéd közreműködésével, az egész országra nézve néhány miniszter vagy néhány vidéki hatóság végezhet csak.

Mint a szervezet alakulásának egyik eleme hat e különbség a közhivatalok betöltésénél is, a mennyiben az országos szempontból nem különös fontosságú ügyekben a polgárok általi választást inkább kívánja a diskreczionárius működésre hivatott szerv, minthogy az ilyen a polgárok fölött némileg törvényhozó hatalomra jogosítatik.

17. §. A közigazgatás tagozata a funkciók írásbeli vagy szóbeli létrejötté szerint. (Bürokratikus és tárgyaló közigazgatás.)

Ha a közigazgatási funkció merőben a közhatalmi szervek ténykedése által, a közigazgatási szervezeten kívül állók személyes közreműködése nélkül keletkezhetik, úgy az irodában, iratok segélyével végeztetik s ez esetben írásbeli, irodai (bürokratikus) a közigazgatás.

Ha ellenben a közigazgatási szervek kénytelenek funkciójuk Megtéttele végett az érdekeltek, a kívül állókkal személyesen érint

kezni, nekik a funkció meghozatalában bizonyos cselekvő részt engedni, a közigazgatás szóbeli, tárgyaló lesz. Akkor lesz erre. leginkább szükség, ha a közigazgatási tény, több különálló, de magában be nem végzett tény sorozata, a mely tényeket egymásután, bizonyos rendben kell véghezvinni, szóval midőn a közigazgatásnak meghatározott eljárást kell követnie.

Az irodai vagy bürokratikus közigazgatást bizonyára más értelemben is veszik, név szerint mint az önkormányzatának ellentétét, a közhivatalnokok elzárkózását a polgároktól, a közérdekkel ellenkező, különérdekű hivatalnoki kar uralmát. Mint ilyen azonban nem a közigazgatás tagozata, hanem elfajulásának egyik esete.

Az irodai igazgatás, mely csupán írásbeli segédeszközökkel, a hivatali viszonyon kívül állókkal való tárgyalás nélkül történik, előfordul az önkormányzati igazgatásban is, mihelyest a funkció természete megkívánja, vagyis midőn a hatóság a kormányzottakkal való tárgyalás nélkül bírja a szükséges adatokat, eszközöket intézkedése megtételére. Másrészt az önkormányzati igazgatás épp oly kevésbé nélkülözheti az irodai nagyobb berendezéseket, a nagyobb számú hivatalnokokat, kik irodai munkát teljesítenek, a hatóságot gyakorló személynek segédeiként működnek, mint akár a hivatalnokilag ellátott közigazgatás.

De a szóbeli közigazgatás sem nélkülözheti az irodát, az írásbeli munkát s jámbor óhajtnál nem egyéb a törekvés az írásbeli munka mellőzésével a közigazgatást szóbelivé tenni. Ilyesmi csak kezdetleges viszonyok közt lehetséges, a mint azonban az ügyek megszorodnak, maga a tárgyaló, a szóbeli közigazgatás is csak úgy lehetséges, ha az iroda előkészíti működését, készletben tartja, megőrzi a szükséges okmányokat, eszközöket, anyagokat, értékeket.

II. FEJEZET.

A közigazgatási funkció.

18. §. A közigazgatási funkció és a közigazgatási tény. (Tiszta közigazgatás.)

A közigazgatási funkció azt az emberi erő-, illetőleg akaratkifejtést jelenti, a mely közfeladatoknak legkonkrétebb megoldása érdekében ! történik, és a mely e végből valamely új tényt létesít vagy pedig ilyet előkészít. Az ekként létrejött közigazgatási tény pedig nem egyéb, mint a törvényben, szokásban vagy az állam eszmei céljában csak elvontan létező szüven akaratnak egy meghatározott esetben konkrét kijelentése vagy egyszersmind külerővel történt foganatosítása.

A szoros értelemben vett közigazgatási feladatok legkonkrétebb; megvalósítása körül a hivatott szervek működése, funkciója oly emberi erő kifejtés tehát, a mely kezdeményezőleg valaminek eredetét ad, új tényt létesít, intézkedik, míg a bírói funkció mindig csak mások tényeinek nyomában jár, azokat minősítve, változtatva, megsemmisítve.

A közigazgatási tény (actus), intézkedés azonban nemcsak a bírói ténytől különböztetendő meg, mely Ítéletet vagy végzést, illetőleg ezek létrejöttét célzó ténykedést tartalmaz, hanem a kormányzati ténytől is, a mely általános szabályt, szervezeti, fegyelmi, utalványozó, hadparancsnoki rendelkezést foglal magában.

A közigazgatási funkcióhoz szükséges erő lehet értelmi, érzelmi, gazdasági, erkölcsi vagy fizikai, a mi a közigazgatási funkciók és tények rendkívüli különbségéből következik. A bírói funkcióban az értelmi, a logikai erő, ha nem az egyetlen, mégis a túlnyomó, a lényeges, a többi erők csak segítő elemekként járulnak hozzá; ellenben p. o. az útépitésnél, a magkísérleti állomásnál a gazdasági érzék, a megfigyelő tehetség, a katonai működésnél az érzelmi és fizikai erők a lényegesek.

A közfeladatok mikénti megoldása továbbá nem lévén mindig előre, szabály által meghatározva, az egyes közigazgatási szervek ilyenkor hasonló találékonyságot kell kifejtenie, mint a törvény- és rendeletalkotó hatalomnak, a mi a közigazgatási funkció természetét még bonyolultabbá teszi s a bírótól e tekintetben is meg-

különbözteti, mint a melyből a szabályalkotó, a teremtő elem lehetőleg ki van zárva.

A közigazgatási funkció mint új ténynek, azaz intézkedésnek létrehozására irányuló erő kifejtés a létrehozandó tények s a kifejtendő erők különbsége szerint igen különböző módon fog létrejönni. A statisztikai adatok feldolgozásával, a rendőri nyomozattal, a betegápolással, a katonaság vezérletével, az erdőfelügyelettel, bűnvád készítésével foglalkozó közigazgatási szervek funkciói nem keletkezhetnek egyforma módon.

De mint valamennyien új tények teremtésére hivatottak, meg-egyeznek abban, hogy kezdeményezésök a közigazgatást illeti, tehát hivatalból történnek, még ha a kormányzottak ténykedése, kérése, bejelentése, viselkedése ébreszti is e kezdeményezést. Folyamodvány iparendelőért, bűnvádi följelentés, közveszélyes csoportosulás csak tájékoztatást nyújtanak a közigazgatásnak a tény létrehozására, a mely azután a közfeladat, a közérdek szempontjai szerint halad tovább, tehát nem hagyja az érdekelt kormányzottakra, miként jöjjön létre a közigazgatási tény, hanem vizsgál, nyomoz hivatalból.

A közigazgatási funkció a közfeladat érdeke által indítva folyik le s lefolyásában meghatározott rendhez van kötve, melyet akár a dolog természete jelöl ki, akár a törvényhozó vagy a szokás egyenesen ki is fejez.

19. §. A közigazgatási funkció egymásutánja, mikéntje, formája. (Közig. eljárás.)

I. A közigazgatási funkció rendje az által válik szükségessé, mert az egyes közigazgatási szerv nem a saját, hanem a láthatatlan nemzet személyiség vagy ennek egyik önálló része, helyi szomszédsága ügyében jár el és mert a közigazgatási tények igen nagy számúak. Egyrészt biztosítani kell a közt egyes közegeknek önkénye, tájékozatlansága, gyarlósága ellen, másrészt pedig az egyes közeg alanyi tudását, akaratát, megbízhatóságát, lelkesedését fokozni, s a közigazgatási tény az illető közeg életétől, életkörülményeitől függetleníteni, illetőleg tárgyilagossá kell tenni.

A közigazgatásnak úgy hatósági, mint gondozó, szolgálatokat teljesítő működései egyaránt bizonyos rendet, egymásután, korlátokat kívánnak. A közigazgatás vásárlásai, eladásai és egyéb szállítási szerződésai, épp úgy meghatározott rendhez, eljáráshoz

(nyilvános árlejtés, versenytárgyalás) kötvék, mint rendőri letartóztatási, kisajátítási, engedélyezési működései. A pénzkezelés és számvitel a legszorosabban meghatározott közigazgatási működés, melynek az állam, a köz természetéből folyó, más rendje van, mint a magán- és társulati kezelésnek.

Mennyiben válnak tényleg a köznek a javára a közigazgatási működésnek e korlátai, a versenytárgyalások, árlejtések, a meghatározott rend, egymásután, attól függ, van-e gondoskodás a köztisztviselő megkötésén kívül arról is, hogy a köz e megkötöttség daczára jól el legyen látva.

A közigazgatási funkció a maga ekként szabályozott, meghatározott rendje által eszerint oly ténykedés lesz, a melyet természetesen egyes ember végez ugyan, a mely a most említett okoknál fogva azonban igen sok részt más módon keletkezik, mint az egyes emberek cselekedetei.

A meghatározott rendnek, a mely szerint valamely közigazgatási funkció végihez megy és a közigazgatási tény, az intézkedés keletkezik, *közigazgatási eljárás* a neve, minthogy rendszerint a funkció nem könnyen, nem egyetlen értelmi, érzelmi vagy fizikai erő kifejtés által, hanem többnek sorozatából keletkezik.

A közigazgatási eljárás alatt eszerint a közigazgatási funkciónak' meghatározott lélektani és külső egymásutánban, rendben történt lefolyását értjük, a melynek célja valamely egyes új tény létrehozni, azaz intézkedni.

A közigazgatási eljárás meghatározott rendben véghez ment funkció valamely közigazgatási tény, (actus) azaz intézkedés létrehozatala végett.

A közigazgatási funkció rendje vagy külső, vagy belső.

A közigazgatás külső rendje. Ez abból keletkezik, a mi minden nagyobb háztartásban, üzletben a teendők időbeli egymásutánját, továbbá a teendőkhöz kívánt tárgyak, a dolgok bizonyos czélszerű külső elhelyezését, nyilvántartását, megóvását szükségessé teszi s ez első sorban a tömegesség. A közigazgatás ezen külső rendjének megfelelő működés az ügyvitel, az ügykezelés.

Az államnak és részeinek, a megyék és községeknek igazgatásában e tömegesség természetesen még nagyobb; a kezelők pedig valamennyien idegen dolgot gondolnak, gyakran változnak, minél fogva a közigazgatási funkciók végzése csakis azok gondos nyilvántartása, okmányolása s a végzésökhöz szükséges anyagoknak, eszközök-

nek pontos elhelyezése, számon tartása, megóvása mellett lehetséges.

E külső rend végett keletkeznek a már érintett külön közigazgatási tagozatok, mint az iktató, a kiadó, az irattár, a pénztárak és raktárak naplóikkal, mutatókönyveikkel, leltáraikkal és azoknak vitele, kezelése. Ennek érdekében vezetnek a különböző nyilvántartások, p. o. honvédelmi, kataszteri, rendőri, egészségügyi, árvaügyi célokra, történnek az előjegyzések a jövőben végzendő funkciókra nézve, készíttetnek az áttekintések, a statisztikai táblázatok a jövőben alkalmazandó eszközök pontos meghatározhatása végett. A jelzések tűz vagy más veszedelem esetén, a közlekedési, a hadászati jelek, mind a közigazgatási funkciók külső rendjét biztosítják.

A közigazgatásnak oly sok részében nem a logikai és értelmi, hanem a hasznossági, ügyességi, alkalmazkodási, időbeli tekintetek lévén irányadók, a funkciónak ez a külső rendje teszi egyáltalában lehetségessé a közigazgatást, sikerességét pedig a legnagyobb mértékben előmozdítja. Bármily értelmesek, becsületesek és buzgók legyenek is a közigazgatás intéző, célmeghatározó szervei, funkcióikat jól nem végezhetik, ha őket a közigazgatás helyes külső rendje nem támogatja.

A közigazgatás belső rendje a funkció helyes lélektani egymásutánjára s céljának tartalmilag, jogi, erkölcsi, művelődési, gazdasági tekintetben megfelelő végzésére, szóval érdemleges helyességére vonatkozik.

II. A funkciónak eme belső és külső rendje együttvéve teszi a közigazgatási eljárást, a mely egyszerű vagy összetett lehet.

Az elsőnél az intézkedést a közigazgató szerv egyetlen ténykedéssel és azon adatok és eszközök segélyével hozza létre, a melyeknek birtokában van, vagy a melyeket neki a kormányzottak készen nyújtanak át. (Iparjegy kiszolgáltatása, letartóztatási parancs.)

Ellenben az összetett közigazgatási eljárás több egymásra következő külön tények sorozata, melyek csak együtt hoznak létre bevégzett közigazgatási tény, intézkedést s melyek csak a kormányzottaknak különös meghatározott rendben való közreműködése mellett keletkezhetnek. Ilyent szükségai p. o. az anyakönyvvezető működése házasságkötéseknél, illet az ipartelepengedély, a kisajátítás.

Az eljárás továbbá összetetté válhatik azáltal is, ha egy közigazgatási tény létrehozásához a közigazgatás több ágának működése

kívántatik (újonczozás), vagy pedig ha egy funkció részei külön szervek hatáskörébe tartoznak (tisztí főorvos, számvevőség, alispán).

Azon körülmény, hogy a hatóság testületi szervezetű, szintén összetetté teszi az eljárást, mert a testületi határozatok keletkezése több önálló tény nélkül, a tanácskozás és szavazás bonyolult módja nélkül nem képzelhető, ezenkívül pedig a határozás és a fogantatás is külön szervek fénnyeként jelentkezik.

Az összetett eljárás azért szükséges, hogy a teendő intézkedés, 1) a tényállásnak megfelelő, 2) az állam céljából következő, azzal összhangzó legyen, végül 3) hogy általa se az állam mint egész, se az illető egyes meg ne károsíttassék.

A közigazgatási eljárás e szerint bizonyításból, az államcél mérlegeléséből és előzetes óvó rendszabályokból áll a netán káros intézkedés meggátlására.

Az intézkedés csak ténybeli bizonyosság alapján lévén megtehető, amint ez kétséges, a közigazgatásnak bizonyító eszközökhöz kell folyamodnia.

A közigazgatás azonban cselekvésre, tények teremtésére lévén hivatva, még pedig gyakran sürgősen, nem szerezhethet oly fokú bizonyosságot a tényének előzményeire, mint a bíró a maga ítéletére nézve s eljárása, melylyel bizonyítékait gyűjti, a tényállást illetőleg csak tájékoztató lehet, melylyel szemben ellenbizonyításnak kell hogy helye legyen. Szóval a közigazgatási bizonyításnak csak tájékoztató, nem döntő súlya van; ilyet csak a bírói bizonyítás adhat; hacsak a közigazgatás bizonyos tények meghatározására különös diskreczionális hatalommal felruházva nincs. Épp így időleges az activ közigazgatási ténynek jogi ereje, addig tart, míg a bíró ítélettel le nem rontja. Az eljárásnak mégis igen nagy a fontossága, mert csak általa kerülheti ki a közigazgatás tényeinek utólagos megtámadását és „mentül inkább előzi meg a közigazgatás a panaszokat, a pereket, annál jobban teljesíti hivatását.” (Vivien id. m. I. kot. 320. lap.) Ezért bizonyítási eszközei is korlátoltabbak, mint a bírói s okmányokra, szemlékre, szakértőkre, meg nem esketett tanukra szorítkoznak; az érdeklettek vagy tanuk közigazgatási megesketését nem engedi az a körülmény, hogy a gyors ténykedésre hivatott közigazgatási szervre nem lehet bizni annak mérlegelését, mennyiben lehet valamely tanút vagy érdeklettet esküre bocsátani.

A közigazgatási bizonyításnak e megszorítottabb jellege csak akkor változhat, midőn valamely tételes jog a közigazgatási tény

fölött külön közigazgatási pert és bíróságot nem ismer. Egyébként azonban a polgárok kötelessége a bizonyításban való közreműködésre a közigazgatással szemben is fennáll.

Az államcélznak a megállapított tényálláshoz képest való mérlegelése, ha az érdeklettek cselekvő közreműködését igényli, meghatározott formában kell hogy történjék. Az érdeklettek lehetnek kivétel nélkül bizonyos hely vagy vidék lakói, a kik hirdetmény útján hivatnak föl a közreműködésre; de lehetnek egyénileg különösen érdeklettek is, a kik esetleg személyesen idéztetnek és megjeleni kötelesek.

A közigazgatásnak érintkezése az érdeklettekkel abból a célból történik, hogy azok szükségleteik, érdekeik, jogaik kifejtése által az államcélznak a konkrét esetben való létesülését előmozdítsák, nevezetesen 1) abban az irányban, mely fokban vehetni az állam célja körébe esőnek az illetők szükségleteit, vagy 2) mennyiben tűri meg az államcél az illetők szükségleteinek, érdekeinek tekintetbe vételét vagy végül 3) nem ellenkeznek-e valamely az állam céljából folyónak tartott és tervezett tény az egyes jogával s ha igen mennyiben lehetne az ily jogot kárptótlás mellett (kisajátítás, jus eminens útján) megszüntetni?

Az egyesek szükségletei, érdekei és jogai fölött velők tartandó ily tárgyalás az egymással ellentétes érdekű vagy a hatósággal szemben érdekükre, illetőleg jogukra hivatkozó kormányzottakat nem teszi perbeli felekké, a tárgyalást nem változtatja peres tárgyalássá, megmarad az nyomozatnak, melyben az illető érdeklettek a hatóság legjobb belátása és méltánylása szerint tartoznak közreműködni a köz- és az egyéni érdeknek vagy éppen az egyéni jognak megállapítására.

Mindazáltal úgy a bizonyítás, mint a teendő intézkedés tartalma, vagyis az illetők joga és érdeke iránti tárgyalás a felekkel természetesen a peres eljárásnak bizonyos módjait, elveit nem nélkülözheti, mert az ellentétes irányban érdeklett kormányzottak egymásközt, s a közt képviselő közigazgatási szerv irányában olyformán viszonylanak egymáshoz, mint a peres felek azzal a különbséggel, hogy a perben a megtörtént tények minősítését kívánják a bírótól, itt pedig a közigazgatásnak jövőbeli tényét akarják bizonyos irányba terelni,

A közigazgatási eljárásnak végül a harmadik eleme abból áll, hogy a közigazgatás bizonyos tényeket csak tanúk, más hatósági vagy hivatali személyek jelenlétében és ellenőrzése mellett végezhet.

A rendőrség p. o. a házkutatásnál, iratok lefoglalásánál tanukat köteles alkalmazni, a katonaság a polgári hatóság közegeinek jelenlétében újonczoz, a pénztárvizsgálat számvevő közreműködésével teljesítetik.

A közigazgatási eljárásnak a bizonyítás, a célmérlegelés, vagyis a jog- és érdekvizony tisztázása, a különböző óvó és ellenőrző rendszabályok tekintetében törvény- vagy rendelettel megállapított módjai, formái jogilag épp oly lényegesek lehetnek és megsértésük a közigazgatási intézkedés érvénytelenségét épp úgy maguk után vonhatják, mint a peres eljárás lényeges szabályainak figyelmen kívül hagyása. (Csoportosulás feloszlata, elfogatási parancs, házasságkötés, kisajátítás.)

Sőt a diskreczionarius közigazgatás terén, a hol az intézkedés, a közigazgatási tény tartalma szabályozva nincs, az eljárási szabályoknak mondhatni sacramentalis jellege van, melynek hiányában a tény maga semmis, a célzott jogi hatás nélkül szűkölködik, sőt az eljárt közeg büntetőjogi felelősségét vonja maga után.

A közigazgatási funkció azonban a végzendő feladat, a hozzá szükséges erők tekintetében a legkülönbözőbb lévén, általános közigazgatási eljárás nem lehetséges, hanem az egyes feladatokra nézve külön-külön kell annak megállapítani; lesz tehát külön anyakönyvi, egészségügyi, ipari, vízjogi, kisajátítási, rendőri, adóbecslési, újonczozási stb. eljárás, épp úgy, a mint a jogszolgáltatási feladat is, külön büntető, polgári, úrbéri, kereskedelmi eljárásokat kíván.

20. §. A közigazgatási funkció eredménye. A közigazgatási tény ereje.

A közigazgatási funkció a meghatározott eljárás szerint véghez menvén, keletkezik a közigazgatási tény, a szuverén akaratnak egyes konkrét esetre való kijelentése, illetőleg karhatalommal fogatosítása. Ez által elintéztetik a közéletben fölmerült szükséglet,; a mire való tekintettel a közigazgatás ténye intézkedésnek, a benne rejlő akaratelhatározás pedig, határozatnak hívatik.

A közigazgatási ténynek a legkülönbözőbb lehet az álladéka. így állhat engedélyezésből, parancsból vagy tilalomból, bizonyos állapotnak (az ellenség kiűzése, a csoportosulás megszüntetése), dolognak létesítéséből (út, gát, híd), tanúsításból, szóval az emberi szükségleteknek megfelelő legkülönbözőbb téteményből.

A közigazgatási tény jelölésére helyes lenne az intézkedés szónak kizárólagos használatbavétele. Valahányszor a közigazgatás valamely egyes, konkrét közszükségletnek érdemileg eleget tesz, elintézi, megszünteti azt a szükségletet. A mint a bíró érdemleges funkciója: az ellentétes igények fölötti bírálat, az ítéletben, azonkép nyilatkozik a közigazgatásé az intézkedésben. Az intézkedés szó a végrehajtó működésnek azon tényeit, határozatait jelezzé, melyek konkrét ügyek, magánszemélyek ügyeire (affaires spéciales et des personnes privées Vivien terminológiája szerint) vonatkoznak, hogy a rendelet, a szabályalkotó tényektől (actes réglementaires), valamint a vezető, szervező, fegyelmező tényektől (actes de direction et d'impulsion) az utalványozó és hadvezényleti (actes d'ordonnancement, actes de commandement) tényektől jól megkülönböztethető legyen. Csakis így nyerhetni alapot a különböző végrehajtó hatalmi tények jogi erejének világos megállapítására.

Nyelvünk az országlás, a kormányzás, a vezérlés, a végrehajtás, az igazgatás, az intézés, a foganatosítás, a kezelés, az ügyvitel stb. szavakkal az emberi együttműködésnek, úgy az állami, mint a magángazdálkodási életben sokkal több árnyalatát bírja kifejezni, mint akár a francia, akár a német. A francziának az intézés, az elintézésre nincs is szava, a német Verfügung-tól pedig nem lehet a parancs fogalmát elválasztani s tán ez az oka, hogy a németeknél újabban Verfügungsbefehl-lé alakult s minden rendőri, pénzügyi intézkedés Finanzbefehl, Polizeibefehl-lé. Az intézkedés nyelvünknek páratlan becsű szava, becsüljük meg.

A mi a közigazgatási intézkedés erejét illeti, minthogy minden közigazgatási tény, akár az országos, akár a vidéki, akár a helységi közigazgatástól eredjen, végelemzésben a szuverén akaratnak nyilatkozása, ennek tekintélyével és erejével jelentkezik a kormányzottakra. Vagy ha nem bírja a szuverén hatalom tekintélyét és erejét kifejezni, ez magának a szuverén hatalomnak gyengeségét, elporlását jelenti.

Ebből következik, hogy a közigazgatás tényei többnyire bizonyos ünnepélyességgel, a fontosabbak sok államban jelvények, egyenruhák közbenjöttével keletkeznek, különös módon okmány oltatnak, hogy öntényeiről kiadott bizonylatainak már magokban hitelök van, hogy a közigazgatási szolgáltatások jóság, megbízhatóság tekintetében a magán- és társadalmi forgalomét felülmúlják, hogy a közigazgatás létesítményeinek érdekében az egyéni jogoknak különböző korlátozásai állanak fenn.

A közigazgatási tények fölénye még inkább mutatkozik a büntetésekben, melyekkel p. o. azok sújtatnak, a kik a közigazgatás engedélyét igénylő cselekvényeket engedély nélkül végeznek, parancsai vagy tilalmainak nem engedelmeskednek, de legfőképen abban a karhatalomban, melylyel szándékolt tényeit végrehajtja, parancsai vagy tilalmainak, tervezett létesítményeinek érvényt szerez.

Az állam a közigazgatásnak ezen karhatalmi, foganatosító joga által emelkedik legjobban a polgárok fölé. És e karhatalomhoz már az alsófokú hatóság, sőt ennek egyes segéd közege, a közrendőr is folyamodhatik, a maga intézkedésének érvényre emelése végett, a nélkül, hogy ezt felsőbb hatóság jóváhagyta volna, elvül állván, hogy a közigazgatás parancsát vagy tilalmát a kormányzott teljesíteni tartozik s ellene csak birtokon kívül felebbezhet, panaszolhat. A németek a közigazgatásnak e foganatosító hatóságát, mely utólag akár rendes bírói felülbírálat alá is kerülhet, Verwaltungsprovisoriümnek, interimisticumnak nevezik. Szóval a közigazgatási intézkedés legfőbb ereje abban áll, hogy kimondásával egyidejűleg végre is hajtható és e végrehajtást valamely felsőbb hatósághoz való felebbezés nem akadályozhatja meg.

A közigazgatási ténynek ily nagy erővel való fölruházása, de különösen az a körülmény, hogy legalsóbbrendű közegeinek, legjelentéktelenebb hatóságainak tényeit sem lehet karhatalmi erő nélkül hagyni, igen súlyos és veszélyes következményekkel jár.

A megtörtént tényt ugyanis úgy megváltoztatni, hogy az előbbi állapot helyre álljon, csak igen ritkán lehet s ekkor is nem csekély gazdasági áldozattal, idővesztéssel. Másrészt az államnak nem áll mindig érdekében, hogy alsó hatóságai vagy közegei, intézkedéseiket azonnal kényszerítő erővel végrehajtsák. Innét van, hogy az állam akár törvény, akár szokás útján megjelöli az eseteket, a melyekben az intézkedés elleni panasz, felebbezés annak karhatalommal való foganatosítását megakadályozza vagy megfordítva pozitíve határozza meg az eseteket, a midőn az intézkedések karhatalommal foganatosíthatók.

Az elv azonban, hogy az alsó közigazgatási hatóság is foganatosíthatja a maga határozatát, még akkor is megóvatik, há a felebbezésnek a végrehajtást gátló ereje van, még pedig az által, hogy ily esetben is jogosult a közigazgatás *időleges* biztosító intézkedéseket tenni, ha a kérdéses közfeladat érdeke egyébként meg

nem óvható, ha a köznek kára nélkül a foganatosítás el nem halasztható.

A közigazgatási ténynek nagy erejéből származható veszélyek, az a körülmény, hogy a köz, tény új állapotot hoz létre, okai annak, hogy minden közigazgatási hatóság maga megváltoztathatja tényeit, melyek időhöz nincsenek kötve, vagy a mennyiben azok alapján az illetők már jogokat nem szereztek.

Ezért van a magasabb fokú közigazgatási hatóságnak is másnemű hatalma az alsónak tényei fölött, mint a bírónak, névszerint hivatalból, az érdeketek kérése nélkül is megváltoztathatja, illetőleg megsemmisítheti azokat. A közigazgatás a lényege szerint ugyanis bizonyos siker elérésére irányul, a mely siker szabály által szorosan nincs mindig körülírva és a helyzetek szerint különböző lehet, ezért van helye a közigazgatásban egy megtörtént ténynel szemben az illetők új előterjesztésének, kérésének, vagy a felsőbb hatóság hivatalbóli beavatkozásának. A jognak szorosan meghatározott elvei hasonlót nem engednek az ítélelhozásnál, mert itt nem sikerről általában van szó, hanem a jogszabály által pontosan meghatározott eredményekről.

21. §. A közigazgatási funkció foganatosító része. (Közigazgatási végrehajtás.)

A közigazgatás szerveit megillető hatalom, hogy intézkedéseiknek, esetleg a felsőbb hatóságok felülbíralata nélkül is, érvényt szerezzenek s az általok célzott eredményt, akár a természet, akár a polgárok ellenállásával szemben kikényszerítsék, annyira belenyúl a polgárok szabadságába, hogy a közigazgatásnak e kényszerítő hatalmát okvetlenül bizonyos határok közé kell szorítani, módjait, eszközeit, eseteit, az eszközök alkalmazásának egymásutánját meg kell állapítani.

A közigazgatás kényszerítő, foganatosító hatalmának módjai, eszközei, ezek egymásutánja, céljuknak megfelelően rendezve, teszik a közigazgatási végrehajtást, illetőleg végrehajtási eljárást.

A feladatok különböző volta szerint, továbbá az ellentállás nagysága szerint, a módok és eszközök is szerfölött különbözők lesznek. Állhat ugyanis a kényszer figyelmeztetés, fenyegetésből, dolgok zár alá tételéből vagy elvételéből, azok használatának megakadályozásából, megsemmisítéséből, de egyenesen a személynek kénysze-

rítéséből is. Ilyenek az elővezetés, a megmotozás, a letartóztatás, bizonyos munkák végzésére kényszerítés, végül a fegyver használata a személy ellenzésének legyőzésére, bizonyos esetekben egyenes halált okozó célzattal is.

Némely közigazgatási feladat szükségletei a foganatosító eszközöket illetőleg előre ismeretesekek, így p. o. az adóigazgatásé, a biztonsági rendőrségé, miért is ezekre nézve külön végrehajtási eljárás állapíttatik meg. Sőt a letartóztatás, az elfogató s, a házkutatás esetében követendő végrehajtási eljárást némely államban magok az alaptörvények rendezik.

Ellenben igen sok közigazgatási feladatra nézve a végrehajtás eszközei és egymásutánja nem határozható meg szabatosan, hanem esetről-esetre kell a működő szervnek az alkalmas eszközöket megállapítani.

Nehogy azonban bármily eszközöket alkalmazhasson, legalább általában kell meghatározva lenni a megengedett eszközöknek, az egymásutánít illetőleg pedig elvül kell állani, hogy az erősebb eszközökhöz csak akkor szabadjon folyamodni, ha a gyengébbek célra nem vezetnek.

A francziáké az érdem, hogy a közigazgatási működést és ennek eredményét a közigazgatási ténytet teljesen elkülönítve a feladatok, az ügyektől, melyekre vonatkoznak, vizsgálat tárgyává tették.

A consuli kormánynak a köztársaság VIII. évében a közigazgatás reformjára Vonatkozó javaslatát a tudós Roederer terjesztette a törvényhozó test elé és ebben a jelentésben (kinyomatva a VIII. évi pluviöse 19-i Moniteurben), mely bizonyos fokig a rendszerező, elemző eszű Siéyes gondolatainak nyomán készült, először is az activ közigazgatási működést különböztette meg, a peres, a vitástól. Másodsor magát az activ közigazgatási funkciót bontotta föl elemeire, melylyel a kormányzatit azonban azonosította, a mint ezt a francziák, és nagyjában a Szintügy németek máig is teszik. Elemzésének eredményeképen a közigazgatást a törvények közlése, közvetítésébe, (transmission des lois) a cselekvés biztosításáról való gondoskodásba, (procuration de l'action) végül a cselekvésbe (action) helyezte. Elemzése azonban cselekvésnél, tehát az államnak éppen azon működésénél állapodott meg, a mely szerintünk a közigazgatási funkciót teszi s azt a kormányzatitól megkülönbözteti. A cselekvés biztosításáról való gondoskodásban foglalt egyes funkciók ugyanis Roederer szerint, 1) magyarázni a hatóságoknak a törvények, rendeletek értelmét (instruction), 2) utasításokat adni nekik egyes esetekre (direction) a törvények végrehajtása végett, 3) szorítani őket e végrehajtásra, nekik lökést adni (impulsion), 4) meggyőződni a végrehajtásról, nyelni (inspection), 5) számon kérni a végrehajtást, felügyelni, felvigyázni (surveillance), 6) meghatalmazásokat adni vagy javaslatokat elvetni (appréciation), megerősíteni, jóváhagyni a közigazgatás tényeit, az az ellenőrzést gyakorolni (contrôle), 8) kötelesegeik teljesítésére szorítani a róluk megféleldező alsóbb

hatóságokat a fölöttük gyakorolt censura, megrovás által (censure), 9) megsemmisíteni törvénnyel vagy felsőbb parancsokkal ellenkező fényeket (réformation), 10) helyrehozni (redressement) mulasztásait, igazságtalanságait 11) fölfüggeszteni a képteleneket, elbocsátani a hanyagokat, bíróság előtt vádolni a hivatalos hatalmukkal visszaélőket, szóval fenyíteni (correction, punishment). (Bluzet, Les attrib. des soupéfets, 52. 1.) Mindezen ténykedések nyilván nem közigazgatásiak, hanem egy felsőbb vezetőnek, kormányzónak ténykedései; bármint gondolkodjunk azonban erről, kétségtelen, hogy magát a közigazgatási működést (action) maga Roederer sem látta bennük, hisz a cselekvés megtörténtéről való gondoskodás elemeiként tárgyalta. Bentham (Constitutional Code-ja) is ez elemzés hatása alatt áll.

A hiányt Vivien egészítette ki (Études admin. I. köt. 309-352. 1.), külön vizsgálat tárgyává tévén, a mint ő mondja, „a közigazgatási működés formáit, midőn az egyes konkrét ügyre (affaires speciales) vagy magánszemélyekre vonatkozik”. Ez úgynevezett „formák” azonban semmi egyebek, mint a funkció, a tény létrejöttének, megvalósulásának, foganatosításának alkatelemei.

Vivien külön veszi szemügyre, 1) a rendőri, 2) más hatósági, végül 3) a gondozó (raktárak), a szolgálatokat teljesítő (posta), pusztán kezelő tényeket (erdők, középületek fenntartása) (actes de gestion) végző hivatali működéseket s elemzi ezek eljárását, (forme de l'action administrative), kiemelve összes lényeges alkotó elemeiket, melyek e működés helyességének biztosítására szolgálnak, rámutatva ezeknek az eljárási formáknak jelentőségére, mely abban áll: megakadályozni, hogy a közigazgatás diskreczionárius hatalmát az önkény-nyel össze ne tévessze. Amaz ugyanis föltételektől, szabályoktól, az igazságosság és a közhaszon szabályaitól függ, melyeket némely esetekben a törvényhozó maga sem bír megtalálni s megtalálásukat esetről-esetre a közigazgatásra bizza, emez minden szabályt tagad, csak kényt és kedvet ismeri.

A közigazgatási működés ezen formáiból, helyesebben a működés egymásutánjának, mikéntjének ezen (eljárási) szabályaiból erednek a közigazgatási ténynek tulajdonságai: hitelessége, (a közigazgatás a saját közjegyzője, mondja Vivien,) hatálya, végrehajthatósága.

Vivien óta azonban a közigazgatási funkció természetének, lefolyásának elemzését abbahagyva, csak eredményének, a közigazgatási ténynek (acte administratif, acte d'administration) jogi hatályaival foglalkozik a francia elmélet, (Hauriou, id. m. 271-291. 1.) maga a működés, mely aényt létrehozza, s melyet az elővizsgálat egy nemének tekintenek, kevés figyelemben részesül. (U. o. 291-295. 1.)

Hasonló a helyzet a német tudományban. Még a francia irányú O. Mayer is, a ki a német közigazgatási jogtudományt a francziának közjogias felfogásával kívánja megtermékenyíteni s azt tényleg magas színvonalra emelte, nagy gondal vizsgálja a közíg, tény (Verwaltungsakt) természetét, (Deutsches Verwaltungsrecht I. köt. 59-64., 81-94. 1.) annak különösen két esetét a rendőri és a pénzügyi intézkedést; (u. o. 271-287. 1, 432-470. 1.) jogász érdeklődése azonban a közigazgatási funkciónak inkább lélektanilag, gazdaságilag, erkölcsileg fontos menetén, a közigazgatási eljáráson nem, akad meg.

Épp ily mostoha elbánásra talál a tárgy az olasz irodalomnak úgy régibb, mint újabb íróinál, (L. Meucci, Orlando id. m.) a mi annál meglepőbb, mert az

olaszok a közigazgatási tény által sértett jogok védelmét a rendes bíróságokra bízván, a személyek pusztá érdekeinek védelmére külön eljárást létesítettek, a mely végső fokon az államtanácsban végződik.

A közigazgatási működés természetével való foglalkozásnak az elhanyagolása, bizonyára onnan származik, mert a közigazgatási és bírói működést soká ugyanazon hatóságok végezték s a bírói működés elveit amarra átvihetőnek tartották, másrészt midőn a két működés külön hatóságok vagy hivatalokra ruháztatott, a közigazgatási működés diskreczionárius természetét olyannak vették, mely minden megkötést kizár az eljárás módjában, melylyel szemben az érdekletteknek jogai nem lehetnek, tehát ezeket védő eljárási formák sem. Teljesen téves felfogások.

A mint ma már a bírói ítélet elmélete mellett Franciaországban, Németországban kialakult a közigazgatási tény, az intézkedés elmélete, el jön az ideje, midőn a közigazgatási működés rendje aránylag épp oly méltatásra talál, mint a bírói működés, a per rendje.

22. §. A vitás közigazgatási funkció.

Az egyes hatóságok vagy hivatalok funkciójukat a köznek nevében teljesítik s ehez képest intézkedéseiknek véglegeseknek kellene lenni, de a mint már a hatósági fokozat okának magyarázatánál kifejtettük, a közakarat egységes voltával, az egyes állampolgár jogával ellenkeznek, hogy az egyenlő feladatú hatóságok intézkedései egyforma ügyekben eltérők legyenek, a mi pedig több, egymástól független hatóság létele mellett ki nem kerülhető.

Ebből ered a szüksége a közép és felső hatósági fokozatnak és a vitás közigazgatási funkcióknak.

A felsőbb és a legfelsőbb hatóság ellentáll az alsó hatóság tényének, ha akár hivatalból, akár az érintett fél panaszára azt veszi észre, hogy az alsó hatóság ténye vagy a törvénnyel, vagy a szabályokban körül nem irt államczzállal ellenkezik.

A felsőbb hatóságnak olyan funkciója, a mely alsóbb hatósági ténynek megsemmisítését vagy megváltoztatását, vagy helybenhagyását eredményezheti, vitás közigazgatási funkció, mert kérdésessé tesz egy már véghezvitt közigazgatási tény.

A felsőbb hatóságnak ilyen felülvizsgáló működése azonban nem az alsó hatóság és a felszólaló közti pernek eldöntése, még; ha az érdeklett személy felszólalására történik is, hanem az alsó hatóság működésének ismétlése. A felső hatóság a felszólaló, a panaszlóhoz ugyanoly viszonyban áll mint a minőben hozzá az alsó hatóság állott. A francziák a felsőbb hatóságnál való fel-

szólást hierarchikusnak nevezik, hogy a perestől (contentieux) megkülönböztessék. „A miniszter, a ki ily hierarchikus felszólalás (recours hiérarchique) fölött határoz, nem hoz perbeli határozatot, hanem maga is közigazgatási ténny végez. (Hauriou, id. m. 302. 1.)

De a perbeli felebbezési eljárással sem egyenlő a felső hatóságnak ily felszólalások vagy hivatalos észletek következtében az alsó hatósági intézkedést illető működése.

A vitás közigazgatási eljárás a felső fokon sem irányul jogok védelmére, méltányossági igények eldöntésére, hanem tények létrehozására, megalapítására vagy megakadályozására. A per látszatát keltik a felszólalásban az alsófokú intézkedés ellen tett észrevételek, s az alsófokú hatóság ellenészrevételei, illetőleg hivatalból bekért nyilatkozatai. A cél azonban a vitás, a felszólalási eljárásban sohasem jogok, méltányossági igények bírói eldöntése, hanem tájékoztatás, hogy a jogokat, a méltányossági igényeket érintő közigazgatási tény mentől megfelelőbb legyen. A cselekvésnek sokkal gyorsabban, szorosan kimért formák nélkül kell véghezmenni, hogysen arra a perviszony jogilag szorosan meghatározott menete alkalmazható lenne.

De nem is perbeli fellebbezés a felsőfokú eljárás, már csak azért, sem mert az alsófokon sem folyt per. Se a felső hatóságot, se az érdeklettet záros határidők nem zárják el attól, hogy a felsőfokú eljárást megindítsák, s a mennyiben az alsó hatóság ténye által jogok nem keletkeztek, a felsőfokú eljárás elvileg nem zárható ki, sőt maga az alsó hatóság is visszavontatja az érdeklett előterjesztésére, vagy hivatalból is a saját intézkedését. Hasonlóság csak annyiban van a perbeli felebbezéssel, hogy a mint ez a felek közt új pert kezd akár a felebbezés, az arra tett észrevételek s az első fokon lefolyt peranyag alapján, akár a pernek felebbviteli fokon újból való lejárata által, azonképen a közigazgatási felebbvitel is új közigazgatási működést kezd új közigazgatási tény létesítése céljából.

A felsőfokú eljárás a közigazgatásban, formai jelentőségét véve, az illetékességnek áthárítása a felső hatóságra akár hivatalból, akár az érdeklett felszólalása, folyamodása következtében történjék. A közigazgatásban az állam mint cselekvő alany működik, ezért lehetséges a felsőbbfokú eljárásnak megindítása hivatalból is, vagyis az alsó fokon megindult cselekvés folytatása más irányban, ellenben

a bíraskodásnál az állam nem mint cselekvő, hanem mint jogosult alanyok cselekvényei fölött ítélő működik, tehát a bíraskodás kifejelett korszakában az állam ténykedése csak negatív lehet s beavatkozása, különösen az alsó bíró ítéletének felülvizsgálata egyedül a felek kezdeményezésére történhetik.

A hatóságok tekintély szerinti fokozata a bíróságoknál a felek jogával áll szoros összefüggésben, ellenben a közigazgatásban az egésznek érdeke kívánja különösen. A míg tehát az elsőknél a jog követelményei zárják ki, hogy a felső bíró hivatalból vonja magához az alsó bíró elintézte ügyét, addig a közigazgatásban ezt a köz érdeke egyenesen kívánhatja.

Érdemleges jelentőség tekintetében pedig a felsőbbfokú eljárás a vitássá vált közigazgatási ténynek újabb megfontolása, de nemcsak jogi, hanem méltányossági, alkalmassági, időszerúségi szempontokból. A mint az alsó úgy a felső hatóság is arra van hivatva, hogy új tényt létesítsen, valamit megalapítson, legyen ez jog, legyen más-nemű emberi szükségletnek (egészség, oktatás, hitel, forgalom) szolgáló jó, ebből folyik, hogy neki is azzal a szabadsággal lehet eljárnia, a melyet a cselekvés kíván, míg ellenben a fellebbezési bíró megkötve a perszinyon s az ennek okául szolgáló jogviszony által, csak a logikai gondolkodás s a tények mérlegelésének, de nem a cselekvés teremtő szabadságát követelheti.

A vitás közigazgatás ezek szerint a közigazgatási eljárásnak egyik alakja, a melyet az érdekllett vagy maga a közigazgatás indíthat meg.

Lényegére nézve épp úgy közigazgatási tény létrehozására) irányul, mint az alsófokú közigazgatás működése. Az a körülmény,; hogy van már közigazgatási tény s annak helyessége képezi bíráló¹ tárgyát a felső fokon, némileg bírói jelleget kölcsönöz ugyan neki, mindazáltal a közigazgatásnak kezdeményező hivatása, a köz- és az egyéni érdekek mérlegelésében megillető szabadsága ennek daczára is megóvjva a felsőfokú eljárásnak közigazgatási jellegét, mely abban rejlik, hogy alkotni, újat létrehozni, alapítani, nem ítélni, nem jogot védni hivatott.

Nyilvánvaló ezekből, hogy a vitás közigazgatásnak fő tere ott van, a hol a jog által nem védett érdekek mérlegeléséről, a méltányló diskreczionárius igazgatásról van szó. A felsőfokú igazgatás működése azonban ott sincs kizárva, a hol a közigazgatási ténynek jogilag megszabott határai vannak. Hogy a jogszabályokat figye-

lembe vennie épp úgy kötelessége, mint az alsónak, magától értetődik. De a közigazgatásnak jogilag szabályozott részében sem célja a közigazgatási ténynek a jog védelme, a jog ilyenkor is cselekvőségének csak korlátja. A jogot azért kell tisztelnie, tekintetbe vennie, hogy a közigazgatás célzóta eredményt jogellenessége miatt ne kockáztassa. Ezért a közigazgatási ténynek nemcsak alkalmasságát, méltányosságát, hanem jogszerűségét is számba kell vennie a felsőfokú közigazgatásnak s az alsófokú, jogellenes közigazgatási tényt jogszerűvel pótolni, akár hivatalból veszi észre, akár felszólalás következtében.

Másrészt lehet, hogy a felsőbbfokú közigazgatás az alsónak jogszerű tényét megváltoztathatja, ha a köznek alanyi jogáról van szó s ennek érvényesítését, a mint mondjuk, a közérdek, a közigazgatás célzóta eredmény, nem kívánja föltétlenül. Lehet ugyanis, hogy a kormányzottnak érdeke a közjognak mérséklését, érvényesítésének időleges elhalasztását sürgősen kívánhatja, a nélkül, hogy ebből arra az eredményre, melyet a közigazgatásnak elérnie kell, kár háromolnék. Ily esetben a közigazgatás, mint a köz jogainak érvényesítője, p. o. időhaladékot engedhet, a köteles szolgálat más nemét fogadhatja el, mi a kormányzottra nézve életkérdés, a közre nézve pedig vagy közömbös vagy. elérendő célját nem kockáztatja.

A vitás közigazgatás lényege tehát érdekek mérlegelése, akár érdekek álljanak szemben érdekekkel, nevezetesen a közérdek és a magánérdek, akár a köz joga s az egyesnek érdeke legyen szóban, a midőn a felsőbbfokú tárgyalás arra vonatkozik, lehet-e az egyén érdekében a köznek jogát mérsékelni, érvényesítését idő, mennyiség, minőség tekintetében módosítani?

Ha pedig az alsófokú intézkedés által érintett személy ez ellen a maga joga szempontjából szólal fel, a felsőbbfokú közigazgatási tárgyalás szintén csak mérlegelés és nem bírói döntés, névszerint annak mérlegelése, mily hatású lenne a közigazgatási intézkedésben rejlő közérdekre a felszólalónak joga, ha az csakugyan létezik.

A tárgyilagos jog megvonván az egyaránt cselekvésre, érvényesülésre törekvő köznek és egyes személynek érdekeik körét, a közből a jogosult egyes személylyel szemben önálló, külön alanyt alkot s mint ilyet önközpontja körül mozgó, tehát önérdékétől vezetett lénynek teszi; és így a felsőbbfokú közigazgatás, midőn az egyes vagy testület jogával áll szemben, azt nem mint a gondjaira bízott közérdek részét, hanem mint azonkívül álló s reá, érvé-

nyesülésére visszaható erőt méltatja. Cselekvésének rugója tehát itt sem a jogvédelem, hanem valamely, a jogon kívül fekvő cél elérése, habár ebben a törekvésében a jogérzettől épp úgy át kell hatva lennie, mint az egyes személynek.

III. FEJEZET.

A közigazgatási funkció fölötti per.

23. §. A közigazgatási kereset.

I. A közigazgatási per, ha célját, alkotó elemeit, a benne lefolyó ténykedések természetét tekintjük, kívül esik a közigazgatáson és a jogrend, a perrendtartás tanába tartozik.

Ámde ha a közigazgatási funkció végkifejlését, a közigazgatás céljának elérését tekintjük, a közigazgatási per egy átfutó mozzanat lesz a közigazgatás életében, egy közbejött eset, mely a funkciót föltartóztathatja, de esetleg meg nem állíthatja, ha t. i. a közigazgatási keresetet a bíró elveti.

Midőn tehát a közigazgatási pert a közigazgatás működésével kapcsoljuk egybe, csupán azt a természetes egymásutánt követjük, a melyben a cselekvést, aényt az afölött való pereskedés, bírászkodás követi.

Semmiképen sem akarjuk vele a francia szólam helyességét elfogadni, mely szerint Ítélni a közigazgatás fölött annyi, mint igazgatni. (Juger de l'administration, c'est encore administrer.) Portalis elnöknek 1834 január 25-én a francia pairek kamrája elé terjesztett jelentésében foglalt tételnek: „A közigazgatás akkor sem szűnik meg igazgatni, ha peres ügyekben (matières contentieuses) határoz,” a kivonata e szólam, melyre Vivien (Étud. admin. I. köt. 132. 1.) helyesen jegyezte meg: közigazgatási tárgyakban is, mint bármi más félékben ítélni csak annyi, mint ítélni.”

Azt kell tehát megállapítani, mi módon kapcsolódik a közigazgatási tényekhez a fölöttük gyakorolt jogszolgáltatás. A közigazgatási funkciót és eredményét a közigazgatási tény is megilleti a szuverén hatalomnak az a tulajdonsága, mely szerint az bármely egyes vagy összszemély fölötti uralom.

Ebből folyik a kormányzottak alkotmányos engedelmissége, a közigazgatás akaratának karhatalmi végrehajthatósága a kormányzottak óvásával, ellenkezésével szemben is.

De azért a közigazgatási hatóság, sőt maga a kormány sem azonosul végleg a szuverén hatalommal, mert hisz tényeinek a szuverén hatalomnak más, még pedig fensőbb funkcióival, tényeivel nem lehet ellenkezni.

Ily funkció a törvényhozás s ily tények a törvények vagy a szokásjogi tételek, melyek a végrehajtási tényéknél magasabb erejük s a közigazgatási tény végleges ereje attól függ, mennyiben nem ellenkezik a nálánál magasabb erejű szabályokkal.

Mínthogy azonban a hatóságok hierarchikus fokozata és a vitás közigazgatási eljárás útján az egyes közigazgatási tények mint a végrehajtó hatalom tényei jelentkeznek, csak a törvényhozás vagy közíg, tények által érintett egyes kormányzottak érvényesíthetik a közigazgatási tények ellenében a törvények, a jogszokás fölényét. De mivel a törvényhozásnak nincs módjában minden egyes közígazg. tényről tudomást szerezni, ha csak ez őt magát hatalmában nem támadja meg, az egyes kormányzottak maradnak mint azon alkalmas tényezők, hogy ily tényekkel szemben a jog fölényét biztosítani segítsék.

A kormányzottak panaszai a törvényhozásokhoz, melyeket azok a közigazgatási tények ellen emelnek, tájékoztathatnák ugyan a törvényhozást, de ennek ideje sem lenne ily panaszokkal foglalkozni a közigazgatási tények nagy sokasága miatt.

Lehetne ugyan az államnak, hogy a közigazgatási tényeknek a törvényekkel, a tárgyilagos közíg, joggal való megegyezését biztosítsa, külön e célra tisztí ügyészségeket szervezni, melyek azonban mégis az egyesek panaszaira lennének utalva, mert a közigazgatási tények törvényellenessége nem nyilvánvaló, továbbá, mert ily ügyészségek minden egyes közigazgatási tény létrejötténél jelen nem lehetnének.

A kormányzottak annál fogva alkalmasak a közigazgatási tények megtámadására, mert minden közigazgatási tény szükségképen kihat valamely kormányzottak életkörére s abban vagy jogot vagy legalább is érdeket érinthet.

Ha pedig az állam az ő egyes tagjait, vagy ezeknek szervezett csoportjait (egyleteit, társulatait, testületeit) egyrészt meghatározott körökben önálló érvényesülésre hivatottak elismeri, másrészt hatalmának csak meghatározott módon és mértékben veti alá, egyenesen szükségessé válik, hogy őket a közigazgatási tények megtámadására feljogosítsa s ezek erejét attól tegye függővé, hogy általuk az

államtagoknak a jog által elismert érvényesülési köre nem sértetett, illetőleg alávetettségök mértéke és módja a jog ellenére meg nem változtatott.

Ekkor ugyanis a viszony az állam és tagjai között megszűnik a határtalan hatalom viszonya lenni. A nagyérdemű Meyer (Esprit, origine et progrès des inst, judiciaires . . . 1818-1821. IV. köt. 233. 1.) említi, hogy Wales-i Eduard, szokott nevén a Fekete herceg mindazokat fölakasztatta, a kik a hatóságok ellen hozzá panaszszal fordultak.

E tipikus példának enyhébb változatát számos állam fejlődésében megtalálni. Ily esetek azonban csak ott lehetségesek, a hol a szuverén hatalom jogot nem, csak kegyet ismer el.

A hol az állam a jog alapjára helyezkedik, ott az egyesnek a tárgyi jog alapján az államhoz intézett kérése valamely közigazgatási tény megváltoztatása iránt, többé nem a gyengének a hatalmához a könyörület, a természetes szükség, az erkölcsi kötelesség nevében intézett rimázkodása, hanem jogi igény, a mely alapját az államnak végrehajtó közegei képében önmagát megkötő akaratában bírja.

Az egyes személyeknek adott jog a közigazgatási tények megtámadására, ezeknek függővé tétele attól, hogy a joggal egyezők legyenek, nyilván nemcsak egyes jogalany érdekét szolgálja, hanem az állami törvényhozó hatalom fölényének biztosítása a végrehajtó fölött, a jogrendé az önkény fölött.

A közigazgatási perben a kormányzottak jogot nyernek az államhatalomnak közigazgatási tényeit megtámadni s azokat az államhatalom közigazgatási képviselőivel, a tény és jogállás kiderítésére szolgáló, vita alapján jogszabályok szerint ítélő pártatlan bíró által esetleg megdöntetni.

A közigazgatási pernek ily kialakulásával, az egyén az ő önálló érvényesülésével és külön érdekével nélkülözhetlen elemévé válik a szuverenitásnak, a mennyiben a közigazgatási ténnyel szemben a szuverén akaratnak, a tárgyilagosságnak is segít érvényt szerezni.

Sőt úgy látszik mintha ez által az államnak az a fönsége véget érne az egyes fölött, a mely államfői működésében, törvényhozó hatalmában, kormányzatában, sőt egyes közigazgatási funkciójában is meg van. Mert a közigazgatási perben az állam egyes közigazgatási tényeire nézve aláveti magát meghozott törvényeinek és alattvalójával a peres felek, mint ilyenek egyenlő jogának állás-

pontjára helyezkedik. Már pedig az állam fensége tagjai fölött ténylegesen csak egyes közigazgatási tényeiben nyilatkozik s így ha itt fenségének vége, egyebütt való fensége illuzórius.

Csakugyan így okoskodnak mindazok, a kik a közigazgatási pert az egyén alanyi jogának alapjára helyezni nem engedik és a kormányzottak alanyi jogának, mint az állam szuverén működése alkatelemének kiküszöbölését követelik.

Az egyesek alanyi jogára alapított közigazgatási per azonban épp úgy megegyezik az állam fenségével, mint a millió szavazók közreműködésével létrejövő törvény.

Az állami fenségnek csak megmozdítói az egyesek alanyi jogaikkal, nem megdöntői. Az állami fenség akaratából keletkezett törvénynek érvényre emelését követelik a közigazgatási kereset megindító a közigazgatási ténnyel szemben, mely a törvénnyel ellen-, tétbe helyezkedett.

Csak az állíthatja, hogy az alattvalók alanyi jogára alapított közig, per az állam szuverenitásával ellenkezik, a ki a szuverenitást az önkénnyel nem csak ad posse, hanem ad esse egynek veszi.

A meg nem változtatott törvény alkalmazása minden előforduló tényre a szuverén hatalom akaratának uralmát jelenti, mert hisz e hatalom csak oly ténnyel tartott jónak, helyesnek, a melyet törvényben ilyennek megjelelt. Nem önkaratát semmisíti hát meg az állam, midőn egyes tényeit előre kijelentett általános akaratához alkalmazza, hanem egyes végrehajtó hatóságait veti alá törvényhozó, hatalma előre jól megfontolt általános akaratának. Az előre megfontolt akaratnak fentartása azonban az önrendelkezésnek, az önkarat feletti uralomnak nem megszűnése, hanem állandó folyása; ha azt önlényünk, önczélunk, önérdékünk kívánja. És így az állam, önrendelkezése, önuralma sem szűnik meg, midőn az állam az egyesnek szabadsága, illetőleg függése mértékére nézve előre megállapított akaratához ragaszkodik s azokat önmagára kötelezőknek, elismeri, mert ezt önlénye, önczélja követeli.

II. A közigazgatási per tehát tárgyilag, az állam szempontjából nézve, a közigazgatási tények törvényszerűségét, a közigazgatási hatóságoknak a törvényhozó hatalom előre meghatározott, akarata alá vetését biztosítja.

Alanyilag, az egyes államtagok szempontjából pedig a közigazgatási per azoknak az állam ajtai önmaga irányában elismert jogait biztosítja, a mennyiben ezekkel a közigazgatás tényei ellenkeznének,

A közigazgatási kereset ezek szerint azon a közjogi viszonyon alapszik, a mely az állam és alattvalója között általában, az állam közigazgatási hatóságai, közegei és alattvalója között különösen fennáll.

Ezen viszonyból úgy az államra, mint az egyesre nézve konkrété körülírt alanyi jogok származnak annak következtében, mivel a viszonyban levőknek, a hatóságoknak és az egyeseknek, akaraturalma egymás irányában, kötelességeik mértéke, idő, hely, tárgy és mód tekintetében a jog kívánta tárgyilagossággal meg van határozva.

A közigazgatásnak csak azért nem beszélünk alanyi jogáról, hanem hatalmáról, mert jogai érvényesítésére saját ereje van, nincs arra szüksége, hogy azért máshoz, a bíróhoz, forduljon, ellenben az egyes akaraturalma csak az által válik alanyi joggá, hogy azt keresettel a bíró előtt érvényre emelheti.

A közigazgatás alá eső viszonyokban ugyanis, ha a jus emi-nensnek ritkán alkalmazott hatályától eltekintünk, e viszonyokban tárgyilag van körülírva, 1) a hatóságoknak az egyén által, az egyénnek a hatóságok által nem érinthető akaraturalma, 2) az utóbbi közszolgálatainak, 3) viszont általa a köztől igényelhető szolgálatoknak mennyisége és minősége, 4) adva vannak az orvoslatok, jogállásának sértései ellen, 5) végül jelen van a közjog vonta határok közt az államtag egyéni felfogásának, sőt érdekének érvényesülése is.

És az egyéni felfogás és érdek még ott sincs végkép kizárva, a hol a polgár viszonya a közhöz túlnyomóan kötelességszerű, mint a szavazati jognál, a mennyiben ezt a kereskedő, a földbirtokos, az iparos külön érdekének kifejezésére mindaddig felhasználhatja, a míg ily különérdek a közérdekbe beilleszthető. Az egyéni érdek továbbá, minden haszonleső cél nélkül, egyszerű becsvágyban, az egyéni felfogás érvényesíthetésének hatalmában is állhat és a közigazgatási jog erre nyújt alkalmat a kormányzottknak, midőn bármely, okból szándékolt kizárását terhes kötelességek teljesítéséből, az esküdti a választói tiszttal gyakorolhatása tekintetében, a felszólalási eljárás s egyéb bírói védelem útján megakadályozza.

Az államtag joga bizonyos elismertetésre a köznek életében, (politikai jogok) közszolgálati az állam irányában, viszont az ettől igényelhető közjellegetű szolgálatok alkotják a szubjektív jogok anyagát, a melyre az egyes közigazgatási kereset építhető.

A közigazgatási kereset az államtagnak az állam ellen bíró előtt támasztott igénye, hogy közigazgatási hatóságának tényét, a mely közjogi alanyi jogát sérti, megsemmisítse vagy megváltoztassa. Ez az igény, ha tartalmától eltekintünk, erejére nézve miben sem különbözik a magánjogi keresettől. Törvényünk mégis panasznak nevezi, a mi egyrészt merő német utánzás, másrészt tudatlanság, mert a német Klage-nak nemcsak panasz az értelme, hanem kereset is. Ebből a hibából származik vitás közig, eljárásunk nomenclaturájának bonyodalma is. (L. Némethy K. A közig, eljárás egyszerűsítéséről.) A mint Vivien mondja, minden polgárnak, a ki jogára hivatkozik, az újabb alkotmányok, a bíróságok nyelvén szólva, keresetet nyujtnak, (id. m. I. köt. 131. 1.) bár a közigazgatási perben, mint egy újabb francia író mondja (Jacquelin, Evolution de la procedure adm. Rev. d. Droit publ. XIX. köt. 386. 1.) ez a fogalom ismeretlen s azt a peres felfolyamodás (recours contentieux) pótolja.

A kereset egyenesen a közigazgatásnak illető szerve, közvetve maga az állam, a köz ellen irányul, mint a melynek fényeként a közigazgatási intézkedés létrejött. A természetes személy, az illető hivatalnok, a kitől a tény a köznek nevében származott, kívül áll tehát a támadó peren s a peres viszony az igénylő és a hatósági tényt létrehozó hatóság, mint e tekintetben jogi személynek vett másik alany között jő létre.

A kereset célja a felperes jogát sértő intézkedés megsemmisítése vagy megváltoztatása s a felperes jogának megfelelő újabb ténynyel való pótlása. A közigazgatási kereset egyenes, közvetlen jogorvoslati eszköz, ebben különbözik az állam, vagy az illető közig, tényt véghezvivő hivatalos személy elleni kártérítési pertől, valamint utóbbinak bűnvádi megtorlásától. Jogi alapja a közigazgatási tény objektív törvénytelenége, a miből folyik, hogy a peres tárgyalásból ki van zárva a hatósági tényt létrehozó személy dolusának, mulasztásának, beszámíthatóságának kérdése.

A közigazgatási kereset és eldöntése kizárván minden szubjektív elemet, nemcsak egyenes, közvetlen, de a leggyorsabb jogorvoslati eszköz, festinum juris remedium.

A közigazgatási keresetektől s azok következtében támadt pereketől lényegileg különböznek az oly perek, melyek a közigazgatási szerveknek közigazgatási működéséből vagy ennek alkalmából keletkeznek, de sem a közigazgatási tény, sem a hatóság mint jogi

személy, hanem az ennek nevében eljáró köztisztviselő ellen és nem közjogi, hanem magán- vagy büntetőjogi alapon indíthatnak.

Az ily perek célja nem irányul a közigazgatási tény megváltoztatására vagy megsemmisítésére, hanem büntető pereknél az eljáró közeg megbüntetésére, mert az közigazgatási hatalmával visszaélt, magánjogi pereknél az állam vagy az eljáró közegtől nyerendő vagyoni jogi kárpótlásra, mert a közigazgatási szerv hibás vagy hanyag közhatalmi ténykedése által anyagi kárt okozott.

Hasonlóképpen különbözik a közigazgatási keresettől az egyes köztisztviselő elleni u. n. fegyelmi kereset, habár ez is közjogi viszonyokból származik.

Ezt az állam végrehajtó hatalma támasztja az egyes köztisztviselő ellen s az csak látszólag kereset, lényegében szervezési rendszabály, a melynek célja a köztisztviselő testi, értelmi, erkölcsi képességét meghatározni, a tisztviselőt a jövőben kötelezései teljesítésére készíteni, vagy a mennyiben ez többé nem várható, a Végrehajtó szervezet köréből eltávolítani.

A közigazgatási keresetnek semmi köze a köztisztviselő szolgálati alkalmasságával s ettől függetlenül a közigazgatási tény objektív törvényszerűsége körül forog, célja pedig a közigazgatási tény, a fegyelmi és a köztisztviselő megváltoztatása.

24. §. A közigazgatási kereset tárgyalása és eldöntése.

A közigazgatási kereset által támasztott peres viszony lényegére nézve nem különbözik a magánjogi pertől, a mennyiben célja a megtámadott közigazgatási tény törvényszerűségének s ezzel felperes vitás alanyi jogának eldöntését, a felperes és alperes közreműködésével, a bíróságnak lehetővé tenni.

Megvannak a viszonyoknak ugyanazok a főtenyezői mint a polgári pernek, fel- és alperes, bíróság. Csak egy lényeges különbség van, hogy a míg fölperes akár az államnak, a köznek saját különjoggal felruházott tagozata (megye, község) akár egyes alattvalója lehet, addig alperes a perben mindig csak közhatalóság állhat, a miilynek bizonyos feladatra nézve, akár valódi, akár vélt joga van a végrehajtó hatalom bizonyos részére nézve. Alattvaló alattvalóval ítem állhat közigazgatási perben, mert egyik a másik fölött közigazgatási hatalmat nem gyakorolhat s ennél fogva fölötte nem intézkedhetik. Ezzel csak- látszólag ellenkeznek az oly közigazgatási

perek, melyekben egyik község a másik ellen perel, p. o. a viczinális utak költségeiből rajok eső arány vagy a házbirtokosok összessége a földbirtokosok ellen bizonyos közköltségek természetére nézve, melyekhez különböző mértékben tartoznak járulni. Mert az ily perekben is a főkereset az ellen a közigazgatási tény ellen irányul, a mely közhatalósági erővel az illetőkre járulékaikat kivetette s csak a jogvita eldöntésének egyszerűsítése végett tárgyaltnak különös módon az ily természetű perek.

A magánjogi pernek a tárgyilagos igazság kiderítése végett használt eszközei a közig, perben is alkalmaztnak a megfelelő módosításokkal, nevezetesen, hogy a per hosszadalmasabb eljárási formáinak, így a szóbeli tárgyalás módjainak igénybevétele a felektől tétetik függővé.

Különösen indokoltá válik ez a merőben ideális vagy csekély gazdasági értékű pertárgyaknál és annál a körülménynél fogva, mert a tényállás megállapítása kevesebb nehézségekbe ütközik itt, mint a polgári perknél és mert a perbeli vita a jogszabály értelmezése körül forog. A közigazgatási per súlypontja mindezeknél fogva, kevésbé a perviszonyban állók perbeli tényeinek szoros rendjére és kötelező meghatározására esik, mint inkább az ítélő bíróság szervezésére és ítéletének terjedelmére.

A közigazgatási bíróság, hogy feladatának megfelelően és egyrészt a közigazgatás törvényszerűségét, az alanyi jogok sértetlenségét másrészt biztosíthassa, épp oly függetlenül kell, hogy ítélhessen, mint a magán- és büntetőjogot kiszolgáltató bíróság. E szempontból mellékes kérdés, vajjon a közigazgatási bíraskodás a rendes bíróságokra avagy külön szakbíróságokra bízatik-e? mihelyest utóbbiaknak amazokéhoz hasonló függetlenség állásukra és Ítélezésükre nézve megadatik. Ellenben csak az alanyi jogok sérelmével és a közigazgatás törvényszerűségének feladásával lehet oly bíróságok működését helyeselni, a melyek állásuknál avagy az Ítélezésükre gyakorolt befolyásnál fogva nem állanak a kormányzott és a közigazgatás közötti perhez az érdektelen bíró viszonyában.

A közigazgatási perbeli ítélet a felperes alanyi joga fölött dönt s ennek sérelmét van hivatva orvosolni, de csakis annyiban, a mennyiben az a megtámadott közigazgatási intézkedés megváltoztatása által orvosolható.

Ennélfogva a közigazgatási perbeli Ítélet egyenesen a közigazgatási tényre vonatkozik s annak helybenhagyását, megsemmisítését vagy megváltoztatását tartalmazhatja.

A helybenhagyás a kereset elutasítása alakjában történik, a megsemmisítésnek akkor van helye, ha az új intézkedéshez szükséges tények véghezvitele nem áll a bíróság módjában, nevezetesen ha ahhoz újabb adatok beszerzése vagy oly eszközök szükségesek, melyekkel a bíróság nem rendelkezik, illetőleg a melyeknek mennyiségét, idejét meghatározni a közigazgatás diskreczionárius hatalmán tói, nem jogszabálytól függ.

Â megsemmisítés esetleg utasítást foglal magában az illető közigazgatási hatóság részére, hogy új intézkedést tegyen és pedig olyan szempontok szerint, a minöket a bíróság semmítő ítéletének megokolásában kifejtett. Mert lehetséges az is, hogy a hatósági intézkedés megsemmisítése által felperes alanyi joga már helyreállítatik és ilyenkor új intézkedés szüksége fenn nem forog.

A közigazgatási tény megváltoztatását akkor mondhatja ki a bíróság vagyis akkor teheti meg maga a bíróság az új közigazgatási intézkedést, a midön azt a perbeli adatok alapján megtenni lehet s az intézkedéshez szükséges eszközök mértéke, alkalmazásuk ideje jogszabály által meg van határozva.

A közigazgatási per czélját, nevezetesen annak azt a részét elérni, a mely a sértett alanyi jognak leggyorsabb helyreállításából áll, néha vagy egyáltalán nem lehet, vagy csak a jövőre nézve. Ez a nehézség akkor áll elő, a midön az alanyi jogot a közigazgatási intézkedésnek sem megváltoztatása, sem megsemmisítése által helyreállítani nem lehet.

Ugyanis az alanyi jogot lényegében megsemmisíthette az intézkedés, p. o. személyének letartóztatása, kivándorlásának megakadályozása, portékáinak jogtalan elkobzása és megsemmisítése által.

Az ilyen esetekben az alanyi jogot csak a jövőre nézve biztosíthatja a közigazgatási bíróság ítélete akár azáltal, hogy a közigazgatási tényt megsemmisíti, akár azáltal, hogy a sértett alanyi jogának megfelelőleg átalakítja. Ellenben a múltra nézve a közigazgatási per átalakul, festinum remediumból vagy az állam elleni kártérítési perré, vagy a tényt végző közeg elleni büntető perré.

Mennyiben, mily módozatok mellett, mily mértékben ismeri el az állam egyenes kártérítési kötelezettségét a kormányzattal szemben, továbbá mennyiben döntessék el e kártérítési igény közigazgatási vagy a polgári per szabályai szerint, újabb kérdés,

leend. Kétségtelen azonban, hogy az állam viszonyában a kormányzottakhoz mindaddig megmarad a kiáltó ür, a míg a közigazgatási perben törvénytelennek, a kormányzott alanyi jogait sértőnek ítélt intézkedés vagy oly intézkedéssel nem pótoltatik, a mely e jogoknak megfelel, vagy a mennyiben ez a jognak természetbeni helyreállíthatatlansága miatt nem lehetséges, a sértettnek a súlyos sérelmekért magán- vagy büntetőjogi elégtétel nyújtatik.

Ez irányban a jövő feladata a jog rendszerét, az államnak a maga tagjaihoz való viszonyát illetőleg, az egész és részeinek helyes kapcsolata szellemében tovább fejleszteni, a mint ezt a kisajátítás, az ártatlanul elítéltek eseteiben megkezdette.

A közig, per viszonya a pusztán vitás közig, eljáráshoz (1. 22. §.) abban foglalható össze, hogy a perrel eldöntött közigazg. kereset res judicatává válik, ellenben a legf. fokú közig, hatóságnak vitás eljárás (hierarchikus felebbezés) folytán tett végintézkedése ellen is lehetséges a közig. per.

25. §. A közigazgatási érdekvédelem.

Az állam oly egyéni érdekek védelmére is szervezhet az aktív közigazgatástól különálló hatóságokat és előttük a peres eljárás bizonyos nemét, a melyek objektíve annyira körül nem írhatók, hogy valóságos alanyi jogokká válnának, a melyek fölött nem ítélet, hanem csak méltánylás, arbitrium lehetséges.

Sőt az állam eszméje, mely az egyetemesnek uralmát az egyéni önállósággal kombinálva kívánja, csak úgy tekinthető megvalósultnak, ha az egyénnek az állammal szemben általában körül nem írt vagy pontosan körül nem is írható, de azzal alapjában nem ellenkező érdeke méltánylásra talál.

Így keletkezik a jogsérelemre alapított közigazgatási kereset mellett a közigazgatási panasz s a jogmérlegelésre hivatott közigazgatási peres eljárás mellett a közigazgatási panasz eljárás.

Ennek a szükségletnek kifejezése rejlik az érdekletteknek a közigazgatási tény keletkezésére adott befolyásban, melyet azok a tény létrejötte előtt a közigazgatási eljárásban, (1. a XIX. §-t) a tény, létrejötte után a felszólalás által a felsőbbfokú hatóság előtti vitás eljárásban (1. a XXII. §-t) érvényesíthetnek.

A mi a panasz eljárást a közigazgatási eljárástól és a felsőbbfokú közigazgatási hatóság előtti felszólalástól és vitától meg-

különbözteti, abban áll, hogy a panasz eljárás végleg eldönti a közigazgatási tény s ezt a panasz eljárás után a közigazgatás többé még akkor sem változtathatja meg, ha ezzel az illetőnek jogát nem is sérti. Sem a közigazgatási eljárás, sem a felsőbb hatóságnál való felszólalás ennyire nem köti meg a közigazgatás szabad működését,

Úgy hogy a közigazgatási panasz eljárás a peres eljárástól végeredményében nem különbözik s az általa létrehozott döntésnek épp oly jogereje van, mint a közigazgatási perben hozott ítéletnek.

A kettő közötti különbség csak abban rejlik, hogy a közigazgatási bíróság ítélete objektív jogszabályra van alapítva, a panasz eljárás folytán keletkező döntés ellenben az arra hivatott hatóságnak alanyi belátásából keletkezik, melyet csakis az államnak objektív szabályokkal körül nem írt célja, az eset körülményei, vagyis a közérdeknek és a panaszló egyéni érdekének szabad mérlegelése irányoz.

Ennélfogva a panasz fölött határozó hatóság nem is bíróság, hanem a szuverén hatalomnak olyan egyes konkrét esetek fölötti nyilvánulása, a melyekre nézve az a maga akaratát általában törvénynyel ki nem fejezte vagy fejezhette s e miatt az egyes esetek intézésének hatalmát is nem tartja meg törvényhozó szervénél, hanem valamely különös szervre (p. o. államtanács) ruhazza át.

A panasz eljárás formái épp oly kevéssé perbeli formák, mint a közigazgatási eljárásai, de tényleges nyomatékuk igen fontos a szuverén természetű döntés helyességére nézve. A panasz eljárásnak helyes rendezése, a panasz fölött döntő hatóságok jó összeállítás a polgár jólétére, szabadságára nem kevésbé fontosak, mint alanyi jogainak védelme a közíg, perben.

1. A peres közigazgatás természete és viszonya az aktív közigazgatás-tényeihez csak a szuverén hatalom határai, főszervei, valamint a jog mivolta iránti tájékozódás alapján oldható meg, és mert utóbbi jelenségekre nézve nemcsak a gondolkodók, de az egyes áramok alkotmányai is igen eltérő elveket mutatnak, a közigazgatási per az államban a legvitásabb tanokhoz tartozik.

„A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában” című, 1877-ben megjelent monográfiámban megkísértem a régi történelmi előzményeket kidomborítani, melyek a peres közigazgatásnak a szövegben felállított elveit kifejlődni nem engedték. Ez előzmények a római államfelfogás, majd a rendőrállam, végül a francia forradalom által érvényre jutott elvek a szuverenitás természetére, az államhatalmak viszonyára nézve.

A magyar jogászgyűlés elé terjesztett véleményemben (Jogászgyűl. évkönyv VIII. folyam.) ez elvek konkrét alkalmazását mutattam be; a magyar közigazgatási bíróság felállítása alkalmával (A közíg, bírósági javaslatról a J. J. Közl. ben

s a Magyar Jogász egyll.-ben.) ezek teljesebb érvényre juttatására törekedtem, mint a hogy az az 1896-i t.-cz.-ben véghez ment.

Az újabb történelmi fejlemények mind annak az irányzatnak kedveznek, mely az államot cselekvésében önalkotta joga által megkötöttnek, a peres közigazgatást független bíróságok, nem az aktív közigazgatás hatáskörébe tartozónak, a jogot minden, úgy köz, mint magán emberi viszony fölött állónak, s a cselekvő állam tényeivel szemben bíróilag védelmezendőnek tekinti.

Mindazáltal a régi ellentét a független bíróságok által kezelt és az aktív közigazgatásnál vagy tőle függő hatóságoknál hagyott közigazgatási bíraskodás között az életben úgy, mint az elméletben fennáll.

A közigazgatási pereknek független bíróságok általi eldöntése nagy haladást tett ugyan az utolsó 40 év alatt. Olaszország járt itt elül, 1865-ben a rendes bíróságokra, Poroszország, Ausztria, Magyarország bár nem a rendes, de független bíróságokra bízta végső fokon a közíg. jogszolgáltatást.

Ezen irányzattal szemben tartja magát az ellenkező rendszer, melyet röviden francziának nevezhetünk, minthogy Franciaországban alakult ki s talált a tudományban nagymérvű védelemre. Sőt akadt védője az összehasonlító közigazgatási jognak amerikai művelőjében, Goodnow-ban, a ki ha elvileg nem is helyesli a francia rendszert, iránta való rokonszenvét nem egyszer árulja el, midőn gyengéit szépitgeti. (Comparative admin. law. II. köt. 191., 192., 219-221. 1.)

Ennek oka kétségtelenül az amerikai közigazgatás tökéletlenségében és abban keresendő, hogy az amerikai jog a közigazgatás által elkövetett jog-sértésekre nem nyújt elég orvoslást, másrészt abban, hogy Goodnow nagyon is Gneistnak és ellenmondásteljes elméletének hatása alatt áll, melyet ez a közíg. bíraskodás tekintetében »A jogi állam» című monográfiájában és egyéb munkáiban elfoglal.

A francia rendszer azonban ma már anomália, a midőn lehet mondani átalában elfogadott tétel, hogy a szuverén hatalom önkorlátozása következtében megszűnt tényleg korlátlan hatalom lenni és magát cselekvésében, azaz öntörvényei végrehajtásában önalkotta szabályoknak, a jognak alávetette.

Az a férfi a német közíg. jogtudományában, a ki ezt legutóbb határozottan előbbre vitte, Otto Mayer mondja, hogy a jelenkori állam, melyet a rendőr-állammal szemben jogállamnak nevezünk, abban áll, hogy amíg ezt csak a magán- és büntetőtörvények kötik, a közigazgatásiai ellenben nem, addig a jogállam közigazgatása lehetőleg megvan kötve jogtételek által, vagyis cselekvőségét az alattvalókkal szemben jog által meghatározva, a jogrendet, az alattvalók jogait a közigazgatásban is elismeri és fenntartja. (Deutsch. Yerwalt. I. köt. 62-65. 1.) A közígazg. törvények kötelező ereje nemcsak a polgárookra, de a végrehajtóhatalom összes szerveire az, a mit a jelenkori állam lényeges ismertető jeléül hosszas fejtegetés után (id. m. I. köt. 81-93. 1.) kiházom.

A magyar alkotmány sokszázados elveiben felnőtt magyar alig érti mi szükség ily nagy erőlködésre ennek bizonyításához. A magyar jog egyaránt elismerte a közigazgatási törvényeknek tárgyilagoss, valamint alanyi jogot teremtő erejét; az elsőt a megyei tisztii ügyészeknek adott actio, a másodikat a magánosoknak a hatóságok ellen engedett fellebbezés alakjában. A magyar észjárás ekként még kevésbbé érti, hogyan lehet ily álláspont mellett a francia

rendszerű közig. bíraskodást, mely a közigazgatási jogtételek fenntartására, az egyesek jogainak megóvására elegendő biztosítékot nem nyújt, a mely a közigazgatási törvényeket a közigazgatásra föltétlen kötelezőknek el nem ismeri, nemcsak menteni, de helyeselni.

Ez csak úgy lehetséges, ha 1) az aktív közigazgatási szövet a közigazgatási jogvitákra bírói szervenek is tekintjük, 2) ha a bírói szövet a magán- 3 büntető jogszolgáltatásra szorítjuk s minden közjogi ítélekezésből kirekesztjük, irégül 3) ha a közigazgatásra vonatkozó jogot más jogtól nemcsak anyagára, j_e jogi alkotó elemeire nézve is különbözőnek tekintjük.

A francia rendszer védői kénytelenek is mindezen kibúvókhoz folyamodni.

A közigazgatásnak magának először azon az alapon tulajdonítják a közigazgatási tények fölötti bíraskodást, mert a legfőbb alkotmányos elvek szerint a közigazgatás el van választva a bíraskodástól.

Ebből vezetik le a francziák egész következetesen, hogy a közigazgatás nemcsak mikor közhatalomként hadi, adó, rendőri, oktatási, iparügyekben eljár, bíraskodjék a támadt jogviták fölött, de akkor is, midőn a közhatalomnak épületei, főszereléseihöz szükséges magánjogi szállítások miatt perelnek a Ezállítók a közigazgatás ellen.

Ez az a megrögzött francia felfogás, melynek képtelenségeit Jacquelin (Principes dominants du contentieux admin. 1899.) hasztalan mutogatja honfí-társainak. A francia tudomány híjával van az államnak újabb bölcseimi elméletével, a nélkül pedig e viták végtelenek, eldönthetetlenek. Az első kötetben (297., 495-502. 1.) bőven foglalkoztunk az államhatalmak hamis elméletével, mely ily eredményre vezetett. Itt csak annak kiemelése szükséges, hogy a közigazgatási tények fölött független bíróság részéről való ítélekezés nem jelenti a bíróságnak közigazgatássá válását, mert a bíróság, midőn ily tények fölött ítélt, Bőt azokat meg is semmisíti vagy meg is változtatja, nem azon czélból teszi, melyből a közigazgatás működik, hanem abból, mely a bírónak feladata: a jognak konkrét esetbeni értelmezése és fenntartása végett. A bíró a magánjogi perekben is rendel el tényeket, melyek a magánélet tényei, p. o. kerítést huzat, vetés forgást, építést parancsol, a nélkül hogy ezáltal a magánosok helyébe lépne. A közig, bíró, midőn p. o. a helytelen választási összeszámlálást helyesbitve más személyt jelent ki megválasztottnak, mint a kit a választó-küldöttség, ezáltal nem gyakorolt választást, sem akkor, midőn az adóketvétést helyesbiti, adóketvétést, hanem jogot szolgáltatott. Nem az a hatalomösszezararás, ha a bíróság a közigazgatás tényei fölött ítélt, ellenkezőleg az, ha a pusztán cselekvésre hivatott közigazgatás magának a bíraskodást is arrogálja. A bíró midőn ítélt nem egy ránézve idegennek, nem másnak funkcióját végzi, a saját funkcióját teljesíti: a jogvédelmet. A jog az a láthatatlan szellemi erő, mely az emberi élet minden Viszonyait átjárja, a közigazgatásait is. Ha iránta kétely támad, ha megvédése szükségessé válik, az bírói feladat lesz.

E logikai következmény ellen csak azt a ténybeli érvet hozhatni föl, hogy bírói jogvédelemre, jogszolgáltatásra csak a magán- és büntetőjog tekintetében van szükség, ellenben a közigazgatási jog el lehet bírói védelem nélkül 's, s maga a közigazgatás a jog kiszolgáltatója. Ezt vallotta alapjában nálunk Kuncz Ignác. (Nemzet állam.) A francia közigazgatási rendszer eszméiben

élő O. Mayer érdeme, hogy ezt világosan ki is mondta. Először Theorie d. franz. Verwaltungsrechts, utóbb még határozottabban Deutsches „Verwaltungsrecht” című művében. „A közigazgatási jog el lehet bírói, általában minden különös jogvédelmi berendezések nélkül”. (Deutsch. Verw. I. 162. 1.) S „a közig, jogszolgáltatás, Mayer szerint semmi egyéb mint egy közigazgatási tény létrehozása az érintett egyének a polgári per értelmében való bevonásával, a mely közig, tény ezáltal jogerejűvé válik”. (Id. m. 177. 1.)

Ez világos álláspont, véget vet annak a kétszínűségnek, logikátlanságnak, mely a francia elméletet jellemzi. A legújabb irodalom egyes jelenségei, mint Jacquelin imént idézett munkája, Les principes dominants du contentieux administr. 1899. megtörni igyekeznek ugyan e rendszert, de ezeket az uralkodó tan eretnokségnek bélyegzi. „Ha a közigazgatás meghatározott és körülírt hatalmáról van szó, nem többé tetszése, kegyelméhez fordulnak, hanem a jogra történik hivatkozás, a jognak pedig tolmácsa és helyreállítója (vengeur) csak bírói hatóság lehet”. Így szól a polgári és politikai szabadság állhatatos védője, a közigazgatás nagy ismerője Vivien (id. m. 133. 1.) hogy aztán ez elv konkrét alkalmazásánál attól eltérve állítsa: „A közigazg. perekben a közérdek bizonyos könnyítéseket, bizonyos mérsékléseket kíván, melyek a nélkül, hogy a jogot megsemmisítenék, képesek azt az alkalmazásban módosítani”. (Id. m. 141. 1.)

Hasonlóképp tisztább, érthetőbb a Mayer-féle álláspont, mint Gneist úgynevezett Verwaltungs jurisdictio-ja, mely szerint az a jogrend fenntartásából áll, csak hogy e jogrend nemcsak jogtételekből, hanem erkölcsi és okossági határozmányokból is áll, vagy Kuncz Ignácznak (Nemzet állam tankönyve.) gyakorlatilag hiteletlen gondolata, hogy a közigazgatás a maga teendőjét bírói módon végezze.

Ámde ha tiszta és világos is ez álláspont, ma már éppen nem általánosan elfogadott, a nemzetek nagyobb része bírói védelmet kíván nemcsak a tárgyilagossáig, jog, de a belőle származó alanyi jogok részére is, s azt a különféle független közigazgatási bíróságokban nem a közigazgatási tény létrehozása előtt hanem azután alkalmazható közigazgat. peres eljárással biztosította is. A közigazgatási tények létrehozása előtt is gondoskodtak a nemzetek a közig, eljárás-rendezése által azok lehető jóságáról, de e közig, eljárást a jogosság tekintetében csak tájékoztató, nem döntő erejűnek tekintették, s a végbírókat a független bírói eljárásba helyezték.

II. A francia vagy a vele rokon Gneist-féle álláspont különösen a közig, jog sajátosság természetére támaszkodik.

Gneist álláspontjával könnyen végezhetni. E szerint a közigazgatási jog csak tárgyilagossáig, melyből a polgárokra alanyi jogok nem származnak, legfeljebb reflexjogok, a mennyiben t. i. a közigazgatási hatóság tartozik a tárgyilagossáig jog szerint működni, de erre nem az egyes kényszerítheti, hanem az egyik hatóság a másikat, a felsőbb az alsóbbat, mert a jogviszony a közigazgatásban az állam és az egyes hatóság között áll fenn, nem az egyes és az állam között. Ha az egyesnek a közviszonyok tekintetében az állammal szemben joga elismeretnék, az államnak megsemmisülne a fölénye, az állami viszony egyesek magánviszonyává alakulna, elveszne ereje, cselekvése, gyorsasága.

Gneistnek ez az elmélete O. F. Bähr-nek Rechtsstaat 1864. című munkája ellen irányult, mely remek kifejtésben mutatja föl mint nyerneket az állam egyes tagjainak alanyi közjogai fokozatosan érvényt.

A Gneist-féle álláspont jogilag tarthatatlan, politikailag rémlátás.

Alanyi jogok létét a közigazgatási viszonyokban az elmélet ma már általában elismeri. (L. Jellinek, System der subjectiven öffentl. Rechte. – O. Mayer Deutsch. Verw. r. I. köt. 104-118. lap. – Sarwey, Das öffentl. Recht u. d. Verwalt.)

Az olaszok különös érdeme, hogy az alanyi jogok létét és védelmét úgy az életben, az 1865-iki közig, bíraskodási törvény által, mint a tudományban előmozdították. (L. Santi Romano, La teoria dei diritti subbietivi, az Orlandó-féle „Trattato completo di diritto ammin. italiano” gyűjtemény I. köt. 112-220.1.)

Ha a közigazgatási jog csak tárgyilagos jog, a viszony csak az állam és a hatóság közt áll fenn, a jogsérelmek csupán bűnvád vagy tiszti, ügyészi, kereset útján lennének érvényesíthetők. Gneist elméletének hibásságát önmaga mutatta ki legjobban, midőn a sugalmazására keletkezett porosz közigazgatási jogszolgáltatásban a sértett egyest, nem valamely közhatalósági ügyészt, ruházta föl a közigazgatási intézkedések megtámadásának jogával.

Az alanyi jogok elismerése a közigazgatási viszonyokban s a közig, jogszolgáltatásnak a közigazgatástól független bíróságokra bízása politikailag véve sem veszélyes, az államnak se fölényét, se erejét nem támadja meg.

A mint a közigazgatási tény erejénél főlebb kifejtetett, az egyes a közigazgatáshoz nem a mellé rendelt, hanem az alárendelt viszonyában áll, parancsai iránt alkotmányos engedelmisséggel tartozik. A közigazgatás, még az alsófokú is, szükség esetén megfellebbezett intézkedését is foganatosíthatja az egyes ellen s az csak birtokon kívül fellebbezhet; a közigazgatás ellen sohasem lehetséges possessorius, hanem csak petitorius jogorvoslatokkal élni; az egyes az államra sürgős és fontos esetekben csak a teljesítés után fordulhat a bírósághoz keresettel. Az állam fölény ekként teljesen óva van, az alanyi jogok elismerése daczára a közigazgatás egészen másképp áll az egyeshez, mint a magánviszonyokban az egyik egyén a másikhoz, a közigazgatás időleg erősebb, mint az egyes, nagyobb a hatalma, mely csak akkor szenvedhet a bíró által csorbát, ha érdemileg jogtalan; ily jogtalan fölényt azonban az állam maga sem akar, ő volt az, a ki akár a törvényt, akár a szokást létesítette.

De nem ellenkezik a független bíróság általi jogszolgáltatás a közigazgatás gyorsaságával sem; ha gyorsaságra van szükség, a hatóság foganatosító hatalma rögtön biztosíthatja a czélokot, melyek a jog szerint biztosítandók, a hadkötelest előállítja, az egészségtelen élelmiszert lefoglalja, a veszélyes épületet elzárja.

A közigazgatás szóval nem kéntelen, mint az egyes, a bíróhoz felhatalmazásért fordulni, szabadon és kényszer eszközökkel cselekszik, ezért, az eggyessel szemben mindig csak alperes, nem felperesként áll a bíróság előtt.

A közigazgatásban nagy mesterének, a francia alkotmányi és közigazgatási viszonyok éles elítélőjének, Gneistnek álláspontja végelemzésben a közigazgatási jog természetéből van levonva.

A közigazgatási jog alaptermészetére nézve pedig a francia felfogás és a Gneist-é között a legnagyobb hasonlóság van. Az Ulpián-féle „mixtum imperium,

cui jurisdictio in est” gondolata lebegett Gneist előtt is, lebeg a francziák előtt is. A francziák beszélnek ugyan a közigazgatás körébe tartozó viszonyokra nézve is alanyi jogokról, alapjában mégis a közigazgatási jogot csak tárgyilagos jogként, illetőleg a közigazgatási hatóságok jogaként, ezek hatalmának, hatáskörének szabályozásaként fogják föl.

„A közig. jog a közjognak az a része, mondja Hauriou, (id. m. 242. 1.) a mely a közigazgatási személyek szervezetét, jogait, e jogok gyakorlását szabályozza”. Az egyesnek nincsenek eszerint közigazgatási jogai.

Közigazgatási személyek pedig Haurion szerint 1. az állam stricto sensu, 2. a megyék, 3. a községek, 4. a gyarmatok, 5. a köztisztviselők. (Établissements publics.)

A francia felfogást legjobban jellemzi Hauriou bírálata, melylyel a francia közigazgatási jog történetét jellemezve Foucartnak és Ducrocq-nak álláspontját hibáztatja, a kik a közigazgatási szabályokat az egyéni jogokkal hozták kapcsolatba, névszerint mint az egyéni jogok korlátozásait. így, mondja Hauriou (id. m. 262. 1.) a közigazgatást nem magában, nem mint közigazgatási műveletet tárgyalták, hanem mint a tulajdon szabadságának korlátozását, a hadköteleiséget mint a polgárok terhét tekintették a helyett, hogy a közhatalom jogának fogták volna föl. Ugyancsak Bathie-nak és Darestenek a francia közigazgatási jogtudomány körüli érdemeit 1860 után kiemelve, azt hiányolja működésükben, hogy eléggé nem bírták a gondolatot kidomborítani, mely szerint a közigazgatási jog, mint a jog egyéb részeinek célja jogok szabályozása, ezek pedig a közigazgatásban másokat, mint a közigazgatási személyeket nem illethetnek. Az volt a hiba, hogy nem bírták a közigazgatási személyt úgy a közigazgatási jog gyökerévé tenni, a hogy a magánszemély a magánjog gyökere lett. (Id. m. 265. 1.)

Ezzel a felfogással, hogy a közigazgatási jog nem az államnak és polgárok-nak egymáshoz való viszonyát szabályozza, ellentétben áll az az általánosan elfogadott francia tan, hogy az egyesnek joga van oly közig. sérelmek orvoslását a közig. bíróság előtti keresettel követelni, melyek által valamely szerzett joga, más fordulat szerint visszavonhatlan joga támadtatott meg.

Az állam hatalma, mely a közigazgatás jogában ki van fejezve, az állam érdeke, melyet ily kifejezett szabályozás nélkül is folyton jelenlevőnek és irányadónak tekint a francia felfogás, hogyan egyeztethető össze az egyes polgárnak szerzett, visszavonhatlan jogával?

„A közigazgatási perekben, Viviennek fennebb adott magyarázata szerint, a közérdek mindig némi könnyítéseket, mérsékléseket kíván, melyek a nélkül hogy a jogot megsemmisítenék, képesek azt az alkalmazásban módosítani . . . Egy magánszemély, a ki egy szerződést nem teljesít, a vállalkozónak a nyereséggel arányos kárpótlással tartozik, melytől ezt megfosztatta. A közigazgatás, ha hasonló szerződést szeg meg, csak a szenvedett kárt tartozik pótolni. Ez a közigazgatási bírói gyakorlat szabálya, mely azt tartja, hogy ha csak a jog nem tiltja, az állam, vagyis a polgárok összessége, és a közkinctár, vagyis az összes adózók megelőzik az egyes elszigetelt polgárt vagy adózót, a ki egyéni érdekét védelmezi”.

Világosan kifejezve ez annyit jelent, hogy a mennyiben a közigazgatási törvények az egyesek bizonyos érdekét elismerik, ezeknek alanyi joga, keletkezik szemben a közérdekekkel is, ámde ez alanyi jog csak addig állhat meg, a míg a

közérdekkel összeegyeztethető és hogy ez lehetséges-e? aminek eldöntése a közig, bíróságtól függ. Nem csoda, ha ily körmönfont magyarázatokat a jog uralmához szokott angol ész be nem vesz és Dicey (Bevez. az angol alkotm. jogba. 184-, 299-325. 1.) nagy erőlködéssel törekszik a jognak azt a csodafaját, melyet a francziák közig, jognak hínak, honfitársai előtt érthetővé tenni, a mi ugyan inkább csak a francia rendszer külsőségeire, s arra a gyakorlati eredményre nézve sikerül neki, hogy e jog s annak bírái mindig a kormány felé hajlanak, de e jog velejéig nem hatol s a francia közig, bíróságok elvi hatalmát nem tünteti ki, nem a mi a legfőbb, hogy a francia közig, bíróság esetről-esetre törvényhozóvá tétetik, mert szabadságában áll a közigazgatási törvények által elismert vagy nem érintett egyéni jogot a közérdek miatt módosítani, ezzel, mint hangzatosan mondják, összeegyeztetni.

A közig, bírászkodás felfogásának ily szertelensége s a jog, az állami hatalom természetével való ellenkezése nem igényel a mi irodalmunkban bővebb bírálatot. A francziák azonban e hamis rendszerben élnek, mozognak és gyönyörködnek. 1828 óta, midőn Broglie herczeg a Revue Françaiseban megtámadta, csak legutóbb emelkedett ellene erélyes hang. Jacquelin (id. m.) szerint a francia rendszer nem a hatalmak elválasztásának elvét valósítja meg, ellenkezőleg annak éppen az ellentéte, mert elvon a bírói hatalomtól számos ügyet, megcsonkítja ennek természetes hatáskörét, (32. 1.) teljesen elvtelen, mert némely közigazgatási intézkedést, p. o. a kisajátítását a rendes bíróságok bírálata alá helyezi, s ezt azzal indokolja, hogy a magántulajdon hathatósan védve legyen, a mi annak naiv bevallása hogy a közig, bírászkodás a jogvédelemnek csak alsóbbrendű módja, s a többi jognak nincs oly biztosítóka, mint a tulajdonnak. (89. 1.) Be nem vallott célja hogy az igazságszolgáltatás a közigazgatásnak alávetve legyen, (172. 1.) az aktív közigazgatás szellemének uralkodása a közig, bírászkodásban. (204. 1.)

Visszatérve az alanyi jogok ügyéhez s azoknak összefüggéséhez a közig, bírászkodással, lehetetlen a következő eredmények elől elzárkózni.

Az alanyi jog, ha egyszer jogtételen alapszik, a közérdek követelménye. A törvény vagy szokás közérdekből tette alanyi joggá s más mint a jogalkotó jogi erejétől meg nem foszthatja. Csak a jogalkotó szüntethet meg alanyi jogot közérdekből, de ez is tiszteli a szerzett jogokat; erre se bíróság, se közigazgatás nem jogosult; mindketten túlmennének hatáskörükön, ha újra kezdenék a közérdek és az egyéni jog összeegyeztetését, ha a fölött akarnának dönteni, kell-e az alanyi jogot a közérdekből módosítani. A közérdek a jogalkotásban már érvényesült, a közigazgatási bíróságnak, de semmiféle bíróságnak nincs arra küldetése, hogy ezt újra kezdje, mint ezt a francia Tribunal des conflits 1873. febr. 8-án a Blancoügyben hozott határozatával lehetségesnek mondja (de concilier les droits de l'État avec les droits privés) Ilyesmit bíróság csak hatalombitorlással tehet.

A francia elmélet védelmére csak azt lehetne felhozni, hogy az állam a közigazgatást, illetőleg a közigazgatási bíróságot jogalkotónak akarta, ez azonban teljesen ellenkezőké a francia felfogással, mely a jogalkotást kizárólag a törvényhozó szervnek tulajdonítja, abból feltétlenül nem csak a bírói hatalmat, de a szokást is kizárja.

A közigazgatási bírászkodásnak francia rendszere csakugyan egészen másra támaszkodik. „A közhatalom fogalmával ellenkezik, hogy az állam kéntelen legyen bíróság előtt megjelenni, jogait feladni. A közigazgatás ténykedése által támadó perek eldöntésére oly bíró kellett tehát, a ki előtt a végrehajtóhatalom ne látszassék kényszernek alávetve, a ki előtt ellenkezőleg az önkéntes engedményeket tevőnek színében tűnjék föl. Ily bíró nem lehetett a rendes bíróság, mely nem tartozván a közigazgatáshoz, nem lehet minősült arra, hogy ennek nevében engedményeket tegyen; ilyen csak közigazgatási bíró lehet, úgy hogy a közigazgatás önmagát marasztalja jogai feladására ... A közigazgatási bíróság eléggé közigazgatás is, hogy belőlök leengedjen”. Így szól a több százéves francia elmélet viszhangjaként a francia közigazgatási jognak legújabb, igen figyelemreméltó művelője, Hauriou. (Id. m. 838. 1.) Sőt másutt egyenesen kimondja: „A közigazgatási bíróság bizonyos fokig maga a közigazgatás, ő az engedmények adására, a közig, kiváltságokról való lemondásra a természetes közeg”. (L. Gestion admin. 82. lap 3. jegyzet – idézve Jacquelinél alább érintett ért.)

„A francia közigazgatási bírászkodásban, találóan mondja legújabb bírálója, Jacquelin (Rev. de droit publ. XIX. köt. 390. 1.) a jogsérelmek megítélésében közigazgatási szellem uralkodik, ellenben bírói szellem férközött be az érdeksérelmek elbírálásánál, a hol pedig ez az egyesre csak megszorítólag, bénítólag, hathat”.

A francia rendszerű közigazgatási bírászkodás merő logikai ellenmondás, tényleg pedig a jogrendre nem szervezeténél, nem elvileg, csak a közigazgatás jövőtábol nyújt biztosítékot. Nagynevű ismerője, Dareste (La justice admin. 675. 1.) „a despotismus találmányának” nevezte, mindenesetre az önkényről egészen lemondani nem akaró állam utolsó búvóhelye.

III. Az állam szuverén hatalmáról alkotott helytelen felfogás szerint a közigazgatás tényei ellen csak a törvényhozó és fejedelmi hatalomhoz lehet folyamodni; ez is már haladás volt ahhoz képest, midőn ily folyamodás bűncselekménynek tekintett.

A fejedelmek, a parlamentekhez való folyamodások azonban a közigazgatás tényei ellen nyilván csak rendkívüli s egyszersmind többnyire tömeges jogsértések esetében nyújthattak az orvoslásra kilátást; a közönséges, egyszerű sérelmek a per útja helyett, az egyik (alsó) közigazgatási hatóságtól a másiknak (felső) hatalmához, kegyelméhez fordulás útjára tereltettek. A peres (contentiosus) ügyeknek merő kegyelmiékkénti (gratiale) kezelésével azonban a jogérzet nem volt kielégíthető.

A jogérzet némi megnyugtató végett utóbb az aktív közig, hatóságok mellett bírói feladattal különös hatóságok szerveztettek, melyek azonban az aktív közigazgatás befolyása alatt maradtak, és sem szervezetük, sem eljárásuk módja tekintetében bírói jelleggel nem bírtak. A rendes bírászkodás mellett keletkezett a közigazgatási bírászkodás. A római császársággal lép először a világba s Napoleon támasztja föl különös erővel Franciaországban, itt lesz az államnak alaptörvényi jellegű intézménye. Látszólag a polgárok jogának védelmére, valójában pártolója, Hauriou szerint a közigazgatás függetlenségének fenntartására, támadója, Jacquelin szerint (Rev. de droit publ. XIX. köt. 403. 1.)

csak azért áll fenn, hogy a közigazgatási perbeli felek egyikének (a közigazgatásnak) pere megnyerését biztosítsa.

A közigazgatási bíráskodásnak a közigazgatástól függő, az aktív közigazgatásban működő személyekre bízását a közigazgatási viszonyoknak a magán- és büntetőjog szabályozta viszonyoktól eltérő természetére, s arra alapították, hogy a közigazgatáson kívül álló bíróságok nem képesek a közérdeket megítélni, hanem csak az aktív közigazgatás. A közigazgatási perekben Ítélező bíráságnak tehát a közigazgatás keretén belül kell szerveztetni, mely képleges kifejezés tulajdonkép azt jelenti, hogy a közigazgatási bíráságnak nem szabad magát a jogtól, hanem mindenekelőtt a közigazgatás kívánta siker tekinteteitől vezéreltetni.

A francia rendszernek ily merev elvi alapját nem fogadta el a Gneist sugallta porosz rendszer és szervezetében is eltért tőle.

A porosz rendszernek az a kiinduló pontja, hogy a közigazgatás tényei fölötti bírálatnál nagyobb fontosságú az érdek-, mint a jog sérelmeknek orvoslása. A közigazgatás teendőit ugyanis csak tág keretekben határozzák meg jogtételek; e teendők nagy része a közigazgatás diszkréziójára, szabad méltatására van bízva, a fő tehát hogy a diszkréció, a szabad méltatásban egyenlő, arányos mértéket tartson a közigazgatás; a közigazgatási bíráskodásban nem a jog, hanem a szabad méltatás, a diszkréció mértékének megállapítására (Maassbestimmung) esik a súlypont. Az igazságos mértékmegállapítás, a szabad mérlegelés (freies Ermessen), az adminisztratio libera a közigazgatásnak jogilag megkötött működésével szemben a német tudomány kedvencz themájává lesznek. (O. Mayer, id. m. I. köt. 164. l. – Hübler, Die Org. d. Verw. 11. l.)

Oly közigazgatási bíróságot kell tehát teremteni, mely képes legyen a tárgyi jog uralmát, de egyszersmind a polgárok érdekét is a hatósági diszkréció egyenetlen mértékű gyakorlása ellen biztosítani. Ez pedig azáltal éretik el, ha a közigazgatási alsó bíróságok az aktív közigazgatással kapcsolatban szerveztetnek, ha tagjai vegyesen hivatalnoki és önkormányzati, bírói és közigazgatási minősültségű elemekből vétetnek, a végső fok azonban a bírói függetlenség minden kíván almával fölruházatik.

A porosz rendszer két egyenlően fontos czélt: a szoros jog és a határozatlan egyéni érdek védelmét igen mesterkéltszerű szervezettel egyszerre akar megoldani. E szervezetben az aktív közigazgatás s a közigazgatási bíráskodás összekavartatik. Kérdés vajjon a jog- vagy az érdekmérlegelés szenved-e alatta? Vajjon nem árt-e a közigazgatás sikerességének, ha ott is, a hol jogok nem is forognak szóban, bírói formák közt kell mozognia? Vajjon lehet-e az önkormányzati elemek bevonásának a közigazgatási bíráskodásba különös jogbiztosító erő, az igazságosságra különös szabadalmat tulajdonítani.

Mindezen kételyek megoldását jelentik a közigazgatási jogszolgáltatásnak az aktív közigazgatástól teljesen elválasztott független bíróságokra bízása, vagy olyképen, hogy 1) az általános bírói szervezettől elválasztva külön független közigazgatási bíróságok alkottatnak, mint p. o. nálunk és Ausztriában, vagy 2) a közigazgatási perekben is a rendes bíróságok nyújtanak különböző jogorvoslatokat, mint Angliában és Olaszországban.

Az 1) alatti módnak hiánya azonban, hogy azt a felfogást erősíti, mely

szerint a közigazgatási jog nemcsak anyagára, de jogi minőségére nézve is más jog, hogy elszakítja a közigazgatási jogot a közönséges jog többi tényezőitől, sőt velük szembeállítja és elkerülhetetlenül hatásköri összeütközésekre vezet. A legmegfelelőbb a 2) alatti mód, ha az érdeksérelmek orvoslásáról külön eljárás útján, mint Olaszországban gondoskodva van.

A közig, bíróságok különböző szervezési módjával függ össze az ítélkező hatalom mértéke, melylyel felruháztatnak.

A hol a közig, bíróság az aktív közigazgatással van egybekapcsolva, ott többfokú bíróság alakul a tény- és jogkérdésre egyaránt s a legfőbb fok változtató, (reformatorius) felülvizsgáló (revisionalis) és semmitő (cassatorius) ítélő hatalommal ruháztatik föl.

Ellenben a hol független, külön ügybíróság szerveztetik az rendszerint egyfokú és ha egyfokú, ítélő hatalma a ténykérdések nagy terjedelme, bonyodalma s az aktív közig, közhitelességébe vetett bizalom miatt a ténykedésre csak szoros kivételképen terjed ki, s a jogi felülvizsgálatra szorítkozik, de szabály szerint úgy változtató, mint semmisítő hatalommal.

A közigazgatási bíróságok hatáskörének megállapítása lehet általános elvi vagy az egyes jogtételeket külön felsoroló (taxatív), a melyekre hivatkozva fordulhat hozzá csak a sértett jogorvoslattal.

Az elvi szabályozás azt jelenti, hogy a polgár, a ki magát a közig, ténye által alanyi jogában sértve véli, föltétlenül a közigazgatási bíróhoz fordulhat. Az elvi szabályozás e szerint nemcsak a közigazgatás jogi megkööttségét, de a polgár alanyi jogának a bírói eljárás biztosítékával fölruházását jelenti.

Ellenben a felsoroló (taxatív) rendszer, a minő a porosznak utánzataként a miénk, a polgár alanyi jogát a közigazgatással szemben s ebből folyólag a közigazgatást jogilag megkööttnék csak annyiban ismeri el, a mennyiben akár törvényi, akár rendeleti tételre hivatkozással ezt az állam külön elismeri. Legyen bármily bő az ily felsorolás, hasonlíthatlanul bővebb mint a miénk, mindig tökéletlen lenne, mert „lehetetlen a közigazgatási perek lajstromát felállítani, megszámlálhatatlanok, folyton új okból keletkezők azok”, mondja helyesen Vivien.

Belátták ezt a porosok is, midőn a névszerint felsorolt sérelmek esetein kívül keresetet adnak „oly intézkedés ellen, a mely a fennálló jognak nem alkalmazása vagy helytelen alkalmazása által okozott sérelmet”. Ily keresetet azonban a mi jogunk nem ismer.

Az egyfokú bíróságoknak csak semmisítő hatalommal felruházása, mint ez Ausztriában van, egyrészt az ily legfőbb bíróság tehermentesítése végett történik, hogy az ekként a jogegység megóvására alkalmasabb legyen, másrészt mert a bíróság nem rendelkezik az összes adatokkal, melyek az új intézkedés megtételéhez szükségesek s melyek egy része nem is esik a bíróság hatáskörébe. Az angol bíróság is épp ez oknál fogva csak igen kivételképen megy túl a semmisítésen.

Az olasz rendszer, mely 1865 óta érvényben van, végül a rendes bíróságokat ruházza föl a közigazgatási bíráskodással, de azok ítélő hatalmát egészen sajátásgosan állapítja meg. Az olasz bíróság az előtte megtámadott közig, intézkedést sem meg nem semmisítheti, sem meg nem változtathatja, hanem pusztán minősítheti, vajjon jogos vagy jogellenes-e? A nyertes fölperes a

kedvező ítélettel a közigazgatáshoz fordulhat, mely tartozik a bírói ítélet minősítéséhez alkalmazkodni, s új intézkedését annak és indokainak megfelelőleg megtenni, szóval az olasz bíró csak praesudiciumot alkot közig, perekben, inkább jogi szakértő, mint bíró.

Az olasz rendszer nagy haladást jelez, de elvi álláspontja a közig, bíróságok ítélő hatalma mértékének megállapításában a hatalmak elválasztásának téves értelmezéséből ered. Belátják ezt ma már az olaszok is bizonyos fokig, de tudományuk az államhatalmakat, az egész állam természetét elvi vizsgálat tárgyává nem tévén, tapogatóznak s nem bírnak megnyugtató megoldásra jutni. Ennek az ingadozásnak a jele a gazdag irodalom, mely az 1865-iki közigazg. bíráskodási reform óta támadt. Különösen fontosak a kérdésre az Orlandoféle Trattato di dir. ammin. 1901. vaskos III. kötetében Vachelli, Romano és Orlando részletes monográfiái a közigazgatási bíráskodás minden kérdéséről.

Az olasz fejlődés mindenesetre annak bizonyítéka, hogy a közig, jogszolgáltatásnak a rendes bíróságokra bírása nem zárja ki a pusztá érdekek védelmét, a mint ezt Olaszország 1889. és 1890. reformja mutatja. (L. Orlando, id. m. III. köt. La giustiz amminstr. 633-1164. 1.)

26. §. A jog uralma s a hatásköri összeütközés.

Ha az alanyi jogok a közigazgatással szemben jogvédelemre I találtnak, a jog uralma biztosítva van.

Minden jogrend az államnak határozottan, előre kifejezett akarata arra nézve, miképen kívánja célját vagyis, ha ennek tartalmát legáltalánosabban kifejezzük, az emberi eszmét megvalósítani, nevezetesen mit juttat e megvalósításból az egésznek és részeinek, az egyéneknek s minő független egyéni tevékenységet enged annak megvalósítására ezeknek.

Az állam a maga célját nem határozhatja így meg előre' minden irányban s ebből ered működésének jogilag meg nem határozott, azaz meg nem kötött része.

Az államnak akaratképző, törvényhozó működése mindig ilyen, a többi, nem törvényhozó működése csak annyiban, a mennyiben a törvényhozó az állam céljának valamely részével nem foglalkozott.

Így az állam konkrét életében folyton kérdés tárgya lehet, vajjon szerveinek működése a jogrend által megkötött-e? vagy pedig attól független? s ebből folyólag az egyes szervnek működése nem sértett-e a jogrend által biztosított alanyi jogot.

A jogrend adja ugyanis az államcél egyes részeire, a közfeladatokra az egyes szerveknek a szuverén hatalom bizonyos részét, a hatáskört. Nem lényeges e részben a jogrend forrásainak különbsége, névszerint törvény, rendelet, avagy szokás-e az?

De igenis lényeges, hogy a jogrend biztosítva legyen, mert a jogrend azoknak az állandó erkölcsi erőknek és érvényesülésüknek a meghatározása, kimérése, arányosítása, a melyek az állam s így a nemzet célja elérésére, az emberi eszme valósulására nélkülözhetlenek.

Azoknak az egyéni vagy közműködéseknek nélkülözhetlensége az emberi eszme valósulására, a mely erőket és működéseket, a jogrend véd, teszi az emberi vonatkozásokban néha látszólag durva, prózai, önző jogot szentté.

Vannak azonban a nemzeti célok elérésére oly erők és működések, melyek vagy nem állandók vagy nem lényegesek, vagy meghatározhatlanok s azért azoknak működtetése a nemzet rendes életviszonyai között nem az állam jogalkotó ténykedésével rendeztetik, hanem fejének vagy egyes végrehajtó közegeinek esetről-esetre szóló független méltatására van bízva azzal a kikötéssel, hogy a jogrend által meg nem kötött működésüket a jogrend korlátai között fejtsék ki s csak a nemzeti lét veszélyeztetése, a vég-szükség, bel- vagy külfáború esetében tekinthessenek el időleg a jogrend parancsaitól.

A jogrend a nemzet rendes életviszonyai között megelőzi tehát az állam minden más életműködését. Ezt fejezi ki a közmondás: *Justitia regnorum fundamentum*. A jogrend a *salus reipublicae*-nak rendes körülmények közt a legfőbb törvénye, mert a *salus reipublicae* nem egyéb mint az állam célja, e cél pedig a jogrend körvonalozza az emberi viszonyoknak állandó és legfőbb részeire nézve.

Az állam a jogrenddel vagyis a maga céljának részleteiben előre kidolgozott rendszerével, mondhatni szervezetével, akár a törvényhozó, akár közigazgató működésében csak akkor szállhat szembe, ha az államcéljának ekként kifejtett rendszere az eszközök teljes hiányossága, vagy helytelen szerkezete miatt elégtelenné válik.

A jogrenddel száll szembe az állam, midőn azt törvényhozás útján átváltoztatja, avagy midőn kormánya rendkívüli körülmények miatt időleg felfüggeszti.

De ily törvényhozási reformok, azaz törvényváltoztatás, vagy a törvények felfüggesztésének esetén kívül, az államnak a jogrend által meg nem kötött működése soha nem ütközhetik a maga előre megfontolt, törvényei útján kifejezett, állandó akaratába, *constans*

et perpétua voluntas-ába, s csakis ennek pótlására működhetik a salus rei publicae érdekében.

A mint tehát az állam konkrét életében az ő szervei és az egyes államtagok, polgárok között kérdésessé válik, vajjon működésük a jogrend által megkötött-e vagy nem? s ezzel kapcsolatosan nem sértetett-e az egyes államtagnak közületi állása (status libertatis, civitatis) vagy éppen közviszonyából származó alanyi joga? beáll a bírói döntés szüksége.

A bíróság egyetlen czélja ugyanis a jogvédelem, s ennek a bíróság, ha nem is egyetlen, de legfőbb és végső eszköze, a legteljesebb biztosítéka.

A jogvédelemnek ily végső és legfőbb eszköze, biztosítéka azonban csak akkor lehet, ha ítéletei a közigazgatási hatóságokat is kötelezik, midőn ezek oly ügyeket intéznek, melyeknek miképeni¹ intézése jogszabályoktól, egyesek alanyi jogaitól függ.

Lehet azonban, hogy az állam cselekvő szervei, vagyis az egyes közigazgatási hatóságok 1) kifogást emelnek a bírói beavatkozás ellen, megtagadván a bíróság hatáskörét, akár különös jogtétel alapján, akár a közigazgatási ténynek jogilag meg nem kötött természete miatt, vagy pedig 2) nem teszik meg a polgár által kívánt intézkedést, mivel az nem a közigazgatás, hanem a bíróság hatáskörébe tartozik.

Ha első esetben a bíró hatáskörét megállapítja, a másodikban magától elutasítja, beáll a sok államban utánzásra talált úgynevezett hatásköri összeütközés esete a maga különös jogkövetkezményeivel. Hatásköri összeütközés, a fölötte való viták természetesen minden államban előfordulnak, de az összeütközés jogi következményei a rendes jogelvek szerint állapíthatnak meg.

A hatásköri összeütközésnek ellenben azt a jelentőséget tulajdonítja a francia felfogás, hogy azt különleges jogelvek szerint kell elbírálni, mert abban az államban két egymástól teljesen elkülönített, egészen különböző feladatú hatósága: bíróság és közigazgatás száll versenyre egymással vagy egy intézéseért vagy annak egymásra háritásáért. S mivel mindegyiknek egyenlő a tekintélye, csak egy felettük álló magasabb hatalom vethet az összeütközésnek véget.

Tárgyilag véve ugyan nincs is ily esetekben igazi összeütközés, mert a hol az összeütközés a francia értelemben el van fogadva, ott mindig csak a közigazgatás akadályozhatja a bíróságot, hogy

hatásköre fölött döntőleg határozzon, ellenben a bíróság azt nem teheti. A bíróság csak valakinek fölhívására állapíthatja meg vagy utasíthatja el a hatáskört, de föl nem léphet maga közigazgatás ellen s nem kérhet felsőbb döntést. Ellenben a közigazgatás akár perbeli kifogással, akár perbeavatkozással megállíthatja a bíróság működését. A hatásköri összeütközésnek nevezett intézmény e szerint semmi egyéb, mint a közigazgatás támadása a bíróság ellen, illetőleg a védelmére alkotott eszköz, melylyel magát a jogszolgáltatás ellen körülsáncolhatja.

Sőt ha a támadt vita fölött ítélő bíróság nem bírói módon szervezetik, a hatásköri összeütközés támaszthatása egyenesen a jog elnyomására s a közigazgatás igazságtalan fölényének biztosítására szolgálhat.

Ily különös eszközre azonban nincsen szükség, a hol a joguralmát az állam mindenk fölött állónak elismeri.

A mit ugyanis hatásköri összeütközésnek neveznek kiválóképen egyszerű jogalkalmazás kérdése, úgy formai, mint belső, tartalmi szempontból. A hatásköröket ugyanis a bíróságok és a közigazgatási hatóságok között jogszabály (alaptörvény, törvény, rendelet) határozza meg, formailag tehát a hatásköri összeütközés rendezése jogalkalmazás. De belső, tartalmi szempontból is jogalkalmazás a hatásköri összeütközések elintézése, a mennyiben a jogbiztosság alap követelménye, hogy minden személy alanyi joga bírói védelemben részesüljön. Ha tehát a bíróságtól elvonatik a jog, hogy hatásköre fölött határozzon, ha Ítélete hatásköre tekintetében nem döntő s azt a bírói szervezeten kívül álló, nem bírói elemekből, vagy nem egészen ilyenekből alakult, úgynevezett konfliktusi bíróság (Tribunal de conflit) felülbíráhatja, a jogbiztosság alap követelménye, hogy a sértett jogok bírói védelemre találjanak, bizonytalaná válik, mert ily szerv megfoszthatja a jogosultat jogának hivatott védőjétől, a bíróságtól, az úgy intézését a közigazgatás hatáskörébe utalva.

Nem változtat az összeütközés francia intézményének helytelenségén az sem, ha a közigazgatás támasztotta konfliktus eldöntése ugyan független, de a rendes bíróságoktól különböző úgynevezett hatásköri bíróságra (Competenzhof) bízatik. A lehetőség, hogy a rendes bírói szervezet, mondjuk, legfőbb fokának hatásköri ítéletét kérdésessé tehesse a közigazgatás, ellenkezik a bíróság tekintélyével, megingatása a beléje helyezett bizalomnak. Egy ily különbíróóság szervezése pedig, ha még oly független is, fölösleges, vagy annak

bevallása, hogy a rendes bírói szervezet nem az, vagy hogy nem képes a jogszabályoknak arra a nehéz magyarázatára, mely a hatáskörök tekintetében fölmerül.

A különös hatásköri összeütközés, a külön hatásköri bíróság létesítése, ha nem is áll mögötte jogtalan hatalmi célzat, vagy annak jele, hogy az állam kétféle, magasabb- és alsóbbrendű jogot ismer, vagy azon a téves föltevésen nyugszik, hogy a bíró midőn hatáskörét megállapítja, a saját ügyében jár el. Utóbbi tekintetben azonban már a glossa megnyugtató, midőn Ulpian helyére: *praetoris est aestimare, an sua sit jurisdictio?* nézve felvetett kétely tekintetében: *Sed quando hie judex in sua propria causa fert sententiam?* azt felelte: *non est propria, nam ipse non agit, imo ille qui voeavit, agere videtur.*

A mint az állam magát önalkotta jogrendjének aláveti s lemond cselekvő életében az önkényről vagyis közigazgatásának despotikus használásáról, a bíróságok és közigazgatás közötti hatásköri összeütközések elintézésének csak egy következetes módja van s ez a rendes bíróságoknak hatáskörük fölött hozott ítéletében való megnyugvás.

A bíróságok Ítékezésében, még ha a közigazgatással folyó hatásköri összeütközésre vonatkozik is, semmi más változtatásra nincs szükség, mint az eljárás gyorsítására.

Nem lehet ugyanis se a közhatalom működését, se az egyesek jogának érvényesítését hatásköri viták támasztása által megbénítani, pedig ez következhetnék be. Addig ugyanis, a míg a hatásköri összeütközés elintézve nincs, szünetelni kellene a közigazgatás működésének, a miből esetleg nagy hátrány származhatnék a közre, másrészt megakaszthatnék az egyes, hogy a jogához jusson.

A bíróságok és közigazgatási hatóságok közötti összeütközések olyan elintézése, hogy a jogrend és a közigazgatási működés sikere egyformán biztosítható, csakis azt teszi szükségessé, hogy a bíróságok végérvényes jogerejű döntése a rendes eljárásban elérhető gyorsaságnál nagyobb gyorsasággal biztosítható.

Az állam közigazgató működésének megakadásából eredő bajok elhárításáról mindenesetre akkor is szükséges gondoskodni, hâ az összeütközések nem a közigazgatás és bíróság, hanem a közigazgatásnak különböző hatáskörű tagozatai között merül fel, mert a hatásköri összeütközések tartama alatt szünetel az állami ténykedés, továbbá mert a hatásköri összeütközéseket a köztiszt-

viselők ürügyül használhatják arra, hogy kényesebb természetű ügyek elintézését más hatóságokra tolják, magukat hivatali kötelességeik egyrészének teljesítése alól kivonják.

Az ily összeütközések elintézése, a mennyiben nem érinti a jogrendet és egyeseknek azon alapuló jogát, a kormány szervező hatalmának teendői közé tartozik. Alkalmos közegekül kínálkoznak erre, a helyszínén, azok a szervek, a melyek a különböző közigazgatási ágak összhangzó működésének biztosítására hivatvák, a központban pedig akár a minisztertanács, akár az államtanács.

A joguralom és a hatásköri összeütközés viszonyával rokontermészetű a közhatalmat kezelő hivatalnokok magán- és büntetőjogi felelősségének rendezése.

A mint nem lehet, hogy a joguralomnak elsőrendű fontosságát elismerő állam a bíróságokat hatáskörük megállapítása tekintetében egy kívülük álló, főleg nem bírói szerv akarátának alá rendelje, hasonlóképen ellenkeznek a joguralom elvével a közhivatalnokoknak magán- és büntetőjogi felelősségre vonását az egyes kormányzottak által, nem bírói hatóság engedélyéhez kötni, a mit a hivatalnokok biztosításának (garantie des fonctionnaires) neveztek Franciaországban. A törvényhozó testület tagjainak biztosítása a zaklatás ellen megokolt a törvényhozó teendő természete által, a törvény végrehajtói ily kiváltságot nem kívánhatnak, a miniszterek kivételével. A törvényhozót nem lehet a bírónak alávetni, így a törvényhozó engedélye nélkül azt az egyes személyt sem, a ki a törvényhozás teendőjét végzi, ellenben a végrehajtó közegek természet-szerűleg alatta állnak a törvénynek s a törvénykiszolgáltató bíróságoknak. Végül a törvényhozás tagjainak kiváltsága kevés személyt vesz ki a jog közös szabályai alól, ellenben ha a végrehajtó hatalom gyakorlói nyerne vagy nyernének ily kiváltságot, az a joguralomnak erős megrendítését jelentené.

A törvény rendes útjának köztisztviselők elleni szabadságától különböző kérdés, minő mértékben ismerje el az állam a köztisztviselők felelősségét, nehogy közhatalmi ténykedésükben a felelősség egész súlya miatt félnékké, tétovázóvá váljanak? Nevezetesen a közhivatali teendők sokasága, gyorsasága által beállható tévedések, az a körülmény, hogy az alanyi nézeteltéréseket p. o. különösen a bíróságoknál kizárni nem szabad, enyhébb megítélést kívánhatnak, sőt a hivatalnok személyes felelősségét teljesen kizárhatják, továbbá a felelősségre vonásnak rövidebb időhatár alatt

kell történnie a közszolgalat érdekében. Ámde mindezen korlátozások jogszabály által meghatározottak s a tisztviselők felelősségét a tárgyilagos viszonyok szerint általában mérséklék, konkrét megállapítását pedig nem a végrehajtó hatalom tetszésétől teszik függővé, hanem a jogvédelem hivatott szerveire, a bíróságokra bízák.

I. A francia abszolút királyságban a bíróságok, francia nevékőn a parlamentek képezték az egyetlen hatalmat, mely a király akaratának ellenállani bírt és pedig nemcsak a végrehajtás, de a törvényhozás terén is, a mennyiben a királynak törvényhozó tényei ellen is tiltakozhattak, ezek elfogadását, lajstromozásukat a célból, hogy jövőre szerintők ítéljenek, megtagadhatták s a király csak különös eljárás, az úgynevezett Lit de justice mellett kényszeríthette őket, hogy rendeletei előtt meghajoljanak.

A bíróságoknak e természetellenes állását, hogy magukat a törvényhozó fölé helyezték, a királyság önkényes hajlamai magyarázzák, ők nyújtottak a polgárnak némi védelmet jogaira nézve. De természetellenes állásuk hozta magával, hogy hatalmukkal szintén visszaéltek s a királynak helyes, az egész érdekében létesített törvényhozó és végrehajtó tényeit is zavarták.

Ez ellen a király az államtanácsa útján védekezett, mely Franciaországban bizonyos tekintetben olyan szerepet viselt, mint Angliában 1701-ig az angol államtanácsnak csillagkamra osztálya.

A bíróságok tagjai a nagy forradalomig a nemesség és polgárság köréből származván, ezen rendek érdekeit nem egyszer érvényesítették a királyság rendszabályai ellen, a melyeket az a jobbgátság, az általános nemzeti jólét emelésére létesített.

Az alkotmányozó gyűlés nem tudta feledni, hogy a bíróságok voltak 1774-ben is azok, a melyek a jobbgátság felszabadítására, a robot megszüntetésére irányuló, a nagy Turgot sugalta kir. rendeleteknek ellentálltak s a közigazgatás reform-működését zavarták.

S a mit az abszolút királyság kivinni nem tudott, azt a törvénybe és az életbe átvitte az 1789. és 1790-iki francia törvényhozás, hivatalvesztés terhe alatt tiltva el a bíróságokat, hogy a közigazgatás tényeit megvizsgálni, vagy a közigazgatási tisztviselőket maga elé idézni merje.

A Montesquieu elmélete, hogy a bírói hatalomnak és a végrehajtó hatalomnak egymástól teljesen elválasztva kell lenniök, a fennebbi történelmi események hatása alatt úgy értelmeztetett, hogy a közigazgatás az egésznek, a közérdeknek, és abban különösen az uralomra jutott harmadik rend, a demokrácia érdekeinek védője, míg ellenben a bírói hatalom az egyes egyének magánjogainak oltalmazására hivatott.

A közigazgatást ekként a nagy francia forradalom teljesen föl tudta szabadítani a bíróságoknak mindennemű akár egyenes, akár közvetett ellenőrzése alól, a mit a francia abszolút királyság sohasem bírt elérni.

Bármely közigazgatási tény ellen akart valaki egyenes jogorvoslatot szerezni, azt csak magánál a közigazgatásnál találhatta, a bíró hivatalvesztés terhe alatt volt eltöltve egy közíg, tény megbírálásától, de közvetve a közigaz-

gatási tény létrehozója, a hivatalokkal szemben sem lehetett a bíróságnak a bűnvádi eljárást megindítani, ha csak a legfőbb közigazgatási hivatalnokot, mint nálunk az országgyűlés a törvényhozótestület tagját ki nem adta. A második császárság alatt 1852-től 1864-ig 264 ily kiadási kérvényből csak 34-nek adtak helyet. (L. Jaquelin, id. m. 128. 1.)

E jogállapot, kivéve a köztisztviselők bűnvádi üldözésére vonatkozót, ma is fennáll; utóbbit a forradalmi kormány 1870 szept. 19-iki rendelete megszüntette s vele véget vetett a botránynak, – olyannak mondja azt a francia közigazgatás rendszer védője, Hauriou is, (id. m. 172. 1.) – hogy büntény vagy vétség esetében sem lehetett a büntető eljárást (poursuites) kezdeni, ha köztisztviselőről volt szó.

Kizárva ekként a jog hivatászerű védőjét, a bíróságot a közigazgatás tényeinek bírálatából, gondoskodni kellett, hogy ha az mégis valami tekintetben a közigazgatás tényeinek bírálatába bocsátkoznék, ez megakadályozható legyen.

Így keletkezett az összeütközés támasztásának intézménye, melynél fogva a közigazgatás a rendes bíróságok előtt folyó perekbe, ezek minden fokozatán, a míg a végső ok (tehát Franciaországban a fellebbezési bíróság) nem ítélt, beavatkozhatik, a műkifejezés szerint összeütközést támaszt (eleve le conflit), melylyel a bíróság hatáskörét tagadásba veszi s az ügy az ily összeütközések megoldására rendelt bíróság (tribunal des conflits) döntése alá bocsátatik.

Mínthogy az összeütközést csak a közigazgatás támaszthatja, már ebben látszik, hogy az egész intézmény a közigazgatás túlsúlyának biztosítására s a jogrend rovására alkottatott, mert mint Hauriou mondja (id. m. 848. 1.) „abból kell kiindulni, hogy az összeütközési eljárás a közigazgatási bíróságok hatáskörét van hivatva a rendes bíróságok túlkapásai ellen védelmezni”. Mivel pedig ugyancsak Hauriou szerint (l. fennebb) a (francia) közigazgatás bizonyos fokig maga a közigazgatás, a mely nem jogot szolgáltat, hanem önkéntes engedményeket tesz kiváltságaiból, a konfliktus természete iránt kétség nem lehet.

Ha ehhez hozzávesszük, hogy a francia jog a közigazgatás részéről kötött szállítási szerződéseket is kiveszi a rendes bíróságok hatásköréből s a közigazgatás bíróságokhoz utalja, hogy bár a bűnvádi üldözés ma már nem szorul felsőbb hatósági engedélyre, de ha ily bűnvádi esetekben szükségessé válik valamely közigazgatási tény méltatása, a végből, hogy megállapítható legyen, terheli-e személyes hiba a tisztviselőt? ennek eldöntésére a bíróság nem illetékes, hanem a közigazgatás, az összeütközés támasztásának jogát csakis a joguralom megszorítása a közigazgatásnak a jogszolgáltatás fölé helyezéseként, a szuverén hatalomnak az egyes perben a bírósági ítélezés fölé kerekedéseként lehet felfogni.

A francziák így is fogták föl, midőn az összeütközést a királyra bízták, egy a parlament részére követelték, (Jaquelin, id. m. 64-66. 1.) majd enyhítve felfogásukat, az államtanács befolyását állapították meg.

Sőt a mai rendezés is, melyet az 1872 május 24-iki törvény a bíróság szervezetére nézve létesített, ily felfogás nyomait viseli. A konfliktusi bíróság ma

független ugyan az államfőtől, delegált, nem fenntartott hatóságot gyakorol, de azért a közigazgatásnak meg van a számszerű túlsúlya. Három tagját ugyanis a semmitőszék, hármat az államtanács választja három évi tartamra, elnöke pedig hivatalból az igazságügyminiszter, ezek együtt két rendes és két pótagó választanak be a bíróságba, továbbá megválasztják a bíróság alelnökét. Az elnöknek döntő szava van s az igazságügyminiszter szavazatával döntetett el 1873 február 8-án, hogy az állam nem felel a károkért, melyeket hivatalai vagy hatóságai okoztak s ha kivételesen felel is, nem a közönséges jog, hanem a méltányosság szerint, mely egy-egy közigazgatási ág szükségletei szerint különbözik.

A konfliktusi bíróságot a közjogi, alkotmányi bíróság régi nevével ruházzák fel, mert döntései két államhatalomra, nem pedig az összeütközést okozott pernek magánfeleire vonatkoznak, a kiket csak közvetve, a hatáskör meghatározás által érint a konfliktus elintézése.

Ily alkotmányi bíróságra azonban nincsen szükség, a hol a közigazgatási jog más joggal lényegben egyenlőnek s a rendes bíróságok kezében legjobban őtalmazottnak tekintetik, a hol nem akarják a közigazgatást a bíróság fölé emelni. Az északamerikai unióban, Angliában, Belgiumban, Olaszországban nem ismerik. (L. Goodnow, Comp. admin, law II. köt. 257- 261. 1. – Dicey. Bev. az ang. alkotm. 301. lap. – Concha, Ujk. alkotmányok I kötet, – Santi Romano, az Orlando-féle Trattato IV. kötet 1169-1272. lap, különösen 1187-1194. 1.)

II. A hatásköri bíróság”ügye természetesen más szint ölt, mihelyt az állam a rendes bíróságok mellett külön közig, bíróságokat létesít, ekkor a kétrendű bíróság között felmerülhető összeütközés elintézésére nyilván szükség lesz, csak úgy, a mint a rendes bíróság egyes törvényszékei közt is arra szükség van. Ennek a szükségletnek a kifolyása az osztrák Reichsgericht. Ez esetben a konfliktus emelésének mikénti rendezésétől és a bíróság összeállításától függ, vajjon a joguralom vagy a kormányzás fölénye biztosíttatik-e?

A német törvényhozások is hasonló nyomon haladtak, de rendszerükben bizonyos ingadozás s a francia eszmék hatása észlelhető. A birodalmi törvény ugyanis a bírói szervezetre nézve kimondja, hogy a bíróságok jogerejüleg döntenek hatáskörüik vagy a törvény kitétele szerint a törvény rendes útjának megengedhetősége fölött. Egyúttal azonban megengedi az egyes államoknak, hogy a hatásköri összeütközést s az arra vonatkozó eljárást rendezzék és pedig úgy akkor, ha a közig, bíróságok és a rendes bíróságok, valamint akkor, ha az összeütközés az aktív közigazgatás és a rendes bíróságok között merül föl.

A német birodalomnak összetett állami jellege, mely az egyes államok fennálló intézményei, így a konfliktusi bíróságok iránt is kíméletet parancsolt, a közigazgatási bíraskodásnak a rendes bíraskodástól elkülönített szervezése, a francia eszmék hatalma magyarázhatják csak, hogy a birodalom alaptörvénye a hatáskör fölötti döntést a rendes bíróságoknak tulajdonítja s tényleg a birodalmi közigazgatás hatásköri összeütközést nem támaszthat, addig egyben megengedi, hogy azt az egyes államok saját közigazgatásuk érdekében létesítsék.

O. Mayer, ez elvtelen állapot védelmezője, nem lát abban mást, mintha a rendes bíróság körében támadnak az egyes törvényszékek között összeütközések,

mert nézete szerint a közigazgatás is tulajdonkép bíróság, a közjog kiszolgáltatója.

Majd azonban az összeütközés támaszthatását kiegyenlítésnek nevezi, mely a rendes bíróságok fölényét mérsékelni hivatott. „A szuverén hatalomnak hajdani benyulásai a bírói eljárásba, melyek mint O. Mayer is elismeri, (id. m. I. köt. 220. 1.) részben erőszakosságok (Gewaltstreich) voltak, törvényes eljárás formájába öltöztetnek” (id. m. 221. 1.) s egy legfőbb hatóság a közigazgatás felhívására jogszabályok szerint dönt a hatáskörök fölött és a határok megtartását a bíróságokkal szemben biztosítja.

A hatásköri összeütközés francia, vagy akár német intézménye másból, mint a közigazgatás igaztalan fölényére törekvésből nem magyarázható; a jogi formák alatt többé-kevésbé mindig ez lappang.

A német összeütközés p. o. nem oly durva, mint a francia, névszerint a német jog a hatáskör meghatározásakor nem zárta ki, mint a francia a magánjogi vagy büntető bírót az előkérdések jogi méltatásából, ha az előkérdés valamely közigazgatási tényre vonatkozik. Mindazáltal ennek végső alapja is csak a közigazgatás fölénye a bíraskodás fölött.

A közigazgatás fölényének ez az elismerése olyanoknál, kiket elméleti s nem gyakorlati hatalmi tekintetek vezetnek, egy nyilvánvaló tévedésen alapszik. A közigazgatás fölénye az egyes fölött jogilag kétségtelen, de ebből nem következik perbeli fölénye; a perben a perviszonyt illetőleg a közigazgatás egyenlő a másik peres féllel, bármily kiváltságai legyenek is az anyagi jogviszonyt illetőleg (elévülés, zálogjog stb.) a perenkívül fölött; az adó-, az illetékkiszabó hatóság követelési, zálog s a kielégítési végrehajtásra vonatkozó jogaival ugyan-csak fölényben van az egyes fölött, mihelyt azonban perre kerül a dolog köztük, megszűnik a fölény s föl- és alperes egyenlő jogi állása a perviszonyban felel csak meg az igazságszolgáltatás kívánalmainak. A konfliktusi eljárás által a közigazgatás a perben is fölényt akar magának biztosítani s a peres félnek jogszerinti állásával nem akar megelégedni.

A hatásköri összeütközés összebonyolított, alapjában oly egyszerű ügyét a modern közigazgatásban német nagymestere, Stein Lőrincz is bonyolította.

Abból indult ki, hogy a hatáskörök rendezése a szervező hatalom dolga, mert a hatáskör meghatározása csak akkor válik szükségessé, ha különböző feladatú szervek létesítenek az államban. Mivel pedig a hatásköri összeütközésekben egyes szervek hatásköre fölötti vita folyik, annak a hatalomnak kell az összeütközést elintézni, a melyet a szervező hatalom, vagyis a végrehajtást teljesítő személyek kinevezése illet: a fejedelmet és kormányzót.

Ez okoskodás hibája abban rejlik, hogy a szervező hatalomban rejülő két különböző teendőt, a konkrét személyek kiszemelését s a hatáskörök tárgyilagos szabályozását meg nem különbözteti. A választás és kinevezés esetről-esetre történő, egy konkrét embert kiszemelő, alanyi jogot teremtő ténykedés, ellenben a hatáskörök körvonalozása elvont szabály fölállítása, tárgyilagos jogalkotás; a hatáskörök az alkotmányjognak legfontosabb részeit teszik; az alkotmányjog nagy részében hatáskörszabályozás.

Akár törvényhozási, akár rendelet útján szabályozásnak legyen tehát fentartva egy államban a hatáskörök alapberendezése, valahányszor konkrét

esetben a hatáskör vitássá válik s a vita alanyi jogokat érint, a vita csakis a fennálló, a tárgyilagos jogot tartalmazó szabályok szerint történhetik oly államban, mely cselekvésére nézve magát önalkotta szabályai által megköttötnék vallja.

Konkrét összeütközés esetében tehát nem a hatásköröknek a szervező hatalom újáni rendezése forog kérdésben, a miből Stein a fejedelemnek és kormánynak illetékességét következteti, hisz e rendezés elvontan a törvény vagy rendelet által már megtörtént, hanem szabály alkalmazásról s a mennyiben a hatáskör által érintettnek joga is kérdésessé válik, jogalkalmazásról.

Nem szervezni kell ily esetben, hanem a törvény vagy rendelet által elvontan már szervezett hatásköröknek kihez, melyik szervhez tartozását kell jogerejűleg eldönteni: azaz bíraskodni. A hatásköri összeütközés elintézése bíróság és közigazgatás között nem más, mint egyes esetnek, itt két vitázó hatóság hatáskörének a szabály alá foglalása a jogvédelem érdekében, erre pedig csak a rendes bíróság lehet hivatott.

II. RÉSZ.

I. FEJEZET.

A közigazgatás, mint közegeinek személyes láncolata.

27. §. A hivatali viszony lényege.

A közigazgatás számos egyes embernek ténykedése, a végrehajtó hatalom érdekében való erő kifejtése, szolgálata által megy végbe, a kiket a köz külön elhi, s a kikre a végrehajtó hatalomnak kisebb-nagyobb részét azzal a kötelességgel ruházza át, hogy e hatalmat teljes erejükből a köznek czélja érdekében, a hatalmat átruházó (helyi vagy országos) kormány fegyelmi hatalmának alávetve, de egyúttal különös jogokkal felruházva állandóan érvényesítsék.

A közzel ily elhivatási viszonyba kerültek, vagyis a köznek! hatalmát, tisztét viselőkből az állampolgároknak különös rendje, kara keletkezik, mert a hivatalba lépéssel, a tisztviseléssel a tárgyi jog egyenes hatásaként reájuk nézve különös alanyi jogok és kötelességek származnak. A mennyiben pedig a tiszt, hivatali viszonyban levők létfenntartását a köz biztosítja, a tiszttel, hivattal való felruházás által az illető társadalmi állást, életpályát is nyer, egy különös hivatási rendbe tagként bevetetik s a köznek hatalmán kívül, karának hatalma alá is kerül.

E hivatali viszonyból ered a tisztség és hivatal alanyi fogalma, mely az egyesnek jogát jelenti a közhatalombani ténykedésre és azokra a különös vagy személyi vagy testületi jogokra, melyek a ténykedések végzői részére a törvénynél fogva származnak, más-

részt azt a különös alávetettséget, melybe a helyi vagy országos kormány, a hivatásos hivatalnok pedig még saját testülete irányában is jut.

Tárgyilag véve a hivatal a közhatalom bizonyos részét, azt a feladatot, melynek érdekében s azokat a személyeket és eszközöket jelenti, melyek útján a meghatározott közhatalom kifejtendő.

A hivatali viszony állandó tevékenységet tesz föl; valakinek mindig kell a közhatalmat gyakorolni, de nem minden hivatalnokra jut szükségkép állandóan a sor s az egyes tisztviselő, hivatalbéli a nélkül hogy a viszonyból kilépne, nem teljesít szolgálatot, esetleg szabadságolva, rendelkezési állapotban van. Erre való tekintettel különböztetik meg a hivatali viszonyt, a szolgálati viszonytól.

A hol az egyesnek a közccél érdekébeni végrehajtási ténykedései nem állandók, nem különös megbízásnál, hanem általános állampolgári minőségénél vagy különös társadalmi szakképzettségénél fogva teljesíttetnek, ott egyszerű polgári kötelességről (katona, tanú, szakértő) vagy köztiszttről (popularis actio indítása) van szó.

A létbiztosító hivatal és az önkormányzati tisztség közti mesgyén áll az olyan közigazgatási ténykedés, a mely az esetről-esetre teljesített szolgálatok szerint nyújt idővesztéséért, kész kiadásért kárpótlást avagy teljes pénzbeli ellenszolgálatot.

A mily fontos a hivatal és tisztség, és az általános állampolgári kötelesség közötti különbség alkotmányi, társadalmi tekintetben, a mily nagy különbséget tesz a közigazgatás sikerére nézve, ha funkciói a hivatal vagy a tisztség, avagy a közpolgári kötelesség elvei alapján végeztetnek, a hivatal és önkormányzati tisztség teljes egyenlősége fenmarad abban, hogy a hivatali viszony lényeges elvei mindkettőre egyaránt érvényesülnek.

Ez elvek szerint a hivatali viszony először a végrehajtó hatalom bizonyos részének különös megbízás általi átruházása az egyes államtagokra. Másodsor az ekként elhívottnak állandóan visszatérő szolgálatokat kell végeznie a nyert hatalomnak a közccél „érdekében való érvényesítésére, miből folyik, hogy azokat minden erejéből, hűségesen kell végeznie. Végül hogy a hivatalosan eljáró 'szolgálati végzésében a kormány (országos vagy helyi) fegyelmi hatalmának van alávetve.

A fegyelmi hatalom az éppen, a mi a hivatali viszonyt a kötelmi viszonyoktól megkülönbözteti.

A hivatalbéli ugyanis nem olyan külön jogalanyként teljesíti a maga kötelességeit, mint a szerződési viszonyban álló, hanem a

meghatalmazó, a hivatalt adó (a köz, ennek végrehajtó, kormányzó hatalma) része, szerveként. A hivatalviselő jogalanyisága csak a tagnak, mint az egész részének alanyisága, nem az a teljes jogalanyiság, melylyel két oly magán személy bír, a kik egymáshoz nem állanak az egésznek és résznek viszonyában, hanem mindenik külön egész.

Ebből folyik, hogy a kormány a hivatalban levő ellen ennek végrehajtási kötelességeire vonatkozó követeléseit nem kéntelen talán bíró előtt, a törvény útján érvényesíteni, hanem a mit a végrehajtás érdekében szükségesnek lát, arra a hivatalnokot szoríthatja és ha még sem engedelmeskednék, felfüggesztheti, szolgálatát mással végeztetheti. A tekintetben pedig, hogy mit kíván a végrehajtás, a közszolgálat, érdeke? a kormány, az elüljáró belátása, diskrecziója dönt és nem az egyes hivatalbélinek egyéni felfogása, de a jogvédelemre hivatott bíróság sem. Az állam (ország, megye, község) mint főnök, mint felsőbb tekintély, felsőbbség, elüljáróság áll szemben illető kormányzati szerve útján az egyes hivatalbélivel.

Mennyiben szab a kormány belátásának s utasítási jogának határt a törvény, a hivatali engedelmességnél, továbbá mennyire lehet és szükséges e hatalmat a fegyelmi eljárás és a fegyelmi bíróság útján méltányossá, kíméletessé tenni, a fegyelmi hatalom gyakorlásánál fejtendő ki. A kormány iránti engedelmességnek határok közé szorítása, a fegyelmi hatalom mérséklése azonban bármily fontosak legyenek, nem változtatnak a hivatali viszonyban a hivatali viszonyban levő irányában felsőbbégi, hatalmi jellegén, csak enyhítik annak merevségét.

A hivatali viszonyban mindezek a lényeges elvei az önkormányzati tisztségekre is érvényesek.

Az önkormányzati tisztségek, akár álljanak a testületi tagságból, akár egyedhivatalból, 1) a végrehajtóhatalom bizonyos részeinek különös megbízás (választás, sorsolás, vagyon (virilismus), esetleg kinevezés) útján átruházásai egyes államtagnak. Az önkormányzati ténykedéseket végzők, 2) állandó szolgálatokat teljesítenek s a közcélokot hűen, odaadással kell teljesíteniük, az önkormányzatban részesülő egyes az egész önkormányzati test, ez ismét elvileg az országos kormány fegyelmi hatalmának van alávetve.

28. §. A hivatali viszonynak társadalmi alapjából folyó különbségei.

I. A hivatali viszonyt lényegében egyenlő jogi jellege mellett, két válfajra bontja a különböző társadalmi és gazdasági alap, melyen nyughatik.

A hivatali kötelességérzet ugyanis két forrásból táplálkozhatik. A hivatalnoknál a külön hivatás, az önkormányzati tisztviselőnél, az önkormányzati test tagjánál (községi, megyei bizottsági tag) a fokozott hazafiság érzetéből.

A hivatalnok hivatási érzetét lehetségessé teszi a javadalma, mely létét biztosítja, az önkormányzati test tagjának, az önkorm. tisztviselőnek fokozott hazafi érzetét a fölös jövedelme, mely megengedi neki, hogy a közigazgatásban díj nélkül működjék.

A hivatalnoki külön hivatásérzet azt jelenti, hogy az állam! tagok egy része életüket, minden erejüket a köznek szolgálatára szentelik, erre készülnek ifjúságuk óta s életcéljuk azoknak a kötelességeknek mentül derekasabb teljesítéséből áll, a melyek az állami funkciók létrehozására szükségesek.

A javadalom nem célja, hanem eszköze a hivatás betöltésének és soha sem teljes gazdasági egyenértéke a hivatalnok szolgálatának. A hivatalnok becsét ezért nem javadalma, hanem tekintélye, külső megbecsülése, czíme, rangja (tábornok, kapitány, főispán, kúriai bíró stb.) fejezi ki.

A hivatalnok, javadalmazása mellett is, nem magának, hanem a köznek él s hivatását csak akkor töltheti be helyesen, ha működésének első, mindenek fölötti rugója: a közczélt mentül odaadóbban szolgálni, ha örömet, meglegedését mindenekelőtt hatáskörének teljes betöltésében találja.

A bíró, a katonatiszt, a tanár, a közigazgatás sokféle más szervei a nemzeti élet szerzetesei, a kik a világi közélet céljának szolgálatára fogadalmat tesznek, hivatásuktól különböző vagy azzal éppen ellenkező érdekek szolgálatáról lemondanak, magukat a törvénynek s a törvény határai között az államfőnek, a kormánynak különös engedelmességre, az első irányában különös hűségre kötelezik, s javadalmukat csakis társadalmi állásuknak megfelelő lét-fentartási eszköznek, nem főczélnak, nem nyereszkeségi forrásnak tekintik.

Az önkormányzati tisztség a gazdagok, a jobbmódúak ellen-szolgálatára, melyet a társadalmi helyzetük folytán nekik jutott

nagyobb anyagi és szellemi javakért a köznek teljesítenek és azt jelenti, hogy a nemzet gazdagabb és értelmesebb rétegei magánfoglalkozásaik mellett maradó fölös idejüket a köznek szolgálatára szentelik, a közigazgatásba a társadalmi élet szükségleteinek tudatát beviszik s a társadalmi érdekharczoktól elszigetelt, testületi elzárkózottságra hajló hivatalnoki karral a mindennapi élet üzleti, gazdálkodási, ügyviteli tapasztalatait közlik.

A mint a hivatalnoknak a közérdeket a magán érdekétől szorososan el kell tudni választania, épp úgy szükséges ez az önkormányzati tisztségénél, csakhogy utóbbinál ez az önkormányzatot teljesítő polgárnak nagyrészt lelkiismereti ügye. Az engedelmesség a törvény, az államfő, a kormány irányában hasonlóképen szükséges, de azon garanciák nélkül van, a melyet a hivatalnoknál a félelem nyújt, hogy életpályáját vagyis léte anyagi biztosítékát és társadalmi elismertetését, becsületét tönkre teheti. Az önkormányzatot végzőnek sem szabad a végrehajtásban nyert hatalmát akár gazdagodás, akár a közcéllal ellenkező más befolyás érvényesítésére felhasználni. A hivatalnoki ellenőrzés, az országos kormány gátló és kényszerítő hatalma, a közvélemény ítéletétől való félelem azonban csak gyengén pótolhatják azokat az eszközöket, a melyek a hivatásszerű hivatalnokok kötelességszerű magatartását biztosítják, úgy hogy az önkormányzati testületek és egyedhivatalok helyes működése végelemzésben egyedül azok hazafiságán nyugszik.

Az önkormányzati ténykedés is tartalmaz azonban az egyén hazafias áldozatkészsége mellett olyan elemeket, melyek által az illetőnek egyéni jogos érdeke kielégítésre talál. Ily elemek: a hatalom, melyet az önkormányzati ténykedés nyújt, a becsérzet, a tekintély utáni vágy, melyet kielégít, végül, hogy minden jó közigazgatás nem kis részben a kormányzottak jogos egyéni érdekeinek előmozdításában is áll. A közigazgatás nem mindig az egyes érdeke fölött álló egyetemes érdekek (honvédelem, büntető igazságszolgáltatás, adózás) előmozdítása. Utak rendbentartása, a mező, erdő, rendőrség kezelése, a közegészség ápolása egyszerűen egyéni közös érdekek előmozdítása.

II. A társadalom szükséglete, hogy bizonyos a közigazgatás körébe eső közcélok szakképzett, minden egyéb társadalmi érdek nyomása alól kivett, csakis ily célloknak élő, a köz által javadal-mazott emberek által valósíttassanak s ezek különös lelkesedése e céllokkért, hivatási érzete e céllok szolgálatában eredményezi, hogy

a nemzet végrehajtó működése egy különös társadalmi karnak, a hivatalnoki karnak ad létet.

A hivatalnokok ugyanis nem csak az állam végrehajtható funkcióinak kezelői, hanem e funkciók végzése reájok életfentartási eszköz is. Az állam, a melynek működése rendszerint az egyének és ezek közületeinek irányzásából áll, hivatalnokainak javadalmazása által ezek részére egyenesen javakat nyújtóvá, életfentartóvá válik s így az emberi társadalomnak javakat és munkát megosztó szerkezetébe épp úgy beékelődik mint a gazdasági javak termelését és megosztását erősen befolyásoló államháztartása által. Maguk a hivatalnokok pedig a társadalmi, a megélhetés szempontjából annak épp oly rendjét alkotják, mint a kereskedők, ügyvédek, mezőgazdák, a kiknek munkája gazdasági értékelés tárgya is lesz.

Ellenben az önkormányzat által azok, a kik társadalmi hivatásuknál fogva gazdasági és szellemi javak előállításával foglalkoznak, egyúttal az államnak irányzó, rendező működésében lesznek osztályosak. És így az államnak önelégült, parancsolásra, uralkodásra teremt működésébe belevegyül az az emberi működés, a mely a szükölködés, a függés érzete, nevezetesen szellemi és gazdasági javak szükséglete által hajtva, azok létrehozásán fáradozik s melyet az országgló működéssel szemben társadalmi nevezünk. Az önkormányzati működés ekként megszünteti a kormányzók és kormányzottak ellentétét, a társadalmi élet elveit beoltja az államba, viszont ettől nemcsak fényt, hatalmat, hanem azt a magasabb erkölcsi érzést is nyeri, a mely az összszélok, összérdekek tudatából és a nekik való szolgálatból inkább kifejlődik, mint a minőt az egyéni vagy az osztályérdek körébe lánczolt társadalmi embertől várni lehet.

A hivatali viszonyoknak e különböző gazdasági és társadalmi háttere szerint kell annak egészen másként rendeztetni – nem lényegére, hanem a viszonyoknak azon oldalaira nézve, melyek a kötelességérzet felkeltésével és fentartásával függenek össze.

Az életpályául szolgáló hivatalra csak szakképzettség minősíthet, a viszonyoknak életfogytiglan kell megállapíttatni, tisztességes megélhetést nyújtani, a hivatalban levőt minden foglalkozástól, összekötetéstől, a mely hivatási kötelességeivel összetükközésbe hozhatja, el kell szigetelni, végül kötelességeinek helye, ideje, mértékére nézve szorosan megkötni.

Nehogy azonban a hivatásszerű hivatalnok létének életfogytig

való biztosítása, a hozzátartozóiról való gondoskodás, a társadalom és a politikai élet bizonyos részeiből való kizárás, a hivatalnoki karnak külön öntudata, becsérzete, jelvényei, egyenruházata következtében e karban az egyetemes jóval ellenkező külön testületi szellem keletkezzék, jogi, erkölcsi gazdasági intézmények útján kell a nemzeti élet általános áramlatának kitenni. A hivatalnoki karnak a közönséges jog, a rendes bíróságok ítélkezése aláhelyezése, a nyilvánosság, a sajtó ellenőrzése, önkormányzati elemekkel való együttműködés, a szolgáltatás és ellenszolgálat gazdasági elvének bizonyos fokú alkalmazása a hivatali javadalmazásnál, hathatnak ily irányban.

Viszont a hol a hivatali viszony alapja a különös hazafiúi áldozatkészség, a hol a földbirtokos, a kereskedő, a pap, az ügyvéd, az iparos társadalmi hivatása mellett a végrehajtó hatalom gyakorlására nyer jogosítványt, a hol tehát attól lehet tartani, hogy ezek a nyert hatalmat hanyagul, avagy a törvény és államcél ellenére, társadalmi rendi és osztályérdekeiknek érvényesítésére fogják felhasználni: ott ily veszélyek ellen az óvszerek a következők: Az önkormányzati működés eljárási formáinak ünnepélyességé, az önkormányzatot végzők felesketése, az önkormányzati működés határainak, módjainak, az önkormányzatot teljesítők kötelességeinek, az egyes feladatokat illetőleg, részletes szabályozása, az önkormányzati testületeknek tagjaik, az országos kormánynak e testületek fölött adott fegyelmi hatalom, a bíróságoknak magánjogi marasztaló és büntetőjogi ítélő hatalma az Önkormányzatot végzők irányában, ezeknek pontosság; pártatlansághoz szoktatása a hivatásszerű hivatalnokokkal való együttműködés által.

III. A hivatali viszonynak megvan ezek szerint a maga sajátos természete, lényege, bármily különbözők legyenek alapjai s a viszonyban levőknek egymás iránti igényei és tartozásai.

E sajátos természetét pedig abban találhatni, hogy 1) az egyes különös kiszemelés útján juthat csak ily viszonyba, 2) hogy a hivatali viszonyban levők egymáshoz állását az állam célja körüli végrehajtó hatalmi teendők kívánalmi változhatatlanul meghatározzák, 3) hogy az államot, a közt a hivatali viszonyban állóhoz az elül. járáság, a felsőbbség illeti, melynélfogva bíróság közbenjötté nélkül, liatalmi eszközökkel (utasítás, intés, felfüggesztés, helyettesítés) szoríthatja a hivatali viszonyban állót szolgálata teljesítésére, illetőleg belátása szerint függetlenítheti magát szolgálataitól, végül

4) hogy a viszony fennállása vagy megszűnése nem bírói ítélettel megállapított tények logikai következménye, hanem a hivatali elüljáróságnak hatalmától függ, a melylyel ez a hivatalban levőnek testi, értelmi, erkölcsi szolgálati képességét, a hivatásszerű hivatalnoknál a hivatalnoki karhoz tartozásra való méltóságát eldönti, habár e hatalmának méltányos, a hivatalnok anyagi létét, társadalmi becsületét kímélő gyakorlata iránt intézményes korlátokkal van is körülvéve s e hatalomgyakorlás a kartársak közreműködésével, a peres eljárás analógiájára történik is.

Az 1) pont alatti kizárja a hivatali viszonyt az általános állampolgári kötelességgel való azonosítást, 2) a második elválasztja a szolgáltatási szerződések bármiféle nemeitől, a melyek a szerződő felek föltétlen rendelkezését tartalmazzák a szolgálat természete fölött, a 3) és 4) megszünteti a jogalanyiságnak azt az egyenlőségét, mely minden szerződésnek, a felek tartozásainak bármily aránytalansága mellett, lényegét teszi.

A hivatali viszony különben kényszer útján is keletkezhetik, de ha szabad akarat útján jön is létre, a hivatalnokot, az önkormányzatot teljesítő egyest, vagy testületet mindenkor aláveti valamely elüljáróság fensőbb belátása és akaratának s azt az állam végrehajtó működése érdekében keletkező és fennálló uralommá teszi a hivatali viszonyban levők fölött.

A katonai, a bírói, a közigazgatási teendők különbségei módosítják ez uralom enyhébb vagy szigorúbb voltát, az elüljáróságot a hivatali viszony megszüntetése tekintetében az állam fejére, parlamentjére, végrehajtó hatalmára vagy a tisztársak karára ruháztatják: a viszony megmarad az állam végrehajtó működése érdekében fentartott uralomnak.

I. A hivatal közjogi értelme, természete éppen nem mondható oly világosnak, a mint a hivataloknak évezredek óta tartó fennállása után gondolni lehetne.

A rómaiaknál a köztársaság alatt a hivatal rövid tartama, a *rotatio officiorum*, a császárság alatt az imperátor túlhatalma zárta ki a maihoz hasonló hivatali viszony kialakulását, a mi elsöben az egyházkormányzat terén ment végbe.

A papi rend az előfutára a mai hivatalnoki karnak s a hivatali viszonyt az egyházjog szabályozta már akkor, mikor a világi élet terén az még egyáltalán nem volt másként ismeretes, mint akár a nép, akár a fejedelem általi időleges fölruházás a közhatalommal, vagy, mint fejedelmi, úri szolgálat, vagy hűbéri, patrimonialis szerződés, haszonhajtó testetlen jog. Ennek nyoma az angol jogászoknál még ma is megmaradt. E. Mackstone szerint (Comment. II. köt. Kerr-

féle kérd. 1876. 31. 1.) a hivatal, mely köz vagy magán tisztviselés jogában s a hozzá kötött díjak és előnyök élvezésében áll, testetlen birtok.

Az egyházjog azonban még sem fejthette ki a hivatali viszony tartalmát véglegesen, mert a feladat súlypontja, melyet a papi hivatalnak megoldania kell, az isteni tisztelet, a szentségek adminisztrálása, a tanítás és kevésbé a hatóság gyakorlás körül forog. De azért sem, mert az egyház sem menekülhetett a középkorban a magánjogias, patrimonialis törekvések súlyától, a mit legjobban mutat, hogy a hivatalnak közjellegét kifejező officium nevét a beneficium, a jövedelem anyagi, magánjogi neve váltotta föl.

A hivatali viszony a XVI. század óta megerősödő abszolút fejedelemségekben mint a fejedelem magán tisztsége alakul ki, és a németek a római jog révén majd precarium-nak, majd megbízásnak (mandátum), majd munkabér szerződésnek, majd contractus innominatusnak minősítették, míg Gönner a múlt század elején Der Staatsdienst című művében a közhatalom egyoldalú ténye által létesített közjogi viszonyt.

Újabban ismét visszatérnek a németek annak szerződési viszonyként való felfogásához, mióta Seydel, a bajor közjogi író Allgemeine Staatslehre-jében és Laband, Staatsrecht d. Reiches című művében, a hivatali viszonyt az államnak a hivatalnok fölött különös hatalmat adó közjogi szerződéses viszonyt, névszerint Laband a hűbéri viszonyhoz hasonlóknak törekedtek minősíteni.

A hivatali viszonyt ilyen szerződési jellegét csak az támogatja, hogy a kinevezőnek, vagy a választóknak és hivatalnoknak akaratmegegyezése által keletkezik. E szerint a törvényhozó test. választott tagjainak viszonya, az ipar- engedély, mert kérésre adatik, szerződés volna.

A hivatali viszonyt ily jellege ellen nemcsak az szól, hogy sok államban a hivatal elvállalása nem a hivatalnok szabad akaratától függ, mint a megyei hivataloké a régi magyar jogban, vagy az angol megyei és városi, a porosz községi köri hivataloké a jelenben, hanem főként az, hogy a hivatalbéli a közzel szemben ennek fegyelmi hatalma által a köz irányában az alárendeltségnek oly fokára jut, a melyen többé nem tekinthetni oly külön jogalanyt, a minő a szerződő fél mindig, bármily terhes legyen is a kötelme, hanem a köz és a hivatalnoki karok oly részének, a melyeknek alanyi, nem annyira jogi, hanem erkölcsi szabályok által megkötött felfogása, lelkiismerete dönt a hivatalnok jogai, sőt egész hivatali állása fölött. Ez különbözteti meg a hivatali viszonybéli alárendeltség természetét a családtagoknak a családfő irányábani alárendeltségétől. A családfőnek is van hatalma neje, gyermekei fölött, de a családfő nem maga a bírja hatalmának. Ellenben a hivatalt adó köz hatalmának gyakorlása ellen a hivatalbelinek sokszor egyáltalán nem lesznek jogorvoslati s a miniszter vagy a megye közönsége akarata előtt meg kell hajolnia, a mennyiben pedig meghajolni nem akar, még ott is, a hol a kinevezőtől, avagy a választóktól különböző fegyelmi bíróság dönt ilyenkor a hivatalnok kötelesség teljesítése, a hivatalra való alkalmassága, méltó volta fölött, e döntés a dolog természete szerint lényegében nem lehet jogi, hanem méltányossági, a mely viszony pedig lényegére nézve jogi szabályok által meg nem határozható, azt szerződésnek minősíteni nem lehet.

De a hivatali viszonyt szerződésként való minősítése főképen azért

nem elégíti ki, mert nem magyarázza meg a következményeket, melyek e viszonyból származnak.

A hivatali viszonyban rejlő kölcsönös jogok és kötelességek ugyanis függetlenek a viszonyba kerülők akarától; a hivatal céljából, a törvényekből folynak s szerződési határozmányokkal sem nem módosíthatók, sem ki nem egészíthetők, az illetőt egy kiváltságos rendnek, karnak tagjává teszik, társadalmi állást (status) adnak neki. Csak ott, ahol a hivatalnok nem áll fegyelmi hatóság, hanem csak magán és büntetőjogi bíróság alatt, mint az északamerikai államokban, ott lehetne a viszonynak szerződési jellegét vitatni.

De Amerikában ennek az áll ismét ellene, hogy a végrehajtás érdekében teljesítendő szolgálatok a legérzékenyebb törvénybeli határozmányok által vannak biztosítva.

A fegyelmi hatalom hiányát ugyanis Amerikában, mint ezt Goodnow (id. m. II. köt. 78., 80., 88. 1.) erősen hangsúlyozza, az a számos büntető határozmány pótolja, melyek az egyes közigazgatási törvényekhez kapcsolják a végből, hogy azoknak rendelkezéseit a közhivatalnokok megtartsák. Amerikában ily módon a hivatalnokoknak külön – büntető törvénykönyve keletkezik. Szükségtelen kiemelni, hogy e módszer igen tökéletlen és a rossz hivataloskodást megakadályozni nem bírja, mert a kötelességszegés ezerféle lehetőségét a törvényhozó előre nem láthatja.

Nem időzve a fegyelmi hatalom hiányának feltüntetésénél az amerikai rendszerben, későbbre hagyva a német elmélet bővebb bírálatát, mindkettőt a hivatali viszony természetének megvilágítása miatt kellett említeni.

II. A francziák a hivatali viszony két elemét emelik ki, a közhatalom delegációját és a hivatalnoki engedelmességet. Az alap gondolat az, hogy a szuverén nép egyesekre ruházza hatalmának egy részét, de azt bármikor vissza is vonhatja. A közhivatalokba helyezés, a delegálás joga magában foglalja a visszahívás jogát, („En général le droit de nommer aux fonctions administratives, implique celui de révoquer.” Fooz, Droit admin. I. köt. 328. 1. – Ducrocq, Cours de dr. admin. 3. edit. 15., 49. – Batbie Précis 3. edit. 81, 91., 93., 116.) ezt a régi elvet ismétli Hauriou, aki a hivatalnoki viszonyt legutóbb alapos vizsgálat alá vette s abban az államnak s a hivatalnoknak érdekeit kiegyenlíteni törekszik. »A közhatalom delegálása lényegileg visszavonható; ezt az elvet okvetlen föl kell állítani, mert a közhatalom letéteményesei hajlandók azt magántulajdonnak tekinteni. De a hivatal visszavonhatóságát (la précarité de la fonction) a végből fölállítva, hogy az állam szét ne daraboltassék, a hivatalnokoknak a lehető legtöbb biztosítékot kell nyújtani elbocsátásuk ellen.” (Id. m. 333. 1.)

Ennek az alapfelfogásnak a folyománya, hogy a francia közigazgatási jog a hivatalnoki viszonyt nem is öleli föl, abból indulva ki, hogy a közhivatalnokok rendszerint ad nutum elbocsáthatók. (Hauriou, id. m. 691. 1.) A főfontosságú fegyelmi hatalom jogát a közigazgatásjogi munkák nem tárgyalják, mert ily jog a közigazgatási hivatalnokokra – a sereg tisztjei és a tanító személyzetén kívül – nem is létezik.

Még Vivien, a III. Napóleon államcsínyé után magánéletbe vonult nagy tapasztalatú államférfi sem meri a fegyelmi hatalomnak korlátozását a közigazgatási tisztviselők irányában határozottan követelni; pedig a szabadság, a

jog, a méltányosságnak a közigazgatásban nála alig van a francziák közt melegebb szószólója. Felsorolva, hogy a feddés, dorgálás a közbülső főnököket, a felfüggesztés vagy elbocsátás pedig a hivatalnok meghallgatása után a minisztert illeti, ezen sommás elbánással szemben csakis annyit koczkáztat, hogy, „talán megfelelő lenne a közigazgatásban is biztosítékokat teremteni, melyek a főnökök nélkülözhetlen tekintélyének sérelme nélkül, a tévedéseknek és önkénynek elejét vennék.” (Id. m. 258. 1.)

A hivatalnokokat a közigazgatási jog irodalma többnyire csak az államadósságok ügyénél tárgyalja, midőn az államról, mint adósról beszél. Az államadósságokat ugyanis 1) folyó, lebegő és állandóra, (dettes courantes, flottante, fondée) és 2) életjáradékiakra (lette viagère) osztja. Az állam a hivatalnokainak adósa. (Ducrocq, id. m. 470-491. 1.)

Ily helyzetben Hauriou csak a legnagyobb értelmi erőfeszítéssel képes a hivatalnoki viszonyt úgy magyarázni, hogy annak közmezbizási (mandat public), tehát viszonzható, egyszersmind azonban a hivatalnokra jogot adó jellegét elfogadhatóvá tegye. Sőt Hauriou e jogot egyenesen rendi jognak óhajtja. „A hivatalnokoknak bizonyos fokig elmozdíthatlanoknak kell lenniök, a mint mondják, kari, rendi állással kell birniök.” (Posséder, ce qu'on appelle un état. id. m. 333. 1.) A hivatalnokok az alattvalók egy különös rendjét alkotják abban az értelemben, hogy *különös* jogaik és különös kötelességeik vannak. A hivatalnok különleges alattvaló. (Sujets pécial.) Csakhogy a Hauriou két elve összeegyeztethetetlen.

Hasztalan törekszik kimutatni, hogy a francia elmélet a közhivatalt (fonction publique) „dolognak” tekinti, melyre a hivatalnoknak többé-kevésbé precarius birtoklási jogai vannak (id. m. 335. 1.) hogy e dolog tetetlen része (dépendance incorporelle du domaine public) az állam, a megye, a község köztulajdonának, a melynek időleges elfoglalására ezek valamelyike a hivatalnoknak engedélyt adott, (682. 1.) épp úgy, a mint a domaine public többi részein, p. o. a tengerpart, a hajózható folyók és csatornák, vasutakon is bizonyos birtoklási jogok lehetségesek.

Igen helyesen fejti ki Haurion, hogy mivel a hivatal életpályát alkot, (constitue une carrière) annak tulajdoni, igazában életbiztosító jelentősége van (importance domaniale), mert a francia elmélet szerint a katonatisztnak rangfokára (grade), a bírónak székére (siège) a tanárnak cathedrájára (chaire) tulajdoni joga van, sőt a francziát jellemző jogászi szőrszálhasogatást is meg lehetne neki bocsátani, mely szerint a hivatalnak nem a közigazgatással szemben vannak jogai, hanem a hivatalra, azt mint dolgot tekintve s az e dologhoz kapcsolott előnyökre u. m. rang, fizetés, tekintély. (Id. m. 687. 1.)

Mindez a tételes jog szerint a francia hivatalnokoknak azonban csak egy részére áll, azokra, a kiknek valóban rendi, kari állásuk van, a kiknek elbocsátása csak fegyelmi eljárás mellett lehetséges, ilyenek azonban (des fonctionnaires qui ont un état) Haurion szerint is csak 1) a hadsereg tisztjei, 2) a bírák, 3) a felső és középoktatás tanárai, 4) közjegyzők, avoué-k, huissiers-k s a kiknek bár nem jog szerint, de tényleg ezekhez hasonló kari állásuk van, mint a mérnöki karhoz tartozók, a minisztériumok igazgatói és osztályfőnökei. (Id. m. 692-694. 1.) Sőt még a jog szerint „állásban” (état) levők közül is csak a hadsereg tisztjei, a tanárok, a közjegyzők, avoué-k, huissier-ekre áll föltétlenül az elmozdíthatlanság, de nem a bírakra. Mindegyik új kormányforma a nagy forradalom óta

túltette magát a bírói elmozdíthatanságon. „A politikai zivatarok, mondja d'Avenel (La reforme admin. 112. 1.) az állandónak mondott magistraturát (magistrature dite debout), mely a valóságban csak igen gyenge állandóságu, húsz év alatt hatszor teljesen felforgatták.” A mostani köztársaság is 1883-ban a bíróság megtisztítása céljából a 27 főtörvényszék elnökei közül tízzel, bírái közül egyes főtörvényszéknél ezek egyharmadával, másoknál felével, a 362 elsőfokú törvényszék közül 117-nek elnökével elbánt, s elmozdíthatlan állásukból politikai okokból elmozdította.

A francia igazságszolgáltatás, fontos közegeinek, a cantononkint működő (2870) békebírának pedig nincs is állásuk, ad nutum elmozdíthatók s mivel a békebíróságra minden minősítés nélkül bárki kinevezhető, valójában minden párttal változnak, mindegyiknek korteseként működnek. (d'Avenel id. m. 124. 1.) A közigazgatási hivatalnokok nagy serege ellenben az imént említett kivétellel ad nutum elbocsáthatók.

A francia elmélet elveti a hivatali viszony szerződési természetét, a közhatalom egyoldalú tényéré, megbízására vezeti vissza, melylyel az egyes személyre a közhatalom valamelyes részét átszállítja s neki a javak élvezetét, melyek e hatalomkörhöz kapcsolvák, átengedi. A hibája az, hogy a viszonyt egyszerű megbízásnak tekinti, az abban rejlő rendi és fegyelmi elemét nem méltányolja, melyeknek természete, hogy a megbízás csak akkor vonható vissza, ha a hivatalnok erkölcsileg, értelmileg, testileg nem képes vagy tényleg nem teljesíti az elhivatásának okát képező szolgálatot, végül, hogy a viszonyt csak az állam és az egyes hivatalnok közt fennállónak veszi, holott az, a hol a hivatásos, életpályaszerű hivatal kialakul, az állam és a hivatalnoki rend, kar közti viszonyynya is válik.

A míg a francia felfogás a kinevezés jogában az elbocsátás jogát föltétlenül bennrejlőnek, alkotmányos alapelvnek tekinti, mindazok lehetetlen feladatra vállalkoznak, a kik ezzel az elvvel a hivatalnoki kar jogait meg-egyeztetni akarják. Nem egyedül fogalmilag kizáró ellentét forog itt fenn; a nép szuverenitás korlátlansága ütközik össze tartalmilag az egyéni jog szentségével, a föltétlen jogegyenlőség a testületi, a rendi különjoggal. A mint ugyanis a hivatalnokok jogilag biztosított, különleges állásban levőnek elismertetnek, kar, rend lesz belőlük. A bírák, a katonatisztek, a tanárok összességét biztosított állásuknál fogva még a testületi szervezkedést ellenző francia gondolkodás is legalább rendi névvel jelöli meg, a bírákét compagnie-nak, a tisztekét corps-nak, a tanárokét collége-nak, faculté-nak. Vivien azonban a bírói, a tisztii, a tanári karok összes üléseiről szólva, a hol az illető karok új tagjai beigtatnak, siet hozzá tenni, (id. m. 233. 1.) hogy a testületi beigtatások (receptions) merő, jogi hatás nélküli szertartások, melyek végzőinek semmi jogcíme nincs a kinevezett jogosultságának vizsgálatára.

A francia felfogás oly egyoldalúan a közhatalom erejének fentartását tartja szem előtt, hogy p. o. a megyefőnök (préfet) hatalmának nevelése végett, ez a megye összes központi fogalmazó, számvevő és kezelő hivatalnokait a főtitkár és a prefecturái tanácsosokon kívül nemcsak kinevezi és elbocsátja, hanem belátása szerint fizeti is. Ugyanis a megyei közigazgatási költségek címén átalányt kap (fonds d'abonnement), melyből az irodai dologi szükség-

leteken felül a hivatalnokokat is nem törvény megállapította mérték, hanem belátása szerint díjazza. Az ily hivatalnokok természetesen nem az államot, hanem a préfet-t szolgálják, valamint a préfet-k meg csak a kormányt. S mivel törvényes minősítése a katonatisztek tanárok, mérnökök, bírákon kívül, mely utóbbiaké azonban igen alantós, a többi közigazgatási tisztviselőnek nincs, azok nem is igazi hivatalnokok, hanem a régi magyar megyei kitétel szerint, melyet hatósággal fel nem ruházott közegeivel szemben használt, csak „szegődöttek”.

S ha e rendszert, mely a prefet-k és alprefet-k irodáiban működő hivatalnokokon kívül a pénzügyigazgatás több ágában meg van honosítva, oly tudós, mint d'Avenel (La reforme admin. 342. 1.) a közigazgatás többi ágaiban is üdvösen alkalmazhatónak véli s észszerűségét, takarékoságát beigazoltnak látja, mert több préfetnek fizetésén túl e személyi átalányokból még 10- 12,000 frank boni-ja marad, nyilvánvaló, hogy a francziák a hivatali viszony természetének felfogásáig el nem jutottak, mely abban áll, hogy az államhatalom átruházása egyesekre csak akkor veszélytelen, ha ezek azt vagy különös áldozatkészségből mint önkormányzati tisztet, vagy állandósított élethivatásként gyakorolják.

A hazai irodalom a hivatali viszonyt, sajnos, nem dolgozta föl elvi alapokon. A közigazgatásjogi művek a hivatali viszonyok nyers joganyagát nyújtják, a nélkül, hogy a királyi és törvényhatósági hivatal közös alapjait és eltéréseit, mindkettőnek összefüggését az alkalmazmánnyal behatóan tárgyalják. Keleti Ferencz munkája „Az államszolgálat jogi természete” az első kísérlet a viszony felderítésére.

29. §. A hivatali viszony megalapítása.

Mellözve kezdetlegesebb időknek hivatalbetöltési módjait, az államfő vagy a végrehajtóhatalom vezetői részéről való kinevezés s a választás a kormányzottak helyi csoportjai által azok a főbb módok, a melyek útján ma a hivatali viszony megalapíttatik.

A régiebb idők hivatalbetöltési módjai ugyan igen tanulságosak a mai módok helyességének megítélésénél, névszerint arra nézve, mily sokféle ok játszik közbe, hogy bizonyos időben valamely betöltési mód megfelelő legyen. így a bírói hivataloknak pénzen vásárlása Franciaországban tette lehetővé a bíróságok függetlenségét az abszolút monarchiában, a katonatiszti állások vásárlása Angliában óvta meg ennek seregét a nemzettesttől elszakadó, külön érdekű tisztikartól.

Mégis elégséges a betöltési módok jóságának erre a viszonylagosságára utalni s az általános erőket mérlegelni, a melyek az állam fejlettségének mai szakában a betöltési módok alakulásánál közrejátszanak.

- 1) Az első erő, mely a betöltési módok mikénti alakulásában

érvényesül a szuverén hatalom megosztásának időnkint különböző szükségessége.

A végrehajtható alom egyes részeinek átszállítása egyes személyekre, vagyis a hivatal, a tiszt adományozása, mindenekelőtt hatalmi kérdés, az államban érvényesülő erők megosztásának kérdése. A ki tisztet, hivatalt adhat másnak, erőnek, hatalomnak a birtokosa, még akkor is, ha a tiszt, a hivatal csak becsületet, hatalmat nyújt, még inkább, ha létbiztosító jövedelmet is hajt.

Ha az államfő vagy a végrehajtható hatalom adhat hivatalt, hatalmuk nagyban növekszik a polgárokkal szemben, ha viszont ezek akár összességükben, akár helyi csoportosulásaikban ruháztatják egyesekre a végrehajtható hatalom bizonyos részét vagy azt éppen személyesen maguk gyakorolhatják, a közérők aránya egészen megváltozik, mert az erőforrások más személyekben vannak, de egyszerűs mind más helyeken. Ugyanis az államfői, a miniszteri kinevezés az államtest egy helyére rögzíti a végrehajtható hatalmat, míg a helyi csoportok útján való választás számos külön és pedig helyi erőforrást teremt.

Általános alkotmányi tekintetek, az államhatalmak egymáshoz viszonyra egy bizonyos időben erősen latba fog esni arra nézve, vajjon a kinevezés avagy a kormányzottak útjani választás kívánatos-e? mert választás és kinevezés az állam elemei közt a szuverén hatalomnak egészen más megosztását vonja maga után és így az alkotmánynak, az államhatalmaknak módosulását is.

Habár az állam egységéből mint fennebb kifejtetett (I. köt. 487. 1.) a kinevezés következik s a tisztviselőválasztás az egésznek a részek javára tett engedményként állhat csak meg, a hivataladományozásban rejlő hatalom megosztására való törekvés e viszonynak természetes alakulatát teljesen megfordítja. A hatalommegosztási erő, mely a hivatalok betöltésénél közrehat, azonban túlmege a közigazgatás életén s alkotmányra tartozik, ezért elég itt csak említeni.

2) A második erő, mely a hivatal betöltési módjának megalapításánál erősen dolgozik: a nemzet s az egyesek vágya, hogy a végrehajtás közegei az eléjük tűzött célznak mentől jobban megbírijanak felelni. Ki a legalkalmasb e vágy kielégítésére? ki a legalkalmasb a köztisztviselők kiszemelésére?

3) A harmadik erő a közfunkciók változhatlan természetében

rejlük, a melynélfogva azok szabályozottak vagy diszkrétzionáriusok, parancsoló vagy csak gonдозó természetűek.

4) A negyedik és pedig a leghatalmasabb erő a hivatali viszony miképeni megalapításánál a hivatalnak társadalmi alapja, nevezetesen életpályái minősége. A mint a hivatal kenyéradó életpályává lesz, ha nem is kivétel nélkül, a szabad választás háttérbe szorul, mert bizonytalan életpályára selejtes emberek vállalkoznak. A hivatalnak életpályái minősége annyira döntő, hogy a többi erők hatását ellensúlyozni bírja s az életfogytiglani kinevezést általánossá teszi.

I. A mi a kiszemelésre való alkalmasságot illeti, az országos kormány nem azért alkalmasabb a hivatalnokok kiszemelésére, mintha a kormányzottaknál föltétlenül okosabb vagy éppen csalahatatlan lenne. Viszonylag nagyobb alkalmassága abban rejlik, hogy egyrészt nagyobb körből választhatja ki a kinevezendőt, másrészt oda helyezteti az egyes hivatalnokot, a hol legnagyobb rá a szükség s feladatának legjobban megfelelhet. Az országos kormány ugyanis jobban tájékozhatja magát az összes egyének iránt, a kik egy-egy hivatalra alkalmasak, mint a kormányzottaknak helyi, vidéki csoportjai, az egyes községek, megyék lakosai. Ha a községek, a megyék épp oly sok egyén közül választhatnának, mint az országos kormány, választásaik nem lennének rosszabbak, mint a kormánykinevezései; de a polgárok községi, megyei tagozatai rendszerint csak saját község- és vidékbeliek iránt tájékozthatatok, más hely-, bélieket nem kedvelnek, továbbá egyes helyeken igen aránytalanul lehetnek elosztva a különböző közfeladatokhoz szükséges egyének, ezért silányabb a közhivataloknak választás útján betöltése.

Az országos kormány az állam minden részének szükségleteit ismervén, a megüresedett hivatalokra az ország bármely részéből veheti, áthelyezheti a hivatalnokokat. A választás másként mint helyi csoportok útján a helybeli hivatalokra nem képzelhető; ki gondolja lehetségesnek, hogy minden hivatalnok az állam összes polgárai által választassék? Nyilvánvaló azonban, hogy egy hely, egy vidék polgárait az ország távoleső helyein működő hivatalnok iránt kellőleg tájékoztatni nem lehet és azok a hivatalnoki erőknek oly kombinatív felhasználására értelmileg sem alkalmasak, mint az egész közigazgatást áttekinteni bíró országos kormány.

Az egyes, még a hazafias választók is végül nem érzik annyira a rossz választás következményeit, mint az országos kor-

mány a rossz kinevezését. Az egyes választó életében a választás egy mellékesemény, az országos kormány életének ellenben egyik különös célja, melynek helytelen megoldása tönkreteszi kormányzói sikerét, államférfiúi hírét. Az egyes választót az erkölcsi felelősségnek nagyon kis hányada terheli a rossz választásért, a kormányt annak egész súlya; utóbbit az egész ország közvéleménye ellenőrzi, az előbbi választói közreműködéséért majdnem ellenőrizhetetlen. Ha pedig az állam egyes vidékeinek polgáraiban állambontó, avagy társadalomellenes törekvések élnek, a kormányzottak általi választás végkép ki van zárva.

II. A funkciók szabályzott vagy diskreczionárius természete szerint a hivatalbetöltés egészen más szempont alá esik.

A diskreczionárius hatalmat gyakorló tisztviselő esetről-esetre a törvényhozó működését viszi; az ilyen hatalmú hivatalok betöltése a törvényhozó hatalomban való részvétnek egy neme, ezért hasonló szempontból tekintetik, mint a polgároknak a törvényhozó test alakítására adott szavazati jog s a betöltésnél a kormányzottak bizalma a fő.

Míg a törvényekkel szabályozott funkciójú hivatalok betöltésénél a bizalom háttérbe szorul s a betöltés csak a törvények ismeretére, alkalmazási képességére, szilárd jellemre néz, mert magát a funkció lényegét a törvények már változtatlanul meghatározták.

Az a körülmény, hogy a végzendő funkció a kormányzottaknak egyéni és egyező, közös érdeke előmozdítására avagy ellentétes érdekeik kiegyenlítésére, közös érdekeik fölött álló, sőt azokat korlátozó nemzeti érdek érvényesítésére, tehát parancsolásra, az ellenkezők megfékezésére van-e hivatva? – újra más szempontból alakítja a betöltési módozatokat.

Egy-egy hely vagy vidék kormányzottainak merőben egyenlő, közös érdekei gondozására épp oly természetes a hivatalok választás útján való betöltése, a mily kockázatotott lenne főképpen pártatlanságot, erélyt, bátorságot kívánó bírói, rendőri, katonai tisztségekre.

III. Ha a hivataloskodás életpályává lesz, a választás útján való betöltés szükségképen igen háttérbe szorul vagy ha nem, csak a köznek jelentékeny kárával tartható fenn.

A hivatalt életpályává, a társadalmi és állami életnek bonyolult volta s a vele járó munkafelosztás terjedése teszi. A közhivatal bonyolult viszonyok méltatását, irányzását, lebonyolítását kívánja; az általános papság, az általános katonáskodás, az általános bírás-

kodás és igazgatás lehetetlenné válik a vezető funkciók tekintetében, s ezekre különös szakképzettség, az illető összes erőinek a köz rendelkezésére bocsátása válik szükségessé.

A gazdasági élet törvényei kívánják, hogy a szakképzettség megszerzésének költségei, a leggazdagabbak kivételével, megtérüljenek, ezt pedig csak életfogytig tartó hivatal ígéri biztosan. Oly sok gazdag embere ugyanis nincs egy társadalomnak sem, hogy benne elég szakképzett s ingyen szolgáló ember akadjon, de különösen, hogy összes erőit, minden idejét a köz szolgálatára szentelje, már pedig a végrehajtás számos funkciója megkívánja, hogy a ki azok végzésére vállalkozik, kizárólag ennek éljen.

A felső osztálytól hasztalan várnák ezt, a középosztálynál pedig a vagyoni mód is hiányzik s elég ha mindkettő a végrehajtás egy részének önkormányzati kezelését elbírná látni. Így támad az osztályoknak vagyoniilag kevésbé megáldott, az alsó osztálynak pedig értelmileg különösen kiváló tagjaiban a törekvés a köznek tett szolgálataikért gazdasági ellenszolgáltatást nyerni, a hivataloskodást megélhetés, létbiztosító kereset forrásává tenni, a mely törekvés és érdek a társadalom egy részét a hivatalnokok rendjévé, karává egyesíti.

A külön közhivatalnoki kar képződése a társadalomnak munkamegosztási törvényén alapszik; a hivatalnoki kar az emberi munka egy különös nemét végzi. A mint a társadalom nagyszámú tagjai a hivatal után kenyérkereset céljából járnak, a választás természet-szerűleg háttérbe szorul. Ugyanis a kormányzottak részéről a választásban a főérdek, hogy általa egyéni nézeteiket bizalmukat kifejezzék, céljaikat előmozdítsák; a választók tömegeinél egyéni szempontjuk, felfogásuk, bizalmuk érvényesítése erősebb, mint a végrehajtás egységes nemzeti célja. Ebből folyik, hogy ott is, a hol nem a közjával ellenkező érdekek érvényesítéséről van szó, hanem valódi nemzeti célokról, az egyéni vélemény árnyalatok a kiviteli módokatokra nézve, a bizalom fokozatai a közhivatalnokok iránt, oda vezetnek, hogy a választások mentül sűrűbben ismételtessenek, hogy a kormányzók a kormányzottak köréből újjal felváltassanak, a parancsolókból engedelmeskedők legyenek, a tisztségek körforgása bekövetkezzék.

A mi a kormányzottakra a tisztviselő választást különösen kívánatosá teszi, nem az, hogy a végrehajtó hatalom átruházása okét illesse, hogy e jog a nemzet tagjainak széleskörű rétegei közt

megosztassék, hanem hogy az által a szellemre, a melyben választottjuk nyert hatalmát gyakorolni fogja, döntőleg befolyjanak. E befolyást törvény által szabályzott funkciók tekintetében sem kicsinyelhetni, hisz a kifejezett állami akaratnak, a törvénynek esetről-esetre való alkalmazása nagyon különböző szellemű értelmezéssel, sokféle szellemben történhetik. A törvénnyel nem szabályzott funkciókkal való felruházásnál pedig egészen a választottnak erkölcsi és értelmi jellemétől függ, minő szellemben fogja a reá ruházott hatalmat kezelni.

Ha tehát a választások a célból, hogy a hivatalbéliek életpályája biztosíttassék s ők a választások esélyeitől megszabaduljanak, élethossziglan történének, ki lenne zárva, hogy a kormányzottak változó felfogásukat és bizalmukat a választott tisztviselő irányában érvényesítsék, mert ekkor a választott választóitól életfogytáig függetlenítve van.

Az életfogytiglani választás csak azon az áron tartathatnék fenn, hogy a választások sűrűbb időközönként ismételtetnek ugyan s minden köztisztviselő új választás alá esik, de a meg nem választottak létfenntartása nyugdíj által biztosíttatik. A választásnak ily módozat melletti fentartása oly pénzbeli áldozatot jelent azonban a közre, a melyet az jól el nem viselhet.

Ha pedig ily létbiztosítás nélkül alkalmaztatik a választás, a tisztviselő a köz iránti hűtlenségre, hivataloskodásának tartama alatti jogtalan vagyonszerzésre s legenyhébb esetben a különös felelősség alatt nem álló egyes választók iránti kedvezésre csábíttatik.

Előmozdítja a kinevezés rendszerét az a körülmény is, hogy a hivatali pályán levők érdekét vagyon- és rangbéli előmenetelre, inkább kibírja elégíteni, mint a választás, mert ily előmenetelre több kilátást nyújt.

Ugyanis a tisztviselők választása a hivatalnoki kar tömegére nézve csak a kormányzottak helyi testületei, megyék, községek útján gondolható.

A végrehajtó hatalom vezetőjét vagy vezetőit, mint a köztársaság elnökét, a minisztereket a kormányzottak összessége is választhatja, akár úgy, hogy e hivatalnokok kiszemelése végett külön e célra elektorokat választ, akár úgy, hogy az állam törvényhozó képviselői ruháztatnak föl a végrehajtó hatalom vezetőinek, elnöknek, minisztereknek kiszemelésével.

Mennyire czélszerű az állam ezen legfőbb hivatalainak ily

módon való betöltése, az alkotmánytanban tárgyalatott; lehetősége mindenestre kétségenkívül áll.

De már a hivatalnoki kar zömének olyatén választása, hogy minden egyes hivatalnokot az összes polgárok szavazata helyezzen be hivatalába, a legképtelenebb ideológia követelménye lehetne csak, a mely nem tekintve a végtelen erőpazarlást, sem a választó tájékoztatlanságát a személyek képességei, a hivatalok követelményeire nézve, a választásban rejlő hatalomnak áldozná fel a nemzet céljait.

Ha azonban a választás helyi testületenkint és csak az illető terület közigazgatási szerveire nézve történik, az a hivatalnokok előmenetele szempontjából nem lesz kedvező, mert az egyes helyi testületek által betölthető állások száma csekély, az üresedések egyenlőtlenül oszlanak meg időre nézve s a később választottakat meg nem érdemlett mellőzésnek teszik ki. De egyenlőtlen és a tehetséges hivatalnokra keserítő lesz a megosztás a tehetségek különböző szakmai tekintetében is, és az illetők tehetségének megfelelő hivatalok hiányában egyesek csakis az előmenetel miatt választatnak meg egészen más tehetséget kívánó hivatalokra.

Ellenben az országos kormány kinevezési hatalma az ország egész területére, nagyszámú hivatalnoki karra vonatkozik és a hivatalnokok érdeke az előmenetelben találkozik a végrehajtási szervezetnek azzal a követelményével, hogy minden hivatalra az oda legjobban illő ember alkalmaztassék s a hivatalnokok a tárgyilagos szükség szerint helyezettnek el az ország legkülönbözőbb vidékein.

A hivatali viszony megalapításának, a hivatalok betöltésének módját ezek szerint egyes konkrét államban a közhatalom megosztásának, a hivatalok betöltésére való képességnek, a hivatali funkciók természetének, a hivatali viszony életpályái jellegének egymást részint kiegészítő, részint ellensúlyozó erői döntenek el s mindannyinak helyes mérlegelése, nem pedig valamelyikének egyoldalú túlsúlyra juttatása szülheti a hivatali viszony megalapításának helyes módját.

30. §. A hivatali viszonyból folyó kötelességek, különösen az engedelmisség.

I. A hivatali viszonynál fogva az egyes hivatalnok állami működést lévén hivatva kifejezni, az állam célja által e részben megkívánt viselkedés szabályai kötelezik a hivatalnokot s szülik a viszonyból eredő kötelességeket.

A hivatalnokok bármily különböző feladatúak legyenek, kötelességeiknek tartalma 1) az illető szolgálat végzésében, 2) a hűségese, 3) az állásuknak megfelelő tisztességes viseletben, 4) az engedelmisségben fog állani.

Ezen kötelességek közül a három első önként értetődő, az engedelmisség kötelessége ellenben igen bonyolult.

Az engedelmisség kötelessége az által válik ilyenné, mert izámos személy áll hivatali viszonyban, a kiknek szolgálata, tevékenysége egybe kell, hogy vágjon, szóval össze kell működniök, mivel a hivatali viszonyban állók összeműködése nélkül lehetetlen az állami cselekvés egysége, folytonossága, sikeressége.

A végrehajtó hatalom kezelésére hivatott személyek közt az összeműködést biztosítják ugyan bizonyos szervezeti intézmények, így először a hatósági fokozat, a hatóságok hierarchiája, alá és fölé rendelése, melynélfogva a legfőbb hatóság az alatta állók intézkedéseit megváltoztathatja s az alsó hatóságok vagy a hol külön fogantatosító közegek léteznek (csendőör, pénzügyör, erdőör) ezek a legfőbb hatóság határozatait fogantatosítani tartoznak.

Az összeműködést biztosítják a magatartási szabályok, a melyek a különböző feladatú hatóságokat (katonai, polgári, belügyi, pénzügyi) egymás segítségére, kiegészítésére utalják, biztosítja az egyenlő feladatú és egymás mellé rendelt hatóságok összeműködésének hasonlókép szabályban meghatározott rendje avagy az egyik hatóságnak föltétlen rendelkező hatalma a többivel.

Az összeműködésnek ezek a szervezeti, alá- és mellé rendelési elvei és szabályai azonban a végrehajtásnak szilárd vázához tartoznak, tárgyilagos intézmények és tárgyilagos jogszabályok útján irányozzák és korlátozzák az egyes hivatal bélieket.

Az állami végrehajtás természete azonban, mely folytonos mozgást, a felmerülő esetek szerint változó alkalmazkodást kíván, ily szervezeti berendezésekkel, tárgyilagos holt szabályokkal nem

mindenütt éri be s megkívánja, hogy élő emberek egyéni felfogásuk szerint irányítsák akár egyes hivatalbéliek összeműködését, akár az egyes hivatalnoknak teendőjét.

A hivatalbélieknek egymás iránti engedelmissége, a mennyiben az a hatóságok fokozatából, a különböző feladatú hatóságoknak egymást támogató egymás mellé és alárendeléséből folyik, kevés nehézséget okoz és formális, külső ismertető jelekkel körülírható, így p. o. hogy az alsó hatóság a felsőnek intézkedését, melylyel az övét megváltoztatta, a mennyiben annak foganatosítására hivatott, érdemleges bírálat tárgyává nem teheti s csakis külső törvényszerűségét vizsgálhatja és csak saját közreműködésére nézve lehet önálló rendelkezése; hasonlóképen áll a viszony egymás mellé rendelt hatóságok megkereséseire nézve.

Ellenben a hivatalbéliek személyes vezetése egészen más tekintetek alá esik.

A mit személyes vezetés alatt értenek, nem egyéb, mint kormányzás és pedig a kormányzásnak fegyelmező mozzanata, a mely elvont tárgyilagossal szabályokkal körül nem írható.

Ha ez a vezető, fegyelmező hatalom ugyanazt a szervet illeti, a mely egyszersmind az intézésnek is legfőbb fokozata, p. o. a miniszter végső fokon döntő hatóság valamely ügyben s egyszersmind fegyelmi felelőse az alsó hatóságbeli hivatalnoknak, sőt rendeletalkotó hatalmánál fogva a törvény korlátai között törvényhozója is, a hivatalnok engedelmissége bonyolulttá válik.

Ez esetben ugyanis az egyes hivatalnok szemben áll *előljárójával mint szabályalkotóval, mint intéző főhatósággal, végül mint vezetőjével, fegyelmi főnökével.*

A hivatalnokok viszonya a rendeletalkotó hatalommal szemben a szerint lesz különböző, a mint a hivatalnok jogszolgáltatásra, avagy más állami feladat megvalósítására hivatott.

A jogszolgáltató hivatalnokok engedelmissége a rendeletalkotó hatalom irányában a törvény által korlátozott lesz, a mennyiben a jog a törvényeknek rendeletek által meg nem rontható, magasabb erőt tulajdonít s mivel a bíróságok éppen a jog alkalmazására hivatvák, a rendeleteknek csak akkor tartoznak engedelmeskedni, ha ezek a törvényekkel nem ellenkeznek. Ellenben a jogtól különböző állami feladat megoldására hivatott hivatalnokok és hatóságok a rendeletalkotó szervek kihirdetett rendeleteit végrehajtani tartoznak, a jog megvalósítása legfőbb fokon a törvényező hatalmat, alsó-

fokon a rendes és közigazgatási bíróságokat illetvén, a melyek a törvénytelen rendeletek alapján létrejött tényeket vagy egyenesen megtorolják vagy a rendelet kívánta jogi hatályukat elismerni nem fogják.

Csak kivételképen lehetnek a jogrendnek olyan érdekei, a melyek megóvása miatt a nem jogszolgáltató hivatalnokok is felmentetnek a rendeletalkotó hatalom rendeletei iránt való engedelmisség alól, minők p. o. nálunk a meg nem szavazott adók és újonczokra vonatkozó rendeletek.

Az intéző főhatóság határozatai előtt a bírói, úgymint a közigazgatási alsóbb hatóságok meghajolni tartoznak; se az alsóbíróság a curia, se az alsó közigazgatási fok a legfőbb közigazgatási hatóság határozatától az engedelmisséget meg nem tagadhatja s saját felfogását csakis annyiban érvényesítheti, a mennyiben ily főhatósági határozat foganatosításában résztvenni hivatva van, de itt is csak saját foganatosító ténykedésének mikéntjére nézve.

II. Nem ily egyszerű az engedelmisség kötelessége a vezető, a fegyelmező előljárással szemben. A vezető, a fegyelmező előljárással működése egyrészt felügyeletből áll, másrészt hatalmat foglal magában, a melylyel a vezető a vezetése alatt állónak teendőire nézve utasításokat ad, őt hivatali szolgálata teljesítésére sarkalja, kényszeríti, sőt a szolgálatból kizárja, ha működése a szolgálat célját kockáztatná vagy éppen lerontaná.

Ez a vezető hatalom, a mennyiben tudomást iparkodik szerezni a hivatalbéli szolgálatáról, *függetli* hatalomnak, a mennyiben őket szolgálatuknak bizonyos módtoni teljesítésére kényszeríteni akarja avagy annak megakadályozására esetleg megszüntetésére vonatkozik *fegyelmi*, illetőleg *szolgálati* hatalomnak nevezetük s különböző irányokban kifolyása a végrehajtás szervező hatalmának.

Célja elérése végett az alá rendeltre 1) ügyel a felügyelet különböző eszközeivel, 2) utasítások által részint felvilágosítja köteleikről, részint lehetőségessé teszi nekik azok teljesítését, 3) kényszereszközöket, u. n. fegyelmi büntetéseket alkalmaz ellenük, hogy kötelességeik teljesítésére bírja, 4) végül az illető közcél szolgálata érdekében vagy, mint röviden mondani szokás, a szolgálat érdekében felfüggeszti, rendelkezési állapotba vagy áthelyezi, avagy a szolgálatból végleg kirekeszti őket.

A hivatali viszonyban levők e szerint felebbvalójuknak, ha azt a személyes vezetés is illeti, rendeletalkotó hatalmán, funk-

cióinak hierarchikus fokozatú felsőbbségén kívül, alá lehetnek rendelve, 1) a mennyiben neki hivatalukra nézve mindennemű felvilágosítással tartoznak, 2) akár egyes esetre, akár hasonló esetekre vonatkozó utasításukat tudomásul venni, 3) fegyelmi büntetéseiket viselni, 4) felfüggesztő, rendelkezési, nyugalmi állapotba vagy más állomásra helyező, szolgálatból elbocsátó szervezési rendelkezéseiket túrni tartoznak.

A hivatalbélinek a hivatali viszonyból származó alárendeltsége s ebben rejlő engedelmissége csakis az előjárónak utasításaival szemben szülni elvi nehézségeket.

A felügyeleti, a fegyelmi, a szervezési rendelkező hatalom ellenben csak mértékére, de nem elvére nézve lehet kétséges, mert az állami végrehajtás vagy fenn nem állhatna, vagy csak egészen hiányosan működhetnék, ha szervezetében ily eszközökkel működő személyes vezetők nem lennének.

Ilyen élő személyek által való vezetés nélkül még a bíróságokat alkotó hivatalnokok sem lehetnek el szolgálati kötelességeiknek idő-, hely- és mennyiségbeli: ügyviteli oldalára nézve, jölehet annak érdemben, tartalmi oldala minden kívülről jövő befolyást kizár. Akár elnöki, akár testületi, de élő személyektől eredő vezetésnek a bíró is alá kell, hogy vesse magát a jogszolgáltatás körül oly teendők végzésben, a melyek csak másokkal együtt teljesíthetők, vagyis a bíró is engedelmisséggel tartozik felébb valójának (elnök, bírói testület) működése egyik oldalára, bármily független legyen bírói meggyőződése, ítélkező teendője tekintetében.

A bíró is alá van vetve felügyeletnek, alá a felfüggesztésnek, nyugalomba helyezés, kisebb-nagyobb fegyelmi megtorlásnak, sőt hivatalvesztésnek, szóval a szervező hatalomnak.

De az utasítási jog vele szemben soha sem terjed működése érdembeli, tartalmi oldalára, csakis annak külső, kezelési részére, bíró társaival, a felekkel való együttműködésének módozataira.

Miért? Először mert a jogszolgáltatás megbízhatósága, alaposága érdekében nélkülözhetlennek tárta tik, hogy minden jogvita lehetőleg több egymástól független bírói fokozatban tárgyalassék, már pedig ha a felsőbb fok az alsóbbat a jogvita érdemében utasíthatná, ezáltal megszűnne a fokozatok többsége. Az egyes jogvita vonatkozó különös, a hasonló esetekre vonatkozó általános utasítás ugyanis lényegileg a hatósági fokozatok megszüntetését és az alsó hatóság hatáskörébe eső vitának a felsőhöz vonását jelentené.

Ha a felsőbb bíróság nem adhat érdembeli utasítást, természetesen még kevésbé teheti azt a felügyeleti hatalmat gyakorló kormány, mert ez a bírói hatósági szervezeten kívül áll és beavatkozása a bíróságok rendjének felforgatása lenne.

Másodszor a jog szentsége csak úgy óvható meg legteljesebben, ha azt egyedül a tárgyilagossági jog szabályai és a függetlenül ítélező bíróságok, minden külbefolyástól ment lelkiismerete védi. Már pedig a kormánynak felügyeleti, fegyelmi hatalma, a melyből fogólag ilyen utasításokat adhatna, külső, nem bírói hatalom, melyet cselekvésében nemcsak jogi tekintetek vezetnek.

III. Más a viszony a közigazgatási szervek utasítására nézve. Ezeknek ugyanis hatásköre, ennek fokozata nincs föltétlen törvényes szabályokkal, vagy éppen alaptörvényekkel körül bástyázva, minélfogva az ügyek elvonása az alsóbb foktól és a felsőbb fokhoz vonása – lényegileg ez történik az utasítások által – sokak, főleg a gyakorlat emberei előtt nem látszik lehetetlennek. Másodszor a közigazgatási szervezetben a legfőbb közigazgatási hatóságot, az az egyes közigazgatási intézkedésekre nézve, rendszerint ugyanaz az állami szerv gyakorolja, a mely az alsó hatóság tagjai fölött a felügyeleti, fegyelmi, szervezeti hatalmat bírja, minélfogva ennek beavatkozása az alsó hatóságok intéző hatalmába nem tűnik föl természetellenesnek, ha – bár helytelenül – a közigazgatási alsó hatóságok a kormányzati és közig. hatalmat gyakorló legfőbb szervnek (ministerium, megyei közönség) önállóság nélküli, egyszerű segédeiként tekintenek. Továbbá a közigazgatási működés célját, módját, eszközeit, hatalma nagyságát meghatározó törvények és rendeletek nem a végből alkottatnak, hogy a jog szentsége biztosítottassék, hanem hogy más emberi feladatok, más, nem jogi sikerek eléressenek. Az elsődleges cél a közigazgatás legnagyobb részében valamely nem jogi eredmény. (Út, jó pénz, harczkészség.) A jog csak a keretet vonja meg, a melyben az eredmény elérhető, sőt vannak a közigazgatásnak vidékei, a hol a jog által elérendőnek ismert eredmény létrehozásában a közigazgatás csak az általános magán és büntetőjogi szabályok által van megkötve, tulajdonképi közigazgatási működésére nézve pedig teljesen alanyi belátására van hagyva a tekintetben, mit kíván a közczél. Végül magunk is elismertük fennebb, hogy az egyes közigazgatási tisztviselő a kormányrendeletek fölött bírálatra nem lehetett hivatott, mint a bíróságok.

Mindezen körülményekből azt a következtetést vonták, és a

legtöbb állam gyakorlatában ma is vonják, hogy a közigazgatási tisztviselő főlebbvalója utasításai iránt föltétlen engedelmességgel tartozik.

A közigazgatási tisztviselő amúgy is a rendeletek szerint tartozik eljárni, fegyelmileg a kormánynak (megyének) van alárendelve, szervezetileg ki van téve az áthelyezésnek, a rendelkezési állapotba helyezésnek. A szabályok által meg nem határozott, belátástól függő teendőkre, így okoskodnak, a kormány, (megye) véleményét helyesebbnek kell tartani, mint az alantas hatóságokét, ezek közt megint p. o. az alispánénak több súlyt kell tulajdonítani, mint a főszolgabírónak, a felsőbb hatóságok tekintélyének megóvása miatt is. Hogy ne kelljen hát az alsóbb hatóságnak, közegeknek a felsőbbnek utasításai iránt föltétlen engedelmességgel viseltetni?

Csak az utasítási hatalom által nyer – így okoskodnak – a közigazgatás életet, mert a rendeletek csak oly holt szabályok, mint a törvények. A kormány fegyelmi, szervezeti eszközei csak utólag hatnak. Egyedül az utasítás adás joga által hathat az előjáró hatalom, a felsőbb hatóság megelőzőleg s veheti elejét mindazon bajoknak, a melyek a közt, az egyeseket az egyes közegek képtelensége, rosszakarata következtében fenyvegitik.

A közigazgatási közegeknek föltétlen engedelmessége nélkül a kormány utasításai irányában, mondják, a kormány nem vállalhatja el a felelősséget a közigazgatás meneteért. Különösen ottan áll ez, a hol a különböző közegeknek oly összeműködése szükséges valamely közigazgatási eredmény létrehozására, a minő a honvédelem terén a hadsereg vagy akár egy hadtest különböző tagozatai között természetes.

Eredményként pedig azt a következtetést vonják, hogy a közigazgatási tisztviselő első sorban felebbvalója (kormány, megye) s csak másodsorban tartozik az alkotmány és törvények iránt engedelmességgel s ennek megfelelőleg a közigazgatási tisztviselő felébbvalójának, törvénnyel, rendeletekkel ellenkező utasításait is teljesíteni tartozik, mert különben a hivatali kötelesség megtagadása bűncselekményét, mindenesetre súlyos fegyelmi vétséget követ el.

E következtetés meg nem állhat, mert előzményei hibásak.

IV. Ugyanis a közigazgatás hatósági fokozatai s hatáskörei, ha nem is oly föltétlenek, mint a bíróiak, a közigazgatási működés eredményességére szintoly lényegesek. A közigazgatási munkafelosztás nevezetes részben rajtuk alapszik; felforgatásuk utasítások

csak a közigazgatás szervezeti zavarát okozhatja, erkölcsileg pedig az egyes hivatalnok felelősségérzetét, önálló gondolkozó és elhatározó erejét csökkenti. Az alsóbb hatóságok fegyelmi alárendelése, a kormányznak (megyéének) s azok intéző, határozó hatáskörének egy főhatóság aláhelyezése, teljesen különböző okokon alapszik.

A fegyelmi és intéző funkciók útja, célja lényegesen különböző, s a fegyelmi hatóság nem veheti át az intézőnek funkcióit. A törvények a közigazgatási hatóságok igen nagy részét nem felebbvalójuk segédének, hanem teljesen önálló funkcióra hivatottnak tekintik. Az e törvényekben az eljáró alsó hatóságoknak is szóló parancsok és tilalmak határozzák meg e funkciók tartalmát, formáit, sőt a törvények, rendszerint csak a legalsóbb közegek funkcióinak szabályozásával foglalkoznak. Egy alsófokú anyakönyvvezető, rendőr, iparhatóság funkciói jogilag épp oly szabályozottak, mint akármely ítélő bírőé. Ha tehát az alsó hatóságok vagy akár egyszerű közegek hatásköre, abbani teendője tárgyilag, törvények vagy törvényes rendeletek által szabályozott, az illetőket hatáskörüktől utasításokkal megfosztani, nekik, oly funkciót köteleességüké tenni, a mely felfogásuk szerint a törvénnyel ellenkezik, az illető hatóságoknak vagy közegeknek az állami akarat önálló szervei közül való kitörlése és más szervek egyszerű segédeivé lefokozása.

Az érv erre nézve az, hogy a konkrét esetben nem lehet tudni, az utasítást adó vagy az utasított szerv fogja-e föl helyesen a törvényt, a rendeletet s ily kétség esetében a felsőbb hatóság vélekedésének kell irányadónak lennie. Ámde a mai jogban már el van ismervé, (lásd e részben a vitánfölüli jogtételt a németeknél Stengel, Wörterb. I. köt. Behördenorganisation. – Hübler, Die Org. d. Verwalt. in Preussen. 44. 1.) hogy az alsó hatóságok hatáskörét, a felső hatóság sem változtathatja meg s azok teendőjét magához nem ragadhatja. Áll ez nemcsak a bírói, önkormányzati, hanem a hivatalnokokból szervezett hatóságok hatáskörére nézve is. Ha azonban az ügy intézésére nézve egyes esetben kötelező utasítást adhatna a főhatóság, ezzel lényegileg ugyanazt az eredményt érhetné. Jogerős utasítás adási jog, és önálló hatáskör kizárják egymást.

De sőt, a hol a közigazgatás funkciója lényegében szabályozatlan és szabályozhatlan, a közhivatalnok engedelmességének föl-sőbbsege iránt ott is van negatív határa, mert ott sem teheti magát túl funkciójában az általános büntetőtörvény tilalmain. Ezenkívül pedig a diszkréczió hatáskörben is vannak feladatok, a melyekben

az alsó hatóság határozatát feltétlen erejűnek, konkrét esetekre való utasításokkal meg nem köthetőnek, sőt néha véglegesnek ismerik a törvényhozások. Adóbecslő, újonczozó, államvizsgálati bizottságok egyes határozataikra nézve épp oly kevésbé utasíthatók, habár működésük nagyban alanyi belátás, diszkréziótól függ, mint akár a bíróságok. A mennyiben ugyanis az éppen a cél, hogy oly szervek végezzenek működést, a melyek különös szakértelem vagy helyi ismeretek fölött rendelkeznek, ezeknek saját, önálló meggyőződését valamely fölérendelt hatóság utasításaival konkrét esetben elnyomni, egyező lenne azzal, mintha a bíróságoknak adnának utasítást.

De továbbá kevés olyan közigazgatási feladat van, a melyre nézve a közigazgatási akarat annyira összpontosítható, hogy azt egy főhatóság előzetes utasítások és utólagos jóváhagyásokkal elláthatná s a működő összes szerveket önállóság nélküli segédeké tehetné.

Hibás az a föltétlen bizonyosságúnak odaállított tétel is, hogy a felsőbb hatóságnak, illetőleg a kormánynak kelljen a közigazgatásban mindenért jogilag és erkölcsileg felelni. Mert a felelősségnek az egész közigazgatásért néhány miniszterre, avagy számos emberből álló önkormányzati testre (törvh. bizottság) való hárítása, megfosztja az egyes polgárokat szabadságuk oly lényeges biztosítékától, a minőt a közfunkciót végző hivatalnokoknak magánjogi és büntetőjogi feleletre vonása a rendes bíróságok előtt nyújt. Megfosztja annál fogva, mert a minisztereknek egyesek által való ily perbedézését alkotmányos szempontokból csak a parlamentnek lehet megadni, az pedig számtalan oknál fogva nem lesz alkalmas egyesek jogainak védelmére. Egyesek jogainak védelmét a miniszterek vagy önkormányzati bizottságok büntetőjogi és magánjogi feleletre vonásától vámi, teljesen illuzórius. Viszont az utasítás szerint eljáró egyes hivatalnoknak feleletre vonása lehetetlen lesz, ha az utasítás jogilag kötelezi, mert a mire a jog kötelez, azért a jog nem büntethet, hátrányban nem részesíthet.

V. A felebbvalónak utasításaival szemben miként alakul hát a közigazgatási hivatalnok engedelmissége?

Ez attól függ első sorban vajjon van-e az alárendeltnek jogilag meghatározott hatásköre? Ha az alárendelt hatáskör nélküli segéd, felebbvalója iránt föltétlen engedelmisséggel tartozik úgy a célszerűség, mint a jogosság szempontjából, a büntetőtörvény

tilalmát kivéve, mely alól a felebbvaló iránti engedelmisség sem menti fel a legegyszerűbb segédet sem. Bármily magas, fontos ténykedésekre hivatott legyen a segéd, p. o. diplomáciai képviselő a miniszter államtitkára, a főispán, a mennyiben önálló törvényes hatáskörük nincs, s működésük felebbvalójuk bizalmán alapszik, a büntetőtörvény korlátozásán kívül, épp oly föltétlen engedelmisséggel tartoznak, mint bármely fogalmazó, segédhivatali tiszt. Ellenben a hol az alárendeltnek önálló, saját hatásköre, nem merő munkaköre van, a hol valamely jogszabály az alárendeltnek teendőjét meghatározta, ott az utasítás fegyelmi eszköz csak az alantasnak tájékoztatására, figyelmeztetés kötelességeinek mentől jobb teljesítésére, a nélkül, hogy az alantast intéző hatalmának mikénti gyakorlására jogilag kötelezné, ha tőle hatáskörébe nem tartozó, akár az általános büntető és magánjogi, akár a különös közigazgatás törvényekkel ellenkező tény (intézkedés, határozat) megtételét követeli.

A fegyelmi, a vezető hatalom s a belőlök folyó utasításadás joga alsóbbrendű hatalom, mint a törvényhozó vagy a rendeletalkotó, ha tehát az utasítás, a mely csak a fegyelmi hatalom nyilvánulása az előbbieket mellett, a kihirdetett törvények és rendeletekkel ellenkezőt parancsol, a hivatalnok a magasabb hatalomnak: a törvény és rendeletnek s nem az alsóbbnak, az utasításnak tartozik engedelmeskedni.

Ebből folyólag az önálló hatáskörű hatóság vagy hivatalban működő köztisztviselő megtagadhatja az engedelmisséget, 1) ha az utasítás nem a megfelelő formában, 2) nem az illetékes felébbvalótól adatik, 3) ha az alantas közegetől ennek hatáskörébe nem tartozó, sőt a büntetőtörvénybe ütköző, vagy 4) abba ugyan tartozó cselekményt kíván, de a mely az utasítás kívánta módon és formában nem lehet hivatalos tény és az alattvalót hatóság elleni ellenállásra jogosítaná, végül 5) ha az utasítás az alsó hatóság gyakorlójától, a midőn sem a jogtétel értelme, sem adott esetben alkalmazhatósága nem kétséges, a fennálló jogtétellel ellenkező ténykedést kíván vagyis röviden, ha az utasítás a törvények és szabályok világos szavaival ellenkezik.

A felebbvaló jogosultságát az utasításhoz s a benne rejlő parancs formáját okvetlen meg kell az alantasnak vizsgálhatnia, mert ily formai jogosultság hiányában az alantas bárkitől s bárminő parancs teljesítésére felhivathatnék.

Az utasított saját hatáskörének vizsgálata nélkül azért nem járhat el, mert hatáskörén kívül csak magánszemély minősége illeti s mint ilyen a büntető törvénybe ütközhetnék oly cselekvényével, melyet hatáskörében teljes joggal véghezvihetne. (Javak lefoglalása, elővezetés.)

A jog a közigazgatási tények egy részét határozott formák és eszközökhöz köti, a melyeknek mellőzése a lényegében megengedett hatósági tényt jogellenessé tesz, a büntető törvény megtorlását vonják maguk után s az alattvalónak a hatósági személy elleni aktív ellenállását jogossá változtatják. (Éjjeli házkutatás.) A felsőbb hatóság iránti engedelmisségnek a büntetőtörvény általi korlátoztatása annyira világos, hogy az utasítás szerint cselekvőt bűnrészessé teszi, ha annak ellene nem áll; még a hadseregben is köteles a rendes körülmények között szoros engedelmisséggel tartozó alantas felelősének büntettes cselekményét, p. o. a vezér árulását, bármely felelősnek magánboszúból eredő élet elleni bűntényét, ha abban hivatalosan részességre utasítatik is, megakadályozni.

De eltekintve az utasítás szerint tett intézkedésnek ezen büntetőjogi következményeitől, melyek az alantásra hárulhatnak, ez az engedelmisséget megtagadhatja, valahányszor a törvények és szabályok világos szavaival ellenkező intézkedésre utasítatik.

Engedetlensége azonban természetesen csak akkor lesz igazolt s annak fegyelmi következményeitől csak akkor szabadulhat, ha fegyelmi hatósága is elismeri, hogy az alkalmazandó jogtétel, melylyel ellenkező volt az utasítás, kétségtelen. Az alantas hatóságot, sőt az egyszerű közrendőrt bizonyos fokú bírálati joggal a tekintetben, hogy a felsőbb hatóság tőle törvényes (a fennebbi 1.) 2.) 3.) 4.) alatti pontok) tények véghezvitelét avagy a felsőbb hatóság tényében törvényes közreműködést kíván-e? minden jogrendszer felruházta. Ezen felruházás ratiójának általánosítása csak a külön hatáskörű alantas hatóságnak felhatalmazása arra, hogy a hatáskörébe eső, szabályozott teendőkre nézve a szabályok világos szavaival ellenkező utasítást mellőzhessen és teendőit a jog világos szabályai szerint végezhesse. Azonban az alantas közigazgatási közeget az ily bírálatot saját veszélyére teszi és engedetlensége csak akkor lesz igazolt, ha fegyelmi hatósága is elismeri, hogy a kérdéses esetben a törvény világos szavaival ellenkezőt kívánt tőle az utasítás.

A közigazgatási hatóságok felelősük utasítási hatalma alól

ezáltal nem szabadulnak. Mert a hol a jogszabály értelme, egyes esetben alkalmazhatósága kétséges, ott a közigazgatási hatóságok működésének gyorsasága érdekében, az együttműködés szükségessége miatt, a mely nálok sokkal parancsolóbb mint a bíróságoknál, az alantas hatóságok felsőbbségök utasításait követni tartoznak.

Föllehet vetni ezen megoldás ellen, hogy az a körülmény, világos-e valamely jogszabály vagy kétes, egyéni felfogástól függvén, a hivatali köteleltséget ily ingatag alapra nem lehet fektetni s az alsó hatóságot a felsőbbnek nem lehet bírójává tenni.

Ámde az is nem kevésbé egyéni felfogástól függhet, tartozik-e valami a hatóság hatáskörébe, a büntetőtörvény tilt-e valamely hatósági cselekményt? A hatásköri összeütközések elintézésai, az alattvalók felmentése a hatóság elleni erőszak büntette alól a hatóságok jogbeli tévedései miatt, eléggé bizonyítják ezt. A hatáskör vizsgálására, az utasításnak a büntető törvénynyel ellenkező volta iránti bírálatra jogot adnak az államok az alantas hatóságnak, sőt az egyszerű foganatosító közegek is.

A cél ugyan nem az alsó hatóságnak bírálati joga a felsőbb hatóság utasítása fölött, habár hallgatag benne foglaltatik, hanem az alsó hatóság hatáskörének, s abban a teendői, köteleltségei fölötti határozás bizonyos fokú önállóságának megóvása.

A közigazgatási szervezetben a különböző egymás mellé vagy egymás alá rendelt hatóságoknak, közegeknek ily önállóságát nem lehet mellőzni s a közigazgatási szervezet egysége érdekében nem lehet minden hatóságot egyetlen ember, egyetlen testület akaratának, alávetni. Az egység fentartása érdekében, hacsak az egység logikai fogalma vétetik irányadónak, a tények ellenben, a melyek fölött az egységnek uralkodnia kell, mellőztetnek, nem lenne elég az állami feladatok legfőbb vezetőit, 8-10 minisztert a maga feladatkörében ily döntő akaratúvá tenni. Mert az egyes miniszterek is ellentétbe jöhetnek egymással, s a közigazgatási működés egysége ebben a gondolatmenetben csak úgy lenne biztosítható, ha egyetlen miniszter vagy a miniszteri tanács tétetnék az összes feladat körökben határozóvá.

Az alantas hatóságot engedelmisségi köteleltségének ily megszorítása nem teszi a felsőnek bírójává, hisz vonakodása az utasítást követni, nem dönti el ennek törvénytelenségét, mert ez vagy közigazgatási peres, vagy fegyelmi utón nyer megoldást. Abban pedig, hogy az alantas hatóság köteleltségeit illetőleg felsőbbségével ellenkező

nézet van, nem rejlik egyéb, minthogy az állam két orgánuma között vita támad, mert az alsó hatóság is a maga hatáskörében épp úgy az állam, mint felsőbbsege. S a mint a felsőbb hatóság megszűnik a közíg, intézkedések törvényességének bírāja lenni, mihelyt önálló közíg, bíróság létesíttetik, a mint a hivatalos kötelesség helyes teljesítésének eldöntése a vezető felsőbb hatóságról tőle különböző fegyelmi hatóságra száll, a felső és alsó hatóság az utasításokat illetőleg, a mennyiben ezeknek a jogszabályok világos szavaival való ellenkezése kerül szóba, egymás mellé rendelt hatóságokká válnak.

A felsőbb hatóság utasításának idevonatkozólag az alsóra csak tekintélye, de jogi kötelező ereje nem lehet. Az utasítás erejének ily megszorítása nem teszi azt czéltalanná. A felsőbb hatóság természetes tekintélyénél fogva eléggé hat az, mint intés, figyelmeztetés, biztosítja az alsó szerv kellő megfontolását. A felsőbbség utasítási hatalma rendszerint csak a diskreczionárius ügyekben s a különböző értelmet, a különböző alkalmazást megengedő szabályok végrehajtásában feltétlen az alantas közíg, hatóságokkal szemben, mert kivételképen itt is utasítástól menten járhat el bizonyos ügyekben az alsóhatóság.

A közigazgatási hatóságot gyakorló személyeknek engedelmisségi kötelességére vonatkozó elvnek helyes keresztülvitele a közigazgatás részletes szervezetében különböző módon, különböző eszközökkel történhetik.

A tételes törvényhozások az önálló hatóságot gyakorló, de az egyszerű fogantató szerveknek engedelmisségi kötelességét is felsőbbségük iránt tényleg megszorították.

A büntetőtörvényeket mindenütt az engedelmisségi kötelesség korlátainak ismerik el.

De ezen túl a felsőbbség utasítása a közjogi és magánjogi törvényekben is akadályra talál különösen önkormányzati jellegű közigazgatási alsó hatóságokkal szemben, sőt az egyszerű fogantató szervekre is (rendőrök, fogházi személyzet,) föltétlenül meg van szorítva az utasítás joga, cselekményeik bizonyos formai kellékeire nézve.

Ily mérséklő hatása van a hatáskörök szoros körvonalozásának, a mi által lehetetlenné tétetik a felsőbb hatóságra, hogy az ügyeket utasítás alakjában az alsó hatóságtól elvonja és magához ragadja. Még inkább megszorítja a felsőbbség utasításai irányában

az engedelmisséget, ha a közigazgatási feladatoknak mikénti megoldása részletes törvények és rendeletekkel szabályozva van.

Az engedelmisségi kötelességnek helyes határok közé szorítására főfontosságú a fegyelmi hatalom gyakorlása módjának és a fegyelmi hatóságnak megfelelő rendezése. Ez a jogos ok nélkül engedetlen és okvetetlenkedő hivatalnokot kötelessége teljesítésére szoríthatja, tőle esetleg a közigazgatási szervezetet megtisztíthatja.

Az engedelmisségi kötelesség mérséklésének módja a hivatalnok joga, hogy rendelkezési vagy nyugalmi állapotba helyezését kérhesse, ha jogi meggyőződésével ellenkezőt követet tőle felsőbbé, sőt magasabb polczokon p. o. a követ, az államtitkár akkor is, ha az államra czélszerűtlennek, veszélyesnek tartja az utasításban kívánt cselekményt.

Az engedelmisség kötelességének ily minősített, határolt mértéke mellett okvetlen kell azonban a kormányzati szervezetben erőnek lenni, a melylyel a jogosulatlan engedetlenségből eredő veszélyeknek eleje vétessék s ez erő a vezető felsőbbség hatalmában rejlik, hogy a követelt cselekményt az illető helyett, a kinek hatáskörébe tartozott volna, más által tétesse meg.

Az engedelmisségnek a felebbvaló iránt oly megszorítása, a hogy az fennebb kifejtett, és a törvény iránti engedelmisségnek a fellebbvaló iránti személyes engedelmisség elé tétele, tagadhatatlanul rejt magában veszélyeket, de a főnök, az előljáró iránti föltétlen engedelmisség még nagyobbakat.

A föltétlen engedelmisséghez szokás megfosztja az egyes hivatalnokot a kezdeményező bátorságtól, az önálló ítélettől, a mi nélkül pedig jó közigazgatás nem lehetséges. Az egyes polgár pedig a felelősségnek a kevés számú miniszterre vagy önkormányzati gyűlések tagjaira háritása által, megfosztatik jogainak attól a garantiájától, melyet az eljáró hivatalnok elleni egyenes kereseti jog nyújt.

A veszély ellen, mely a hivatalnoknak adott önállósággal jár, elég biztosítékot nyújt, hogy a hivatásszerű hivatalnok a könnyelmű engedetlenség által létbiztosító társadalmi állását kockáztatja.

A hol a hivataloskodás ingyen, ex officio nobili történik, ilyen, az egyéni érdek nyújtotta biztosíték természetesen hiányzik, s azt szervezeti, rendelkező eszközökkel kell pótolni.

A közhivatalnak az újkori alkotmányokba beillő alakja: a közhivatal, mint rendes és jogi önállóságú életpálya a németeknél fejlődött ki legteljesebben,

így nem csoda, ha a tudomány is a németeknél tette leginkább vizsgálódása tárgyává.

A németek a XIX. század elejéig híjjával voltak az alkotmányos életnek, ennél fogva legalább a hivatalnokok állásának oly meghatározására kellett törekedniök, a mely biztosítékot nyújtson a parlamentek által nem korlátolt kormány önkénykedése ellen. Mert a korlátlan monarchiának is kényelmesebb volt az önkénynek burkolt gyakorlása olyképen, hogy kihirdetett törvényei, rendeletei megfelelték az igazságosságnak, az egész javának, tényleg azonban, a hivatalnokoknak adott utasításai által, azokkal ellenkezőleg cselekedett.

A hivatalnokok fölebbvalóik iránti engedelmességének törvényes határok közé szorítása a német népek nyilvánvaló érdeke volt. A hivatalnoki kartól, melybe századokon át magas, nagyrészt egyetemi képzettségű tagok vétettek csak be s a mely ezáltal természetes erkölcsi és értelmi súlyt nyert, a németeknél bizonyos fokig ugyanazon szolgálatot várták, mint a melyet más népeknek a helyi önkormányzati testek tettek. A németeket helyes érzés vezette; értelmes, becsületes, törvénytisztelő, nem szolgál, hanem csak törvényes engedelmességre köteles hivatalnoki karban az alkotmányos szabadságnak időleges pótlékát látták s mintegy megsejtették, hogy az a teljes alkotmányos szabadságnak is nélkülözhetlen része.

Már a XIX. század első tizedeiben Gönner (Der Staatsdienst), Heffter (Über die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener), Bülow (Die Behörden in Staat und Gemeinde), Perthes (Der Staatsdienst) a hivatali viszonyt a maga egészében vizsgálat tárgyává teszik s kidomborítják annak életpályái jellegét, jogi szabályozás által biztosítandó önállóságát úgy a kormány, mint a törvényhozási pártok irányában.

A XIX. század második fele a szokás, a gyakorlaton kívül tételes törvényekkel biztosítja a hivatalnok önállóságát s engedelmességüknek jogilag korlátolt voltát.

Különösen kiemelkednek e tekintetben a porosz, valamint a német birodalmi törvényhozások; az első az a közhivatalnokok elmozdíthatlanságát különböző rendszabályokkal támogatja, a másik kimondja a birodalmi hivatalnokokról szóló 1873-iki kir. törvény 10. §-ában mint fölvet, hogy a hivatalnoknak hivatalát az alkotmány és törvények szerint kell ellátnia, a 13. §-ban pedig, hogy minden hivatalnok felel hivatalos tényeinek törvényességéért. A porosz jog szerint a kormány általános irányával ellenkező irányú hivatalnok sem fosztható meg hivatalától, csak rendelkezési vagy ideiglenes nyugalmi állapotba helyezhető. A birodalmi hivatalnokjog szerint pedig, melylyel a büntető és magánjogi törvények összhangban vannak, a 10. és 13. §-oknak megfelelőleg a hivatalnok nem menekül a felelősség alól, mint a mi jogunk szerint, ha felsőbbségének parancsára, utasítására cselekedett.

A német törvényhozások ekként a közigazgatási hivatalnokok állását lényegileg hasonlóná teszik a bírákéval s különbség a függőségre nézve a dolog természete szerint köztük csak ott van, a hol önálló hatáskör nélküli segéd-személyekről, vagy általában oly diskreczionális, technikai teendőkről van szó, melyekben minden jogi elem hiányzik.

A német hivatalnoki jog tételes törvényi és szokási szabályokkal való-

sította meg a nagy elvet, hogy a hivatalnoknak törvény iránti engedelmissége megelőzi a felsőbbsege iránti személyes engedelmisséget.

Igaz, a törvény iránti engedelmisség mértékére nézve a tudomány és gyakorlatban nincs teljes megegyezés. Perthes (Der Staatsdienst. 126. 1.) Loening (Verw. recht 122. 1.) Meyer (Deutsch. Staatsrecht 3. Aufl. 427. 1.) mennek e részben legtovább. Laband (Staatsr. d. deutsch. Reichs. 422-428. 1.) ellenben az utasítás örvényességét nem érti annak egész tartalmára, hanem csak formájára s hogy az utasító felsőbbségnek és az utasítottnak hatáskörébe tartozzék. Sarwey (Allgem. Verwalt. r. 38. 1.) ugyan az alárendelt hivatalnokot előljárójának utasítása által jogilag épp oly kötelezettnek jelenti ki, mint a törvény által, másrészt (104. 1.) a törvénytelen utasításokat és intézkedéseket jogerő nélkülinek tartja. Mivel mégis az engedelmisség megtagadása miatt ily esetben a hivatalnok állását veszíthetné, ez vezetett a hivatalnok élethossziglani jogának elismerésére s ezért gondoskodtak a német törvények arról, hogy az eltávolítás csak törvényes előfeltételek fennforgása esetén, szabályozott eljárás alapján következhesek be s a hivatalnok biztosított jogát állásához egyenesen alkotmánybiztosítékként kezelik különösen a német középállamok.

Az egyik legkiválóbb német közigazgatási írónak, Sarwey-nek fenti ellenmondásteljes magyarázatánál következetesebb, csakhogy igen mesterkéltnél, hibás okoskodással a Mayer Ottóé. (Deutsch, verw. r. II. köt. 234-241. 1.) a ki az engedelmisséget ahhoz köti 1) hogy az előljárótól származzék az utasítás, előljáró pedig az, a kinek hatásköre van, de nem keresi, vajjon az utasítottnak is van-e hatásköre; 2) nem tartozik továbbá engedelmisséggel a hivatalnok, ha olyasmire kap előljáróságától utasítást, a mi egyáltalán hivatalos teendő nem lehet, tehát p. o. bűncselekmény véghezvitelére; 3) a hivatalos engedelmisség az utasítással vagy mint a németek hívják a szolgálati parancscsal szemben korlátra talál a hivatalnok jogában: az utasítási, a szolgálati parancsot (Dienstbefehl) de nem azt, a mi benne parancsoltatik, vizsgálat alá venni, mert a hivatalnok két előljárótól is kaphat parancsot, okvetlen meg kell tehát a két parancsot bírálnia s a melyiknek erősebb a joga, annak parancsát fogja teljesíteni. Az utasítás ugyanis először a cselekvési kötelességet határozza meg a hivatalnok részére, ettől különbözik az, a mit hivatali kötelességénél fogva cselekednie kell, ezen bírálat által tehát a hivatalnok nem a fölött dönt, törvényes-e, a mit az utasítás értelmében tennie kell, hanem csak azt, kinek van joga részére hivatali kötelességét megszabni.

Erre következik azonban Mayer magyarázatának mesterkéltsége, melylyel azt akarja kikerülni, hogy a hivatalnokot általában jogosítottnak ismerje el az utasításban megjelölt tény törvényességének megállapítására.

Ugyanis Mayer O. szerint erősebb jog a hivatali kötelesség mibenlétének, tartalmának megállapítására nemcsak két különböző előljáróságot illetet, hanem az egyes hivatalnoknak is lehet ily joga a hivatali kötelesség meghatározására, az egyes hivatalnok úgyszólván önmagának előljárója. (Er ist sich sozusagen seine eigene Dienstbehörde.) Ilyen a bíró. De hasonló joga van hivatalos kötelessége tartalmának meghatározása körül a tudomány művelésére alkalmazott tanárnak, az önkormányzatot gyakorló személyeknek. De más közigazgatási tisztviselőket is megilleti a jog, hogy ténykedésüknek, melyre utasítottak,

törvényességét legalább a forma szempontjából megbírálják, p. o. az elfogatási teljesítő rendőr, a börtönigazgató a hozzáutalt fegyenczek beutalásának, a bírósági végrehajtó a végrehajtási végzésnek szabályossága tekintetében.

Ez okoskodás mesterkéltége nyilvánvaló; az önelöljáróság elképzelhetetlen fogalom. A mit mondani akar és mond is, nem egyéb, mint hogy az ilyen hivatalnokoknak a részben, ténykedések mennyiben felel meg a törvénynek, nincs előljárójuk, illetőleg egyébkénti előljárójuknak nem kötelesek utasítását e pontra nézve követni, illetőleg, ha követik, ki vannak téve a hivatalnoki törvény 13. §-a határozmányából eredhető magán- és büntetőjogi következményeknek, mely szerint minden hivatalnok felelős tényei törvényességéért.

A német elmélet és gyakorlatnak ez eltérései a hivatalnoki engedelmesség korlátoltsága terjedelmére, nem döntenek meg az elvet, hogy a hivatalnok elsöben is a törvénynek s csak azután tartozik előljárójának engedelmeskedni. Mindenesetre jelzik a hivatali viszony nemes kialakulását, a hivatalnok törvényes önállóságát szemben a francia rendszerrel. Ennek még oly élénk jogérzetü képviselője is, mint Vivien (Études admin. I. köt. 75. 1.) ugyan szóokol az ellen, hogy az előljáró törvényvel ellenkező parancsait az alárendeltek követni tartozzanak, mert ekkor a közigazgatási személyzetből praetorianus hadsereg válnék a kormány kezében, mely azt a polgárok jogainak elpusztítására használná, mindazáltal a csak fegyelmi eljárás útján elmozdíthatóságot a közigazgatási hivatalok nagy zömétől megtagadja. „Igaz, így szól a föltétlen elmozdítás joga szenvedélyvel vagy könnyelműséggel gyakorolható, de egy igazságtalanul elmozdított hivatalnok érdeke és a közszolgálat érdeke között habozni nem lehet.” (U. o. 262. 1.)

A németek az életpályát képző hivataloknál a hivatali viszonyt úgy bírták megalkotni, hogy annak mindkét elemét, u. m. 1) a közszolgálat követelményeit, azaz a sikeres közigazgatást biztosították, egyúttal azonban 2) a hivataloskodásból jogi önállósággal bíró, tisztelt életpályát, külön társadalmi kart létesítettek, melynek tagjait nem föltétlen, hanem csak törvényes engedelmesség köti előljáróságához. Az angol és amerikai hivatalnok is ugyan csak törvényes engedelmességre kötele fölebbvalóival szemben, de a sikeres közigazgatás s a mitől az nagy részben függ: a hivatalnok sorsa nincsenek biztosítva. (L. Goodnow, id. m. II. köt. 62-68. 1.)

Hazai irodalmunk a hivatali viszonyt nem vette beható vizsgálat alá, annak tulajdonképi természetét, társadalmi kihatását nem méltatta jelentősége szerint. Közigazgatásjogi irodalmunk a hivatalnokokra vonatkozó tételes anyag bizonyos külső rendezésével beéri. Kautz Politikájában (381-398. 1. 3. kiad.) nem törekszik elvi tisztázásra s a hivatalnak általános alkotmányos jelentőségével foglalkozik. Kuncz Ignác Nemzetállamában (306-339. 1. 2. kiad.) elvi megállapítást kísért meg, eredeti felfogást is tanúsít, de ez inkább ötletessége, mint átgondoltsága, következetessége által kelt érdeket s a mint az államot általában, úgy a hivatalt is csak végső ethikai céljában szemlélve, arra az eredményre jut, hogy az „állam és ennek hivatalnoka egy személyes ethikai egységgé lesz, a hivatalnoknak mint ilyennek, az államától különböző jogalanyisága nincs,” (309. 1.) mert „az államban s ennek közjogi szervezetében csak egyetlen alany van, t. i. az állam”. (310. 1.) Ily alapfelfogás mellett azonban megmagyarázandó, kifej-

tendő lett volna, mint lehet és kinek lehet a hivatalnok, ha jogalanyisága nincs, magán- és büntetőjogilag felelős, a mit K. is (317. 1.) elismer; annyi minden-
 esetre bizonyos, hogy ez elméletnek, a tényleges valóságban jogi és lélektani
 külön alanyokból álló állam életére, mi hasznát sem vehetni. Csak erkölcsi,
 lelkiismereti tanítás természetével bír az, mely az államban levőknek (állam,
 kormány, egyes hivatalnok, egyes kormányzott) gazdasági, jogi ellentéire mi
 felvilágosítást sem nyújt.

Grünwald Bélának gyakorlatilag nagyhatású, izgató iratai (Közigazgatásunk
 és a magyar nemzetiség. – Közigazgatásunk és a szabadság. – A felvidék. –
 Kossuth és a megye. – Régi Magyarország.) az önkormányzat elvét az egész
 közigazgatásból száműzni s ezt teljesen hivatalnokivá tenni törekedtek. A hivatali
 viszonyt azonban nem elemzik, hanem mint kész, kifejelett, a hivatalnok
 mechanikus engedelmességét jelentő intézményt universal gyógyszernek tekintik,
 mely úgy az állam nemzeti jellegét, mint általános emberi feladatait (biztosság,
 gazdasági jólét, értelmiség stb.) egyedül lenne képes biztosítani.

Az egyetlen, komoly kísérletet a hivatali viszony tisztázására Kelet
 Ferencz tette. Műve „Az államszolgálat jogi természete” 1883. 448. 1. nagy
 buzgalomról, a hazai és külföldi törvényhozások ismeretéről tanúskodik, elvi
 tisztázásig azonban nem bír eljutni, mert a hivatali viszonyt nem magában,
 hanem a közigazgatási szervezet és működés egyéb részeivel összekapcsolva,
 illetőleg fölcserélve tárgyalja.

31. §. A hivatali fegyelem.

a) *A fegyelem fogalma.*

A fegyelem, illetőleg fegyelmezés az állam szempontjából,
 először a végrehajtó hatalom törekvése a végrehajtás körül hivatali
 viszonyban levő egyeseket avagy testületeket azon szolgálat vég-
 zésére bími, a mely miatt a hivatali viszonyba jutottak. A meny-
 nyiben pedig törekvése az illetők testi, értelmi, erkölcsi képességei
 miatt sikertelen, a fegyelem, illetőleg fegyelmezés másodsor a
 végrehajtóhatalomnak az a szervezel i rendszabálya, a melylyel
 a közszolgálatra nem alkalmas elemeket a végrehajtó szervezet
 köréből eltávolítja.

A fegyelemtartás a szervező hatalom állandó folyásaként jelent-
 kezik, az államnak objektív irányú működése a közszolgálat bizto-
 sítására a hivatali viszonyban levők kötelességszerű működése által.

A mennyiben a végrehajtó hatalomnak sikerül a végrehajtás
 körüli szolgálatra a szükséges testi, értelmi, erkölcsi képességeket
 a hivatalbéliekben biztosítani, előáll a fegyelem, ellenben a tehet-
 ségek hiánya, u. m. testi gyengeség, betegség, értelmi vagy erkölcsi

tökéletlenség felbontja a fegyelmet, mert ha ezek előfordulnak, a szolgálat lehetetlenné válik.

A fegyelem a hivatalnok szempontjából a főlegbvaló irányában mindazon képességek bírását s mindazon kötelességek teljesítését jelenti, a mely kötelességek a hivatali viszonyból általában s az illető hivatalnoknak különös hivatali viszonyából a tételes jog s a hivatal természete szerint folynak s a mely képességek a hivatalban megkívántatnak. A fegyelmet zavarja, a fegyelmi hibába esik mindaz, a ki a hivatala által kívánt testi, értelmi, erkölcsi képesség híjával van, vagy képességét hivatalában kifejteni nem akarja.

A fegyelmi hiba kevésbbé áll cselekvésből, hanem a hivatali kötelesség teljesítésére való képtelenségből, avagy annak mulasztásából. A kisebb fegyelmi hibáknál ugyan a cselekvés is előfordulhat, de azért itt sem az egyes tény, hanem az a világosság, a melyet a hivatalnok egész jellemére, képességére vet, szolgál mérlegelésére alapul.

A hivatalnok cselekvéseiből, avagy a büntetőtörvény sújtotta mulasztásaiból ugyanis egyenes jogsérelmek keletkeznek, míg a fegyelmi hibák jogsérelem nélkül is beállhatnak oly mulasztások, oly hiányok által, a melyek, a szolgálatra alkalmatlannak mutatják.

Természetesen ez az alkalmatlanság még inkább ki fog tűnni a hivatalnok jogsértő tényeiből s ezért követi a büntetőjogi megtorlást vagy ipso jure vagy a büntető Ítélet következtében a hivatali viszony megszűnése, de a szolgálati képtelenség konstatálása erkölcsi okokból ezért nem illeti egyedül a jogsérelem alapján ítélő bírót, hanem a fegyelmi hatóságot is és a kit a büntetőbíróóság hivatalvesztésre nem ítelt is bizonyos delictuma miatt, attól fegyelmi hatósága foszthatja meg a delictumban rejlő erkölcsi képtelenség miatt.

Mert a fegyelmezés célja nem jogvédelem és megtorlás, hanem a közigazgatási szervezet működtetése, az éhez szükséges szolgálat biztosítása a hivatalban levők mindennemű hiányai ellen.

b) A fegyelmi eszközök.

A fegyelmi eszközök háromfélék.

Először vannak azok, a melyek az egyes hivatalbéliek által veszélyeztetett szolgálat biztosítására céloznak a nélkül, hogy az illetőre joghátrányt hárítanának. Ide tartoznak 1) az utasítások, a melyek által a felebbvaló a kellő szolgálat mikénti teljesítése iránt

a hivatalnokot útbaigazítja, nekik kötelességeik teljesítését, teendőiket részletesen megmagyarázza. 2) A rendelkezési állapotba helyezés és az áthelyezés, az első, a midőn a különben kifogástalan hivatalnok eddigi hivatalában bármi okból nem szolgálhat s máshová nem helyezhető, a második, a midőn csak egy bizonyos helyen vált alkalmazatlanná. 3) Az illető ténynek a vonakodó hivatalnok helyett más általi végeztetése. 4) Nyugdíjazás testi vagy értelmi képtelenség okából. 5) A felfüggesztés, vagyis a hivatali viszonynak időleg megszüntetése abból a célból, hogy a végleges megszűnésig, a közszolgálat a felfüggesztett hivatalnok ellen biztosíttassék.

Ha ugyanis a föltevés, a melyből a felfüggesztési rendszabály kiindult, alaptalannak bizonyul, s a hivatali viszony helyreáll, a felfüggesztés a hivatalnokra hátránnyal nem jár.

Másodszor a fegyelmi eszközök az illetőkre ugyan hátrányt szülnek, de céljuk nem megy túl lélektani nyomáson, a mely a hivatalnok becsületérzését s gazdasági érzékenységét akarja ébreszteni, hogy szolgálatát kellőleg teljesítse.

Ily eszközök az intés, feddés, dorgálás, a bírságok. Utóbbiak vagy arra czéloznak, hogy a hivatalbéli jövőben általában megfelelő magatartást kövessen, vagy pedig valamely rögtön véghezviendő cselekmény megtételére bírassék.

Mindezen eszközök a rossz miatt, mely bennük a hivatalbélire rejlik, fegyelmi, különösen rendbüntetéseknek nevezetnek s a javító fegyelmezéshez tartoznak. Ide tartoznak még a fokozatos előléptetés elvesztése, áthelyezés a javadalom bizonyos részének megvonásával, stb.

Harmadszor a fegyelmi eszközök célja lehet a hivatali viszony teljes megszüntetése, a hivatalvesztés a végből, hogy a közszolgálat az abban működni képtelen elemektől megszabadíttassék. A hivatalvesztés fegyelmi kimondása, a tisztító fegyelmezés közvetve az illetőnek becsületét s a mennyiben a hivatal életpálya is, egész társadalmi létét támadván meg, továbbá mivel a szolgálati viszony magánjogi bírálatát kizárja, leginkább vesz föl büntető színezetet. Hogy azonban ez is büntető jelleg nélkül szükkölködik, legjobban bizonyítja az értelmi vagy testi hiányok miatti hivatalvesztés, továbbá az önkormányzati testek feloszlatása, végül hogy az erkölcsi képtelenség miatti hivatalvesztés rendszerint csak következménye büntető bírósági elítélésnek, vagy a hol büntető ítélet hiányában következik isbe, az nem hivatalbélinek gonosz szándékát,

vétkes mulasztását akarja sújtani, hanem a szükséges erkölcsi minősültség hiányát állapítja meg, így a csőd, a pazarlás miatt gondnokság alatt jutottnál, az eladósodottnál, a mellékfoglalkozást üzönél, a hivatali szabadság nélkül elhagyónál, a hivatali titkot büntetőjogi sérelem nélkül megszegőnél. A büntetőjogi előzmény nélkül beállott hivatalvesztés nem érinti az illetőnek polgári és emberi jogait, sőt újabb hivatali alkalmaztatásból sem zár ki, mint a büntetőjogi alapon bekövetkező hivatalvesztés.

c) A fegyelmezés módja.

A hivatali viszony az állam végrehajtó hatalma s annak egyes közege közt állván fenn, a fegyelem eszközeit csak a végrehajtó hatalom alkalmazhatja vagy legalább is ez indíthatja meg alkalmazásba vételüket.

Az egyes polgár kívül áll a hivatali viszonyon, de ha a fegyelemellenes szolgálat jogaiban sérti, nyitva áll előtte a törvény rendes útja. Ha pedig a fegyelemellenes magaviselet érdekeire hátrányos, a végrehajtó hatalomhoz fordulhat és tőle a fegyelmi eszközök alkalmazását kérheti.

A fegyelmi eszközök alkalmazásának az a része, a mely a hivatalbélire roszat nem hárít, a kormányzat rendes útján történik. Ellenben a már büntetések magukban foglaló eszközök alkalmazása súlyosságuk mértéke szerint s a mennyiben a hivatal életpályává lesz, bírói formák mellett s bírói fórumok közbejöttével történik.

Mert ha az állam külön élethivatásnak ismeri el az állam végrehajtó hatalma körébeni működést, arra csak különös értelmi és erkölcsi minőségű polgárait bocsátja, tőlük különös odaadást, az állam illető céljával, a melynek részében működni hivatvák, teljes azonosulást kíván, lehetetlen a fegyelmezést egyedül a szolgálati érdeknek a felebbvaló alanyi belátása szerint alakuló követelményeihez képest kezelni.

A hivataloskodás, ennek életpályául való elismerésével, a felebbvaló iránti vak engedelmességű szolgálatból, az állam célja, alkotmánya és törvényei által körülírt szolgálattá, felemelő hivatássá lesz. Az ily hivatásúak a társadalomnak külön karává válnak a köz nyújtotta anyagi javadalmazással, külön testületi érzéssel, mely közös hivatásuk egyenlő kötelességeiből s közös létalapjuk egyenlő érdekéből táplálkozik, a közönséges polgárinál fokozottabb becsü-

lettel azon okból, mivel tagjai a köznek nagyobb odaadásra kötelezettek.

Ez a testületi érzés, szellem egyrészt a hivatalbéliek pályájának, életállásának védője kifelé, másrészt nyomást gyakorol befelé a kar tagjaira, hogy a kar becsületét, méltóságát, a mely a karnak az állam céljai megvalósításában föltételezett különös odaadásán sarkal, hivatásellenes magatartásukkal se a hivataloskodásban, se azonkívül ne kockáztassék.

A fegyelmező hatalomnak számolnia kell a hivatalnoki kar testületi érdekével, és mérsékelnie kell hatalmának kizárólag a szolgálati érdek szerint való gyakorlását az egyes hivatalnokkal szemben. Kimélet a kar becsülete iránt és méltányosság a hivatalbelinek megélhetése tekintetében szükséges a szolgálati érdek érvényesítése mellett is. Különben vagy nem lesz a közszolgálat kellő képzettségű egyénnel ellátva, vagy pedig meg nem engedett módon fogják helyzetük bizonytalanságát orvosolni. A míg Angliában a szoros képzettség s legalább tényleg az életfogytiglani szolgálat elve életbe nem lépett, a visszaélések a közhivatalok körül a kinevezők és a kinevezettek részén egyaránt számosak voltak, az északamerikai unióban pedig a hivatalok 4 évi rövid tartama a köztudomás szerint a zsákmány-elméletet szülte, mely szerint a hivatalnok szolgálata rövidsége miatt, annak tartama alatt magát egész életére elláthatja.

Az állami végrehajtást annak mai nagy feladatai, s a mai gazdasági viszonyok között nem lehet sehol teljesen önkormányzati szervekkel végezni, szükség van állandó külön hivatalnoki karra, melynek gazdasági léte biztosítva, becsületérezete erős legyen.

Ily hivatalnoki karral szemben a fegyelmezés, mihelyt általa a hivatalnokra rossz hárrítatik, tényleg büntetés jellegét ölti magára és csak a peres eljárás mintájára meghatározott eljárás alapján történhetik. Áll ez különösen a tisztító fegyelem eszközére, a hivatalbóli elmozdításra.

A javító fegyelem eszközei sem vehetők bizonyos sommás eljárás, p. o. legalább az illető meghallgatása nélkül igénybe, hacsak a felsőbb hatóság az előtte fekvő ügyiratokból világosan nem látja az alantasnak kötelességmulasztását, a midőn ellene további eljárás nélkül is kisebb rendbüntetést kimondhat. De másrészt a javító fegyelem eszközei (intés, dorgálás, bírságolás stb.) még sem követelnek bonyolultabb eljárást, mert ez eszközöknek nem szabad a hivatalnokot erősen sújtani; azért a helyes hivatali fegyelem a lefokozást

nem is alkalmazza. A dorgálás bármily erős legyen, fenntartja a hivatalnok becsületét, a pénzbeli hátránnyal való sújtásnak pedig nem szabad soha annyira menni, hogy a hivatalnok megélhetését kérdésessé tegye. Becsület és a szükséges anyagi eszközök nélkül ugyanis lehetetlen a szolgálat, a javító fegyelem eszközei pedig ezt akarják elérni. Ezért czélelles a hivatalnok felfüggesztése esetében, ha az utóbb visszahelyeztetik, tőle, még ha hibásnak találtatik is, a felfüggesztés alatt visszatartott fizetéséből többet elvonni, mint a hivatalvesztés esetén kívül alkalmazott bírság legmagasabb összegét, mert a felfüggesztés magában nem büntetés, hanem a szolgálat biztosításának eszköze, az anyagi büntetés maximuma pedig a bírság maximumában van kifejezve.

Az ünnepélyesebb, rendes eljárás a fegyelmezésnél csak akkor szükséges föltétlenül, ha hivatalvesztés alkalmazandó; annak a kisebb fegyelmi eszközök alkalmazásánál való használata szerfölött bonyolítja a kormányzatot.

De az ünnepélyes fegyelmi eljárás sem igazi peres eljárás, mert kevésbé tények minősítésével, mint valószínűségekkel foglalkozik, a hivatalnok képességeit és azt van hivatva konstatálni, lehet-e a hivatalnokban bízni, van-e még elegendő tekintélye, hogy hivatalát folytassa?

Először is nélkülözi a fegyelmi eljárás a szabályok által körvonalozott tényálladékokat, a mely a fegyelmi hibához kívántatik.

A fegyelmi hiba másként nem irható körül, minthogy az a hivatali kötelesség megszegésében áll, e kötelesség azonban annyira változó és különböző, hogy csak esetről-esetre lehet meghatározni. Ebből folyólag a büntetés is az esetek nagy többségében az eljáró fegyelmi bíróság belátása szerint állapítatik meg.

A büntetés kiszabásánál nem az egyes fegyelmi hiba, hanem a hivatalnoknak egész hivataloskodása alatti magaviselete irányadó.

A fegyelmi bíráskodás az érdekettek, a kartársak dolga. Ez az elv a testületi szellemből, a testületi becsület követelményeiből folyik; a katonai hivataloknál fejlődött ki először s ment át innét más végrehajtási ágak külön karaira. Ma azonban Németországban a fegyelmi bíróságok már az egész hivatalnoki karból alakíttatnak, tekintet nélkül ezek külön ágaira s csakis a bírói és igazgatási elemek aránya követeltetik.

A fegyelmi hatóságoknak ezen kartársi jellegét fentartani javálja az a szempont, hogy a kartársak a legjobb szakértők a

tényálladéukra nézve nem szabályozott fegyelmi hibák megítélésében, másrészt első sorban érdekelvők karuk becsületének, méltóságának megóvásában. Ily kartársi fegyelmi bíróságok ellen csak az hozható fel, hogy azok az államot a hivatalnoki kar külön érdekének kiszolgáltadják. Ámde a hivatalnoki kar nem bírván az önkiegészítés hatalmával, nem lévén örökletes, a kormánynak szervező hatalma alatt állván, fegyelmi bíraskodása elveszti veszélyességét, melyet különben is ellensúlyoz, hogy a vád, a vizsgálat a kormány kezében van, hogy a tárgyalás nyilvános.

Ezenkívül ha a hivatalnoki kar egyes tényei a büntető és közigazgatási bíróság ellenőrzése alá helyeztetnek, a hivatalnokuralom (bürokrácia) ki van zárva, tekintve különösen a közig, bíróságnak gyors jogorvoslati eszközeit.

Ezenkívül úgy a közigazgatási, mint a bírói hivatalnoki uralomnak ellenszere az önkormányzati elemek bevonása a végrehajtási szervezetbe.

A hivatali fegyelem helyes rendezése épp úgy elejét veszi a hivatalnoki uralomnak, mint a hivatásos végrehajtó szervek lealacsonyításának. A mi a bírói hivatalnokokra eléretett, azt megközelíteni a közigazgatásiakra sem lehetetlen.

d) Az önkormányzat fegyelmezése.

Mínthogy a hivatali viszony, a javadalmazástól eltekintve, az önkormányzatilag történő végrehajtásra is kiterjed, az önkormányzati testek egészükben, valamint egyes, tagjaik, úgyszintén a testületi szervezet nélkül működő, egyes ingyenes önkormányzati tisztviselők hasonlóképp alá kell, hogy vetve legyenek a végrehajtó hatalom fegyelmezésének.

Az önkormányzati testek egyes tagjai, az egyes ingyenesen működő önkormányzati tisztviselők meghatározott szolgálatokra kötelezve a végrehajtás körül, a mely szolgálatok teljesítésére őket szorítani a fegyelmezés hivatása.

Az önkormányzattal szemben alkalmazható fegyelmi eszközök lényegileg azáltal különböznek a többiektől, hogy itt ez eszközök nem érintik az illetők életpályáját, másrészt hogy az önkormányzatot gyakorló polgárok becsületérzete még érzékenyebb. Ezen okoknál fogva bizonyos fegyelmi eszközök ki vannak zárva.

Az utasításokat az önkormányzattal szemben nem lehet vég-

kép kizártnak tekinteni, mint az önkormányzat tájékoztatására szolgáló módokat, kötelező erejük azonban még kevesebb lehet mint a hivatalnoki igazgatásban és kiadásuk nagy tapintatot igényel, mert az önállósághoz szokott független polgárok érzékenységét érintheti.

Ellenben feltétlenül fenn kell állani a fegyelmi hatalom jogának, hogy az önkormányzat hatáskörébe tartozó ténykedéseket más által végeztesse, illetőleg maga végezze, a mennyiben az önkormányzati szervek a hatáskörükbe eső kötelességeik teljesítését megtagadják. Hasonló oknál fogva kell a végrehajtó hatalomnak a felfüggesztés jogával bírnunk úgy egész önkormányzati testek, mint egyes ingyenes tisztviselők ellenében, mielőtt a közszolgálat veszélyeztetésétől lehet tartani. Midőn pedig akár az önkormányzati test, akár az egyes tag képtelennek bizonyul a végrehajtási szolgálatra, a testületi képviselő feloszlatását vagy csak az egyes tag elmozdítását sem lehet kizárni, tekintve a végrehajtó hatalom egységének, szervei összeműködésének szükségességét.

De mivel az önkormányzati testek tagjainál, nobile officiumainál az illetők életpályája, gazdasági léte érintve nincs, továbbá mivel a feloszlatás, a mennyiben a törvény határozott tényektől teszi függővé, közíg, bíraskodás tárgyává válhat, az ily feloszlatások, elmozdítások nem keletkeznek a fegyelmi bíraskodás eljárásának ünnepélyes, hanem a kormányzat egyszerű útján.

Az önkormányzattal szemben nem volnának helyén a dorgálás és feddés eszközei, mint az önálló polgárok érzékenységét erősen sértők. Mert bár az önkormányzatot végző polgár is hivatali kötelesség alatt, ez a kötelessége nem tölti be úgy egész életét, mint a hivatásos tisztviselőt.

Ellenben a pénzbírságok, mint olyan fegyelmi eszközök, melyek egyenesen nem az illető becsülete, hanem vagyona ellen irányulnak és a melyekben az egyszerű rendbüntetés, a végrehajtási kényszereszköz jellege lép előtérbe, az önkormányzatot végzők ellen helyesen alkalmazhatók.

Az önkormányzat ellenében a fegyelmi eszközök alkalmazása nem látszik megengedhetőnek, ha azt az önkéntes szabad tevékenységet tekintjük, mely az önkormányzatnak éltető eleme. Nyilvánvaló azonban, hogy ez önkéntes, szabad ténykedés hiányában, ha az önkormányzat elvállalta kötelességek szabad, önkéntes ténykedés útján nem teljesítetnek, valahol az erőnek elő kell törni,

mely a kötelességek elhanyagolása miatt szenvedő végrehajtási szolgálatot pótolja.

Az esküdtek szorítása bírság útján teendők végzésére, az időszakonként váltatott tisztviselők újra meg nem választása, Angliában az évenként megújított „békebírói lajstromból a méltatlanok kihasználása a fegyelmezésnek ismert példái.

Elvileg kétség nem lehet tehát az önkormányzat irányábani fegyelem szükségéről, csakis helyes módja lehet vitás.

Sőt a mennyiben a hivatásos tisztviselőt létfenntartásának érdeke magában már fegyelem alatt tartja, azt mondhatni, a fegyelemre az önkormányzati tisztet teljesítő egyesek vagy testületek irányában inkább van szükség.

32. §. A hivatásos tisztség különös viszonyai.

A hol a hivataloskodás az életfentartás eszköze, ott a köznek, valamint az illetőknek egyaránt érdeke, hogy a hivatalba jutás föltételei megállapíttassanak s a hivatalviselők anyagi ellátása a köz részéről biztosíttassék, mert különben vagy a közvagyon lesz egyesek hírvágának zsákmányává vagy a közszolgálat vagy a hivatalbéliek igényei nem találnak kielégítésre.

A hivatalbajutás előfeltételei közt a legfontosabb, mert legnehezebben elérhető, az illetők képzettségének biztosítása.

A közoktatás helyes rendezése éhez az első lépcső, az itt nyert szakképzettség igazolása a második. Utóbbi kétféleképen történhetik. Nevezetesen az illető oktatási intézetek vagy külön e célra alkotott vizsgáló testületek megállapítják, hogy valakiben megvan-e az értelmi képzettségnek oly minimális foka, mely valamely hivatal ellátására szükségeltetik és a végrehajtó hatalom, akár az országos, akár a helyi önkormányzati, belátása szerint választ a szükséges értelmi minősültségűek közül. Avagy a végrehajtó hatalom jobban megkötetik a hivatalnokok kiválasztásában az által, hogy a hivatalok betöltésekor pályázat hirdetik versenyző vizsgálatokra s a vizsgán legjobb készültséget tanúsított pályázó szükségképen kinevezendő.

Azaz a vizsgák a képességet vagy általában tanúsítják, vagy versenyvizsgák, a melyeken a pályázók általános képzettsége mellett azok egymásfölötti kitűnősége is megállapíttatik.

A versenyvizsgák rendszere az alsóbbfokú állásokra lesznek

alkalmasak, ellenben a magasabbaknál nem tanácsos a szervező hatalom kezét megkötni és versenyvizsga formalitásaitól, esélyeitől függővé tenni az állások betöltését.

A hivatalnoki javadalmozás a köznek a gondoskodása arról, hogy a hivatalnok egész életére el legyen látva a létfenntartás eszközeivel.

A hivatásos tisztviselő ugyanis csak akkor felelhet meg feladatának, csak úgy szolgálhatja híven a közt, akkor válhatik az állami élet szerzetesévé, ha minden erejét a közszolgáltatnak szenteli, ha szolgálatán kívül másnemű gazdasági érdekek nem vezetnek.

A hivatásos tisztviselő a nemzet országoló életének szerzetesévé válván, a javadalom neki a szolgálat alatt fizetés, a szolgálat után nyugdíj neve alatt jár. A mi először is a tisztí fizetést illeti, az nem ellenszolgálat a hivatalnok részére, mert a köz az igazi hivatalnok tehetségét, hűségét, áldozatkészségét megszolgálni nem bírja, a nyugdíj pedig nem a fizetésnek az állam által megtakarított része.

A nyugdíjnak teljesen egyező az alapja a fizetéssel, mely abban áll, hogy a hivatalnok egy oly karnak a tagja, melyet az állam magára nézve más fontos hivatások mellett első sorban tart nélkülözhetlennek s melyről ennél fogva gondoskodik; ezen alapszik a hitves és a gyermekekről keresetképes korukig, sőt kivételképen ezen túl is a gondoskodás. A hivatalnoki fizetés és nyugdíj egyaránt a hivatalnoki karnak az állammal való azonosulásából ered. A hivatalnok arra vállalkozik, hogy erejének javát, teljét az államnak szenteli. Ez az azonosulás teszi szükségessé a kar tekintélyéről való gondoskodást a kar tagjainak egész életére. A hivatalnok azonosítva magát az állammal, a hivataloskodást teszi életpályájává, ilyet pedig azért választ az ember, hogy azon öregsége, munkaképtelensége idejére is megélhessen.

A közszolgáltatnak élethivatássá, életpályává tétele zárja ki a hivatalbéliek mellékfoglalkozását, a minnek természetes következménye lenne, hogy a hivatali javadalom oly magas legyen, a minőt a hivatalnoktól várt erkölcsi és értelmi javak megszerzése és megtartása föltétlenül megkíván. A hivatali pálya ekkor is messze mögötte marad más pályáknak, a melyekben az ember vagyonszerzési törekvésének csak jogi korlátok szabnak határt s a melyekben a különös hivatási köteletségérzet, mint a kereskedőé, gazdáé, iparosé: embertársait jó czikkekkal ellátni, azok gazdagodási törek-

vesével sokkal inkább összeolvadhatnak, mint a hivatalnoki pályán a hivatalnok hűsége, szorgalma, engedelmissége és jobb javadalmas utáni vágya. A hivatalnok kizárása más foglalkozásból, különösen a hivatalnokinál kisebb megbecsülésben részesülőkből, nem ily pályák lenézése, hanem a hivatali érzet biztosítása miatt történik.

A közszolgálati hivatás természetéből folyik a tisztviselő hitelének megszorítása, javadalma lefoglalhatásának megszorítása által (beneficium competentiae). A hivatalnoknak el kell látva lennie létfenntartási eszközökkel, hogy a közt hiven, jól szolgálhassa, ezt az eladósodott vagy épen csődbejutott hivatalnoktól várni nem lehet, miért is utóbbi körülmények beállta megszünteti a hivatalnoki viszonyt, kizárja az illetőt a hivatalnoki karból. A köz nem bízhatik a hivatalnokában, hogy az az átlagos emberi erőnél nagyobb hősiességet fog tanúsítani az inséggel szemben és éhező, szűkölködő állapotában is bírja kötelességét teljesíteni. A valószínűség, hogy az eladósodott hivatalnok kötelességellenes módon szerzi meg létfenntartási eszközeit, elég a hivatalbóli elmozdításra, ezt a lehetőséget törekszik megelőzni a fizetés részbeni lefoglalhatlansága. Az állam a maga képzett, alkalmas közegeit nem akarja, nem tudja nélkülözni, határt vet hát lehetőleg egyéni meggondolatlanságuknak.

A közszolgálat hivatási természetéből folyik az idősbtség szerinti előmenetel, illetőleg a korpótlékok rendszere azon hivatalnokokra nézve, a kik hosszabb idő múlva sem emelkedhetnek magasabb javadalmi állásokra. Az életnek a korrall, a család növekvésével fokozódó igényeit az életpályának ki kell elégítenie, ezért növekszik annak a hivatalnoknak a javadalma, a ki hosszabb időn át működik, habár csak olyan szolgálatot teljesít, mint egy másik, a ki azonban rövidebb szolgálat miatt magasabb javadalmat nem kaphat.

A köztisztviselői hivatástól várt magasabb rendű értelmi tehetség, a nehéz kötelesség teljesítés megbecsülését fejezi ki az állam a hivatalnok czímeivel, becsületének fokozottabb jogi védelmével, a szolgálati ruhával, esetleg külön jelvényekkel.

A hivatalnokok értékének, becsülésének, javadalmi igényeinek fokozatát, soraközását egymásközt a hivatalnoki karban a hivatali rang és rangsor, továbbá a szertartási elsőbbség fejezi ki. A rang semmi egyéb mint sor, illetőleg hely a sorban.

A czímezés, mely a sorban elfoglalt hely fokának általános jelzése, nevetségessé és kórossá válik, mihelyest a hivatalnoki kar tagjainak értékét túlzott aprólékossággal és különös jelzőkkel törek-

szik visszaadni, és ha a társadalom többi karainak megkülönböztető jelzőitől elütő, azokkal szemben sértő módon alkalmaztatik. A cím, mint a közhivatalnok szolgálatának különös nemét megjelelő, egyszerű név (kapitány, bíró, alispán), azonban demokritus köztársaságban is nélkülözhetetlen a közszolgálat érdekében, sőt teljesen a társadalmi érintkezésben sem mellőzhető. A kérdés csak a szolgálat nemét jelző néven kívül, a szolgálat értékét is kifejező jelzőkre (kegyelmes, nagyságos stb.) vonatkozhatik; ezek szüksége a társadalmi szervezetek szerint változik, fentartásuk nálunk legjobban bizonyítja, mily távol állunk a szabadkereseti (jogegyenlőségi) társadalmi szerkezettől. A rang, a rangsorozat, mint szervezeti, jogi követelményeket jelező nevek ellenben mellőzhetlenek. A rang névnek kiküszöbölése és fizetési fokkal, osztálylyal való helyettesítése nálunk a tisztviselői illetményeket szabályozó törvényben egyrészt nevetséges, midőn a rangsor fentartatik, mert mellőzhetlen jogi okokból, másrészt a tisztviselői hivatás erkölcsi elemének a tagadása. Ellenben a szertartási elsőbbség (a francia préséance, az angol precedence) ha p. o. angol pedanteriával kezeltetik, s különösen ha nem szorítottik mint Franciaországban a hivatalos érintkezésekre, hanem átvitetik a társas érintkezésekre is, a címekkel hasonló tekintet alá esik.

A cím mint a szolgálat nemét jelző egyszerű név, a rang és rangsor, a hivatalos működéseknéli szertartási elsőbbség a közszolgálat szervezeti követelményeiből erednek, épp úgy mint a hivatalnok becsületének fokozottabb jogi védelme.

Ellenben a címjelző melléknevek alkalmazása a hivatalos és társadalmi érintkezésben, a szertartásos rangsor átvitele a társaséletre attól függ, mennyiben használ a társadalom is a nem állami foglalkozások és állások mellett jelzőket és attól, vajjon a társadalom a hivatások egyenlő, vagy különböző értékének elve szerint tagozódik-e?

A szolgálati ruha a közszolgálat legtöbb ágában nélkülözhetlen az okból, hogy a véghezmenő működésnek közjelleget bizonyítsa, hogy a hivatalnokot magán életköréből való kilépésére s a köz érdekével való teljes azonosulás kötelességére figyelmeztesse, a polgárt a hivatalnok képében megjelenő állam iránti tiszteletre hangolja.

A ruhának, de ezenkívül a hivatali jelvényeknek, minők a karszalag, vállszalag, kokárda (48: XXI. t.-cz. szerint a rózsza) pálcza, kard, címer, pecsét, zászló, lobogó, hivatalos palota mindezen

czélokon kívül még hasonló rendeltetésük és hatásuk is van, mint a cím mellé adott jelzőknek. Az állam a maga érdekében létesíti a szolgálati ruhát, a jelvényt, de a hivatalnok személyes becsvágyát, hiúságát is kielégítik, a ki viselésük, illetve használatukra jogosult. A szolgálati érdeknek s a hivatalnok egészen személyes becsvágyának, hatalmi látszat utáni törekvésének vagy esztétikai ízlésének egyaránt kielégítést nyújthat az egyenruha viselése, a jelvények: zászló, címer, vállszalag, kard, pálcza alkalmazhatása, a természetbeni lakás középületben. Sőt demokratikus államformákban, a társas érintkezésben is az állam reprezentálására hivatott tisztviselőnek állami bútorzattal, állami asztalkészlettel és u. n. táblapénzzel való ellátása hasonló tekintet alá esik.

Az egyenruha és hatalmi jelvények szolgálati okból oly szükségesek lehetnek, hogy habár nem egyszer csak a hivatalnok hiúságát legyezik, és sem jogosult önbecsérzetének nem kifejezői, sem benne fokozottabb kötelességérzetet nem keltenek, őket úgy mint a címjelző mellékneveket mellőzni, szolgálati, szervezeti érdeknél fogva nem lehet.

33. §. A köznek felelőssége tisztviselőiért.

Az állam a benne élőkől különböző eszmei öszlénynek, a nemzetnek önmagát irányzó működése, de ez eszmei lény csak egyes, való egyének útján hat. Ez egyesek közül a fejedelemnek és a törvényhozó szervnek működése, mint jogalkotó működés, teljesen fölötte áll az egyes kormányzottaknak s a köztük lévő viszony az elsőnek csak erkölcsileg korlátolt, jogilag azonban abszolút hatalmát jelenti. De a fejedelem és a törvényhozó szerv működése közvetlenül nem is érinti az egyeseket, ez csak az állammal, a közel hivatali viszonyban állók, a köztisztviselők útján történhetik. A jogtételekben foglalt általános állami akaratnak, avagy más nem jogi célú létesítő állami működésnek az egyes alattvalókra ugyanis nemcsak lelkiileg, erkölcsileg, általában, hanem egyenkint s valósággal, konkrété ki kell hatni, a mi csak a fejedelem és a törvényhozó test mellett működő, az állam szuverén hatalmát konkrété alkalmazó hivatalok által lehetséges.

Az állam életfolyamának ennél fogva zárkövét az a hatás képezi, melyet az állam és tisztviselői közötti viszony azokra

gyakorol, a kik e viszonyon kívül állanak, de éppen ennek folytán vannak az állam hatalmának alávetve, s ezek a kormányzottak.

Az oszthatlan eszmei lénynek, a nemzetnek állami akaratát a véges világ körébe a hivatali viszonyban levők plántálják át s az állam, mint az egyesek életét irányzó, azok javát munkáló a véges valóságban az lesz, a minek hivatalaiban mutatkozik, annyit fog érni, a mennyi becsületet neki tisztviselői adni tudnak, mert fejedelme, országgyűlése távol állanak az egyesekben lefolyó nemzeti élettől, s a nemzeti összletnek átalánosb, eszmei régióiban mozognak.

I. A hivatali viszonyban állók vagy csak gondozó, az egyeseknek szolgálatokat tevő funkciókat végeznek, avagy hatóságokat, melyeknél fogva parancsolnak, tiltanak.

A gondozó közigazgatás tényeinek jogi következményei, mint-hogy e tények (vagyonkezelés, szállítás, gyógyítás, stb.) az egyeseknek magánjogi tényeitől lényegükben nem különböznek, a magánjognak a főnök és segéd, a meghatalmazó és meghatalmazott, vagy a jogi személy és képviselői közti jogviszony elvei szerint határozhatók meg.

Az állam, gondozó működése terén, a legnagyobb részt a polgárok tulajdonát érinti s midőn azt nemcsak egyes alattvalóival, de önmagával szemben is szentnek ismeri el, meg nem tagadhatja, hogy annak sértéseieért, ha ezeket saját közegei követték el, helytálljon.

Az állam csak önakaratának hódol, ha ily esetekben közegeieért szavatol. Az állam szuverén akarata teszi szentté az egyes tulajdonát s személyiségének egyéb nem gazdasági nyilvánulását.

Az általános jogi elvek módosulása ide vonatkozólag csakis az egyes feladatok különös természetéből következő szükség szerint, nem pedig az állam szuverenitásából folyó képzelt kiváltság szellemében történhetik. E módosulásokat a közigazgatási jog állapítja meg, a mely annyiban lesz rendeltetésének megfelelő, a mennyiben az államot a közegei által okozott joghátrányokért, az egyes ilyen közigazgatási ágak természete által módosuló, szavatosságra kötelezi.

Csak annyit szükséges idevonatkozólag kiemelni, hogy az állam a maga közegeinek jogsértő tényeieért, épp úgy szavatossággal tartozik, ha azok szerződésből származnak, mintha szerződésen kívüliek.

Továbbá, hogy ha az államot, mint jogi személyt egyenesen képviselni jogosított szervről van szó, a melyre az alkotmány vagy egyes törvény által ruházott az állam hatalmának bizonyos része,

szóval midőn főnökök, nem segédek tényeit kell jogilag minősíteni, az ily szervnek tényeit az állam tényeinek kell tekinteni.

Magyarázatukat e tételek abban a fentebbi tényállásban lelik, hogy az eszmei lételű állam, legkivált végrehajtó szervei által lesz konkrét valóság. Más jogi személyeknél könnyen támad a kétely, lehet-e a jogi személy képviselőinek tényeit, melyek alapszabályaival ellenkeznek, a jogi személy rovására írni, mert a jogi, eszmei személyeket a jog teremti vagy legalább is elismeri. Ezeknek fiktív természetét erősen támogatja céljuknak, szerveiknek, működési módjaiknak a jog általi alkotása, illetőleg szentesítése.

De az állam, a jognak ha nem is egyetlen, mégis közelismerés szerint legfőbb alkotója, nem lehet a jognak fictiója.

Annak, hogy a jog a maga erejével eszmei, úgynevezett jogi személyeket teremt, valahol véget kell érnie s ez a vég a tételes jognak magának a teremtőjében, a forrásában, a nemzetekben van. A jog tiszta, szellemi erejének a fizikai létet is élő nemzetek, népekben van a teste, a médiuma, öntudatra ébresztője. Se a nemzetek, se a szervek, a melyek által állami életet élnek, nem a jognak fikciói, hanem valóságok. Ennélfogva a szerveinek tényeit el kell az állam tényeiül fogadni s azok következményeit a nemzetnek viselni kell.

Nem szolgálhat ennek akadályul az a körülmény, hogy az államjog a közszervek teendőit határok közé szorította s az egyes személyek, a kik az államnak valamely teendőjét végzik, csak annyiban állami szervek, a mennyiben a jog vonta határokat megtartják.

Az állam a jognak ily rendező elvei által igen is igénnyel bír az illető személy ellen, a mely organikus hatalmával csalárd módon visszaélt, avagy azzal hibából valakinek kárt okozott, de nem menekülhet a kár szavatolása alól a megkárosított irányában.

Nehézséget okozhat annak úgy elvont szabály útjáni körvonalozása, valamint adott esetbeni eldöntése, vajjon bizonyos személy ténye magántény-e, avagy az állam tényének tekintendő-e, a melyhez azonban az államra visszaható bűntény vagy hiba társul.

De e nehézség nem igazolhatja, hogy az államhatalom segítségével elkövetett bűntényekért vagy hibákért az állam a szavatosság alól meneküljön.

Az az érv, hogy az állam, mint a jog alkotója és védője, jogtalanságot nem követhet el, csakis a törvényhozó államra igaz, – erre sem minden megszorítás nélkül, – de nem a cselekvő, vagyis a

kormányzati, igazgatási, bírói egyes szervei útján működő államra. Az állam nem akar jogtalanságot, hisz legfőbb akarata, a törvény állapítja meg elvontan a jogot, de a valóságban, konkrété az állam egyes cselekvő szerve útján éles ellentétbe jöhet a törvénnyel.

De az államra, mint törvényhozóra a jog csak erkölcsi szabály, melyet maga is meg akar tartani, s orgánumaival is meg akar tartatni. Erkölcsi szabály, mert az állam általa csak önmagát köti meg. De véthet ez erkölcsi szabály ellen, mint törvényhozó, ha a szerzett jogokat nem tiszteli, ha embertelen, igazságtalan jogot alkot, véthet ellene, s itt vétsége egészen világos, pozitív jogtalanság lehet, ha nem törvényt hoz, hanem egyes szervei útján cselekszik és ezeknek tényeiért nem akar helyállani.

A törvény okozta sértéseknek lehetetlen természetesen az orvoslása, ha csak újabb törvény nem nyújtja, mert a törvényben rejlő legfőbb akarat magát felül nem bírálthatja. De nem lehetetlen az állam cselekvő szervei okozta jogsérelmekért a helytállás.

Az állam ugyanis beláthatja, hogy egyes cselekvő szerve vétkezhetik, hibázhat, hogy ténye ellentétbe jött az ő legfőbb akaratával. S miután e tény az állam közege, az állam hatalmával hozta létre, s miután e tény az állam akaratával ellentétben az egyesnek súlyos hátrányt okozott, azt önhibájának elismerheti s érte megadja a lehető kárpótlást a károsultnak azon mértékben és szellemben, a mint az az állam kifejezett akaratából a sértett viszonyt illetőleg következik.

II. Az itt kifejtett tekintetek érvényesíthetők az állam végrehajtó közegeinek hatósági tényeire nézve is.

Igaz, az állam ezekben mutatkozik legsajátabb valósága szerint, mint az egyesek fölött álló, de azért helytelen lenne az állam szuverenitását egyes közegeire egyszerűen átvinni. Az állami szuverenitás felelőtlensége tényeiért csak a fejedelmi és törvényhozási tényekre nézve állhat fenn, ellenben végrehajtó tényeire ez a felelőtlenség sem beléletében a fejedelem és a törvényhozó szerv irányában, sem kifelé az egyes alattvaló irányában nem áll fenn.

Az állam végrehajtó szerveinek tényei, jobban mondva saját végrehajtó tényei fölött utólagos bírálatot gyakorol s azokat megváltoztatja s következményeiket a jog szabályai szerint vonja meg. A mint az állam önmagára, legfőbb szerveinek belső viszonyára nézve a jog szerint alakítja át végrehajtó közegeinek a joggal ellenkező tényeit, ugyanígy kell tagjainak jogait is nemcsak azáltal

védelmesni, hogy közegei, mint magánszemélyek ellen az egyes polgárnak jogorvoslatokat enged, hanem azáltal is, hogy az alattvaló ilyen jogsérelméért az állam maga szavatol.

Különösen fontos ez akkor, a midőn az állam közegét gonosz szándék vagy elkerülhető hiba nem terheli s az állami tény a polgárra mégis súlyos jogsértést foglal magában, a minék legfelfűnőbb esete ártatlanoknak elítélése a büntető bíróságok által.

Az állam hatósági tényeivel szemben az ember kényszerhelyzetben van, alkotmányos engedelmességre köteles s ellenállása által büntényt követne el.

Az állami szavatosság beállításának előfeltétele minden esetre az, hogy a közeg hatáskörében, az államhatalom eszközeivel járt legyen el, a közegnek ily ténye s a polgár jogsérleme között okozati összefűggés legyen s az állam szavatosságán kívül más eszköz ne állott legyen a polgár rendelkezésére, melylyel a jogsérelmet elhárít-hattá volna.

A nehézség ez elvnek részletes kivitelére nézve abban áll, mikor lehet valamely hatósági tény, ha abba az illető tisztviselő gonosz szándéka vagy vétkes mulasztása vegyűl, még mindig állami ténynek tekinteni s mikor válik az az illető tisztviselő magán-tényévé, vagy a mint a francziák mondják, mikor forog fenn a hivatalnok személyes hibája, (faute personnelle) mikor lehet szó hatósági hibáról (faute de service)?

Az államnak a közhatalmi tényekért való felelőssége egyenes kell hogy legyen, valahányszor saját hatáskörrel bíró hivatalnokok tényeiért következik be, ellenben hatáskörműküli segédeiért szavatosságból állhat.

A bírói és közigazgatási hivatalnokok tényei tekintetében nem lehet lényeges különbséget tenni; a bírói dolus vagy súlyos mulasztás nem lehet kiváltságolt. A bíróság tényeiért való felelősség csak azért látszik kizártnak, mert ritka esetben lesz lehetséges érvényesíteni, a bírói meggyőződés függetlensége miatt, így ha csak gonosz szándék, ténybeli hiba fenn nem forog, a bírói hibából eredő jogsérelem igen ritkán lesz orvosolható.

Ha azonban a köznek felelősségét közegeinek hatósági tényeiért általában elismerjük is, az a részletekben igen gondos szabályozást, részben megszorítást kíván. így vannak károk, a melyeknek megtérítésére az állam képtelen lehet; helyettesíthetlen erkölcsi javakat az állam sem téríthet vissza, ha egyszer megsemmisítettek. De a helyettesíthető, gazdasági kárpótlásra is képtelen lehet az állam pénzforrásainak kimerűlése miatt. A háború, a lázadások,

zendülések alkalmával az állam közegei okozta károk tartoznak ide. A pénzbeli kárpótlás az állam részéről ily esetekben ugyanis azt jelenti, hogy az egyeseket ért károk terhe a nemzeti közösségben levőkre egyenlően szétosztatik, az egyenlő teherviselés elvének megfelelően. Amde e károk oly nagyok lehetnek, hogy azoknak a jog elvei szerint bírói ítélettel megállapított, teljes kipótlása így sem lehetséges a társadalom és állam gazdasági romlása nélkül. Az ilyen károk mikénti megtérítését ennél fogva a törvényhozó hatalom belátására kell bízni.

Másrészt az államnak egyenes felelőssége mellett, nem lehet az egyes szerveknek személyes felelősségét csökkenteni, mert különben gondatlanságuknak tág kapu nyitattik.

Viszont az egyes közegek személyes felelősségének korlátlan elismerése könnyen aggodalmassá teszi azokat s így közvetve megbénítja a közhatalmi szervek erejét.

Mennyiben szükséges itt bizonyos korlátozás, már fennebb érintett. (L. a 26. §-t.)

A köznek, államnak vagy helyi önkormányzati testnek felelőssége hivatalnokainak oly tényeiért, melyeket hatáskörükben, illetőleg hatáskörük fölhasználásával véghezvittek, névszerint kártérítési kötelessége úgy a tételes jogban, mint az elméletben mindinkább elismerésre talál.

Az államok vonakodása a kárt viselni, melyet hivatalnokainak hivatali ténykedése egyeseknek okozott, nagyban engedett s az elmélet ingadozásai, az élénk vita Németországban a kártérítési kötelezettség jogalapjára nézve Zachariae föllépése óta (Üb. d. Haftverbindl. d. Staates Tüb. Zeitschr. 1863. évf.) szűnőfélben vannak. Kautz (Politika: 3. kiad. 396., 397. 1.) az elmélet e forrongó állapotát tükrözi vissza.

Az egész vita az által tereltetett a megoldás útjára, hogy a közhivatali viszony közjogi jellege közelismerésre talált úgy a németek, mint a francziáknál, másrészt az egész jogban (L. Reiner János, a szerződésen kívüli kártérít. kötelmek. A Fodor A.-féle Magy. Mjog III. köt.) a culpa nélküli kártérítés kötelme tekintében a felfogás átalakult.

Az első szempontból különösen jellemző a németeknél Loening (Die Haftung des Staates aus rechtswidv. Handlungen seiner Beamten) és Mayer O. (Deutsch. Verw. II. köt. 358-365. 1.) álláspontja, de még inkább Hauriou-é a francziáknál (id. m. 3. kiad. 174-189.1. Les actions en indemnité contre l'État pour prejudice causé dans l'administration publique), a ki arra alapítja az állam, a megye, a község felelősségét hivatalnokaiért, hogy a közigazgatás bonyolultabb, mint bármily nagy bányá, gyárvállalat üzeme és valamint ezekben ma elfogadott jogelv, hogy a ki ez üzemek által megkárosult annak a vállalkozó által kártalaníttatni kell, akár terheli hiba, akár nem, azonképen az állam is, ha valaki a közhatalom ténykedése által kivételes módon károsult, (a subi un préjudice special) ezt kárpótolni tartozik. A polgári jogok és közterhek egyenlőségének elve kívánja e rendezést; ezt az elvet, a hol lehet mint az adónál, a katonakötelezett-

ségnél egyenesen, a hol nem lehet, közvetve, kiegyenlítő kártérítés útján kell az életbe átvinni. Ez az eset, ha a közhatalom ténye által valakit baleset ér, háza, telke rongálást, üzlete csökkenést, becsülete, szabadsága csorbulást szenved. Közterhének egy kis százalékát minden polgár biztosítási díjnak kell tekintse, melyet a közigazgatás okozta baleset ellen fizet, melyet a legjobb igyekezet mellett sem kerülhetni ki.

Bármint legyen jogilag minden irányban helyesen a köznek felelőssége hivatalnokaiért megállapítható, a közigazgatástan csak az általános elveket nyújt-hatja, hogy 1) az állam, a köz a köztevékenységnek mai nagy mérve mellett, hivatalnokok nélkül álomszerű kísértet s ebből folyólag a köznek, hivatalnokainak hivatali vagy hivataluk segélyével véghezvitt tényeiért, a felelősséget viselnie kell, 2) hogy a felelősség elvállalása által semmi egyebet nem tesz, mint önalkotta jogának veti magát alá, a mennyiben tényei nem törvényhozási, vagy ezekkel egyenlő szuverén külügyi tények, hanem végrehajtó, közigazgatási természetűek. Hazai irodalmunkban Tomcsányi Móricz (Az állam (közhivatalnokok) vagyoni felelősségének rendszere, 1905) a kérdést éles elemzés alá veszi és sikerrel küzd a jog uralmának e fontos téren való terjedéséért.

II. FEJEZET.

A közigazgatás egységes vezetése.

34. §. Központosítás.

A központosítás jelszó, képleges kifejezés, melylyel igen bonyolult jelenséget akarnak érthetővé tenni.

A tudomány azonban nem jelszavakkal, nem képekkel, hanem fogalmakkal dolgozik, melyeket a tények alkotó elemeinek szét-bontása, a bennük ható erőknek meghatározása által szerez avégből, hogy a tények egymásmellettségét és egymásutánját, okait és következményeit meghatározhassa.

A központosítás, a cenzalizáció jelszava alatt két igen különböző jelenséget foglalnak össze.

Majd az állam cselekvésének, végrehajtásának szoros egységét, majd az állami hatalomnak az egyéni öntevékenységgel szemben való oly túltengését, hogy az egyes mindenütt a törvények korlá-taiba ütközik s önakarátának semmi tér nem marad.

A két jelenség igen különböző, az állami cselekvés szoros egysége meglehet ott is, a hol az állam a kül-, a hadügyön, az igazságszolgáltatáson, a közbiztonságon s az ezekhez szükséges közjöveldmek előteremtésén kívül semmi gazdasági vagy kulturális feladattal nem foglalkozik.

Viszont lehet, hogy az állam a szegényügyet, a közoktatást, a közgazdaság sok feladatát állami törvényekkel rendezi, a polgárok egyéni szabad cselekvési köréből ki s közhatalmi kezelésbe veszi, de a kezelésben, a törvények végrehajtásában nincs szoros egység s helyi, vidéki hatóságoknak nagy önállóság jut a végrehajtásban. Mi e két jelenséget elválasztjuk, s a közigazgatás irányelvét vizsgálva fogjuk az állami cselekvés határait keresni, itt a cselekvés egységének mibenlétére szorítkoznak.

A sokféle állami feladat, mint az egységes államcél részei, a sokféle személy és eszköz, s az ezek által végzett funkció, mint az egységes nemzetszemélyiség feladatai, szervei és működései kell hogy jelentkezzenek, mert hisz egy nemzet érdekében történnek és egy nemzet érzetének, öntudatának kifejezései vagy ha nem azok, úgy bitorlások.

Mindezen állami feladatoknak, személyeknek, eszközöknek, funkcióknak egyakarattal való irányzása képleges kifejezéssel összpontosításnak nevezetik.

Az összpontosítás természetesen a legfőbb, általános állami akaratra, a törvényhozásra is vonatkozhatik. A hol az államban minden általános szabály létrejött, egy akarattól függ (egy parlament) s nincsenek az állam egyes részeire külön törvényhozó szervek (tartománygyűlések), a hol a legszűkebb térre van szorítva az országos kormány és a helyi önkorm. testek rendelet alkotó hatalma, a hol ezt a törvényhozó akaratot az államnak kevés számú, néhány száz tagja (államfő és a parlament tagjai) vagy épen egy abszolút egyedur alkotja, ott a törvényhozó funkció összpontosítva van. Ugyanez áll arra a legfőbb állami akaratra nézve is, mely általános szabályt nem foglal ugyan magában, de az állam egész létére, függetlenségére, más államokhoz való viszonyára, vagyis a külügyi akaratra vonatkozik. A törvényhozásnak s a külügyi vezetésnek egy parlament, egy fejedelem akarattól függését különös értelemben a *politikai összpontosítás* szóval jelzik.

Itt bennünket csak a végrehajtó hatalom összpontosítása érdekel, de mivel az két lényegesen különböző részből áll, u. m. valóságos végrehajtásból (közigazgatás) és ennek vezetéséből (végrehajtó hatalom, röviden kormányzat) az összpontosítás vagy magának a konkrét végrehajtásnak, vagy a vezetésnek összpontosítása.

Az első a *közigazgatási*, a második a *kormányzati összpontosítás*.

A közigazgatás ismét vagy a jogigazgatása (jogszolgáltatás) vagy más közfeladatok megoldásának igazgatása (tulajdonképi köz-igazgatás), miért is a közigazgatásítási összpontosítás egy mellék-nemét a *jogszolgáltatás összpontosítása* adja.

Akár a kormányzati, akár a közigazgatási vagy jogszolgáltatási összpontosításról legyen szó, először is a funkciók irányására gondolunk, tárgyuktól (újonczozás, adóztatás, útkészítés) eltekintve; így p. o. arra, egy akarattól függ-e a rendeletek kiadása, a kinevezések eszközlése, közigazgatási intézkedések megtétele vagy bírói ítéletek hozása.

Ámde e funkciók szét vannak tagolva a tárgyak, feladatok szerint is; nem egyakarattal függ minden rendelet, minden kinevezés, minden utalvány az állami feladatokra nézve; így a belügyek vezetése más kormányzót illet, ismét mást a pénzügyeké vagy a külügyeké. E különböző feladatok, tárgyak gondozását kormányzóknak újra egy akarat alá kell vettetni, ha az összes feladatoknak egy irányú, összhangzó megoldása céloztatik; az összpontosítás tehát másodsorban a különböző feladatok vezetőinek, kormányzóinak is egyakarattal alá rendelését jelenti.

Vagyis az összpontosítás először a funkcióknak, másodsorban a feladatoknak egy akarat alá vetését tartalmazza. A legfőbb állami akaratnak (törvényhozás, külügyi legfőbb határozás), a legmagasabb, általános állami cselekvésnek (kormányzás) és a részletes, egyes esetekben állami cselekvésnek (közigazgatás) különbségeiből levont törvényhozási, kormányzati és igazgatási, a tárgyak, feladatok (pénzügy, igazságügy) különbségein alapuló feladatok szerint összpontosítás jelenségeit azonban az irodalom ekként nem különbözteti meg s az ingadozó nyelvhasználat e kitételeknek egészen más értelmet ad. Így a kormányzás szó az összes állami működések (törvényhozás, külügyekbeni legfőbb határozás, az állami végrehajtó cselekvés) jelzésére is használatik, s a kormányzati összpontosítást egyértelemben veszik a fennemlített politikai összpontosítással, vagyis a kül- és belügyi legfőbb állami akaratnak egy szerv akaratától függésével, ellenben a végrehajtó hatalom kormányzati és igazgatási funkcióinak megkülönböztetését mellőzve, mindezeknek egyakarattól függését közigazgatási összpontosítás szóval jelölik.

Az összpontosítás jelenségei azonban így meg nem érthetők, a bonyolult összjelenség tényezőinek részletesebb elemzésére van szükség, melyet az alábbiakban viszünk keresztül s állítunk szembe az összpontosítás eddigi zűrzavaros tárgyalásával.

35. §. A funkciók összpontosítása.

A kormányzati összpontosítás előáll az által, hogy egy akarat uralkodik mindazon funkciók tekintetében, a melyek a kormányzáshoz, a vezetéshez szükségesek. Ha a rendelet alkotás, a kivetés, a fegyelem, a közpénzek, a karhatalom fölötti rendelkezés az államban egy akartól (minisztérium) függ, jelen van a kormányzati összpontosítás, ha ellenben ily funkciókra az államban a minisztérium mellett más akarat is jogosult (megyék, községek, táblai elnök, főispán, püfét) akkor nem teljes a kormányzati összpontosítás.

A közigazgatás összpontosítás azt jelenti, ha az összes közigazgatási intézkedések, avagy a jog igazgatásánál, az Ítéletek, a melyek által törvény vagy ilyennek hiányában az államczél konkrét esetekben megvalósítatik, egy akartól függnék.

Mással az a közigazgatási vagy jogszolgáltatási összpontosítás a lehetőséget jelenti, hogy a különböző hatóságoktól eredő intézkedéseket vagy ítéleteket egyetlen főhatóság, illetőleg valamely legfőbb ítélőszék megváltoztathatja.

Természetesen az akarat egység legteljesebb akkor lesz, ha nincsenek is alsó hatóságok, illetőleg alsó bíróságok, hanem egyetlen hatóság jogosult a határozásra vagy ha, mint Angliában, a fontosabb ügyek bíróságai mind egy helyre, Londonba vannak összpontosítva.

A közigazgatási, de a jogszolgáltatási összpontosítás nagyságára nézve nagy különbséget tesz, vajjon az egyes polgárok fellebbezésétől függ-e az egyetlen főhatóság beavatkozási joga, vagy az ügyeknek hivatalból kell egy legfőbb hatóság elé terjesztetni. Az összpontosítás előbbi esetben csak *lehetséges (facultativ)*, az utóbbiban *kötelező*.

A jogszolgáltatás függetlensége kizárja, de a közigazgatás természete megtűri bizonyos feladatoknál, hogy egyetlen főhatóság esetéről-esetre előzetes utasítások útján irányítsa az egyes hatóságokat. Az akarat egységnek ilyen előzetes utasítások útján való biztosítása *praeventiv összpontosítás* szemben az előbbivel.

a) A kormányzati összpontosítás.

I. Minden államnak szüksége van arra, hogy törvényeinek végrehajtását, vagy a mennyiben czéljának bizonyos részeit, egyes állami feladatokat törvényekkel rendezni nem lehet, e feladatok megvaló-

sítását legalább általában egységes irányban vezethesse. E nélkül ugyanis az egységes állam szövetséggé, szövetséges állammá lenne.

Egy személy vagy egy testület akaratától kell tehát a végrehajtás irányzásának függenie s egy miniszternek vagy a minisztériumnak rendelkezhetni kell a végrehajtó hatalom azon részei fölött, a melyek a végrehajtás egységes irányát biztosítják.

A szabályalkotás, a szervezés, a közpénzek, a karhatalom fölötti rendelkezés egységes államban szükségkép összpontosított, egy akaratától függő.

E függés azonban kettőt jelenthet, vagy azt, hogy a vezetésnek, irányzásnak csak egy szerve van, avagy hogy az államban a minisztériumon kívül léteznek más közhatalmi szervek is, melyeknek van szabályalkotó, szervező, költség meghatározó hatalma, illetőleg e hatalomban része, de ez egy felsőbb végrehajtó szerv ellenőrzése, esetleg jóváhagyása, avagy éppen föltétlen rendelkezése alatt áll.

Az államnak egyetlen legfőbb végrehajtó szervén, a minisztériumon kívül létező más szerveknek része a szabályalkotás, f szervezés, pénz vagy karhatalom feletti rendelkezésben, csökkenti természetesen a minisztérium akaratának erejét és egy akarat helyett, az összpontosítás helyett a végrehajtó hatalomban több akaratot, az akarat elosztását, decentralizálást idéz elő.

E hatalom eloszlásnak igen különböző fokozatai és módjai lehetségesek.

Így a szabályalkotásnak részesei lehetnek bizonyos szervek, a mennyiben meghallgatásuk nélkül a minisztérium rendeletei törvényszerűek; a szervezésnek, a mennyiben a kinevezésekre nézve ajánlásuk, de nem kötelező kijelöléseik által van megkötyve. Az ily részesezés természetesen nem ad hatalmat, hanem csak erkölcsi befolyást. Ily részesezés a kormányzatban nemcsak önkormányzati, hanem hivatásos tisztviselőkből álló szerveket, p. o. államtanácsot, tudományegyetemet, bíróságokat is illethet.

A részesezésnek ezen enyhébb módján kívül a kormányzati hatalomnak nagyobb fokú elosztása az, midőn a minisztérium mellett más szerveket illetnek a kormányzati hatalom egyes funkciói, habár fölöttük a minisztérium megokolás nélkül, diskreczionárius módon dönt s azokat saját akaratával helyettesítheti, mert ily esetben is a kormányzati tény első sorban az illető nem központi szervé. További módozat, hogy az országos kormány jóváhagyási joggal bír, mely azonban objektív szabályok által korlátolt, avagy

ha éppen csak törvényességi és formai szempontokból gyakorolhat ellenőrzést.

A kormányzati hatalomnak ez a nagyobbfokú megosztása is úgy önkormányzati mint hivatásos tisztviselőkből álló szerveket illelhet. A francia megyefőnököknek van szabályalkotó joga, a mi főispánjainkat kinevezési hatalom, a fővárosi államrendőrség főkapitányát szabályalkotó hatalom illeti.

A kormányzati hatalomnak a minisztériumon kívül létező és hivatásos tisztviselőkből álló szervekre ruházása egyszerű szétpon-tosítást, decentralizálást szül, mely a végrehajtó hatalomnak, új jogalanyok nélkül, tárgyilagosa hatásköri változását jelenti. A francziák ezt *egyszerű szétpon-tosításnak (déconcentration)* nevezik, szemben a mindjárt tárgyalandó *autonóm szétpon-tosítással*, a melyet *decen-tralizáció* névvel jelölnek (Aucoc, Les controverses sur la décentr. Extrait de la Rev. polit. et parlement. 1895. 39, 40. 1.)

II. Ha ellenben a szétoztás önkormányzati szervek közt történik, ezekben a végrehajtó hatalomnak új jogalanyai vagy az országos végrehajtó hatalomtól legalább is független szervei kelet-keznek. A kormányzati hatalomnak ily szétoztása autonóm decen-tralizáció. Először is utóbbival foglalkozunk, megjegyezve mindjárt, hogy a hivatalnoki végrehajtásban nem kevésbé fontos a decen-tralizálás.

A kormányzati autonómia tehát a kormányzati összpontosítás megszorítása az által, hogy az állampolgároknak szomszédos területe-ken lakó csoportjai önálló jogalanyokként bírják területükön a szabály-alkotás, szervezés, pénz és karhatalom fölötti rendelkezés jogát.

Az összpontosítás természetének meghatározása szempontjából itt most a kormányzati autonómia-ra szorítkozunk. Mert az auto-nómia, magától értetődik, lehet igazgatási is, a mennyiben az önkor-mányzati testeknek vagy tisztviselőiknek avagy önkormányzati szer-vezeteknek, mint p. o. az esküdtszékeknek egyes konkrét ügyekbeni intézkedései, illetőleg ítéletei véglegesek, s felsőbb hatóság, bíróság által meg nem változtathatók.

A kormányzati autonómia azáltal, hogy az államnak területen-kint csoportosult polgárait területükön a közfeladatok megoldására az állam kormányzati hatalmával felruházza, ezeket valóságos köz-jogi személyekké teszi.

Az egyes helységeben vagy nagy vidéki területeken élő pol-gárok ugyanis igényt nyernek az autonómia által a kormányzati

hatalomra, vagyis arra, hogy a végrehajtó hatalom szerveiként működhessenek, igényt arra, hogy e hatalom gyakorlásában saját belátásukat, sőt különös érdekeiket, a törvényekben kifejezett állampólítási célú korlátok között, érvényesítsék.

A szomszédos körönként élő polgárok ily részvétele a kormányzatban alanyi joggá tehát azáltal lesz, hogy a kormányzatban rejlő hatalomra a szomszédos körhöz való tartozásnál fogva nyerne igényt. Továbbá, hogy a területükön végbemenő kormányzat helyes menete első sorban az ő érdekük, végül hogy a közhatalomban akaraturalmuknak tér nyílik, a mennyiben a szabályalkotás, a szervezés, a pénzek fölötti rendelkezés az önkormányzati közjogi személyiségek alanyi belátásának igen nagy tért enged, bármennyire legyenek is a közfeladatok, bármennyire legyenek a szervek kellékei, a közjövödelmek forrásai, mértéke törvények által körülírva.

Az önkormányzati testek hatalmukra nézve nemcsak a kötelezettség, hanem a jogosultság viszonyában is állanak mindezeknél fogva, és a hivatalnokilag szervezett közhatalóságoktól éppen ebben különböznek. Ezeknek nem valamely területi közülethez való tartozásból folyik joguk a hivatalra; ki lévén zárva hivatalukon kívül más társadalmi foglalkozásból, hivataluk gyakorlása és érdekeik között nincs az a kapcsolat, a mi az önkormányzati testeknél; alanyi belátásuknak soha sincs akkora tért engedve, mint az önkormányzati testeknek. Ez utóbbi körülmény az oka, hogy az önkormányzati testek irányában az országos kormány utasítási joga a legszűkebb térré szorítkozik.

A hol a végrehajtó hatalom szervezetében autonóm jogú önkormányzati testek foglalnak helyet, ott az országos kormány akarata nem érvényesülhet természetesen olyan mértékben, mint a hol a szétponosítás egyszerűen hivatalnok, vagy a hol semminemű szétponosítás nem létezik. A kormányzati autonómia a kormányzati funkciókra nézve számos akaratnak enged tért az államban, megszűnik tehát e funkcióknak egy akarat alá helyezése.

Mindazáltal a kormányzati autonómia nem jelenti az önkormányzati testek függetlenségét, még ha azok közjogi személyiségekké lesznek és hatáskörük valódi alanyi joggá emelkedik is.

Először is joguk olyan akaratalmat jelent hatáskörük sok teendőjére nézve, melyet közösen gyakorolnak az országos végrehajtó hatalommal, minélfogva jogaik egymást kölcsönösen korlátozzák.

De másrészt jogaik fölött nincs föltétlen rendelkezési joguk, hanem csak bizonyos kötelességek korlátai között. E kötelességek a czélt fejezik ki, a mely végett az önkormányzati testek jogokkal felruháztattak.

Ebből folyik, hogy jogaik nem gyakorlása már alkalmat adhat az országos kormány beavatkozására és pedig tevőleges irányban, vagyis olyképen, hogy az önkormányzati testet nemcsak megakadályozhatja valaminek véghezvitelében, hanem hogy joga gyakorlására kényszeríti és a mennyiben ez lehetetlen, az önkormányzati test jogához tartozó teendőt helyette elvégezteti.

Az önkormányzati testek jogai az állam végrehajtó hatalmának területenkint elosztott részei lévén, – a mint hogy maguk az önkormányzati testek az állam végrehajtó hatalmának szerves kiegészítő részei, – világos, hogy bármelyik helyi önkormányzati test jogának nem gyakorlása az állam végrehajtó hatalmának működését akasztja meg. Ha tehát az önkormányzati testek nem élnének autonóm jogukkal, ha azokat a közfeladatokat, melyek végett e jogokat nyerték, nem gondozzák, a minisztériumnak joga van őket p. o. szabályalkotásra, választásra, költségvetésre kényszeríteni, illetőleg helyettük a szabályt megalkotni, a tisztviselőt kinevezni, tételeket a költségvetésbe iktatni.

Vagyis az autonóm decentralizálás mellett is, ily esetekben az országos kormány joggal érvényesít egy akaratot az összes |kormányzati funkciók tekintetében.

Az önkormányzati testek a szomszédság különböző fokozataihoz fűződven, előállhat az összpontosításnak kétféle sorozata: az országos és a vidéki, olyképen, hogy a vidéki önkormányzati testek egyetlen országos akarat vezetése alá kerülnek, ellenben a helységek a vidéki önkormányzati testeké alá. Az önkormányzat természetének inkább megfelel az utóbbi mód, mintha a helységek irányítása az országos végrehajtó hatalom által történik.

A hivatalnoki jellegű végrehajtásban a kormányzati decentralizálás, a mint fennebb mondottuk a kormányzati hatáskörök szaporítását jelenti első sorban. Ily hatásköri szaporítás hivatásos tisztviselőkből alkotott hatóságok javára nem kevésbé fontos, mint a mely önkormányzati jellegű hatóságok érdekében történik.

Először ily decentralizálás is rést üt a kormányzó akarat egységén, akármily személyes függésben legyenek is az illető hatáskört gyakorló hivatalnokok. Másrészt sokkal veszélyesebb, mint az

autonóm decentralizálás. Ebben ugyanis az önkormányzatot gyakorló} polgárok érdeke némi biztosítékot nyújt a jó kormányzatra és kárpótlást azért, hogy az autonóm önkormányzati testeket szabály-alkotásaik, választásaik, kinevezéseikért politikai felelősségre vonni nehezen lehet. A hivatalnoki végrehajtási szervezet mellett a decentralizálás gyengíti a minisztérium politikai felelősségét, s a kormányzati hatalom helyes gyakorlására nézve azt a biztosítékot nem ígéri, melyet az autonóm decentralizálás mellett az önkormányzatot végző polgárok érdekeltsége nyújt.

b) A közigazgatási összpontosítás.

I. A közigazgatási intézkedéseknek, illetőleg a jogigazgatásban, - | rendes neve szerint a jogszolgáltatásban – az ítéleteknek egyetlen akarat általi irányítása az egész államra nézve alkotja, mint fennebb már láttuk, a közigazgatási cenzuralizálást. A hol ellenkezőleg több végleges akarat van a közigazgatási tények és a bírói ítéletek tekintetében, ott a közigazgatás és jogszolgáltatás decentralizálásáról beszélünk.

Az intézkedések és ítéleteknek egy akarat általi vezetése a hivatalnoki és önkormányzati végrehajtásban egyaránt előfordulhat vagy hiányozhat.

Minden hatóság akár hivatásos tisztviselőkből, akár önkormányzatot végző polgárokból álljon tényeivel vagy ítéleteivel az állam hatalmát érvényesíti. A hatósági fokozatról fennebb mondatokból folyólag az következnek, hogy minden hatósági ténynek vagy ítéletnek egyetlen akarat irányítása alá kell kerülhetni.

Ámde tényleg nem kerül. Az állam sem maga nem kívánja ezt, sem polgárainak nem engedi meg, hogy a hatóságok konkrét tényei és ítéleteiben meg ne nyugodjanak. Kizárja az ítéletek felelősségét p. o. a bizonyítékokra nézve, vagy a pertárgy csekélysége miatt. Végleges erőt tulajdonít az alsó hatóságok közigazgatás intézkedéseinek a belátástól függő diszkrétionárius ügyekben, avagy korlátlan hatalmat ad jogosítványok adása vagy megtagadása, így település nélküli illetőség adományozása tekintetében.

A közigazgatás egységes irányításáról való lemondásnak oka vagy abban rejlik, a) hogy az intézkedés nem elég fontos, b) hogy a legfőbb hatóságnak beavatkozása sem ígér megnyugtatóbb eredményt, c) hogy az alsó hatóságról különös szakismeretet tesz föl.

Ezen okok egyaránt előfordulnak a hivatalnoki és az önkormányzati végrehajtásban, ezért hiányzik a teljes közigazgatási centralizálás egyaránt mindkettőben.

Az önkormányzatiban annak különös oka abban rejlik, hogy szomszédos kapcsolatban élők bizonyos ügyeknél első sorban érdekeltek s érdekeltységük biztosítékot nyújt a helyes elintézésre, avagy az elintézésben a fő, hogy az a résszerű érdekelttségben levők szubjektív felfogása szerint történjék, főleg a hol diszkrézió-nárius, merőben belátástól függő feladatokról van szó.

A míg tehát a kormányzati összpontosítás valamelyes foka nélkül az állam egysége fenn nem tartható s az egységes államot föderaliztikus átalakulás fenyegeti, addig a közigazgatási összpontosítás nem ily föltétlen követelmény, de tényleg el sem érhető.

Az állam nem egyszerű mechanizmus, hanem sok természetes személy közreműködéséből álló összzemélyiség, a melynek tényei-ben, alapirányának egységes volta mellett, épp úgy meg lesz az ingadozás, eltérés előre kijelentett céljától, akaratától, mint az egyes természetes személynél, a nélkül, hogy lelki egységének zavaráról, felbomlásáról lehetne szólni.

Az állam igazgatási tényeinek egy akarat általi vezetése csak viszonylagos egységet jelenthet.

Az összes közigazgatási tényeknek egy akarat alá hajtása ugyanis előzetes vagy utólagos behatás útján képzelhető.

Az összpontosításnak előzetes (praeventiv) módja azt jelentené, hogy az egyes feladatkörökben (belügy, iparügy) egy-egy miniszter akarata előre meghatározná minden teendő intézkedésnek lényeges tartalmát. Nyilvánvaló, hogy ez általános utasítások útján nem lehetséges, mert az általános utasításoknak konkrét alkalmazásában megint eltérés állhat be. Szükséges lenne tehát a konkrét utasítás, ámde ez csak a halasztást tűrő esetekben gondolható, de itt is kivihetetlen, mert azt kívánná, hogy a miniszter az összes közegek teendőjét fővonalalaiban előre elvégezze.

Marad tehát csak a miniszteri akaratnak utólagos működése«. *Az összpontosításnak utólagos (repressiv) módjánál* azonban újból felmerül a lehetetlenség, hogy a miniszter az összes alája rendelt hatóságok intézkedéseit hivatalból, felszólamlás nélkül, átvizsgálja. Ilyesmi az intézkedéseknek csak különösen fontos egyes csoportjaira, avagy bizonyos szempontból, p. o. számvevői tekintetben képzelhető, a többire nézve ellenben csak véletlenül jöhet a miniszter abba a

helyzetbe, hogy egyes intézkedéseket felülvizsgáljon, névszerint akkor, ha az intézkedések ellen az érdeklettek felszólalnak.

Világos ezekből, hogy a közigazgatási összpontosítás csak í viszonylagos lehet, de nem is szabad teljesnek lenni.

Nem lehet azonban az összpontosítás mekkoraságát pusztán, feülső jelekből megítélni, nevezetesen a felülvizsgálat hivatalból történik-e, avagy az érdeklettek kérelmére van helye? Mert a köz* igazgatási összpontosítás burkolt lehet. Legjobban elburkolható pedig az alsó hatóságok hatáskörének határozatlansága és a főhatóság utasítási joga által.

A mint az alsó hatóságnak világosan megállapított hatásköre van, melyet tőle a főhatóság el nem vonhat, már ezáltal útjában áll annak, hogy akarátát a főhatóság mibe se vegye, mert legalább: is félre kell tennie.

A hatáskör elvonással egyenlő értékű a főhatóságnak föltétlen: a teendő intézkedés tartalmát meghatározó utasítása. Az utasítási hatalom által ugyanis elérheti a vezető főhatóság, hogy a látszólag saját hatáskörrel felruházott hatóság helyett maga működik a nélkül, hogy a hatáskör elvonás durva eszközéhez kellene folyamodnia. Előzetes utasításaival ugyanis, különösen ha azok egyes esetre szólanak, teljesen meghatározhatja a főhatóság az alsónak intéz: kedését s annyi mintha maga intézkedett volna.

Úgy a nyílt, mint a burkolt közigazgatási összpontosítás egyaránt káros. Legjobban belátjuk abból, ha annak létokát ismer: jük, a mit a közíg, összpontosítás megsemmisít. S ez a közigaz: gatás hatásköri tagoltsága.

Már pedig az egymásföle helyezett hatáskörök önálló érvényesü: ését először is a munkamegosztás szüksége, azután a közigazgatási funkciók belső helyessége, végül az a szabadsági követelmény, hogy az eljáró hivatali személyeket az egyes polgár is felelősségre vonhassa, sürgetően kívánják.

Külső, mennyiségi munkamegosztás nélkül lehetetlen az ügyek bárminemű intézése, hatósági fokozat nélkül csökken a helyes intézés valószínűsége, a tisztviselők jogi felelőssége nélkül pedig, mely csak önálló hatáskör mellett lehet teljes, vége az egyéni szabadságnak, mert a miniszteri felelősség az egész nemzet, de nem az egyes egyén szabadságának biztosítóka.

A teljes közigazgatási összpontosítás, akár burkolt, akár nyílt legyen, mindezen követelményekkel ellentétbe helyezkedik s egyebet

mint. külső akarategységet, annak föltétlen érvényesülését, nem nyújt.

II. A közigazgatási összpontosításnak megvannak a közigazgatási szervezet, a megoldandó feladatok természete által szabott határai.

De még ha e határokat tiszteletben tartja is az állam, a közigazgatási összpontosítás szervezetenként, nagyon különböző lehet.

A magán- és büntetőjogi jogszolgáltatás központosítását, minő módon érhetni el? Vagyis minő hatalma lehet egy legfőbb ítélőszéknek, semmitőszéknek stb.? mint elvileg tiszta kérdésnek tárgyalását mellőzzük. A konkrét intézkedések fölött uralkodó akarat ugyanis 1) vagy a kormánynál, egy-egy miniszternél lehet, 2) vagy a kormányzatban nem részes szervnél, p. o. országos árvászek, vasúti, vámügyi főigazgatóság, államtanács, 3) vagy legfőbb közigazgatási bíróság.

A kormány, habár a legtöbb államban ma még mindig ez bírja a konkrét intézkedések fölött is a legfőbb akarat irányzás hatalmát, erre csak kivételesen alkalmas, az állami feladatok egyes csoportjainál. De általában a miniszter vezetésre s nem egyes ügyek intézésére hivatott. A miniszternek alkotmányos államokban a törvényhozó működésre irányadólag kell befolynia a törvényjavaslatok kidolgozásánál, valamint parlamenti tárgyalásánál. Ezzel kapcsolatban, a végrehajtó hatalom vezető teendőinek, u. m. a rendeletalkotásnak, a szervek kiszemelésének, alkalmazásának, fegyelmi ellenőrzésének, a pénzügyi eszközök felhasználásának helyes ellátása a miniszter erőit teljesen leköti s nem marad ideje az egyes intézkedések legfőbb eldöntését a konkrét intézkedések beható felülbírálására. A miniszter kéntelen az egyes intézkedések legfőbb eldöntését akár formailag, akár csak lényegben másokra bízni. A közigazgatás konkrét intézkedéseinek legfőbb intézése ekként kisiklik a miniszter kezeiből s ha formailag mégis megtartja, ezt nem tárgyi okokból, az illető feladatok legjobb intézésének érdekében magyarázhatni, hanem más okból. Ilyen ok a parlamentáris kormányzatú államokban a törvényileg nem szentesített pártirányoknak vagy éppen a pártérdekeknek érvényrejuttatása az egyes konkrét intézkedéseknél. A közigazgatás azonban nem pártérdekek, hanem össznemzeti érdekek szolgálatára létezik. A pártérdekek érvényesülését a törvényekben kizárni nem lehet. De a törvény a pártérdekeket tárgyilagosan körül írta, azon a közigazga-

tásban túlmenni s a már úgysis bizonyos fokig az uralkodópárt érdekeinek kedvező törvényt a való életben a közigazgatás útján egészen a párt érdekének eszközévé tenni, egyező a zsarnoksággal.

Ennélfogva a közigazgatási cenzalizálás legfőbb szerve a feladatok nagy részében nem a kormány, hanem egy kivüle álló főhatóság legyen.

Ez a követelmény különben tényleg elismerésre talált a legtöbb európai államban a közigazgatási intézkedéseknek jogi szempontból való legfőbb vezetésére nézve. A miniszterek megfosztattak az egyes intézkedések jogosságának legfőbb eldöntésétől s a közigazgatási intézkedések fölött irányadó akarat tőlük a közigazgatási bíróságokra szállt. A, közigazgatás jogi szempontból ezekben van összpontosítva.

A közigazgatási bíróságok útján való összpontosítás a legkevesebb ellenvetésre ad okot, mert a jognak sértetlen megóvása az állami lét alapja, a jogegység fölötti örökös pedig egyetlen irányzó akaratú, ítéletű bíróság nélkül nem lehetséges.

36. §. A feladatok összpontosítása.

A végrehajtó hatalmi tevékenység a tárgyai, a megoldandó feladatok szerint, mint képlegesen mondjuk, különböző (kormányzati és igazgatási) ágakra válik szét,

A kormányzati ágak az egyes külön minisztériumokban, így p. o. belügy, közoktatásügyminiszterium, stb., az igazgatási ágak az egyes minisztérium külön feladat csoportjait intéző hatóságokban önállósítvák. így a belügyi kormányzati ág önálló az oktatásügyivel szemben. A belügyin belül azonban a közigazgatás ismét önálló, külön hatóságok útján folyik. Az árvaügyi közigazgatási intézés p. o. nem avatkozhatik a rendőri intézésbe, s egyikök sem a hadügyibe (újonczozási). Az oktatásügyi, kormányzati ágban önálló, külön szervek állanak fenn a felső, közép és elemi oktatás feladataira.

A hol a kormányzatot nem egy, hanem több minisztérium, az igazgatást több egymás mellett álló külön feladatú közigazgatási hatóság végzi, ott a sokféle akarat, mely a külön minisztériumok és hatóságok útján keletkezik, teljesen szétbonthatja, összehazarhatja az állam egységes cél felé való haladását. E különböző feladatok, ugyanis nem mások, mint az egységes államcél részei s az állam nem e részek egyikében, hanem mindannyiában él.

Szükséges tehát oly akarat az államban, a mely a különböző minisztériumok, valamint a különböző hatóságok feladatait az egységes államcél szempontjából irányítsa s azok ellentéteit eloszlatni elég erős legyen.

a) *A feladatok összpontosítása a kormányzatban.* A minisztériumok közti ellentétek megszüntetése s a kormányzat egységének létesítése történhetik a miniszterek kollektív akarata útján.

A kormányzati összpontosítás egyik módja a feladatok tekintetében a minisztertanács intézménye, vagyis az a testületi kormány szerv, melyben a kormányzati ágak vezetői, a miniszterek egyenlő tanácskozási és szavazati joggal állapítják meg a végleges akaratot a különböző kormányzati ágak vezetőinek netán ellentétes akaratával szemben. Ez a testületi akarat kötelezi az egyes minisztert, mert az egységes államcél nem engedi, hogy annak valamely részét vezető miniszter az egészszel szembeszálljon. E kötelezettség az államcél egységén kívül, a végrehajtó hatalom egységéből és a fejedelem és a parlament irányábani önállóságából is következik. A végrehajtó hatalom eszmeileg egy, az egyes miniszterek benne az eszmei egységnek csak technikai eszközei. Ily eszmei egység nélkül a végrehajtó hatalom működésének nem lehet sikere és szükségképen megszűnik erkölcsi, politikai felelőssége, mihelyt az egyes miniszter külön álláspontot foglalhat el a kormányzat feladataira.

Az egyes miniszterek kormányzati fényeinek legalább alapirány, erkölcsi jelleg tekintetében, az összkormánytól kell eredni vagy eredetinek tekinthető lenni. A miniszterek a kormányzatnak általában való gyakorlására vagyis annak alapirányára nézve egymásért helyt állani tartoznak s e helytállás kötelezettségét, ennek mikéntjét, az összkormány egységét, szolidaritását a minisztertanácsi határozat biztosítja.

A minisztertanácsi határozatban kifejezett akaratot az egyes miniszternek mint irányzót el kell fogadnia s e kötelezettség alól csak hal almáról való lemondás árán menekülhet.

A minisztertanács testületi szervezete mellett nincs azonban kizárva, hogy a kormány iránya ingadozó lesz annak következtében, mert az egyes kormányzati ágak vezetői időnkint különbözőleg csoportosulnak ahoz képest, a mint az egyes feladatok (köznyelven: tárczák) akkori érdekei kívánják és a miniszterek változó többségei a kormányt önmagának ellenmondó irányba terelik. Az összkormány szolidáris politikai felelőssége, az irány és czelegység biztosítására nem nyújt tehát elég biztosítékot.

Ezt a biztosítékot a minisztertanács fenntartása mellett a miniszterelnöki intézmény adja.

A miniszterelnök, a minisztertanácscsal szemben, is döntő akarattal ruháztatik föl a végből-, hogy a minisztertanács ingadozásait megakadályozza részint előzetes, kezdeményező javaslataival, részint vetőjával.

A miniszterelnöki funkció betöltése rendkívül kényes, mert döntő hatalmát csak a szellemi fölény segélyével s nem akarátának formai erejével fejtheti ki úgy, hogy az állam egyes feladat.csoportjai a nemzet legjelesebb szakembereinek vezetése alatt álljanak.

Ezért marad meg a miniszterelnöki intézmény mellett is a főminisztertanács, mint határozó testület, jóllehet a határozatok, éppen a legfontosabb ügyekben, csak a miniszterelnök akarátának az ő legfőbb munkatársaival való megbeszélései.

A miniszterelnök az összes miniszterek irányának kifejezője, ennél fogva a minisztérium vele áll vagy esik s a mint tagjait a miniszterelnök szemeli ki s ajánlja a fejedelemnek, azonképen elbocsátásukat is.

A miniszterelnök döntő akarata kétségtelenül veszélyezteti az egyea szakminiszterek szükséges önállóságát, mert annál fogva ok nélkül beavatkozhatik az egyes feladatok vezetésébe, de az egyetlen mód a több ágra vált kormány egységét biztosítani.

A fejedelem legfőbb irányzó hatalma sem pótolhatja a miniszterelnöki vezetést. Még az abszolút és az egyszerű alkotmányos államokban is czélszerű a szakminiszterek és a miniszteri tanács mellett a miniszterelnök, mert a fejedelem az összes miniszterek fölött a felügyeletet maga nem fogja gyakorolni bírni. A parlamentáris államokban pedig egyenesen szükséges a miniszterelnök, mert a fejedelem a kormány magatartását a parlamenttel szemben meg nem határozhatja, ennek helyes módját a kormánynak magának kell feltalálni és keresztülvinni, a miben különösen nélkülözhetlen ádok miniszter közül egy, a kit mindannyi vezérének ismer, s a kiben a parlament is az egész kormány szellemét megtestesülve látja.

A parlamentáris államban ugyanis a minisztérium viszonya a parlamenthez nemcsak az ellenőrzés körül forog, melyet az a Végrehajtó hatalomnak mikénti gyakorlása fölött gyakorol, hanem megegyezést kíván a törvényhozói teendőknek egymásutánja, tartalmi lényege tekintetében is; a kormánynak kell a parlamenti

„működését vezetni. E vezérseget a kormány mint testület nem veheti át, hanem annak egyik erre á czélra állandóan kijelölt tagja s ez leghelyesebben csak az a tag lehet, a ki a végrehajtási feladatokat összhangját biztosítja: a miniszterelnök;

A miniszterelnöki funkciót, hogy irányzó erejét annál jobban kifejthesse, sok államban összekapcsolják valamely külön feladatnak (pénzügy, belügy, külügy) kormányzásával, még pedig olyan feladatával, a mely az összes többi feladatokkal szórós összefüggésben áll, minő p. o. a pénzügyi kormányzat, vagy a mely általános fontossága mellett a többiek helyes kormányzatától függ, minő a külügy.

A kormányzati egység biztosítása a minisztertanácsi, miniszterelnöki intézmények útján nincs híjjával különböző bajoknak, melyek elkerülésére vélték némelyek az államtanács útjání vezetést létesítendőnek, ámde a mint fennebb kifejtettük, az államtanácsnak vezető kormányzati szerepet csak nem parlamentáris államban adhatni s csakis a közigazgatásnak nem a kormányzatnak szolgálhat összpontosító szerveként. Az államtanács a kormányzatnak egyszerű segéde, szakértője-, véleményezője lehet, melyet a kormány belátása szerint megkérdezs melynek tanácsait belátása szerint követi vagy mellözi. Ily segéd és szakértő a törvény és rendeletjavaslatok kidolgozása által nagy befolyással lehet a kormányzat egységes irányára, a mennyiben a kormányzat összes ágaira való tekintettel alakítva, a különböző ágakra vonatkozó^ az egyes miniszterek által kezdeményezett tervek, intézmények, szabályok esetleges ellenkezését legjobban fölismerheti vagy előreláthatja. De mindezt csak a kormány-
nak alárendelt tanácsadóként, nem mint annak föléje helyezett vezető teheti.

b) A feladatok összpontosítom a vidéki közigazgatási területeken.

A különböző feladatok megoldására hivatott közigazgatási hatóságok az egyes vidéki területeken épp úgy összműködésre lehetnek hivatva, mint a kormányzat szervei, a miniszterek egymással. A rendőri hatóság támogatni tartozik a közzgazdaságit, a belügyi az oktatásit, a katonai a polgárit és viszont. E támogatás vagy abból áll, hogy az egyik hatóság a maga hatáskörében intézkedik s ezáltal a másíknak czélját biztosítja, p. o. a belügyi gondoskodik az iskolához vezető útnak helyreállításáról, kinyomozza a pénzügyi részére valakinek előéletét, a mennyiben ettől függ bizonyos engedély megadása, avagy a másíkkal együtt teszi meg az intézkedést, a belügyi a hadügyivel együtt újonczoz.

Ily eseteket előreláthat a törvény s megállapítja a külön hatóságok összeműködésének elveit; ezek alapján egymáshoz intézett megkeresésekkel biztosítatik az összeműködés. De nem egyszer gyorsan és egymásután kell két vagy több hatóságnak ilyen különböző, de egymástól függő intézkedéseket megtenni, Ha pedig valamely oly intézkedésről van szó, melyet több hatóság együtt állapít meg, akkor is különös gyorsaságra lehet szükség.

Nehogy ily esetekben a fölállított általános elveknek eltérő magyarázata következtében a hatóságok összeműködése megakadjon, az illető vidéki területen működő valamely szervnek kell rögtöni, döntő hatalmat adni, s az összműködést ennek akaratával biztosítani.

Az illető vidéki területen kívül fekvő hatóság vagy magá a központi kormány erre a ténykedésre nem alkalmas, mert közbelépése csak hosszabb idő múlva lenne lehetséges, a mi a szükséges intézkedés sikerét kockáztathatná.

Igy keletkeztek a vidéki területi összpontosítás egyes intézményei. Ily intézmény *a)* az illető területen működő és külön feladatokkal foglalkozó hatóságok és hivatalok egyesítése egy testületi hatósággá abból a célból, hogy az összműködés akadályait testületi határozattal elhárítsák, minő nálunk a törvh. közigazgatási bizottság. Avagy *b)* az egyik hatóságnak, p. o. az általános belügyinek ily összeütközések eseteire a többi fölött túlsúly biztosítatik s ezek az ily összefüggő, illetőleg együttes intézkedésre nézve az általános közigazgatási hatóság akaratát követni tartoznak. Avagy *c)* a különböző feladatok kezelői (oktatás, pénzügy, belügy stb.), önálló hatáskör nélkül, csak tanácsadói a vidéki területi főnököknek, a ki jogilag a közhatalomnak az egész területre nézve az egyetlen letéteményese, és a melléje rendelt szerveknek törvény szerinti saját hatásköre egyáltalán nincs. Végül *d)* az egyes feladatok kezelőinek van ugyan saját hatásköre, de a területi főnök, mint valamennyinek felügyelője azt tolok, a mikor jónak látja, elvonhatja. A franzeria préfet rendszer a községek hatáskörébe utalt ügyeken kívül, a megyei területen működő igazgatás tekintetében az utóbbi lehetőségek kombinációja.

Az első, *a)* alatti módozat a vidéki területi igazgatás egységét nem biztosítja, mert a különböző ágak vezetőinek igen különböző, véletlen okoktól függő csoportosulását megengedi.

A többi módozat a közigazgatási működésnek vidéki területek szerinti egységét mindenestre képes biztosítani, és a központi kormányzatra is a legkényelmesebb, a mennyiben a kormány ekként

könnyen tájékozhatja magát ama kevés személy iránt, a kik közt a közhatalmat vidékenként (megyéenkint) megosztja.

Amde a kormányzat könnyűsége, a közigazgatás gyorsasága és egységes iránya mindkét módozat mellett a szakszerűség rovására esik.

Már a *b)* alatti módozat, az egyik ügyágnak, a belügyinek túlsúlya a többi fölött, igen aggályos, ha a főlényben levő hatóság belátása szerint avatkozhatik be a többiek hatáskörébe, mert ily esetben az, egyik közigazgatási feladat teljesen a másiknak kényétől függ s a szakszerű intézés veszélyeztetik. A *c)* alatti módozat, mely az egyes feladatoknak önálló intézőket nem ad, hanem azok kezelőit egyetlen vidéki főnök segédeivé teszi, a szakszerű munkafelosztással s a közigazgatási szervezetnek azzal, a követelményével, hogy minden főbb feladatcsoportnak külön szervekre van szüksége, szóval a reál rendszerrel ellenkezik.

Ha pedig *d)* a különböző feladatokra vannak ugyan külön belügyi, pénzügyi, oktatási, közgazdasági) hatóságok, de főlényök vidékenként egy felügyelő főnök tételük, a ki tőlük belátása szerint az ügyintézkést elvonhatja, ez esetben a *c)* és *d)* alatti módozatok bajai tetézvők egy ujjal. Ugyanis ebben a rendszerben a közigazgatási hatalom telje vidékenként a valódi intézők helyett egy felügyelőbe van helyezve. Az ilyen vidéki főnök azonban maga rend* szerint nem intéz, hanem csak mások intézésére ügyel. Amde ez által elveszti éppen azt a képességet, a mi az intézésben a fő, az adott helyzetekben a helyes eszközök feltalálásának képességét és a méltányossági érzetet az intéző iránt, a kinek legkülönbözőbb akadálylyal kell küzdenie, elveszti továbbá a közigazgatási intézés folytonosságának szükségletei iránti érzéket és így a mikor magához ragadja az egyes hatóságtól az intézkést, ezzel csak zavarólag fog a rendes intézésbe befolyni.

Felügyelői ténykedése pedig csak igen kis mértékben igéieredményeket, nevezetesen: az ügyek külső, formai elintézésére, avagy a közigazgatásnak olyan ténykedéseire nézve, a melyek külső tömegjelenségekkel (utak karban tartása, hernyók irtása, házak tűzveszélyessége) állnak kapcsolatban, vagy számszerűleg megállapíthatók. Az intézkedések belső jóságát az általános, hivatalbóli felügyelet sohasem biztosíthatja. Az általános felügyelet csak összeredményeket, egy iskola összjellegét, egy hadtest harczképességét, vagy számszerű eredményeket állapíthat meg. „Minden felügyelet csak annyiban hasznos és hatályos, a mennyiben szűk körre szorít-

kozik, határozott tárgyakra vonatkozik, s célja: fogható, precíz tények megállapítása.” (Vivien, id. m. I. köt. 120. 1.) Az egyes intézkedés jogossága, helyessége, méltányossága csak részletes felülvizsgálatból, az érdekeltek közbejöttével, deríthető ki, a mire azonban ily vidéki főnök fizikai idő hiányában is képtelen.

A, különböző feladatú hatóságoknak vidékenkinti összpontosítására irányuló törekvéseknek összes módozatai e szerint alkalmatlanok; az a) alatti, mert az egységes irányt nem biztosítja, a b) c) d) alattiak pedig mivel a közigazgatási egységet és gyorsaságot vagy az országos kormány szempontjából a „vezetés egyszerűségét a szakszerűség rovására érik el.

A különböző feladatú hatóságoknak vidékenkinti egységesítésére ezek szerint eddig nem ismerünk teljesen alkalmas módozatot.

De nincs is arra oly mértékben szükség, mint az alkalmazott módozatokból következtethetni lehet.

A vidéki hatóságok összműködésének szüksége ugyanis csak kivételesen áll be s ekkor is, a legtöbbször csak a foganatosításra nézve, annál fogva, mert nem minden hatóság rendelkezik karhatalommal, s az ilyenek a másikkal kell a karhatalomért folyamodni.

Ha mindennek ellenére törekvést látunk, a közigazgatásnak vidéki területenkint egy hatóságba való összpontosítására, megyénkinti kis királyok teremtésére, ezt nem lehet a közigazgatás feladataiból, hanem azon kívül fekvő okokból és a közigazgatási működés természetének helytelen felfogásából magyarázni.

Az összes közigazgatási ágak fölött álló vidéki területi főnökökbe azért összpontosítatik minden hatalom, hogy az állam időleges főtörekvéseit a többi feladatok rovására föltétlenül érvényre juttatni és egyúttal az uralkodó pártok híveinek érdekeit kielégíteni lehessen. Ez a kiinduló pont az államnak mechanikus felfogásából meríthető csak annak jogi és erkölcsi természetével össze nem fér s végeredményben az állam zsarnoki uralmára vezet. Másrészt oly szoros egységnek tekintik a közigazgatást, mint a hadsereget. Az a képzet vezet sokakat, hogy a mint a hadseregben a különböző fegyvernemeknek s ezek tagozatainak a vezér föltétlen parancsa alatt kell állaniuk, épp így nélkülözhetlen, hogy az államcél egyes részeit, az egyes közigazgatási feladatokat gondozó szervek területenkint egyetlen akarattól függjenek. Erre nincsen szükség. A különböző feladatok közötti összefüggést a szabályokban letett elvek s a végrehajtó személyzet kötelességérzete tartják fenn.

A teljes egybevágást remélni a köznék sok ezer szervétől eredő intézkedések között, utópia, azt a fennebb! mechanikus eszközökkel kierőszakolni, az állam személyekből alkotott természetének, szakszerűségének megrontása.

A vidéki külön feladatú hatóságok egységes cselekvésének biztosítására ennél fogva meg kell elégedni az összeműködés elveinek világos megállapításával és az általános belügyi ág túlsúlyának oly körülírásával, a mely beavatkozásának erőszakosságát, a szakszerűség rovására történtét lehetőleg meggátolja.

37. §. A központosítás különbségei céljainak és eszközeinek különbsége következtében.

A nemzetet a maga akaratának központosítás út jani erősítésére az idők folyamában ilyen különböző célok ösztönzik, a miből a központosításnak igen különböző típusai keletkeznek. A vallás fenntartására, a „gazdasági” jólét emelésére, a hódításra, az egyéni szabadság biztosítására” az akarat egyesítésnek más módozatai lesznek alkalmasak. Az egyikben a papság, a másokban a pénztőke, avagy a katonaság avagy a jogász elem jut túlsúlyra az állami főszervekben, s mindegyikkel az élet felfogásnak, az alkalmazandó eszközöknek egészen másneme. A templom, a börze, a talár, a kard, egymást az idők folyamán fölváltva, jelzik az állami akarat alapirányát.

De ott is, â hol a nemzeti akarat a különböző emberi célokat egyszerre és â szükséges-arányban öleli föl, a nemzeti akarat egységét különböző eszközökkel biztosíthatni.

Így a közhatalom drákói szigora az egyes polgár irányában kizárja az egy állami akaraton kívül más magánakarat érvényesülését, egyúttal pedig annak a szervnek akaratát, mely ily drákói hatalom fölött rendelkezik, a többi állam szervek irányában föltétlen fölényt biztosít. Az összpontosítás katonai módja.

Az állami végrehajtó akarat egységét nem lehet elérni, ha azok a pénzbeli eszközök pontosan, egyöntetűen és biztosan elő nem állíthatnak, a melyek az állami feladatokra és közegekre szükségesek. A pénzügyi, a számviteli szempont túlsúlya úgy a kormányzat, mint a közigazgatásban, a pénzügyi összpontosítást szüli, vagyis az összes állami feladatok vezetőit a pénzügyi kor-

mányzattól, az igazgatási hatóságokat pedig a számtartási hatóságoktól teszi függővé.

Az akarategységet az igazgatásban bizonyos fokig jogszabályok útján is biztosíthatni, a jogszabályokat alkalmazó legfőbb bíróság útján. Ez lesz a jogászai központosítás. A kormányzatnak ily jogászai központosítása már éppen nem lehetséges, mert a kormányzat az államnak jogszabályok által csak kis részben megköötött működését jelenti, melynek súlypontja a szabad méltatásban, újnak, éppen jognak is a létrehozásában, a jog által nem korlátolt, de gazdaságilag, hadászatiilag, érzelmileg, erkölcsileg szükséges vagy czélszerű rendelkezésekből áll.

A hol a közigazgatásban a jogi szempont helyeztetik előtérbe ott a jog kiszolgáltató legfőbb bíróság ítélkezésétől függ a közigazgatás minden águ, minden egyes intézkedése.

A központosításnak sajátyszerű faja, az ügynevezett expeditif központosítás, abból a törekvésből keletkezik, hogy a közigazgatás' feladatai külső szabályszerűséggel, meghatározott rendben és időben, lehetőleg gyorsan, de főkép hogy bizonyos ideig okvetlenül elintéztessenek s a hivatalokban hátralékok ne maradjanak.

Az expeditif központosítás közömbös a czélok magva, lényege iránt, melyeket valamely közigazgatási ág megoldani hivatott s a súlyt arra fekteti, hogy c czélok külsőleg biztosítottnak lássanak, s egyedül a formai-külső rend fentartásával törődik.

Az expeditif központosítás vagy egy időleges iránynak erőszakos uralomra jutása után azonnal, vagy valamely túlhatalmas iránynak hosszú uralkodása után állhat csak be és a katonái összpontosítással kapcsolatos.

Az akarat, mely a kormányzás és közigazgatás expeditif, sima folyását irányozza, vagy az államfőtől vagy annak helyettesétől, kancellárjától, nagyvezérétől, vagy valamely osztály szükkörü tanácsától fog eredni.

Eszközei; a közigazgatási területeknek a könnyű kormányzás szempontjából mentül nagyobb áttekinthetősége, a közhatalomnak nagy vidéki területeken kevés számú főnökre ruházása, vagyis a hatáskörök egyszerűsítése, a közhivatalnokok teljes alárendelése ezen főnökök iránt, szolgálati készség, gyorsaság, s nagy külső pontosság.

A központosításnak mindezen nemei az állami élet valamely valódi szükségletét egyoldalúan, a többiek rovására emelik érvényre

s egyenkint véve az állami élet kórállapotait jelentik, mert az állam az emberi élet összes irányainak, összes szükségleteinek összhangzó irányításából, illetve kielégítéséből áll.

Ehez képest a magában véve leghelyesebb jogászai, vagy pénzügyi összpontosítás is elégtelen, a katonai vagy az expéditif központosítás pedig, ha nem átmeneti jelenségek, az állam elfajulásának biztos jelei,

„A központosítás roppant kiterjedésű irodalma semmi megnyugtatót, semmi tényleges eredményt nem bír felmutatni, mert a nagy összjelenséget, mely a központosítás neve alá, foglaltatik egyszerre, elemzés nélkül akarta megfejteni.

A kormányzat és igazgatás tényezőinek, viszonyának, a végrehajtási funkció elemeinek részletkutatása nélkül lehetetlen is bármiféle eredményre jutni, mert a mily igaz, hogy állam cselekvésbeli egység nélkül fenn nem állhat, – s a központosítás végelemzésben mindig a cselekvés egységével áll kapcsolatban – épp oly igaz az is, hogy e cselekvési egységet igen sokféle módon érhetni el, továbbá hogy a czélok köre, melyekre a közhatalom cselekvése terjed, tágabb vagy szűkebb lehet: az állam csak külhatalmának s belső jogbiztonságának fenntartásával foglalkozhatik, vagy tevékenységét a gazdasági és szellemi kultúra, a szociálpolitikára is kiterjesztheti.

Az irodalom e tekintetek egyikét sem méltatta figyelemre, innét meddősége.

Cormenin, a kit a francia közigazgatási jog egyik atyamesterének ismer el a francia tudomány, (L. Aucoc, Une page de Thist. du droit adm. es Hauriou, id. m. 251. 1.) a központosításról irt fényes dithyrambjában, mely előszóként jelent meg Droit admin.-jának 1040-iki kiadásához, valamint külön iratában: De la Centralisation. 1842. a központosítás tulajdonképi értelme, elve, létezési módjai helyett az állam összes főjelenségeit öleli föl.

Tocqueville, (De la Démocratie en Amérique, valamint L'ancien régime et la Revolution.) a nélkül hogy megmondaná, miben áll az összpontosítás, dolgok vagy funkciók összpontosításáról van-e szó? kétfélet különböztet meg, úgymint kormányzatit, mely a hatalomnak egy kézbe tételét jelenti a végből, hogy azokat az érdekeket gondozza, melyek a nemzet minden részére nézve közösök, a milyenek a törvények alkotása és a nemzet viszonyai más államokhoz, ölig a közigazgatás összpontosítása azokra az érdekekre nézve is egy hatalomra biz mindent, a melyek nem közösök.

E felületes különböztetés az amerikai uniónak szövetségi és részállami, továbbá az egységes államnak az Országos és helyi, az általános és a résszerű ügyei, érdekeire van alapítva. A törvényhozási és kormányzati összpontosítás nincs megkülönböztetve. A mit T. kormányzati összpontosításnak nevez, nyilván a törvényhozó és külügyi legfőbb, határozó hatalom egységét jelenti. Teljesen figyelmen kívül hagyja, hogy a pénzügynek, a jogszolgáltatásnak kétségen felül az egész nemzetet érdeklő volta mellett is, a pénzügy, az igazságügy kormányzata és igazgatása nem kívánja az államhatalomnak ezekre nézve sem a teljes összpontosítását, egy kézbe helyezését. Elfeledi, hogy az adók becslése, kivetése decentralizált tehet, hogy â bírakat a polgárok választhatják, vagy a bíróságok

kandidálhatják, hogy a legfőbb bíróság hatalma a pusztá semmitésre vonatkozhatik, s a jogot érdemileg számos, nem egy felebbezési bíróság szolgáltatja, a jogszolgáltató hatalom szóval számos kézben, ennek a több felebbezési bíróságnak a kezében van szétosztva. Viszont éppen Amerikában, de Angliában is a nyilván helyi érdekű ügyeket minden egyes helyre nézve külön törvényekkel, u. n. local act-okkal a parlamentek szabályozzák.

Vivien (Étud. admin. I. 38.1.) már szabatosítani törekszik a jelenség leírását midőn így szól: „Ha a törvények az állam kormányának is általános hatóságot adnak, ha fölruházzák a joggal, hogy karját az ország különböző részeire kiterjessze, magát a helyi hatalmak helyébe tegye, az egyéni tehetségek gyakorlásába avatkozzék, olyan törvények, melyek a nemzetet egyetlen vezetés, egyetlen irányítás alá helyezik, mely egy központból ered s a legszélsőbb véghelyekig fut: ime ez teszi az összpontosítást”. De e kísérletet sikerültnek nem mondhatni. Érdeme csak az, hogy az összpontosításnak formáira, módjaira rámutatott, és arra a kapcsolatra, melyben az a hatósági fokozattal, az eljárási formákkal, és a közigazgatás irányelvvel áll. Névszerint, hogy a hol a közigazgatás irányelve a megelőzés, ott az összpontosítás okvetlen nagyobb lesz, a hol ellenben irányelve inkább a repressio, ott csökken. De éppen ezáltal, hogy az összpontosítást a közigazgatás irányelvvel hozta kapcsolatba, megnehezítette annak megértését. Mert igaz ugyan, a hol a közigazgatás az emberi társadalom jelenségeibe hivatalos felügyelet, engedélyezések, vizsgálatok, korlátozások útján beavatkozik, a közigazgatás teendőinek tömege növekszik, de ennek nem szükségképi következménye, hogy e rengeteg teendő egy akarattól függjön, viszont lehet, hogy a közigazgatás beavatkozása utólagos, vagy éppen csak az érdekeltek kérésére véghezmenő, de ez az utólagos, repressív működés összpontosítva lehet, egy szerv akaratától függhet, a mit legvilágosabban a jogszolgáltatásnak egyetlen semmisítő és egyúttal felebbezési legfőbb ítélőszéktől függése mutat.

Barrot Odilon, a szabadságszerető, de nem szerencsés államférfi (De la centralisation et ses effets.) már egészen az államhatalomnak mindenre kiterjesztésével s az egyéni szabadságnak elnyomásával azonosítja az összpontosítást s midőn az önkormányzat mellett nemes hévvel síkra száll, azt hiszi megfejtette a nehézséget, megmagyarázta mint lehet alaptételét: Hogy nincs társadalom, mely valamelyes összpontosítás nélkül el lehetne, az önkormányzattal összeegyeztetni. E kérdésre a feleletet csak annak a mértéknek megállapítása adhatja, a melyben számos helyi csoport önkormányzata lehetséges, s a melyben viszont a nemzetnek a cselekvése egységéről lemondania lehetetlen, tehát cselekvését egy akarattól kell függővé tennie, azaz összpontosítania.

II. Abból a homály és határozatlanságból, melybe az imént jellemzett francia írók három elseje a központosítást keverte, Eötvös emelte ki, de csak egy részben. Halhatatlan műve, „A XIX. század uraik, eszméi” második kötetének több mint egy harmadát foglalja el (164-438. lapig. 2. kiad.) a központosítás ügyének tisztázása, mely már 1848 előtt vezérgondolat volt egész publicisztikai működésének a Pesti Hírlapban. Az itt közölt cikkek teszik a „Reform”. 1846. című munkája főanyagát. Cormenin és Tocqueville hatása, különböző irányban, látszanak meg Eötvösnek a munkáin, az első eltaszító, a másodiké vonzó irányban.

A mint Eötvös világosságba helyez a központosításra nézve, azt, hogy e képleges szó mögött akarategység rejtőzik. „Miután az állam csak úgy oldhatja meg feladatát, ha alkotórészei ... egy erkölcsi személyiséggé olvadnak össze s miután a személyiség lényegéhez tartozik, hogy akarattal bírjon, hogy legyen kellő, ereje akaratát végrehajtani”; (II. köt. 170.1.) ez előzményből arra a következtetésre jut, hogy központosítás nélkül a törvényhozásban, központosítás nélkül a kormányzásban, központosítás nélkül a képviselőben államot képzelni nem lehet. (A képviselői összpontosítás alatt azt a személyt, azt az akaratot érti, a ki által az állam más személyek irányában mint egész lép föl: az államfőt). Az államnak a célja, az egyéni szabadság biztosítása, ezen célját csak mint egységes személy lehet el, az akarat, a végrehajtási, képviselői egységnek, vagyis a központosításnak tehát csak annyira szabad terjedni, a mennyi az egyéni szabadság biztosításához kívánatik. Nem terjeszteni túl az állam beavatkozását az egyéni szabadság biztosításán, annak biztosítására azonban egységessé tenni a törvényhozást, a kormányzást, ebben áll a központosítás helyes értelme s veszélytelensége.

Ezzel azonban, hogy a törvényhozás és kormányzás egységének vizsgálatát elhagyja és a központosítás terjedelmét attól teszi függővé Eötvös, mennyiben kívánja azt az egyéni szabadság biztosítása, logikailag átjászsza a vizsgálódást az akarategység természetének meghatározásáról más térre, u. m. azon követelmények megállapításának terére, a melyek nélkül az egyéni szabadság fenn nem állhat. De Eötvös ezen logikai kapcsolattól eltekintve, tényleg is átvizsi a központosítás természetének meghatározását egy idegen térre, az állami működés, az állami beavatkozás határainak vizsgálatára. (248-262. 1.) Már pedig akár kisebb, akár nagyobb az állam, beavatkozása polgárai egyéni viszonyaiba, a központosítás nyílt kérdés marad. El kell mindegyik esetben dönteni, lehet-e, kell-e és pedig mennyiben, hogyan az alsó hatóságok határozatai fölött egyetlen főhatóságot döntőnek elismerni? Ez a közigazgatási és jogszolgáltatási központosítás kérdése. De épp úgy fölmerül a szükség a kormányzati központosítás mértéke fölött is határozni, bármily szűk körre szorítkozzék az állam hatalma, p. o. kül-, had-, pénz- és igazságügyön kívül egyedül a rendőri ügyre. Nevezetesen összeegyeztethető-e a kormányzati központosítással az a jog, a mi Franciaországban a megyefőnököket megilleti, hogy mint a kormány az országra, ők megyéjükre nézve szabályrendeleteket alkothattak, a préfeti tanácsosokon kívül az összes megyei központi hivatalnokokat kinevezik, elbocsátják és a közigazgatási átalányból belátásuk szerint fizetéssel látják el. Vagy viszont lehet-e a préfet-ken kívül a járási tisztviselőknek is önálló hatáskört adni, a minő a mi szolgabíráinké, avagy mint Franciaországban a megyefőnök mellett a járási főnökök, a sous-préfet-k egyszerű segédei, tájékoztatói és kézbesítői, közvetítői (agent de transmission) a megyefőnöknek, a kinek jelentéseket tesznek, elintézési tervezeteket készítenek, s a kinek határozatait a községi hatóságokkal közlik.

Az akarat és cselekvés egységének kérdése kisiklik tehát Eötvös kezéből a tárgyalás folyamán és az állami hatalom határainak vizsgálatába megy át, így midőn azzal foglalkozik csak az államnak szabad-e oktatni, kell-e az államnak a legkisebb körökben a községekben is minden közigazgatást végezni? (282-284. 1.) nem volna-e jó az egyéni tulajdont megszüntetni? Mert az állam-

polgárok egységes érzületére, akaratára zavarólag hat az oktatási szabadság, a külön tulajdon, a külön társadalmi körök autonóm igazgatása, a magánjogi, egység hiánya. Eötvös hosszas fejtegetéseinek eredményét abban foglalhatni össze, – mert ő maga ily összefoglalást nem tesz, – hogy az állam egységére, fennállására, erejére, biztosságára nem szükséges, hogy hatalmát; mindezekre kiterjessze: az államnak csak törvényhozási, kormányzási, (kül-) képviseleti összpontosításra van szüksége, de nem közigazgatásra. Vagyis a? állam kell, hogy törvényeket hozhasson, hatalmát fegyveres erővel fenntarthassa, kormánya útján a törvények, tiszteletben tartását felügyelet útján biztosíthassa, s fennállásának pénzügyi eszközeiről gondoskodhassak.

Ellenben mindannak, ami a helységek külön érdekeire, saját ügyeire vonatkozik, kívül kell maradnia a központosításból. Ezen ügyeknek az állam hatalma alá hozása, központosítása éppen oly esztelenség, mint a szocialisták törekvése az egyéni tulajdont, a családot megszüntetni s az embert a phalans-terbe olvasztani. (320-325. 1.)

A központosítás nem terjedhet tehát ki a községek saját ügyeire; de melyek ezek? arra nézve Eötvös szerint is semmit nem lehet határozni, ez attól függ, van-e az állam kívülről veszélyeztetve s több ügyet kell-e magához vonni. Ezen elvi elhatároláson kívül, melynek kevés a gyakorlati jelentősége, minthogy az állami és községi ügyek különbségének ismertetőjelét adni nem tudja, állít föl egy másik, viszonylagos határt is.

Nevezetesen, egy másik nyilatkozatával (320,1.) ellentétben, később elismeri, „mily nagy nehézségekkel jár az összes közigazgatásnak egy központból vezetése akkor is, ha csupán az államot kezetlen érdeklő ügyekre szorítkozik . . . A központi hatalom kéntelen azoknak, a kikre a közigazgatás bízva van, nagy hatáskört engedni a megállapodott elvek alkalmazásában, (327. 1.)” Sőt hosszan, eredeti, felfogással fejtegeti (303-000. 1.) a jogszolgáltatás központosításának lehetetlenségét.

Habár ekként Eötvös tisztában van azzal, hogy az országos érdekű feladatok igazgatásának központosítása is nagy nehézségekkel, sőt egyenesen lehetetlenséggel jár, – nagy munkájában a tétel a központosítás tekintetében pda, van kihegyezve, hogy országos ügyekben nincs kizárva nemcsak a kormányzati, de a közigazgatási központosítás sem, ellenben a helyi (igazabban: a résszerű, szomszédsági) ügyek igazgatásának központosítása épp úgy ellenkezik az állam és társadalom alapelveivel, mint akár a szocialista társadalmi szerkezetnek létesítése, az egyéni tulajdon megszüntetése.

Eötvös ezen végtételével sodorta oly helytelen irányba a megyei reformot annak daczára, hogy a központosítás vizsgálatában a kiinduló pontja oly világosságot hozott. E tétel axiómaként uralkodott a magyar politikusok nagyobb részének felfogásán s annak segélyével gondolták az idegen behozatalú miniszteri rendszert az ősmagyar megyerendszerrel összeegyeztethetni. A helyi ügyek alatt azonban már Eötvös maga nemcsak a helységi, de a megyei, a tartományi, a nemzetiségi kapcsolatokat, sőt ezen területi és ethnografikus alakuláson kívül, még más társadalmi szervezeteket is értett, vagyis visszaesett a francia írónál hibáztattuk átnyúlásba, a melylyel a központosítás kérdésébe az állami és egyéni élet határainak kérdését is belévegyítették, – mindnyájuk közt leginkább Cupont-White, kit ezért nem is itt, hanem az I. kötetben méltattunk, – a mely

hibát a francia közig.-tan egyik mestere, Aucoc (Les controverses sur la décentr. admin. Extrait de la Rev. pol. et port. 1895.) is érez, és annyiban kifogásol is, hogy a közhatalom beavatkozása az egyéni életbe vagy az egyéni működés helyettesítése a közhatalom által egészen más kérdés, de azt az esz-közt még sem látja ő sem, a mely a központosítás és szét-pontosítás vagy autonóm decentralizálás végtelenbe húzódó vitáját eldöntheti.

Ez eszköz egyedül abban áll, hogy a központosítás ne általában, hanem a végrehajtó hatalom mozzanataival, a hatósági fokozat, a közigazgatási eljárás, a felsőbb hatóság utasítási, fegyelmi hatalmával hozassék kapcsolatba.

E nélkül a központosítás szüksége, mértéke vagy szükségtelensége a kormányzat és igazgatásra nézve épp oly kevésbé határozható meg, a mint nem lehetne ezt sem magára az igazságszolgáltatásra, sem annak miniszteri kormányzatára megtenni a peres eljárás, a bírói fokozatok, a kormány felügyeleti, fegyelmi hatalmának részletes megállapítása nélkül.

III. Ezért maradt fogható eredményekben meddő Eötvös nagy munkájának ez a fontos része, valamint az egész irodalom; mely nálunk a centralizáció és decentralizáció tárgyában alkotmányos életünk újraéledése, 1865 óta keletkezett.

Tisza Kálmán, a későbbi nagy államférfi „Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer.” 1865. című, az önkormányzati testeknek szertelen, névszerint kormánybuktató hatáskört adó, fantasztikus munkával nyitja meg ez irodalmat, melynek ha nem is teljes képét, de fő körvonalait adjuk az alábbiakban. Kautz, (Politika. 1862.) kívül áll ez irodalmon, a mennyiben főleg a külföldi irodalom eredményeinek visszatükrözésére szorítkozik. Kecskeméti, az abszolutisztikus irányú publicista 1867-ben „Parlamenti alkotmány és vármegyei reakció” című iratban üzen hadat a megyének s kél a központosítás védelmére, míg Szentkirályi a parlamenti élet s a gyakorlati közigazgatás avatott ismerője „Eszmetöredékek a vármegyék rendezéséről. 1867.” (Eredetileg a Bud, Szemle VII. köt. Új foly.) a központosítást az abszolutizmus praxisának minősíti, (11. 1.) Visontai Kovách László pedig (Megyerendezés. 1866.) egészben a megye állása iránti helyes érzékkel, végül mégis követküldési jogának pótlékául neki főrendiházi tagok választását követeli.

A magyar önkormányzatnak azon lefokozása után, melyet rajta az 1870:42. t.-cz. véghezvitt, s melyett másutt (Politika 511. 1. – Akadémiai Emlékbeszéd Gneist Rudolf fölött.) jellemeztem, megindul roncsai ellen s a hivatalnoki rendszer mellett, melyet egynek vesznek a központosítással, az irodalmi harcz a jó közigazgatás, a magyarság nevében. Grünwald Béla e harcznak vezéralakja. (Közigazgatásunk és a magyar nemzetiség. 1874. – Közigazgatásunk és a szabadság. 1876.)

Grünwald győzelme az értelmi érvelés terén könnyű azzal a szereppel szemben, melyet az 1870:42. t.-cz. a megyének tulajdonít. Ha a megye nem végzi többé az állami közigazgatást, hanem csak közvetíti, ha az önkormányzat, mint e törvény felfogja, más mint közigazgatás, ha az állami közigazgatásra szakképzett, ingyen szolgáló elemek nem kaphatók, Grünwaldnak nyert pere van.

Innét kezdődik a hazai német sajtó vezetése alatt a központosításra, az önkormányzat megsemmisítésére, a hivatalnoki rendszer létesítésére törő irányzatnak egy csalóka czéger: a közigazgatás államosítása alatti árulása. A magánvasutak átvétele az állam által a vasutak államosításának (Verstaatlichung) mondatván,

ráfogják, hogy a megyei közigazgatás azáltal lesz állami, csak akkor államosítatik, ha a megyei közegeket a miniszter nevezi ki, és velük föltétlenül rendelkezik. Kialakul a képtelen közvélemény, hogy a közigazgatásnak államivá tételét csak a polgárok önkormányzatának megsemmisítésével vihetni keresztül. Egyaránt vallják e hamis tant a hivatalnoki rendszer és az önkormányzat hívei, az előbbiek abban az értelemben, hogy a mi állami, az csak hivatalnokoktól eredhet, kik egy központi vezér föltétlen parancsai alatt állanak, az utóbbiak megfordítva mindent, a mi az egyes polgárok szabad működéséből származik, így az önkormányzatot, nem államinak minősítenek. A választók ténykedése ily okoskodás szerint nem lenne állami, a bírák nem lennének hivatalnokok, mert függetlenek ítélezésükben s nem állanak egy központi vezér feltétlen parancsai alatt, az önkormányzat aféle működés lenne, mint a minőt az egyesek egyházi köreikben, az ügyvédi, ipari kamarákban, egyletekben folytatnak.

Már 1869-ben, első irodalmi munkámban (A municipális rendszer jelen állása Európában. Bud. Szemle XIV. köt.) küzdöttem ily irány ellen, melynek jelei akkor már mutatkoztak, továbbá 1876-ban egy kis iratban (Néhány szó Grünwald B. „Közig, és a szabadság” című röpiratához). Mindkettő nyomtalanul hangzott el. Hasonló sors érte Lechner Ágostnak figyelembe vételre hasonlíthatlanul több igénynyel bíró remek értekezését „Az önkormányzatról”. (Hoffmann Pál-féle Jog- és államtud. folyóirat. 1871. 1.)

A homály, a határozatlanság tartott tovább a közvéleményben. E homályt sem a törvényhatóságokon véghezvitt reformok, u. m. az 1870-iki, az 1876-iki, mely egyrészt a bevált belga mintára, másrészt a hivatalnoki és önkormányzati elemek és a különböző közigazgatási ágak együttműködésének biztosítására a közig, bizottságot teremtette, s az 1886-iki, mely a főispán hatalmát emelte, sem Hegedűs Sándornak az „Önkormányzat pénzügyeiről 1878-ban közzétett érdemes munkája, de a két -reform közé eső 1880 nov. 21-én működni kezdő közigazgatási enquete sem oszlatta el; névszerint utóbbi világos fogalmak, határozott elvek, szabatos tételek helyett hangulatokat fejezett ki, mint a hogy eredményét annak idején jellemeztem. (Közigazgatási enquete. 1881. Külön lenyomat a Magyar Igazságügy 1885. folyamából.)

A homály fokozásához hozzájárult, hogy a nemzetiségek a decentralizációt és autonómiát állambontó igényeik eszközözül törekedtek felhasználni, így azok ítélete is ingadozóvá vált, a kik a központosítás és szétpontosítás, a hivatalnoki és önkormányzati rendszer mértékére nézve helyes érzékkel vagy világos belátással bírtak. Egy ily nemzetiségi vitát az autonómia természete iránt, nevezetesen a szász egyetemnek az országos kormányhoz való viszonyát illetőleg, a szászok a müncheni egyetem jogi karának ítélete alá bocsátották. Kiss Mór érdeme, hogy a kar téves ítélete ellenében a helyes elvet visszaállította, (Magy. Igazságügy 19. köt. 1883-iki foly.) kimutatván, hogy a hol az önkormányzati test hatásköre valamely közfunkció kötelességszerű teljesítésére vonatkozik, ott az országos kormány az önkormányzati test vonakodása, a kötelesség teljesítésének egyenes megtagadása esetén a funkciót helyette elvégeztetheti.

A kritikailag becses fejtegetések, melyekkel Horváth Boldizsár (Bud. Szemle, 1886. 114. szám, júniusi füzet) az 1886-iki törvényhatósági törvény, javaslat képviselőházi tárgyalását kísérte, még mindig „a félreértések, téveszmék, balítéletek egész halmazáról” szólnak, mely „az állami adminisztráció”

és „autonómia” ügyében a kibontakozás útját eltorlaszolja. Saját pozitív tanácsai azonban, névszerint az állami és helyi ügyek elkülönítése, azoknak hivatalnoki, ezeknek önkormányzati kezelés alá bocsátása, a központtól függő hivatalnoki szervezetnek a közhatalom gyakorlására, az önkormányzati testeknek ellenőrzésre való fölhasználása, nem nyújtják se a központosítás, se az önkormányzat rendezésének kimerítő végelveit. Az úgynevezett állami ügyek és helyi ügyek elvi elhatárolása nem lehetséges, nehézségét Horváth is beismeri (id. h. 459. 1.). Az önkormányzatnak mint merő ellenőrzésnek szervezése halvaszülött gondolat. Ellenőrizni csak az képes, a kinek magának gyakorlata van.

IV. A cenzuralizáció és decentralizáció tekintetében a „félreértések, téveszmék, balítéletek halmaza”, melyet Horváth B. s jelzett, a Szapáry-féle 1891-iki javaslattal érte el tetőpontját. Homályossága, bizonytalansága a közigazgatás és önkormányzat tekintetében mindent felülmúlt már kiinduló pontjában, mely szerint közigazgatás és önkormányzat egymást kizáró két funkció lenne. Az országos hivatalnoki kar létesítését egynek vette a francia hivatalnokrendszerrel, mely minden hivatalnokot a miniszter gépi eszközévé tesz; a francia szervezet egyszerűsége helyett mégis kétféjú hatalmat állít megénként, a megyét, mint közigazgatási közbizleti testületet azonban lerontja s az önkormányzati elemeket külsőleg raggatja a helyi közigazgatási szervezethez.

Ez a határozatlanság, a hivatalnoki rendszernek az önkényvel való azonosítása, a mit annak idején (A közigazgatási javaslatról. 1891.) részletesen fejtegettem, pecsételte meg a javaslat bukását.

A mire azonban a javaslat első sorban célzott: belügyi- közigazgatási hivatalnoki kar teremtésére, annak alapjai más jelszók alatt – bizonyos fokig, öntudatlanul – megvették. A megyei tisztviselők fizetésrendezése, a megyei pénztári és számvevői személyzet megszüntetése, a községi jegyzőktől megkívánt magas minősítés a hivatalnoki rendszernek többé le nem dönthető oszlopai. Sőt a községi jegyzői minősítés révén, a jobbágykor egyik szükséges intézményének ez újraélesztése által, maholnap nagyobb hivatalnok sereg fogja a magyar államot ellepni, mint Európa bármely államát. A jegyzői kar és hivatal mindenestre magyar specialitássá válik. Németek, francziák, olaszok ilyesmit nem ismernek, náluk a jegyzőség a kisebb községekben mellék hivatal, többnyire a tanítók viselik; de a nagyobbakban sincs minősítéshez kötve és nincs közzolgálati jellege. (L. Kopp, Anleitung f. d. bayr. Gemeindeschreiber. Würzburg, 1901. – Dubarry, Le secrétaire d. l. mairie. Paris. 1900.) A jegyzői magas minősítés önkormányzatunk fejlődését erősen gátolja, a jegyzőket a község uraivá teszi. A községi jegyzőség, legújabb fejlődési iránya, szerint, a központosítás egyik legerősebb eszköze.

A Szapáry-féle javaslat bő irodalma, a régi nyomokon haladva, nem hozott világosságot a kérdésbe.

Bekcsik (Közigazg. reformja és nemzeti politikánk) az államnak akarja mindabban, a mi az államot illeti, nemcsak a közegek kinevezését, de az intézést is, ellenben a mi a társadalomra tartozik, azt a helyi önkormányzatnak adja ki, elfeledve, hogy így a szocialista iránynak nyit utat. A megye és város, város és falu összeférhetlenségét hirdetve, a járásoknak önálló életet akar adni.

Szokolay István (Cenzuralizáció és önkorm. 1891.) a fogalomzavar tetőzéseül Bekcsinél még határozottabban kifejjezi, hogy az önkormányzat a

társadalmi ügyek intézésére s az ügynevezett helyi érdekekre szorítkozik, míg a közigazgatás, a Szapáry-javaslattal összhangban, de minden logikával ellentétben, az állam ügyeinek kizárólagos hivatalnoki kezelésében állana.

Ily elkalandozástól menten szólal föl a magyar önkormányzat hagyományaiért Zichy Antal. (Egy szó a közigazgatási reform ellen. 1891.) Mocsáry Lajos hatalmas érveléssel, az önkormányzat gyakorlati ismeretével száll síkra (Az állami közigazgatás. 1890.) a hivatalnoki rendszernek oly torz alakja ellen, a minőre nálunk gondolnak. Vázsonyi Vilmos (Önkormányzat. 1890. – A választási elv a külföldi közigazgatásban. 1891.) ha nem is mindig erős, de csillogó fegyvereket keres ellene külföldi mezőkön.

Az átalakítás hívei közül Kolosy Miklós (Tanúim, a közig. köréből. 1879.), Viczmándy Ödön (Eszmék a közig. reform tárgyában. 1890.) a nagy kérdés egyes konkrét részeivel foglalkoznak. Asbóth János (A közig. reform. 1891.) az ügy sorsának pártközi történetét nyújtja, Toman Rudolf (Közig. rendszerünk reformja. 1889.) a külföldi rendszerek alapján s a hazai közigazgatás ismeretével száll síkra a hivatalnoki jellegű közigazgatásért.

Az eddig említett írók munkáinak meddősége pozitív eredmény tekintetében főleg annak tulajdonítható, hogy átalánosságokban mozognak, a kormányzati és igazgatási funkciók természetét, eszközeit nem vizsgálják és önkormányzatunknak történelmi formáit, de nem lényegét nézik.

Az átalánosságokból két író emelkedik ki s a cenzalizáció és decentralizáció természetét részleteik elemzése által törekszik meghatározni. Ezek Sprinczer János (Az önkormányzat összegyeztetve az állami igazgatással. 1890.) és Holló Lajos (A közigazg. rendezése a megyékben, a városokban, a községekben. 1891.). Az első is a kormányzat és közigazgatásban végbemenő ténykedések, az ezeket végző szervek természetéből iparkodik megállapodásra jutni. De különösen Holló Lajos teszi ezt teljes tudatossággal és rendszerességgel, ha nem is képes mindig azon értelmi elvonásra, a mely nélkül a közélet bonyolult jelenségeit külön erőik súlya szerint meghatározni lehetetlen. Ez az oka, hogy a kormányzat és igazgatás ténykedéseit magukban vizsgálja, és őket az általuk kielégítendő szükségletek egyéb vonatkozásaitól, e szükségleteknek nem rajtuk megforduló kielégítésétől elkülöníteni nem tudja. Másrészt elvei helyesek, de az alkalmazásuk eszközeit nem látja eléggé. Szakképzett hivatalnoki kart kíván, de rövid időre választva, s rövid idő alatt elért nyudíj-jogosultsággal. A főnöki hatalom túltengésétől fél, az utasítási jogot még sem tartja korlátozhatónak, sőt megengedhetőnek nyilvánítja, hogy a főnök az alantas, de önálló hatáskörű tisztviselőtől az ügy elintézését elvonhassa. A hivatalnoki rendszert csak a hivatalnoki vak engedelmességgel képzei, ezen csak annyiban kíván változtatni, hogy ez engedelmséget nem a miniszter, hanem az önkormányzati főnök irányában tartja megengedhetőnek. Az önkormányzatról helyes elveket állapít meg, csak hogy az alkalmazásban bizonyos töprengés után felújítja Tisza Kálmán gondolatát 1865-ből, hogy a király felosztási joga mellett az önkormányzati testeket is fel kell ily joggal ruházni. V. Kovách László kívánalmát pedig, hogy a törvényhatóságok válaszsák a felsőház tagjait, föltétlenül helyesli.

Igen helyesen alapítja meg a községek jelentőségét, de a nagy községeket és a kis községekből álló községi köröket a megye által nekik választott

főnök, szolgabíró eljárásága alá helyezi, vagyis önállóságukat megsemmisíti, arra nem is gondolva, hogy a nálunk a községekre rótt köteleességek, u. m. az állami adók beszedése és kivetése, stb. más államokban nem nehezednek azokra. Igen helyesen érvel az önkormányzat és autonómia mellett, de a teljes jogi és közigazgatási szakismerettel bíró községi főnökökben az egész világon hallatlan számú, elviselhetlen költségeket okozó hivatalnoksereget teremtene.

Az 1891. reform megérdemlett meghíusultával a cenzuralizáció és decentralizáció, a hivatalnoki és az önkormányzati rendszer az irodalomban az általánosságok köréből a részletvizsgálat terére vitetik, hatalmi, politikai jelszóból higgadt publicisztikai ügygyé, a tudomány tárgyává lesz, s a törvényhozás terén is az egységes, kodifikáló szabályozás helyett a részletenkinti szabályozás (közig. eljárás egyszerűsítése stb.), módszere szerint kezeltek. Csak tudományos részletkutatás fogja az eligazodást lehetővé tenni.

Polner Ödön (A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban. 1893. A Jogi Szemle külön lenyomata.) a magyar közjognak idevágó tételes anyagán rendkívüli elméiell véghezvitt elemzésével nyitja meg a sorát a központosításra vonatkozó, szorosan tudományos dolgozatoknak. A nem megnyugtató eredményre, melyre végül magasfokú tudományos erő kifejtése után jut, annak tulajdonítandó hogy az államot, nevezetesen annak végrehajtó hatalmát a jogi empiria segítségével legalantasb nyilvánulásából, alulról kísérti meg összerakni.

Szabó Jenő a kormányzati összpontosítás lehetőségének megítéléséhez, a miniszteri és tanácsosi, a főnöki és segédi, általában a hivatali viszony természetének megvilágításához nevezetes adalékkal járult a történeti rajz által (Baross Gábor rendszere és művei. 1894. Különlenyomat a Bud. Szemle-ből), melynek első fejezete azzal foglalkozik, mennyiben, mely módon emelheti érvényre egy miniszter a saját minisztériuma körében, saját segédei, az osztályokba csoportosított tanácsosok irányában egyéni belátását és akaratát. Fejtegetéseinek eredményét, hogy a miniszternek jogi fikció szerint személyes akarata a valóságban helyesen csak úgy keletkezhetik, ha az segédeknek bár nem jogi, de erkölcsi értelemben vett hatásköre útján, véleményezési, tanácsadási jogának lépcsőjén formálódik, alig fogja valaki kétségbevonhatni.

Rényi József tudományos kísérlete (A helyi önkormányzat és felette gyakorolt állami felügyelet. 1896.) mivel a hazai fejleményeknek kellő tekintetbe vétele, a külföldiekben pedig a különböző ellenőrzési, felelbiteli, fegyelmi, felügyeleti tényezők megkülönböztetése nélkül készült, nem elégíti ki.

Higgadt, tudományos tárgyilagossággal világítja meg Balogh Arthur (Törvhat. önkormányzatunk hatásköre. 1902. 1.) a nagy átalakulást, mely a helyi önkormányzati testek viszonyában az országos kormányhoz véghez ment. Návay Lajos erős szociálpolitikai érzéssel, a közigazgatás pozitív feladatainak tudatától áthatva fordul el a választás és kinevezés jelszavaitól, (A közigazgatás reformja. Bud. Szemle 107. köt. – A vármegye szociálpolitikai hivatása. Bud. Szemle. 113. 1.) a gépészekről a gépre fordítja tekintetét s a jövő legfőbb önkormányzati alakjának, a községnek állását világítja meg a végrehajtás rendszerében.

A mily világosan állítja oda és bizonyítja Kuncz Ignác (Állami önkormányzat. Akad. székfogl. ért. 1896-ból.) az önkormányzatnak állami jellegét, a mily világosan megkülönbözteti a cenzuralizáció és decentralizáció jelen-

ségeit, épp oly értéktelen a gyakorlati életre, kritikailag erős, rendkívül eszméitető munkája.

A mint Kuncz egész államfelfogása politikailag, jogilag értékesíthetetlen, mert az államnak csak erkölcsi mivoltát, működésének végső irányát veszi tekintetbe, ellenben az emberanyagot, a melyen és az egyéni akaratokat, a melyek között e cselekvés irányának létesülnie kell, nem: úgy önkormányzati felfogása is a konkrét tárgy nélküli tiszta moral, a merő logika, s az érzelmi Symbolismus világában mozog.

A ki mint Kuncz az önkormányzatban logikai fogalmat lát csak, annak szervezetében pedig biológiai jelenséget, az elsőben a logikai következetességnek, az utóbbiban, az előbbivel való kapcsolat kimutatása nélkül, a biológiai fejlődés törvényeit találja, az a valóság megértéséről előre lemond!

Kuncz szerint az önkormányzat tiszta állami momentum, éppen úgy az állam az, mint a minisztérium vagy a parlament; az önkormányzati hatáskör nem önálló jogkör az állami hatáskörrel szemben. Ily felfogás az államot az idők, az emberek végességétől elvonatkozottan, az örökkévalóság magaslatáról szemléli, rajongásszerű magasztos érzelmeket kelt, de a véges idők véges gyermekeit, a kiknek lelkületéből alakítja a nemzetszemély a maga tudatát és cselekvését nem látja el fogalmakkal, melyek az örökkévalóság országába emelkedni segítenék.

III. RÉSZ.

A közigazgatástan keletkezése.

38. §. A közigazgatási jog és a közigazgatás tudománya.

I. A közigazgatásjog 1) azon jogszabályok egésze, a melyek a közigazgatási funkcióra hivatott szerveket, ezeknek egymáshozí viszonyát, hatáskörét, 2) az egyes közfeladatok megvalósítására adott hatalom mértékét, eszközeit, módját az államtagokkal szemben meghatározza, 3) az államtagok akaraturalmát a közigazgatási szervekkel szemben elismeri, biztosítja.

A közigazgatás jogszabályok első része visszanyúl az alkotmányjogba, a mennyiben a végrehajtó hatalomnak konkrét alakulását tartalmazza, a végrehajtó hatalom pedig az alkotmánynak része. De a mennyiben az állam csak a jogszabályok szerint alakított, jogos hatáskörükben működő szervei útján gyakorolhat tagja fölött hatalmat, az alkotmányjog ez oldalról, az egyes polgár felé fordítva, közigazgatási joggá válik.

A második része a közigazgatási jognak szintén az alkotmányjogon nyugszik, névszerint a szuverén hatalom határain, illetőleg azokon az alapjogokon, melyeknek sérthetetlenségét polgárai részére az állam még a törvényhozó hatalom ellen is biztosítja. De a mennyiben az egyes polgárok e jogainak csak a közigazgatási szervek egyes tényei ellenében való sérthetetlensége jó tekintetbe, nem pedig a közigazgatásnak a törvényhozó hatalomhoz való viszonya, áll elő a közigazgatási jognak másik része.

A közigazgatási jog e szerint egyrészt az államnak és közigazgatási szerveinek, másrészt az államnak és alattvalóinak egymás irányábani közviszonyait szabályozza, vagyis mint minden jog valamely érdek érvényesítésére irányuló akaratnak külső, tárgyilagosan megállapított szabálya.

A közigazgatási jogban háttérbe szorulnak a közjog többi részeinek erkölcsi elemei és mint a magánjogban, a cselekvényeknek külső megegyezése elvont jogtételekkel, a fő. Gazdasági értékű szolgáltatások, gazdasági javak megosztása képezik a közgazdasági és a pénzügyi igazgatási jog tárgyát, tehát a magánjogiakkal rokon viszonyok. De ott is, a hol mint a közművelődési, egyházi, rendőri vagy katonai igazgatásban, szellemi, erkölcsi, érzelmi jelenségeket rendez a közigazgatásjog, a rendezés annyira külső, formalisztikus szempontok szerint történik, hogy a közigazgatási jog szabványainak hiányzik azon benső eleme, mely a családi, a büntető, a közjognak lényeges kiegészítő része.

Ebből folyólag a közigazgatási jog tudománya a közigazgatásban folyó cselekvést csak nagyon vázlatosan ismerteti s annak megismeréséhez a belső erőknél ismerete, szükséges, melyek a közigazgatásban hatnak. A pénzügyi jogtudomány p. o. a pénzügytannak, az oktatási jog-é a műveltség illető elemeinek s a paedagogiának ismeretét kívánja attól, a ki az illető közigazgatási ágban működni akar. így keletkezik a közjog, jog tudománya mellett a közigazgatástan.

A közigazgatástan az állam cselekvő életét a maga teljességében öleli fel, a közigazgatásjog tudománya ez életnek csak jogi összefüggését világítja meg.

Vagyis a közigazgatástan az állami cselekvés tartalmát, e tartalomnak belső, akár gazdasági, akár szellemi, akár hatalmi fontosságát, okát, célját, módját és formáját kutatja, a közigazgatási jog tudománya ellenben e cselekvésnek csak a jog által megszabott formájával foglalkozik, de lehetőleg közömbös marad jog által rendezett közcselekvés tartalmának belső fontossága iránt s a tartalomra annyiban terjeszkedik ki, a mennyiben az a jogtételek lényeges elemét alkotja.

A közigazgatástan tehát felöleli a közigazgatási jogot is, de azzal nem mint ilyen, hanem csak mint a közigazgatási cselekvés egyik szükséges elemével foglalkozik.

A közigazgatásjog tudományának feladata ennél szűkebbkörű, névszerint a közigazgatás ágaira vonatkozó jogtételeknek és össze-

függésöknek feltüntetése, kifejtése, alkalmazása és áttekinthető rendszerben való előadása. A mennyiben a közigazgatásnak bizonyos része jogtételekkel rendezve van, annyiban annak tartalma is belékerül a közjig, jog tudományába s csakis a tartalom fontossága, czélszerűsége, jogilag lényegtelen formái esnek ki vizsgálódása köréből. Amde vannak a közigazgatásnak számtalan diskreczionárius funkciói, melyek jogilag nem szabályozottak, nem is szabályozhatók, számtalan eszközei és cselekvési módjai, melyek merőben technikus erőktől és szabályoktól függenek, ezek teljesen kívül esnek a közjig, jog tudományának körén.

A közjig, jog tudománya mindezeknél fogva a közigazgatásnak egészen más képét adja, mint a közigazgatásban. Rendszerük is más lesz. Az elsónél a jogtételeknek egymáshoz viszonya, egymástól való függése, a közigazgatásra érvényes jogtételeknek, intézményeknek jogi rokonsága szülné a helyes rendszert, minélfogva a közigazgatásnak tartalmilag legkülönbözőbb részei egymásmellé kerülnek a reájok vonatkozó jogtételek egyenlőségénél vagy egymást kiegészítő természeténél fogva, ellenben a közigazgatásban a közélet feladatait egész valójuk szerint nézve, azok tartalmi összefüggése szerint állítja elénk az állam cselekvését.

Így a közigazgatás jogra nézve közömbös, minék érdekében történik a kisajátítás, a személy elleni kényszer, minő czélra szedetnek illétekek, mindezeknek közös jogi természetét állapítja meg.

Ellenben a közigazgatásban az egyes közigazgatási feladatokat egészszükben vizsgálva, mindegyiknél külön-külön fog ezen jogintézményekről, azoknak az illető feladat természetéhez mért alkalmasságáról szólni.

Igaz, a közigazgatásjog tudományának nincs még az egész világon az a megállapodott rendszere, melyet a magánjog mutat, és a rendszer tekintetében a legkülönbözőbb törekvésekkel találkozunk. Igaz, a német közjig, jog tudománya, s nyomán a miénk eddigelé nagyrészt a közigazgatásnak Stein Lőrincz alapította rendszerében dolgozta fel a közigazgatás jogát is. Mégis, utóbbi esetben is látszik a szempontok különbsége az eredményekben.

Midőn a közigazgatási jogtudomány lényegét ezek szerint a közigazgatásra vonatkozó jogtételek összefüggésének földerítésébe helyezzük, ez által elkülönítjük a közigazgatási jogismétől, a mely megelégszik a joganyagnak mentül teljesebb összegyűjtésével.

A közigazgatási jogismék az anyagot majd betürendes, majd tárgyak szerinti beosztásban, majd feldolgozva, majd e nélkül nyújtják.

Az angoloknál Burn's Justice of the Peace-e, a francziáknál Block Dictionnaire de l'Administration-ja, a németeknél Stengel, Wörterbuch d. deutsch. Verwaltungsrechts példái a többé kevésbbé feldolgozott joganyag betűrendes ismertetésének. A mi közigazgatás-jogi tankönyveink nagyrészt a feldolgozatlan joganyagnak tárgyak szerinti rendezését mutatják.

A közigazgatási jog tudománya a jogismével szemben sem jelentheti azonban az egész közigazgatási jognak olyan összefüggő rendszerét, mint a magán vagy a köz- vagy a büntetőjog tudományáé. A közigazgatási jog egyes részei p. o. a vízjog, a közoktatási, a pénzügyi, a hadügyi jog közt nincs az az összefüggés, a mely más jogrendszernek részei között. A mire a közigazgatási jog tudománya törekedhetik, az az egyes közigazgatási feladatok körében érvényes jogtételek összefüggésének s a különböző feladatok körében érvényes jogtételek rokonságának felderítése. A feladatok (hadügy, pénzügy iparügy) különbözőségénél fogva s nem egyedül a közigazgatási jogtételek hirtelen változása miatt sem lehetséges az egész közigazgatási jog kodifikációja.

A közigazgatási jog tudománya ennél fogva számos önálló jogvidékre (pénzügyi, vízügyi, közoktatásügyi jogvidék) szakad, melyeknek belső jogi egysége sokkal csekélyebb, mint a magánjog tudományáé.

A közigazgatásban főkülönbsége tehát abban áll a közigazgatásjog tudományától, hogy az állam közigazgatási működését teljességében, részeinek összefüggésében, ható erőinek, működéseinek minden (gazdasági, erkölcsi, jogi, technikai stb.) oldaláról, kitűzött célja, elérhető sikere szempontjából vizsgálat tárgyává teszi, nem a korlátokkal, a felhatalmazásokkal foglalkozik, melyeket a jog működésére nézve állít, hanem mint lehet e korlátok közt, e felhatalmazásokkal a közfeladatot mentül teljesebben elérni.

A közigazgatásjog a közigazgatásról majd csak annyi tájékoztatást ad, mint a kereskedelmi jog a kereskedésről. A közigazgatásban nélkül, pusztán a közigazgatásjoggal a közigazgatás merő empiria és rutin marad.

II. A közigazgatásban részben a közigazgatási jogtudomány mellett, mint ennek függeléke keletkezett annál fogva, mert a közigazgatási jogtudomány művelői a közigazgatásra vonatkozó jogot teljes erejű jognak, a minő a magánjog, nem is tekintették s ezzel függésben tárgyukat nemcsak a reájuk vonatkozó jogszabályok, hanem más szempontból is vizsgálat alá vették. Az adóigazgatási jogban a szabályoknak erkölcsi, gazdasági alapját is kutatták, a

telepedésre, a birtokminimumra, a szegényügyre vonatkozó jognál kitértek a népesség szaporodásának nem jogi törvényeire. Ezt az alakulást látjuk Olaszországban, a hol Romagnosinak 1814-ben megjelent *Principii fondamentali di diritto amministrativo*-ja óta a legjelesebb közigi, jogi írók a múlt század 70-es évéig e vegyes irányba dolgoznak, így Manna még a 30-as években, majd Persico a 70-es évek elején, a nélkül, hogy külön közigazgatástan kialakulna.

A közigazgatási jogtól egészen függetlenül pedig az által keletkezett, hogy a közigazgatás működése körébe eső tárgyakban a nem jogi tényezők oly fontosaknak ismertettek föl, melyeknek saját természetük szerinti vizsgálata nélkülözhetetlen a közigazgatás gyakorlati sikeréhez. Így keletkezett nagy gyakorlati hatással a XVIII. században a fináncztudomány, a kameralisztikus tudomány, a közrendészeti tudomány. A két első Franciaországban, az utóbbi Németországban alakul ki.

A francziák figyelmét a XVIII. században az államháztartás és közgazdaság, az állami és társadalmi szerkezet egészbeni átalakítása köti le, minden a forradalom felé tereli őket.

Ellenben a németek az absolut monarchiák közigazgatása útján gondolják az átalakítást, keresztülvihetni, ezért a kameralisztikus és fináncz feladatok mellett a közigazgatásnak egyéb oktatási, közérkölciségi, vallási, egészségi, biztonsági, népesedési feladatait s magát az egész közigazgatási szervezetet veszik vizsgálat alá. Így keletkezik a németeknél először a közigazgatástan, bár nem ezen, hanem a közrendészet, a policzia neve alatt. Mária Terézia messzelátó tekintete nálunk is meghonosítja a felső oktatásban. Szentkirályszabadjai Rosos Pál Sándor, a későbbi veszprémi püspök Wolf szellemében nyitja meg közrendészeti irodalmunkat. *De rerum publicarum interna securitate*, 1777. 232. l., melyben ugyan az egész államról értekeznek, de főleg azokra a felségjogokra tekintettel, melyek „ad securitatem civibus procurandam natura sua diriguntur”. Beké Farkas, kassai jogtanár, *Sonnenfels német munkáját fordítja latinra: Principia Politiae, commercii, et rei aerariae* 1807, Posonii. 439. l. – Az erdélyi részekben pedig Huber Ferencz kolozsvári jogtanár, bár a német közrendészeti irodalom alapján, önálló feldolgozásban „*Poiitia Civitatis*, 1829. 197. l. nyújtja a közigazgatás természetéről, feladatairól, eszközeiről vizsgálati eredményét. Csak kéziratban maradt (maros-vásárhelyi Teleki könyvtár) ez iránynak egy terméke: *Politzáj*, melyet Prof. Beckmann tanításából írt Benkő F.

A polícia, a körendészet nevét onnét veszi föl a közigazgatás, mert az államnak a legtöbb XVIII. századi államban, a magán és rendi jogok területén kívül, a polgárok fölött diskreczionárius hatalmat tulajdonítottak, vagyis olyat, a minovel főleg a rendőrség ma is fel van ruházva. Sőt nem egy államban sikerült, a közigazgatásnak a közrend, a közbiztonság nevében a magán és rendi jogok fölé kerekedni, így az ipari czéhek, a tudós testületek, a földesurak jogaira nézve.

Franciaországban a közrendészeti tudomány további kialakulását és belőle a közigazgatástan kifejlését a nagy forradalom akasztotta meg; mert Franciaországnak is meg volt ily tudománya, sőt ott látjuk annak leghatalmasabb megindulását. 1705-ben jelenik meg ívrétű négy kötetben Delamare-nak *Traité de police*-a, melynek 11 része (1) vallás, 2) közerkölcsök, 3) egészség, 4) élelmiszerek, 5) közbéke és közbiztonság, 6) közlekedés, 7) tudományok és s^zabadművészetek, 8) kereskedelem, kézművesség, mechanikus művészetek, 9) cselédség, 10) napszámoság, 11) szegénység) eléggé mutatja a közrendészet feladatairól alkotott akkori felfogást.

A közrendészettannak a régi értelemben való megszűnését eléggé magyarázza a forradalom teremtette jogrend, de feltűnő, hogy éppen Franciaországban maradt el a közigazgatástan kialakulása. Franciaország közigazgatását ugyanis a forradalom után egészen értelmi alapokra, kiszámított czélszerűségi tekintetekre fektették, Thouret, Siéyes, Roederer, Daunou, részben Condorcet voltak a modern francia közigazgatás szellemi tervezői s azt teljesen elvont, értelmi okoskodásokkal támogatták. Napoleon nem alap nélkül csúfolta őket ideológoknak. Törvényhozói munkálataikban, irodalmi műveikben a szabad állam közigazgatásának első elméleteit találjuk, (L. Mignet, *Notice historique s. l. vie et les travaux de Siéyes*, 1836. – *Théorie const. de S.* 1866. Kiadva Siéyes kor és képviselőtársának, Boulay de la Meurthe-nek emlékirataiból. – Taine, *Les origines de la France. Le régime moderne* T. 1. 128, 129. – Aulard, *Hist. polit. d. l. Révol. ír.* 716-719. – Chevillant, *Division admin. d. l. France* I. köt. 40-56. 1. – *Oeuvres completes de Roederer.* 1853-1858.) melyek tökéletlenségük daczára az egész világra hatással voltak, mivel minden közigazgatásnak nélkülözhetlen alkotó elemeit, szükségleteit kiemelték.

A közrendészettan megszűnésének közelebbi magyarázata a következő.

A nagy forradalom s a nyomain keletkezett császárság a közrendészet tudományát a közigazgatási jog tudományává alakította. Elsőben az által, hogy az absolut királyság idejében érvényes jogi elvet, mely szerint a polgár a magán és büntetőjog körén kívül nem áll tárgyilagos jogszabályok uralma és a bíróságok védelme alatt, hanem a közhatóságok esetről-esetre képződő belátásának van kiszolgáltatva, megszüntette s helyébe az új jogelvet léptette, melynélfogva a polgárt vele született szabadságában törvény nélkül megszorítani vagy éppen büntetésekkel sújtani a közigazgatásnak sem szabad. így került a közigazgatás működése Franciaországban is a jog uralma alá, sőt az előbbi diskreczionárius fölfogással szögös ellentétben az egész közigazgatási jogot mint az egyéni szabadságok, az egyéni tulajdonnak törvényen alapuló megszorításait fogták föl.

E szabadsági tekintet által vezetve főfontosságúnak a közigazgatásban ekként annak azokat a részeit vették, a melyekben az egyéni szabadságnak törvényes korlátozása foglaltatott, a többit ellenben, névszerint a közigazgatásnak nem jogi részeit: feladatait, szervezeti, területi beosztásait, funkcióinak különböző nemeit, az országos és a helyi hatalom viszonyait részint eldöntöttnek vették a törvények által, melyek a forradalomból kikelt új államnak kormányzati és igazgatási elveit megállapították, részint a kormányzati bölcseségre és találékonyságra vélték bírhatónak.

Mirabeau 1789 decz. 10-én az alkotmányozó gyűlésen azt hirdette ugyan, hogy a közigazgatás tudomány és művészet, (L. Chevillard, Division Admin. Tome I. 211.1.) ámde a francziák a Siéyes-, Roederer-féle, a tételes törvényekbe átment közigazgatási elveket, beosztásokat oly vitán felül állóknak vették, mint a forradalomnak más alapelveit, mert azokat a forradalomnak ez alapelveitől elválaszthatatlanoknak hitték s ennek következtében csak jogi következményekkel foglalkoztak, nem maguknak az elveknek helyességével.

A közigazgatástan kifejlődését tehát a forradalmi dogmatismus akadályozta meg, a régi közrendészeti tudomány teljes eltűnését s helyébe a közigazgatási jogtudomány lépését pedig a felső oktatási rendszer hozta magával, a mely a római jogon s a francia öt code-on kívül csak a közigazgatási jogot iktatta a felső oktatás tanrendjébe.

A francziák és németeken kívül hatalmas lendületet látunk a közigazgatástan alakulására Angliában.

A francia forradalmi törvényhozás fölállította új közigazgatási

rendszer, Siéyes, Roederer elméletei nagy hatással voltak Franciaországon kívül, Angliában a radikális iskola megalapítójára, Benthamra. A francia elméletek racionalisztikus irányukkal; radikális kiindulási pontjukkal, területet, népszámot, az egyes igazgatási funkciók elvont természetét, a közszükségletek kívánalmait s az egész közigazgatásnak gépszerű biztonságát gondosan mérlegelő célszerűségi törekvésükkel megragadták a nagy utilitárius lelkét. S ő, a ki a francziák elvont emberjogait oly nevetségessé tette,, (Anarchical fallacies. Bentham, Works II. 492-534.1.) Constitutional Code-jának legnagyobb részében (Works, IV. 204-452, 612-643. 1.) a kormányzat és közigazgatásnak rendszeres elméletét a francia. új közigazgatási elvek szellemében adja.

A kormányzat és igazgatásnak szervezete, a végrehajtási funkciónak minden képzelhető neme, (L. Constit. code 221-265. 1.), a kezelésnek mindenféle módjai, az állami feladatok összessége a legapróbb részletekig vizsgálat s megállapítás tárgyát képezik Bentham Code-jában, a nála szokásos pedáns modorban, a közhaszon elvéből levont rideg következetességgel.

E modor s az angoloknak a systemáktól idegenkedő természetete magyarázza, hogy a közigazgatásannak egészbeni művelése Benthammal véget ért Angliában. Nagy volt mégis a hatása a közigazgatás egyes feladataira (szegény segélyezés, közegészség,, szociálpolitika). Így az angol közigazgatásnak az 1834-i szegényügyi törvénnyel megkezdett reformjában Bentham egyik főkövetőjének,, Chadwick Edwinnek kiváló része van. Az ő hivatásos jelentései, névszerint az 1834-i a szegényügyi igazgatásról, az 1838-i a nagyvárosok egészségügyéről, az 1854-i a hivatalnoki rendszerről, valamint, iratai indították meg azt a monografikus közigazgatási irodalmat, mely Angliában 1834 óta napjainkig a közegészségi, közművelődés^ szociálpolitikai reformok érdekében keletkezett s Benthami radikalizmust, tiszta célszerűségi számítást s nagyobb kormányzati összpontosítást irt zászlajára. (L. Fodor, Közegészségügy Angolországban, 1872. 162-165. – Aschrott, Das engl. Armenwesen 1886.41.1. - Sinzenheimer, Der Londoner Grafschaftsrath, 8-14. – Redlich, Engl. Lokalverwaltung 143-148, 172-185, továbbá Redlich, Z. Theorie d. engl. Lokalverwaltung, a Grünhut-féle Zeitschriftben 30. Band 608-613.1. – Ennek az iránynak egyik képviselője Mill Stuart, (Képviseleti kormány 275-295. 1.) ellenben szenvedélyes, fáradhatatlan ellenzője, az 50-es évekbeli nagy magyar barát, Toulmin Smith.

(L. Kossuth, Irataim III. köt. – s szerzőtől: Pulszky Ferencz. 43. 1. – Sinzenheimer, Der Londoner Grafschaftsrath, 18-27. 1.)

A Gobden Club essays-ben Brodrick és Morier iratai a 70-es években, a Fabian Soci&ty-éi a 80-as évek óta, különösen Bernard Shaw, Sidney Webb-éi, a municipalis szocializmusnak (L. Hugo, Städte Verw. und Municipal socialismus in England. 1897.) nevezett irány irodalmi termékei, az 1888-ban keresztülvitt megyei, az 1894-i községi reformhoz csatlakozó félig jogi, félig közigazgatási munkák e közigazgatásiam bűvárlatok termékei, melyek rendszeres egyesítésre várnak, melyet talán a londoni School of political Science fog előmozdítani.

III. A közigazgatástannak a közrendészet tudományából való kifejlődése, annak végleges megalakulása határozottan a németek érdeme. A közrendészeti tudomány náluk a múlt század közepéig megtartja régi irányát, a melylyel elvont, általános czélszerűségi szabályok kieszelésére, törekedett azon szükségletek kielégíthetésére, a melyeket csak közerővel lehet kielégíteni. Az egyén szükségleteit véve célul, merő okoskodás, eszeskedés, úgynevezett józan belátás, belátásos bölcselkedés útján gondolta ennek a czélnek eszközeit kieszelhetni s az egyedül lényegesnek, számba veendőnek tartott egyént minden lehető veszélyektől megóvni. A közről, a nemzetről megfedkezve, őket csakis mint az egyén fejlődésének eszközét, támaszát tekintve, a fizikai, antropológiai tényezőket, a köznek, a népnek történelmileg keletkezett viszonyait, nevezetesen társadalmi tagoltságát osztályok és rendek szerint, a társadalomnak különböző szerkezeteit, melyeknél fogva az egyén állása, munkája születési, testületi alapon, avagy a szabadversenyen, állami megbízáson nyughatik különböző korszakokban és népeknél, figyelmen kívül hagyva, a közrendészet tudománya nem adhatott feleleteket a felmerült, való szükségletek tekintetében.

Németországban Mohl Róbert „Die Polizeiwissenschaft. 1832-től, 1866-ig 3 kiadást ért nagy munkájában ennek az iránynak utolsó, nagy képviselője. Hazánkban 1842-ben hason szellemben írta a nemes érzésű, világos, rendszeres gondolkozású Zsoldos Ignác nagy részben ugyan tételes jogi jellegű „Szolgabírói Hivatalának” második kötetét „Közrendtartási Rész” neve alatt. Ugyancsak Karvassy Ágost 1843-ban kiadott háromkötetes „Politikai Tudományok” című munkájának első kötetében az alkotmányi és általános igazgatási politika mellett külön részt szentel a „policzia

tudomány"-nak, melyet „Közrendészeti tudomány” név alatt 1862- és 1870-ben bővítve jelentet meg s melyet, hasonlóképen a Mohl szellemében, nagy methodologikus ügyességgel kezel.

Ezzel a közrendészettannal állította szembe Gneist Rudolf a közigazgatásnak a tételes angol jog fonalán véghezvitt vizsgálatát. *Gesch. u. heutige Gestalt der Ämter in England.* 1857. – *Die heut. engl. Gommunalverfassung und Communalverwalt.* 1860. – *Verwaltung Justiz, Rechtsweg.* 1869. – *Selfgovernment.* 1871. – *Der Rechtsstaat.* 1872. című munkái ugyanis jogtörténetig jogdogmatikai tartalmuk mellett a közigazgatásnak összes tárgyaira, annak összes nem jogi szempontjaira is kiterjeszkednek s végkép lerontják az elvont czélszerűségeen alapuló, a történelmi múlttól, a fennálló társadalmi szerkezettől és jogrendtől függetlenített rendészettant.

Gneist műveiben az alkotmány és közigazgatásjogi részek a közigazgatástaniakkal azonban úgy összebonyolítvák, a tudományos vizsgálatok az aktuális politika kiegészítő eszközeitől oly kevéssé elkülönítettek (1. szerzőtől: Emlékszó Gneist Rudolf külső tagról. *M. T. Akadémia kiadványa.* 1898.), hogy azokat csak a közigazgatástant előkészítő, megindító nagy hatású tanulmányoknak, mint a közigazgatás önálló föllépésének minősíthetjük.

Ez az érdem Stein Lőrincznek 1865-ben megkezdett közg. tanát, *Verwaltungslehre*-jét illeti, melyet nagy méretekben 1868-ban már a közgazdasági igazgatásig elvitt, 7 kisebb-nagyobb kötetben állítva föl a kormányzat és közigazgatás szervezetére, működésére, valamint a népesedési, a közegészségi, közművelődési, gyám és gondnoksági, rendőri közfeladatok, természetére nézve azoknak fejlődési és létezési törvényeit. Ezen részek utóbb bővített kiadásban is megjelentek, továbbá külön munkákban tárgyalta a pénzügyi és hadügyi igazgatást, (*Lehrbuch der Finanzwissenschaft.* – *Die Lehre vom Heerwesen.* 1873.) ellenben a közgazdasági és szociálpolitikai részeket Stein az eredeti méretekben nem dolgozta ki, hanem nagy munkájának addig megjelent részeit 1870-ben egy kötetbe (*Handbuch der Verwaltungslehre*) összeszorítva, azokhoz röviden a közgazdasági és szociálpolitikai, az utolsó kiadásban a hadügyi és külügyi, pénzügyi és jogügyi (peres eljárás) igazgatás tanát is hozzáadta. E kézikönyv, melynek első kiadása 1871-ben Kautz Gusztáv fordításában magyarul is megjelent, németben három kiadást is ért s a legutolsóban, az 1887-iben már három kötetre nőtt, mely három

kötetnek csak egy harmada vonatkozik azon feladatokra, melyeket Stein eredetileg 7 kötetben tárgyalt, míg a többi rész a hadügyi, külügyi, pénzügyi, jogügyi, közgazdasági és szociálpolitikai feladatokkal foglalkozik.

Stein Lőrincznek ez az 1887-iki Handbuchja inkább előadási vezérfonal, inkább módszerei és rendszeri program, mint a tárgyalt jelenségeknek teljes tudományos magyarázata.

Stein közigazgatástani működésének, névszerint az 1865-től 1868-ig megjelent Verwaltungslehre 7 kötetének, külön kiadott had- és pénzügytanának, végül összefoglaló Handbuch der Verwaltungslehre-jének jelentősége a következőkben van.

Először is az állam közigazgatási tevékenységét épp oly belső törvényszerűségtől függőnek mutatja, a minő az emberi életnek lélektani, gazdasági, faji, társadalmi, erkölcsi jelenségeiben uralkodik. A közigazgatás nem merő emberi kitalálás, ügyesség, belátástól függő tevékenység, nem rutin, nem tetszés dolga, hanem egy az embertől független törvényeken nyugvó folyamatnak, ha az emberre kedvező, a közhatalom általi fölhasználása, ha kedvezőtlen ellensúlyozása. A közigazgatásban az emberi életnek egyik formája van tehát csak Stein szerint, mely épp oly kevésbé lehet mindenható, mindentudó, mint az a másik formája, melyet a szabad egyén önmagára hagyva folytat.

Másodsor az összes közigazgatási feladatok között a benső kapcsolatot, nevezetesen azok vonatkozását az emberre szemlélteti s az egyéniségnek teljes emberré fejlődését mutatja ki a közigazgatás fáradozásának oka, forrásaként.

Harmadsor a közigazgatási feladatok mindegyikénél tüzetesen megjeleli az értelmi, gazdasági, szociális fejlődési korszakokat, a főbb nemzetek különböző géniuszat s ebben azt, minő javaknak tulajdonítanak értéket s mindezekből fejt meg, mi okozta az egyes feladatok különböző fölfogását és megoldását. Innét van, hogy a közigazgatási feladatok történelmi fejlődése, azok jogi rendezése tárgyalásának szükséges kiegészítő elemei. A történelmi változásokra való tekintet a közczélok, a közhatalom beavatkozásának viszonylagosságát, a jogi szabályozásoknak a közigazgatási működés alkotó elemekénti szerepeltetése pedig azt fejezi ki, hogy az összesség, a köz mellett az egyes egyén az emberi élet másik alaptényezője, hogy a közcselekvés, melyet a közigazgatás folytat, önálló külön személyek szabadsága, joga által tagolt, nem pedig összefolyó embertömeg cselekvése.

Stein *a)* közigazgatás jelenségeit belső törvényszerűségen nyugvóknak, *b)* egy alapokból eredőknek bírva feltüntetni, *c)* változásait, eltéréseit a rájuk ható többi tényezők hatásából magyarázni, az államtan egy új ágának, a közigazgatástannak meg-alapítójaként tekinthető.

A Steini közigazgatástan egy hibában és egy hiányban szenved.

Hibája, hogy az állam alkotmányának egy részét, a kormányzat tanát is belé vonta, mibe az sodorta, hogy az állam alkotmányának egészét ki nem fejtve, ebből annyit hozzávett a közigazgatáshoz, a mennyi ennek gyakorlati működését érthetőbbé teszi.

Hiánya ugyanaz, a mi az óriásé; méreteivel nem illik az átlagos erejű többi emberek közé. Stein egy egész tudománykört bírt művelni s annak belső összefüggését fenntartani. Csak az ő rendkívüli elméje volt arra képes, hogy a hadügyi, pénzügyi, közgazdasági, igazságügyi, közművelődési, közegészségi, rendőri, szociális igazgatás külön feladatait részleteikben épp úgy áthassa, mint azt világosan föltüntesse, a mi mindegyik közigazgatási feladatot a másikhöz fűzi. továbbá a mi minden közigazgatási működésben és szervezetben bármely feladatra vonatkozzanak is, nélkülözhettem

Stein gondolatában a közigazgatás a részfeladatain dolgozó állam, szemben az államfő, parlament, miniszterek, önkormányzati testek végezte kormányzással, melyet a vezető, a parancsoló államnak lehetne mondani.

Stein közigazgatástana ennek az összes részfeladatain dolgozó államnak encyclopaediája, a haladásuk, fejlődésük biztosításán egyes konkrét esetben dolgozó nemzetek országoló tevékenységének, pandektája lett.

Ebben áll nagysága, utólérhetlensége, mely azonban értékét nem csökkenti. A közigazgatástan művelése nem haladhat ugyan a Stein-féle méreteken, a közigazgatástani tudománykör, a mint Stein előtt külön tudományokból állott, még inkább külön tudományokra fog különülni, melyek azonban csak annyiban fognak megállhatni valódi tudományokként, a mennyiben egymással összefüggésük tudatát el nem veszítik, a mennyiben az egyes tudományok, p. o. a közgazdasági politika, pénzügytan, szociálpolitika, közművelődési, közegészségi igazgatástan el nem feledik, mi bennök a közigazgatási, azaz az állami akarat és cselekvéstől függő és micsoda az, a mi a gazdasági javak, a foglalkozási különbségek, a lelki, az érzelmi, a tudományi, a biológiai jelenségek változhatlan törvényein alapszik.

Stein közigazgatástana oly összefoglalást, oly mintát állított, mely minden időre iránytűt nyújt a közület életének tudománytalan elaprózása ellen.

A nemzetek legközelebbi jövője közíg, tevékenységük helyes menetétől függ, mert a haladó művelődéssel egyre bonyolultabbá, közületesebbé váló életük szükségleteinek sokféle, akár országos, akár municipalis közigazgatás nélkül eleget tenni nem képesek.

Stein közigazgatástana a szocziológia köde, s a szocialisták utópiái helyett a tudomány világosságát nyújtja az ember közületi élete különböző alapjainak, oldalainak, egyes rész szükségleteinek, részfeladatainak egymástól függésére s utóbbiak kielégítésének, megoldásának gondozása, szolgálata, szóval közigazgatására nézve. A midőn azonban Stein a közületi, a kollektív kezelés, a közigazgatás területének elkerülhetlen szélesbedését tudományos alapon bizonyítja, annak határát is megtalálja az önálló emberi egyéniségben, ennek szabadságában, öntevékenységében. Ha a kollektív élet, mint a szocialista törekvések gondolják, ezt is elárasztaná és elnyomná, az ember fokozott, nagy kollektív tevékenységének elveszne az ereje, mert alkotó elemei, az egyesek megszűnnének önálló külön valóságok, öneszük, öncéljuk, önkaratuk szerint ujat, változtatást létrehozó lények lenni.

IV. Stein részint egyenes lökést adott a közigazgatástan művelésére, részint előre látta annak fejlődését az egész világirodalomban. A németeknél hatását a közigazgatásjognak az ő elvei szerint való tárgyalásában s az egyes közigazgatási feladatoknak gazdag monografikus vizsgálatában láthatni.

Az ő hatása mutatkozik nálunk Kautz „Politikájának későbbi kiadásain, valamint egész közigazgatási irodalmunkon a 60-as évek óta.

A közigazgatástan, egészbeni, rendszeres művelésre a németeknél Stein óta, a jeles Sarvey-t kivéve, nem talált, a kinek Allgemeines Verwaltungsrecht-je 1887-ben általános közigazgatásjog címe alatt közigazgatástant nyújt. A Schönberg-féle Handbuch der polit. Oekonomie harmadik kötetében Verwaltungslehre cím alatt nyújtott irodalmi termék, mely a közigazgatástan alapfogalmait Meyer Györgytől, a statisztikai igazgatást Schael-től, a biztonsági rendészetet Seydeltel, az egészségügyi és közoktatási igazgatást Jollytól, a szegényügyi igazgatást és erkölcsrendészetet Löningtől nyújtja, hű képe a közigazgatástan hanyatlásának Stein óta. A köz-

igazgatástan neve alatt nyújtott termék valójában összehasonlító közigazgatási jog, a közigazgatási szervezet, működés, az egyes feladatok összes alkotó erőinek vizsgálata, meghatározása, azok összefüggésének föltüntetése hiányzik.

Jastrow (Socialpolitik u. Verwaltungswissenschaft 1902. I. Bd. 36. 1.) egyenesen lemond a közigazgatástan tudományi jellegéről, „tudománynak csak abban az értelemben tekinthetni, mint a sebészetet. Tudományos alapon nyugvó útbaigazítás bizonyos ügyességre”. E hanyatlásra úgy hisszük új ébredés fog következni Németországban is, mert a mai közélet szükségletei parancsolóan követelik, a mint ezt behatóan megokolja Inama-Sternegg (Staatswissenschaftliche Abhandl. 1903.) című könyvének egyik fejezetében. (Die Entwicklung der Verwaltungslehre u. d. Verwaltungsrechts seit dem Tode von L. v. Stein.)

Sokatmondók e tekintetben a jelenségek Olaszországban. Itt Stein sokkal nagyobb és egyenes hatást gyakorolt a tudományra. Az olasz egyetemeknek nem lévén állam és jogbölcseleti tanszékeik, a politika az alkotmány- és közigazgatási joggal kapcsolatosan tárgyalatott és Stein felfogása a közj. jogi tanszékek útján talált visszhangra. Ferraris, páduai tanár (Saggi di Economia, Statistica e Scienza dell'Amministrazione. 1880.) azonban ezzel meg nem elégedve s az állam és társadalmi tudományok elhanyagolását a főiskolákon látva, a közigazgatástan önállósága mellett Stein szellemében szállt síkra. Az olasz kormány is belátva az állam- és társadalombölcseleti oktatásnak rég szellőztetett hiányát az egyetemeken, az 1885-iki egyetemi szervezeti szabályzattal az összes olasz egyetemeken önálló közigazgatástani tanszakot létesített. Azóta nagy tevékenységet látunk az olaszoknál a közigazgatástan megalapítására. Az egész mozgalmat Wautrain Cavagnari (Elem. di Scienza dell'Amministrazione. 1894.) Giura (L'autonomia organica della Scienza dell'Amministrazione. 1896.) Rava (La Scienza deH'Ammin. 1898.) Presutti (Principii fondamentali di Scienza dell'Amministr. 1903.) Codacci Pisanelli (Lezioni di Scienza dell'Ammin. Róma. 1903-1904. Könyomat.) műveiből ítélni meg.

E mozgalom a mily határozott a tekintetben, hogy a közigazgatás szervezete, működése, feladatai összefüggőleg s jogi rendezésén túlfekvő alkotó elemei szerint vizsgálendő, a tekintetben ingadozó vajjon e vizsgálat egészen Stein szellemében és rendszere szerint, vagy inkább a szociológiai irány még határozatlan keretei-

ben és u. n. természettudományi módszerével történjék-e vagy pedig mint legújabbán Presutti gondolja, egyedül „a legalkalmasabb eszközök meghatározására törekedjék, a melyek segítségével a legnagyobb eredmény a legkisebb erővel elérhető” (id. m. 12. 1.) az állam feladatai tekintetében, – maga a feladatok meghatározása azonban már nem a közigazgatástan, hanem a politika körébe tartoznék.

Ez ingadozás az olaszoknál csakis a jogi tanulmányok túltengéséből, az állam-, a jog-, a társadalom-bölcsélet elhanyagolásából érthető, maga a közigazgatástan rendszeres művelésére irányuló mozgalom azonban oly hatalmas, mint sehol.

A többi fő nemzeteknél is látjuk ugyan a közigazgatástan egyes részeinek beható művelését, a mi azonban hiányzik náluk, az a rendszeres összefoglalása a részeknek.

A francziáknál a közigazgatástani szükséglet a tételes francia közigazgatásjog művelésénél mutatkozik. Az újabb francia közjogi írók, mint Hauriou, Berthélemy, Jacquelin széttörik a tételes jog rendszerének kereteit. Kitágítják közigazgatástani vizsgálatokkal, s a gazdag monografikus irodalom az összehasonlító módszer útján jut a közigazgatásnak nem jogi feldolgozásához. A közigazgatástani iránynak nagy erőre kapását bizonyítják a *Revue de l'Administration*, s különösen a *Revue du droit publ. et de la science politique* folyamai. Francia írókon kívül olasz, spanyol munkatársak vizsgálják utóbbiban a közigazgatás problémáit.

A fejletlen északamerikai közigazgatási állapotok természet-szerűleg vezették a bűvárokat az európai közigazgatási intézmények tanulmányozására s a közigazgatás feladatai, berendezése fölötti gondolkodásra, melynek gazdag irodalom az eredménye. A „*Political Science Quaterly*”, az „*Annals of the American Academy of political and social science*” folyamai, valamint az utóbbi 20 évek, számos önálló általunk fennebb részben méltatott terméke a közigazgatástani szükséglet kifejezői.

Sőt a kormányzatot és igazgatást a hagyománynak, a rutinnak, az időszaki folyóiratok, és monográfiáknak átengedő angolok is a londoni School of political science föllállításával, nemcsak közjogi, közgazdasági, hanem közigazgatástani bűvárlatoknak nyitottak rendszeresb műhelyt.

A de la Mare-ral a 18. század elején kezdődő rendészettan ezek szerint a múlt század második felében a főbb nemzeteknél mint közigazgatástan részint alakulóban van, részint – Stein munkál-

kodása által – ki is alakult a maga külön tárgyával és módszerével. Bármilyen legyen jövője ez új iránynak, az kétségtelen, hogy a közigazgatási működés folyamatát, szervezetét, mely a legkülönbözőbb feladatok tekintetében megoldást egyaránt kíván, a tudománynak lehet csak biztosan magyaráznia, de ép oly kétségtelen, hogy az egyes nagy feladatkörök összefüggésének tudata nélkül, az állami működés hatályos nem lehet.

39. §. A közigazgatás irányelve.

I. A közigazgatási működés legfőbb elve attól a feladattól függ, a melyet megoldani hivatva van. Irányelve különböző lesz, a szerint a mint feladata a nemzetre, mint egységre, vagy a nemzetet alkotó egyesek külön életére vonatkozik, avagy ha, mint a jogszolgáltatás és rendőri feladatban, a nemzet és az egyén közvetlenül egymásba fonódó javaival foglalkozik.

A nemzetre mint egészre vonatkozó feladatok megoldásánál, tehát a hadügyi, a külügyi, a pénzügyi közigazgatás működésében az irányelv az, hogy itt a közigazgatás valamely czélt teljesen maga valósít meg, így szövetséget köt, háborút visel, hadsereget szervez, pénzt gyűjt és e czélokot az egyesek működésétől majd teljesen elkülönítve, majd az egyesek ellenére, azoktól áldozatokat kívánva a nemzet végett valósítja meg.

Az össznemzeti közigazgatás célja tehát a nemzetnek, mint ilyennek fenntartása, eredménye pedig az egyéni élet mellett attól különböző összelet fenntartása, s benne oly eredmények létrehozása, a minők az egyéni életben csak kivételképen fordulnak elő, u. m. fegyveres erő, hadsereg; a másokra való hatásnak szervezett közege, a diplomácia, végül az egyéni tulajdonra, gazdálkodó munkára alapított társadalomban a mások tulajdonából való pénzszerezés, a financia.

Az össznemzeti célú közigazgatás irányelve a nemzet önfenntartásából, az államnak mint ilyennek, polgárai vére és pénze útján való fenntartása és fejlesztéséből indul ki.

Ennek az irányelvnek természetes külső folyamánya, 1) hogy az össznemzeti célú közigazgatásban minden működés a közigazgatás kezdeményéből, mint mondani szoktuk, hivatalból indul ki. A közigazgatás nem vár itt az egyesek felhívása vagy panaszára, hogy működjék, mert a nemzet s nem egyes alkotó elemeinek javáról van szó.

Mint hogy azonban a nemzet millió egyén vegyi összetétele, az össznemzeti közigazgatás belső követelménye, 2) hogy a nemzetnek fenntartásra irányuló működése a vegyület elemeit meg ne semmisítse, sőt a mennyire a főcél engedi, ez elemeket mint ilyeneket is erősítse. A külügyi igazgatás ennél fogva a nemzet hatalmán kívül tagjainak érdekeit is előmozdítja a külfölddel szemben. A honvédelem a belföldön a biztonság végső forrása s ez által minden szellemi és gazdasági működésnek előmozdítója, a külföldön pedig védelmezője. A pénzügyi igazgatás az egyetlen olyan igazgatási ág, a mely egyenesen csak áldozatot kíván s maga semmit az egyesnek vissza nem térít, éppen ezért működésének sokkal abszolútabb szabálya van, mint a had- és külügyinek s ez abban áll, hogy *a)* csak annyit vehet az egyestől, a mennyi annak gazdasági létét meg nem támadja és hogy *b)* az államtag pénzbeli áldozatát más közszolgálati ágnak kell pótolnia.

Az egyének külön életével foglalkozó igazgatásnak irányelve ellenkezőleg, hogy működése az egyén érdekében, ennek működését csak kiegészítve történik. Irányelve, működésének oka tehát az egyén erősítése, fejlesztése. A közigazgatásnak az egyéni életre vonatkozó irányelvét úgyis szokás kifejezni, hogy a közigazgatás az egyéni fejlődés feltételeit nyújtsa csak, s ne lépjen az egyén helyére, mint az össznemzeti célú igazgatás, a melyben az egyén mint ilyen, mint önálló, külön lény megszűnik, a nemzeti cél, a nemzeti eszközévé válik és a mit létrehozni segít, nem magának, hanem a nemzetnek hozza létre. György Endre (*The State and Agriculture in Hungary 1905. XVI. 1.*) Mill álláspontjáról a mezőgazdaságba való beavatkozást akkor látja helyesnek, ha az pusztán 1) vezető, 2) nevelő, és 3) átmeneti jellegű, „bámulatos vilagosságúnak találva Sir Horace Plunkett meghatározását, (*Ireland in the New Century*) a mely szerint a közigazgatás feladata: „segíteni a mezőgazdákat, hogy magukon segíthessenek.”

Az egyéni élet igazgatásában a főműködő az egyén, ennek működését csak kiegészíti, támogatja a közigazgatás, ennek érdeke, célja vezérli a köznek működését.

Az össznemzeti igazgatás elve tehát a nemzet fönntartásában és fejlesztésében, az egyénekre vonatkozó az egyéni élet kiegészítésében áll.

Az utóbbi elvnek egész terjedelmét pontosan meghatározni azonban igen nehéz.

Az egyéni működés kiegészítése, az egyéni fejlődés feltételei igen sokféleképpen érthetők. Így az egyén fejlődésének feltétele: önállóságának biztosítása és a mennyiben erre első sorban a jogszolgáltatás vezet, eszerint a jogszolgáltatás egyenlő működést fejtené ki az egyéni élet igazgatásával.

Ámde az egyéni fejlődésnek a jogszolgáltatás nyújtotta előfeltételei merőben negatívak, az egyén nem nyer általok mást, mint a mi ügyis az övé volt.

Az egyének érdekeivel foglalkozó közigazgatás szolgálatai ellenben pozitív természetűek s az egyénnek valami újat nyújtanak, mit maga nem tudott magának megteremteni. Egy híd, egy iskola, egy út, tiszta levegő, jó víz, az áruk és értékek biztos mértéke, piac, a szegénynek nyújtott közsegély, ilyenek.

A közigazgatás az egyénnek e szolgálatokat majd az által teszi, hogy az egyesek működését (egészségi, forgalmi tekintetben) korlátozza, majd az által, hogy az egyeseknek pozitív javakat bocsát rendelkezésére (szövetkezeteknek kölcsönt, a tanulni vágyóknak mintákat, iskolákat, a munkásoknak kereseti, a gazdáknak, kereskedőknek időjárás, üzleti híreket, a hajózóknak világító tornyokat és kalauzokat).

A korlátozásokat ismét vagy preventív eszközökkel teszi, magának tartván fenn bizonyos emberi cselekvények megtételének engedélyezését (ipartelep felállítását, a gyógyítás folytatását) vagy represszív eszközökhöz folyamodik, ha a polgároknak a közönséges jogba nem ütköző cselekvényei utólag mégis alkalmatlanoknak, forgalmilag, egészségileg, erkölcsileg károsoknak bizonyulnak.

Az egyéni élet érdekeinek igazgatása tehát csakugyan az egyén működésének kiegészítését, fejlesztésének feltételeit nyújtja, de ezt a legkülönbözőbb módon teheti. Névszerint a közigazgatás lehet 1) pozitív javakat közlő, ápoló, 2) gondozó, minő a tűz- és vízvédelem, 3) korlátozó (himlőoltási, iskolakényszer), 4) megelőző (színházi censura, orvosi képesítés), 5) represszív (zugiskola, egészségtelen gyár bezárása).

Mіндеzen esetekben az egyéni élet közigazgatása, 6) az egyéni cselekvést csak kiegészítő és szabály szerint mindig ilyen is csak. De lehet, hogy nemcsak ilyen. Mídon az egyént akár az elemek, akár a társadalmi viszonyok megsemmisítéssel fenyegetik, kivételképpen a közigazgatás teljesen átvállalja az egyénnek önmagáról

való gondoskodását, működése kiegészítésből az egyén munkájának helyettesítésévé lesz.

A jogszolgáltatás és rendőrség, természetüknek megfelelőleg, mely egyszerre felöleli a nemzet és az egyén érdekét, irányelvükben is vegyesek s ez egyenesen az egésznek önfentartására s az egyéni lét kiegészítésére is vonatkozik.

II. A közigazgatás irányelvei, az államhatalom körének terjedelmét vonják meg.

Az anarchia védőin kívül, az összes gondolkodók megegyeznek az állam külügyi, hadügyi, pénzügyi, jogszolgáltató és rendőri beavatkozásának szükségességében.

Ellenben az egyéni életnek más közműködés általi kiegészítését vagy feltételesnek, az egyén alantasb fejlődési fokához illőnek tekintik, midőn az egyén a maga javát sem fölfogni nem bírja, sem munkálni nem akarja, vagy általában elvetik, azt mondva, hogy ha az állam az egyén létét diplomáciai, katonai, bírói, rendőri eszközeivel biztosította, az egyénnek önjelétől kell eszméjét megvalósítania, az államnak nincs joga az egyének életébe beavatkozni, de káros is minden ily beavatkozás, mert egyoldalú szempontok, pártérdekek szerint vagy kontár módon történik.

Az első felfogás abból a tévedésből indul ki, hogy az egyén nagyobb fejlettségével a köznek támogatása, kiegészítő működése feleslegessé válik.

Az egyén fejlettsége szükségleteinek minden oldalú kielégítésében áll, ez pedig csak az egyének kölcsönös közreműködése mellett, bonyolult társadalmi állapotok közt lehetséges. Ha az egyén szükségleteinek minden oldalú kielégítése által megerősödik, a köz részéről sokak előtt elégségesnek látszik a bírói és rendőri támogatás (Eötvös, Spencer.) Mivel azonban ily megerősödés az egyének bonyolult közreműködése nélkül lehetetlen, s az ily közreműködés kölcsönösségét, pontosságát a véletlentől várni nem lehet, az állam a maga általános, negatív beavatkozásán kívül különlegesen is be kell folyjon a közreműködés biztosítására. Itt is van tehát közigazgatás s ez az egyesek különleges összeműködésének törvényhozói szabályozásában s e szabályok bírói, rendőri alkalmazásában fog állani.

Nem lehet ugyan tagadni, hogy az egyéni élet feltételeivel foglalkozó közigazgatás bizonyos fokig háttérbe szorulhat olyformán is, hogy a közhatalmi közigazgatás helyére az egyleti, a társulati, az

érdekeltségi szervezet lép. Ámde a közreműködés módjainak, eszközeinek, a közreműködők jogainak, az összesség iránti kötelességeiknek meghatározása, szabályozása az államnál marad, mely szabályain kívül, szervei útján felügyeletet gyakorol az egyéni fejlődés érdekében alkotott szabályok végrehajtása fölött s azok sikerét gazdasági eszközeivel is támogathatja.

Továbbá megváltozhatik a közigazgatás beavatkozásának módja; a preventív, engedélyező mód helyére az utólag korlátozó elbánás lép, vagy éppen egészen a bíróságokra száll a közreműködés érdekében alkotott szabályok megtartása s a közigazgatás cselekvése pusztá felügyeletté, ellenőrzéssé alakulhat át.

Az egyének fejlődése érdekében kifejtendő közreműködésnek ilyen szabályai nem vesztik el azáltal közigazgatási jellegüket, hogy bírói ítéletek útján érvényesülnek. A különbség köztük és a közönséges magán- és büntetőjog szabályai között abban áll, hogy ezek az egyéni fejlődésnek negatív feltételeit nyújtják, megvédvén az egyént a maga önállóságában, a közigazgatási szabályok ellenben az egyén fejlődéséhez pozitív feltételeket nyújtanak, bizonyos helyzetekben az egyeseket egymás irányában, valamely közös érdekesség miatt, pozitív szolgálatokra, teljesítményekre kötelezvé, mint p. o. az egyházi, gátvédelmi, biztosítási járulékok esetében.

A közigazgatásnak az egyéni életbe avatkozása körére, mértékére, módjára nézve nincsenek tehát abszolút szabályai, mert hiszen a köznek változó viszonyaihoz kell alkalmazkodnia. Irányelve tekintetében helyén van a viszonylagosság álláspontja. E viszonylagosság azonban nem jelenti a közigazgatási beavatkozásnak minden szabálytói függetlenségét, hanem az állami beavatkozás szabályának igen nagy általánosságát, a mely a legeltérőbb (kis és nagy) mérték alkalmazását megengedi.

Csak annyit állíthatni föltétlenül, hogy az állam valamely módon, az egyéni fejlődés pozitív feltételeiről is kell, hogy gondoskodjék, továbbá hogy a midőn az egyén elemi csapások vagy társadalmi helyzetek következtében máskülönben megsemmisülne, az államnak időleg, ép úgy kell az egyénnek még eltartásáról is, habár csak a létminimum határáig, gondoskodnia, mint a hogy hadügyi, pénzügyi igazgatásával önmagáról gondoskodik.

Egy állam közigazgatása ennélfogva teljesebben tükrözi vissza egy nép jellemét, mint magán és büntető joga, vagy alkotmánya, mert az utóbbiak állandó viszonyaiból keletkeznek, a nemzet jelle-

mének általános körvonalait nyújtják, míg a közigazgatás a nemzet változó szükségleteivel foglalkozván, „egy adott időben, Tocqueville helyes megjegyzése szerint (Études écon. polit. et lit. 1878. 61. 1.) a nemzet eszméi, szokásai, cselekedetei, erkölcssei, szóval egész sorsára teljesebb világot vetnek.

A közigazgatásnak e folyton tágabb vagy szűkebb térre nyúló irányelve csak annak bizonyosága, hogy a nemzetek változó szükségleteikhez alkalmaztatják köztevékenységöket. A látszólagos önkénynek, mely abban rejlik, hogy a közigazgatás az egyéni életbe ily különböző módon avatkozik be, elejét veszi a nemzetnek és egyénnek egymással szemben meg nem semmisíthető ereje. Az állam az egyénben látja a saját erejét; annak egyéni javát az egyéni felfogáshiány vagy nemtörődés ellenére is előmozdítja hát közigazgatásával. Az egyéni önállóság viszont természetes gátja az állam értelmetlen vagy rosszindulatú beavatkozása ellen.

Nem szükség egyedül az állam nagyobb belátására, a nemzet józanságára támaszkodni, hogy az állam közigazgatási beavatkozásával nem fog a kellő határon túllépni; az egyéniség természetes ellenhatása is nagyban hozzájáruland ennek megakadályozására.

Az angol természetbúvár és politikai író, Huxley (Administr. Nihilism. Fortnightly Rev. X. vol. N. S. 530. 1. – Németül is, Sociale Essays, 1897. 163. 1.) azokat, a kik félnek, hogy ha a közigazgatásnak az egyéni életbe való beavatkozást elvileg megengedjük, a beavatkozásnak nem lesz határa, következőleg vigasztalja: Attól tartanak, ha az államnak szabad a polgárait a himlóoltást, az iskolalátogatást ráparancsolni, szabad lesz neki vallásomat, mesterségem, hivatásom folytatásának módját, az ebédemen a fogások számát, mellényem szabását is meghatározni. A felelet azonban igen könnyű. Hasonló oknál fogva az embertől el lehetne a jogát vitatni, hogy ehessenk, ha rájön az éhség, mert ha egyszer szabad neki ennie, addig meg nem áll majd, a míg agyon nem eszi magát és meg nem csömörlik.

Mindenesetre az egyéniség ellenszenvén kívül az országgló szervek józansága is nyújt biztosítékot, hogy az állami beavatkozás nem fog az egyén és a köz természetes határainak megsértésével történni.

Erre nézve az országglás előtt a politikának legfőbb törvénye szolgál irányítóul, a mely szerint 1) az egyén és a köz (különösen

az állam) az emberi életnek egyforma jelentőségű alanya és 2) hogy a köz hatalmának az egyén fölött, az egyénének a köz irányában az emberi eszme vet határt, végül hogy ebből folyólag 3) a köz csak olyasmire törekedhetik, tehát az egyén életébe is csak akkor avatkozhatik be, ha ezáltal a köznek és egyénnek önmeghatározó erejét, azaz szabadságát nevelni, az emberséges életet fokozni bírja.

Ez elvont igazságot fejezi ki Huxley szemléltető hasonlata, melylyel a közigazgatási beavatkozásnak lehetőségét direkt érvelés útján törekszik bizonyítani. „A viszony, mely az egyén és az állam között létezik, nem olyan mint a minő az organikus, élő lények és részek közt fennáll, inkább hasonlíthatni azt a kémiai vegyülekhez, a melyben önálló elemek bonyolult csoporttá egyesülnek, megtartva, minden elem független egyéniségét, de egyúttal alá is rendelve az egésznek. A szeneny, az éleny, a köneny atomjai, ha molekulává egyesülnek is, nem vesztik el eredeti tulajdonságaikat. A molekula tulajdonságai az egész csoportosulásnak azokat az erőit fejezik ki, a melyek egymást nem semlegesítették és nem ellensúlyozták; minden atom vesztett valamit, hogy a csoportosulás, a molekula fennállhasson ... A társadalmi chemiának is, melyet politikának nevezünk, az a nagy problémája, mely egyéni vágyaknak lehet szabad folyást engedni és melyeket kell elnyomni, ha az igen bonyolult vegyületnek: a társadalomnak szétmállását meg akarja akadályozni.”

A társadalomnak szociálisztikus berendezését kívánó irányzat a közigazgatás irányelvében természetesen nem teszi a hármas különböztetést, melyet 1) az össznemzeti, 2) az egyéni, 3) a jogi és rendőri igazgatás beavatkozása tekintetében a fennebbieken tettünk.

Ez irányzat nemzetet, mint külön szellemi öszlényt nem ismerve, csak az összes, egyes egyének javát fogadja ugyan el a társadalom és állam céljának, de annak meghatározását miben áll az egyén java, valamint ennek megvalósítását az egyén belátása^ önálló külön akaratától teljesen függetleníti s az összes egyének belátását és akaratát, az államot teszi minden fölött döntővé. Ennek folytán az egyesnek minden életnyilvánulása a köznek hatalma alá kerül s az egyénből kiinduló szocialista törekvés az egyén szabad rendelkezésének megszüntetésével a közigazgatásnak elvileg határtalan beavatkozást enged, a gazdasági, szellemi és társadalmi javak létrehozását, elosztását közigazgatási feladattá teszi, az egyénnek minden önálló tevékenysége megszűnik – a javak fogyasztásán

kívül, melyeket a közigazgatás neki kioszt. Szóval egyén és köz, mint önálló, egymás mellett létező tényezői az emberi életnek nem léteznek, egyéni önálló élet nincs, csak közélet, melynek konkrét folyamata a közigazgatásban nyilatkozik. A természettudományi monizmus hasonló eredményekre jut. A természetben a monistikus dogma szerint nincsenek értékek. Az almafa, a rajta levő hernyó, az emberi lény mindenben egyenlő törvények alatt állnak, „az úgynevezett szellemi világ és vele a társadalmi tünemények is kozmikus okok kifolyásai.” (Somló, Állami beavatkozás. 86. l.) Az emberi egyénnek a közzel szemben sincsen hát föltétlen értéke, érinthetlen méltósága, „Az ideális állapot: mindenre kiterjedő ismeretek mellett, mindenre kiterjedő beavatkozás.” (Somló, u. o. 100 l.)

39. §. Az egyes közigazgatási feladatok, mint az állam céljának konkrét nyilatkozásai.

Az állam célja annyiban válik valósággá, a mennyiben az állam más államok, egyes emberek, vagy társadalmi alakulatok irányában tényleg valamit véghezvisz, vagyis közigazgatási cselekvőségével. A mi az államban nem jut el a közigazgatási működésnek valamelyik ágazatába, az még nem tartozik az államnak gyakorlati céljához, bármily ünnepélyes alkotmányi, törvényhozói kijelentések foglalkozzanak is vele.

Az alkotmányoknak a szabadság, a műveltség, a humanizmus mellett tett kijelentéseit mindaddig vágyak, törekvéseknél egyébnek tekinteni nem lehet, a míg azok az igazgató és bírói közhatóságok cselekvésének vagyis a legtágabb értelemben vett közigazgatásnak tárgyává nem válnak.

A közigazgatás feladatai ezek szerint annak, a mire az állam törekszik legrészletesebb kifejtését, minden oldalú, cél és eszköz, idő és hely, anyagi és szellemi szempontból való meghatározását jelentik.

Mínthogy azonban a feladatok egymástól lényegesen különböznek, és csakis végső törekvéseik találkoznak, a közigazgatás-tannak nem kell, de jórészt nem is lehet e feladatok mindannyiát együttesen felölelnie.

Az államnak hadi és diplomatai igazgatása annyira eltér a jogszolgáltatástól, ez ismét a közgazdasági vagy a közművelődési igazgatástól, hogy köztük az összefüggést csakis az emberinek

és nemzetinek, a köznek és az egyéninek sok részt láthatatlan lényege, nehezen körvonalozható érdeke alkotja.

A nemzet hatalma, melyet a diplomácia és hadsereg véd, egy egységes lény érdekét jelenti, a jogszolgáltatás éppen ellenkezőleg számtalan jogalany külön érdekét.

De mindezen közigazgatási ágak működése egészen másnak létrehozására is irányul, mint p. o. a közgazdasági igazgatásé, midőn ez az egyesnek fizikai lényéből eredő szükségleteit gondozza, vagy a közművelődési igazgatásé, a mely az embernek végtelen haladási törekvését szolgálja.

Diplomácia, hadsereg, igazságszolgáltatás főteendője az akarat irányításában, a két utóbbi igazgatásé az akarat eszközeinek, szellemi és gazdasági javak teremtésének előmozdításában áll.

E különböző feladatok között nincsen egyenes okozati, csakis teleológiai összefüggés. Különösen azoknak konkrét megvalósításában annyira uralkodó mindegyik feladatnak, p. o. a hadügyinek, az egészségügyinek a jogszolgáltatási, a közgazdaságinak a maga különérdeke, hogy a tudomány a feladatoknak különböző főcsoportjait külön kell, hogy tárgyalja.

Ezért külön tudományokként alakulnak meg a jogtudomány, a pénzügyi, a közgazdasági, a rendőri igazgatás s a többi állami feladatok tanai.

Hasztalan kapcsolja egybe a németek közigazgatástani nagy mestere, Stein Lőrincz mindezen feladatokat közigazgatásánába. (Handbuch d. Verwaltungslehre. 3-te Auflage 1887. 3 kötetben.) A külügy, a hadügy, a pénzügy, az összes jog és annak kiszolgáltatása, a belügyi igazgatás az ő nagy ágazataival, (közegészség, közművelődés, rendészet, közgazdasági és szociálpolitika, hogy a legfőbbeket említsük,) az emberi élet külön vidékei fognak maradni, bármennyire egészítik is ki egymást, mint az emberi szükségletek kielégítésének egymást föltételelező rendszerei, s bármily szükséges legyen is összefüggésöknek tudata, ha egyenkint, külön-külön műveltetnek.

A hadügy, az adók és egyéb közjövödelmek, a magán- és büntetőjog és az érvényesítésökre szolgáló peres eljárások, a közegészségi, a közművelődési és a szociálpolitikai feladatok egybefoglalását, rendszeres tankénti tárgyalását, immanens céljuk, teleológikus összefüggésök daczára, kizárja konkrét természetök különbsége, átpillantásuknak vagy épen alapos búvárlásuknak csak kivételes elméknél található lehetősége.

A közigazgatástan ennél fogva nem kell s nem is foglalkozhatik az összes közfeladatokkal, elég ha azokat részben öleli fel.

A közigazgatástan oly helyzetben van, mint az orvostan; nem egy tudomány, hanem tudománykör, mely immanens céljának egysége, az emberi test egészsége és betegségének egységes szempontja daczára, önálló tudományokra, legalább is tudományágakra szakad. A boncztan, az élettan, az általános kór- és gyógytan, mint általános alaptanok mellett, az emberi testre szükséges gyógyító beavatkozás különbségei, az emberi test különböző szerveinek bajai szerint tagosul az.

A közigazgatástan először is az állami cselekvésnek minden részletfeladatát meg kell, hogy rajzolja, de csak annyiban, hogy annak határait a magán élet körei irányában kijelölje és hogy e cselekvés tárgyainak összefüggését feltüntesse. Ezt teszi, midőn közigazgatás feladatait, irányelvét és működési körét meghatározza és azokra az alapokra támaszkodik, melyeket az államtan a szuverenitás határai tekintetében megállapított.

Másodsor az általános közigazgatástan körébe tartozik a cselekvés szerveinek, ágazatainak, a közigazgatás funkcióinak, személyes láncolatainak, szervei egységes rendszerének tárgyalása, a mint azt az előbbiekben megkísértettük.

Ezek a részek nem valamely külön közfeladattal állanak kapcsolatban; az összes közfeladatoknak általános, szükséges előzményei, a közigazgatási cselekvésnek alapjai.

A közigazgatási működés folyamatának, tartalma nélküli, megállapításán túl következik az egyes feladatok (hadügy, pénzügy, közgazdaságügy) vizsgálata.

Melyek legyenek az egyes közfeladatok, a melyeknek beható részletes tárgyalása az általános közigazgatástanba tartozik a következő körülményektől függ.

Először is határoz e tekintetben a feladatnak bizonyos történelmi időben való fontosság a s az a körülmény, mennyiben foglalozik maga a közhatalom avagy csak a társadalom annak megoldásával, illetőleg mennyiben osztoznak azon. A közművelődési feladat csak azóta foglal helyet a közigazgatástanban, a mióta annak gondozása a közhatalom körébe vonott. Ellenben p. o. a közgazdasági feladat, jóllehet az állam annak megoldásában jelentékeny részt vesz, a közgazdaság általános törvényeivel való kapcsolata miatt, helyesen képez külön tant, az u. n. közgazdasági politikát.

A gyámügyi igazgatás, a magán- és büntető per az illető u. n. anyagi joggal való kapcsolatuknál fogva részint külön tanokká lettek, részint az illető anyagi jog tanához számíttatnak.

Másodszor döntő a feladatnak terjedelme, így az államháztartás annak ellenére, hogy az államnak legsajátabb működési körébe tartozik, külön tanná vált a pénzügytanban.

A közélet mai viszonyai között és tudományának mai állapotában az általános közigazgatástannak körébe ezekhez képest a hadügyi, a statisztikai, a népességi, az egészségi, a rendőri, a közmívelődési és a szociális feladatok esnek, ellenben a gyámügyi, a közgazdasági, pénzügyi, a külügyi igazgatás, a magán- és büntetőper, önálló tudományokként kezelendők. Utóbbi szakok az általános közigazgatástannal csak annyiban állanak kapcsolatban, a mennyiben reájok nézve is érvényesek mindazon tételek, a melyeket a közigazgatásban a közigazgatás irányelvére, a közigazgatási szervezetre, a közigazgatási funkcióra, ennek személyes láncolatára s a különböző közigazgatási ágak egységes rendszerére nézve megállapít.

A közigazgatásban az imént kifejtett mértékben az összes konkrét állami cselekvőségnek, úgy a bírói, mint a szorosan vett igazgatásinak alapvető tudománya s a külön tudománysszakok tárgyalta feladatokra nézve is azokat az elveket szolgáltatja, a melyek által a különböző állami cselekvőségek az egységes állami működéssel összefüggnek, s a melyek az igazgatási szervezetben helyöket, működési módjaikat, a bennök működő hivatali személyzet viszonyait meghatározzák.

Az egyes közigazgatási feladatok tanának önállósulása nem jelenti tehát azoknak teljes elszakadását az általános közigazgatástantól.

A pénzügytan, a közgazdasági politika, a külügyi igazgatás, sőt a perrendtartásoknak is állandóan szem előtt kell tartaniok, hogy az állam konkrét cselekvő életének alkotó részei.

A perrendtartásoknak az úgynevezett anyagi jogokkal való gyakorlati összefüggése nem változtat ezen. A magán, a büntető, az alkotmányjog egy teljesen külön világ a bírói, a perbeli működésekkel szemben. Azok az erkölcs, a hasznosság alapján nyugvó szellemi irányzói a magán embernek és a közjogi hatalomban részes polgárnak vagy közjogi testületeknek, szabadon kifejtendő cselekvésükben, és a szerintök ítélni hivatott bíróságoknak hivatalos

működésükben; a perjog ellenben a konkrét cselekvések rendjének előre való meghatározása, a mely által a jog eszmei ereje közzhatóságok útján megvalósul, vagyis épp olyan közcselekvőségnek a rendezése, mint más közigazgatási feladat valóstításáé.

A közzgazdasági politika arra törekszik, hogy a gazdasági erők háborítlan működését biztosítsa, a hol érvényesülésüknek erkölcsi, értelmi, természeti erők állják útját, vagy ellenkezőleg küzdelmet folytat a gazdasági erők érvényesülése ellen, ha ezt erkölcsi, érzelmi, nemzeti okok kívánatosnak mutatják. Mindkét esetben a közzgazdasági politika a közzgazdaságnak saját önálló életébe egy idegen tényezőt, a gazdasági termeléssel nem foglalkozó, a javak megoszlásában egyenesen nem érdeklett államnak a hatalmát, a gazdasági erők természetes irányával szemben az állam célját viszi be s a gazdasági jelenségeket épp úgy a maga céljához törekszik idomítani, mint a közzegészségi igazgatás, a mely a himlő ellen az oltást alkalmazza. A közzgazdasági politika tehát, bár közzgazdasági jelenségekkel foglalkozik, nem gazdasági, hanem igazgatási működés, mert célja az állam céljából folyik, mert működése az állam hatalmának érvényesítéséből áll a gazdasági erők bizonyos irányítása végett. Gazdasági élet létezik gazdasági politika nélkül is s a hol ki is van fejlődve, mint minden állami működés, irányításból, névszerint a gazdasági élet irányításából, nem magának a gazdálkodásnak folytatásából áll. Csak a szocziálisztikus államban olvad össze az állam gazdasági igazgatása magával a gazdálkodással, mert ott az állam a javak termelője és elosztója is.

A közzigazgatási tudománykörbe eső egyes tudományágak, ha elkülönületek miatt a közzigazgatás egészével való összefüggésökről megfeledkeznek, csak hamis eredményeket, nem igazságokat nyújthatnak.

IV. RÉSZ.

Statisztikai és népmozgalmi igazgatás,

40. §. A statisztikai igazgatás.

a) Ténymegállapítás és feldolgozás.

I. Az egyesek, az állam gyakorlati, a tudomány bűvárlati czélekből a közélet állandó alaptényeinek, állapotának pontos ismeretére szorulnak. Ez a szükséglet hozza létre a haladott államokban a közigazgatásnak azt a feladatát, a mely a közélet alaptényeinek, állapotainak a közhatalom szervei útján való észlelésében, megállapításában áll: a statisztikai közszolgálatot, vagyis a statisztikai igazgatást. Ez az igazgatási ág kimerítő, szám és mérték szerint meghatározott észleléseket végez a közélet tényeinek földerítése végett, a mennyiben azok tömegesen mutatkoznak.

Az államnak magának szüksége van erre, hogy rendelkezéseinek hatásait vagy a még csak teendő rendelkezések szükségét megállapíthassa, hogy cselekvését a tömeg észlelések szerint irányítsa, de az egyes ember, a magán viszonyainak, üzleteinek rendezésében, a tudomány a közélet törvényeinek meghatározásánál hasonlóképen nem nélkülözheti.

A statisztikai igazgatás majd csak a többi igazgatási ágak mellék tevékenységeként jelentkezik, majd önálló tevékenység, melynek semmi egyéb célja nincs, mint tömegészlelések útján tényeket megállapítani. így a jogszolgáltatás, a közlekedési igazgatás midőn! működéséről beszámol, vagy midőn az anyakönyvvezető halált, születést hitelesen megállapít s megállapításait összegezi, ezzel a statisztikai igazgatás teendőjét is végzi. Ellenben a népszámlálás,

a termés fölvétele stb. egyedül az illető tények megállapítása végett történik; ez az elsődleges, amaz a másodlagos statisztikai igazgatás.

A statisztikai igazgatás működése két lényegesen különböző részből áll, u. m. 1) a tényekről a bizonyító adatok beszerzése, 2) azok feldolgozása és állami czélokra való értékesítése.

A bizonyító adatok beszerzése a másodlagos statisztikai igazgatásban rendszerint az illető ágaknak rendes közigazgatási eszközeivel történik. Itt az illető szervek már rendes működésök által birókába jutottak a bizonyító adatoknak, a melyek a közelet tényeire nézve fontosok s a teendő az adatok egyszerű gyűjtése, bizonyos külső szempontok szerinti összeállítása. Csak kivételképen fordulnak elő a másodlagos statisztikai igazgatásnál különös határozmányok a statisztikai fölvételek érdekében, így a vámigazgatásnál a vámmentes áruforgalom megállapítása érdekében.

Ellenben az elsődleges statisztikai igazgatás nem szerezheti be bizonyító adatait különös, erre irányuló tevékenység és hatalom nélkül, a melyeknek segélyével juthat csak a megállapítandó tények tudomására. E tevékenység és hatalomnál fogva az egyes polgártól meghatározott időben bejelentéseket, illetőleg kérdésekre feleleteket, tanuságtételt kívánhat, meg kell továbbá a jogának lenni, hogy a bejelentések és feleletek helyességéről magának meggyőződést szerezhessen, a mi az egyesnek háztartása, gazdaságába való betekintést szükségemet.

A statisztikai igazgatás e hatalmának tehát nem lehet a polgár alapjogaiba ütköznie, miért is ennek bejelentési és válaszó-lási, tanuzási kötelessége az alapjogok lehető kíméletével állapítandó meg. E végből a kötelezett személy, a bejelentés tárgya, módja, a czél, a melyre a bemondást felhasználhatni, pontosan meghatározandó, szóval a statisztikai igazgatás működésének az alattvalók irányában jogilag megállapítandó határai kell hogy legyenek. Ennek érdekében szükséges, hogy a statisztikai igazgatás hatalmát a törvényhozás szabályozza.

A statisztikai igazgatásnak működése érdekében bírságolási joggal kell felruházva lennie, ezt pedig legjobban a törvény adhatja. Viszont mivel közegei, a közállapotok okainak, tényezőinek földerítésére irányzott törekvésükben az embernek legszemélyesebb életviszonyai fürkészéséig is elmehetnének, ezért kell kutatási joguknak körülíratni. Törvény szükséges a statisztikai igazgatás közegei-

nek túlkapásai ellen, valamint bizonyos magánéleti adatok titokban tartásának köteleességét illetőleg.

II. Az adatgyűjtő statisztikai igazgatás teendőit vagy a nem statisztikai igazgatási ágak hivatalai vagy erre különösen berendezett, időleges szervezetek különös szakképzettség nélkül végzik.

Ellenben az adatok feldolgozása, belőlük a közéleti tények megállapítása s e tények alapján a közállapotok képének megrajzolása, vagy éppen a tényekből a közéletre, törvényhozás és igazgatásra fontos gyakorlati következtetések megtétele statisztikailag szakképzett személyzetet igényel.

Az adatok összevonása tárgy-, hely- és idő szerint, azok csoportosítása, a viszonzyszámítások, az átlagok és típusok megállapítása, a grafikai előadás, de már maga az adatok egyszerű kiaknázása, összeszámlálása, rovasolás, számlálólapok összesítése, elektrikus géppel való összeszámlálás, nagyobb méretű fölvételeknél, olyan képzettséget kíván, a melylyel a közigazgatás közegei általában nem rendelkeznek. Még inkább áll ez, ha a statisztikai műveletek terverői, az észlelendő tények kijelöléséről, a ténymegállapításokon túl azok okozati kapcsolatának földerítése, valamint a közéletre való értékesítése, a törvényhozás és kormányzat részére szolgáló következtetések megtétele a feladat.

Mert ilyen műveleteivel a statisztikai igazgatás már a tudomány világába lép és annak legfőbb célját, az okozati összefüggések kutatását is felöleli. Az utóbbi működés ugyan rendszerint nem tartozik a statisztikai igazgatás körébe, s ha végzi is, nem a hivatalos köteleességénél és minőségénél fogva teszi. Kivételképen azonban ilyen hivatalos működés is hárul a statisztikai igazgatásra, így az olasz igazságügyi vagy a német munkásügyi statisztikai bizottság feladata a gyűjtött tényeknek ilyen értékesítése az állam illető kormányzati ága részére.

A statisztikai adatfeldolgozás művelete tehát minden stádiumában szakképzett személyekre szorul. De magát az adatgyűjtést is csak annyiban végezhetik nem szakszerű közegek, a mennyiben tőlük egyszerű foganatosító, formális tevékenység kívántatik, vagy pedig ha bizonyos önálló megítélés is szükséges az egyik-másik teendőnél, p. o. a népszámlálásnál, a termésbecsléseknél, az nem haladhatja meg a közönséges, józan emberi felfogási képesség mértékét. Ellenben az adatgyűjtés tárgyainak, határainak, módjainak, körülményeinek meghatározása, így p. o. mire terjedjen a

számlálás, minő eszközökkel történjék, mely időszakban hajtassék végre, tehát az adatgyűjtést tényleg foganatosítók munkájának tervrajza csak oly szakember által határozthatatik meg, a ki a közélet tudományában otthonos, a ki a tudományos észlelés, vizsgálat módszereit ismeri. Mert a statisztikai, vagyis észleletek útján tényeket megállapító működés, mindig tudományos működés, akár egyes ember, akár a köznek nevében, ennek hatalmával és tekintélyével felruházott tisztviselő végzi.

A statisztikai közigazgatás működése éhez képest tartalmára nézve a tudományos búvárlathoz hasonló működés lévén, ebből folyik, hogy a közigazgatásban nem terjeszkedhetik ki a szükséges műveleteknek: a statisztikai észlelés, a gyűjtés, a feldolgozás módszertani belső és technikai, külső czélszerűségeire. A búvárlat kérdését ugyanis általában a logika, az emberi közület tömegjelenségeinek búvárlatát és e búvárlat eredményeinek megállapítását a statisztika. tana foglalja le, s a közigazgatástannak abban nincs mit keresnie.

De igenis a közigazgatásban feladata a statisztikai működésnek ebből a tudományos természetéből a közigazgatásra a következtetést levonni. Névszerint a statisztikai igazgatás 1) célját csak akkor érheti el, ha mint a tudományos észlelés a legnagyobb elfogulatlansággal és pártatlansággal történik. Az államhatalom 2) a statisztikai működésnek megjelölheti a célját, előteremtheti az észlelés és összeállítás eszközeit, de a ténymegállapítás, a statisztikai működésnek tartalma, lényege az államhatalom parancsaitól még függetlenebb mint a bírói működés, mert ezt az államhatalom alkotta törvények irányozzák, ellenben a statisztikai felvételek és megállapítások lényegére nézve csak a logika és módszertan törvényei érvényesek. Utóbbiakon kívül, valamely a kutatás és ténymegállapítás céljával ellenkező érdek parancsolta állami törvény, vagy szabály a statisztikai igazgatás hivatásával homlokegyenest ellenkeznek.

A statisztikai közigazgatás működése s az egyes embernek vagy társulatoknak tömegészlelő tevékenysége között e szerint csak az a különbség, hogy az első jogi és ténybeli eszközök tekintetében hasonlíthatatlanul jobban képesítve van feladata megoldására.

A statisztikai igazgatásnak ezt a természetét, abban a közigazgatási és a tömegészlelési elemnek különbözőségét nem domborítják ki eléggé a statisztikai írók, a kik előtt a főérdek a tömegészlelés céljának elérésében áll. Náluk (Ráth, Magyarország

statisztikája. – Földes, Statisztikai előadások. – Scheel, Die Statistik als Theil d. Verwalt. (a Schönberg-féle Handbuch der polit. Oek. 3 köt.) Mayr, Statistik und Gesellschaftslehre. – I. Bd.) a statisztikai igazgatás a tömegészlelésnek csak egyik eszközeként jó számba, miáltal a közigazgatási működés, ennek a kormányzat és közigazgatás szervezetében való állása alárendelt jelentőségű lesz, de a statisztikai művelet természetéből meg se határozható. Csak a közigazgatási működés és szervezet tudományos megállapítása adhat arra feleletet, mennyiben és hogyan veheti át a közhatalom a statisztikai műveletek végzését.

B) A statisztikai közigazgatás szervezete.

I. Fennebbiekből folyik a statisztikai igazgatás szervezésének elve.

Az állam tömegészlelő tevékenységének a többi állami feladatoktól elkülönítve kell végbemenni, a mennyiben e feladatnak / érdemleges intézéséről van szó.

A másodlagos statisztikai igazgatás mindig csak segédi működést teljesít. Az ügyész, a tanfelügyelő statisztikai működése a statisztikai hivatal önálló vezetése alatt kell, hogy álljon. Mindabban a mi az adatgyűjtés és feldolgozás módjának, az adatokból levonható eredményeknek megállapítására tartozik, a statisztikai igazgatásnak a tudomány önállóságával kell felruházva lenni és feladata megoldására a többi állami szervektől független szervezetet kell nyernie.

Az állami statisztikai működés bármily észlelést végezzen valamely állapot vagy viszony, p. o. a forgalom, a bűnügy, a népesség tekintetében, azt mindig az egész államot egybefoglalva, egy működésként végzi s a gyakran ezerekre menő közeg segédkezése mellett véghezmenő működés egy osztatlan tényként folyhat csak le, bármily tagolt legyen e tény létrejöttének folyamata. Ugyanígy ha a statisztikai működés az államnak valamely terület részére, tartománya vagy városára vonatkozik,

A statisztikai működés ítélet természetével bír s ezt végérvényesen csak egy alany hozhatja.

A statisztikai működésnek ennél fogva, ha az egész állam állapotaira vonatkozik, csak egy szerve lehet.

Ez a szerv, a statisztikai hivatal, el lehet látva a legkülönbözőbb segédszervekkel, a melyek akár az adatgyűjtésben, akár a feldolgozásban igen lényegesen közreműködnek, de az önálló intézés vagyis p. o. a gyűjtés módjainak meghatározása, a kételyek eldöntése, a feldolgozás befejezése csak egy hivatalt illethet.

Ha az állam állapotait egymástól gondolatilag elkülönítjük, ez elkülönítés szerint egymás mellett gondolhatók külön statisztikai működések, p. o. a népesség, a közgazdaság, az erkölcs, a művelődés, az állami viszonyok észlelésére, de a közállapotoknak mind-ezen egyes részeiben megint csak egy önálló statisztikai hivatal létezhetik.

A statisztikai igazgatás önálló intézése tehát másként, mint az egész államra nézve egységesen, egy hivatal tevékenységébe összpontosítva, lehetetlen. Az egész állam statisztikáját nem csinálhatja önállóan a község, a megye, csak segédkezhetnek benne; a statisztikai igazgatás szükségképen összpontosított, abban csak a segédi, a foganatosító, a gépies, nem az önálló intéző vagy éppen kormányzó ténykedés lehet decentralizált.

Nem a statisztikai működést, hanem a statisztika tárgyait lehetne felosztani, szétpontosítani, névszerint akként, hogy a közélet összjelenségeit egymástól tárgyi különbségek szerint elválasztanák s a népesség, a közgazdaság, az erkölcs állapotainak statisztikai fölvételét külön, önálló statisztikai hivatalokra bíznák. Továbbá lehetne a statisztikai igazgatást területek szerint szétdarabolni, p. o. magyar, erdélyi, horvát, budapesti, pozsonyi, szegedi stb. statisztikai hivatalt állítani. Az ily területi hivatalok az illető terület saját, külön jelenségeinek megállapításával önállóan foglalkozhatnának az országosokon felül. Mellettük azonban kell lenni országos statisztikai igazgatásnak és ez a maga észleleteit és megállapításait önállóan, egységesen kell tegye s a területrészek külön hivatalait csak segéde szerveinek tekintheti. Mert minden statisztikai működés, vagyis az egyes tényekből leszűrődő közállapotok mibenlétének tömegészlelés útján megállapítása: ítélet, még pedig annál biztosabb megállapítás és ítélet, mennél nagyobb az egymással összefüggésben álló tények száma. Világos azonban, hogy döntő ítéletre csak egy ember vagy egy testület képes a közéletnek valamely ténycsoportja, az az állapotára nézve. Mihelyt több ember vagy testület egymástól függetlenül ítélnék, az ítéletek különbözhetnek és így hiányzik a döntő ítélet. Sőt még akkor is, ha egy hivatal mellett, a statisztikai

működés folyamatában, p. o. a területrészek statisztikai hivatalainak bizonyos önállóság engedtetnék, az eredmény kétségessé válnék, mert az országos és területrészi hivatal az adatgyűjtés és feldolgozásban nem jártak el egyenlő szempontok szerint.

A tömegészlelések útján való ténymegállapításoknak ez az egységes ítéleti jellege, továbbá az a körülmény, hogy a közállapotoknak szoros egybefüggésénél fogva azoknak tárgyak szerinti elkülönítése is nehéz s a különálló országos statisztikai hivatalok közt az összeműködés sok nehézséggel jár, végül az a körülmény, hogy a közállapotok egyes részeinek (a népességi, a jogi, az erkölcsi, a művelődési, a politikai közállapotok) észlelésére felállított külön statisztikai hivatalokat elegendő szakszerű statisztikussal ellátni lehetetlen, javallják, hogy az állam statisztikai igazgatása egyetlen önálló intéző hivatalban összpontosíttassék, a statisztikai munkát végző egyéb szervek pedig csak segédi funkciókat végezzenek az egyes külön feladatokra felállított szervezetek (igazságügyi statisztika) pedig az általános statisztikai hivatalnak alárendeltek legyenek.

II. A statisztikai hivatal szervezetének egyedhivatalinak kell lennie azon oknál fogva, mert működése számtalan segédközegek működésének egységes irányú vezetésében áll. A statisztikai hivatal működése, bár ezrek által végeztetik, egységes, osztatlan működés. Előre megállapított terv szerint, összeműködőleg kell számtalan észlelést, s az észleleteknek gyűjtését, feldolgozását végrehajtani. Ez már az egyedhivatali rendszert javallja. De ezenkívül e segédeknek folytonos ellenőrzése, utasítása a felmerülő kételyeknek a megállapított tervek szerint, a határozásnak és foganatosításnak oly kapcsolatát teszi szükségessé, a mi csak egy természetes személy-nél tehető fel, nem testületnél.

A statisztikai hivatal egyedhivatali szervezetének előnyére válik azonban, ha testületi szervezetű tanácsossal láttatik el, nem a statisztikai működés intézése, hanem előkészítése, a statisztikai munkálatok tervének megállapításában. Az ily tanács tagjainak a statisztika különböző ágaiban kiváló férfiakból kell vétetni, tehát olyanokból, a kik valamely statisztikai ágak megfelelő közigazgatási ággal, illetőleg közigazgatás alatt nem is álló társadalmi állapottal gyakorlatilag vagy tudományos bűvárlat útján foglalkoztak.

Mert bármily kiváló legyen is a statisztikai hivatal vezetője, az összes statisztikai ágak viszonyainak ismeretére nézve nem fog az összes szakemberek fölött állani, de még velük versenyezni sem;

nem lehet olyan részletes tárgyismerete, mint a csak egyes szaknak élő búvár vagy gyakorlati férfiú.

Ily tanácsra különösen szükség lesz akkor, ha tárgyak szerint elkülönített több statisztikai főhivatal van.

Másrészt meg szükség lesz rá azért is, hogy a kormányt vagy a törvényhozást a statisztikai hivatali javaslatairól tájékoztassa.

A statisztikai igazgatás ugyanis önálló minisztériummá nem válhatik működésének természeténél fogva. E működés először is az észlelés és ténymegállapításból áll, s mint ilyen az államnak cselekvő életével nincsen abban az egyenes összefüggésben, a mely az állami cselekvésnek vezető szervei, a minisztériumok közé való felvételét szükségelne. Az oktatási igazgatásnak p. o. önálló kormányzat, minisztérium alá rendelését, feladatának nagy terjedelmén kívül, már az is szükségessé teszi, hogy az oktatás, a benne rejlő nevelés az emberek egész állami magatartására a legnagyobb hatással van és így az állami cselekvéssel is a legszorosabban összefügg, míg a statisztikai műveletek véghezvitele a nemzet elemeinek erkölcsi alakulására egyenes befolyást nem gyakorol.

A statisztikai közigazgatás továbbá a polgárral való érintkezésében csak kivételképen szorul kényszerre, de ezzel mint egyszerű közigazgatási hatóság is felruházható. Személyzete, dologi berendezései nem oly nagyok, hogy külön statisztikai szakminisztérium keletkezését indokolják. A közművelődési, közoktatási igazgatás p. o. már annál fogva is kíván külön rendeletalkotó, szervező, fegyelmező, pénzügyi hatalommal ellátott minisztériumot, mert szétágazó, nagy szervezete van s költséges berendezésekre szorul. Az elsődleges statisztikai igazgatásnak ellenben központi hivatalán kívül nincsenek, vagy csak igen kis számban, állandó szervei, a melyeknek külön minisztérium útján való vezetése megokolt volna. Végül a másodlagos statisztikai közigazgatás szét van szórva a kormányzati ágak között, lehetetlen tehát az egyes minisztériumokhoz kapcsolt statisztikai hivatalokat, (áru-, bűnügyi statisztikai hivatalok) avagy e minisztériumoknak statisztikai munkálatokkal is foglalkozó szerveit a statisztikai minisztérium alá rendelni.

A statisztikai hivatal, valamint segédközegei ezek szerint valamely minisztérium alá rendelve. A statisztikai hivatal vezetője ez esetben vagy kívül állhat az illető minisztériumon annak csakis rendeletalkotó, szervező, fegyelmi, utalványozó hatalma alá rendelve, ellenben a statisztikai munkálatok intézése tekintetében önálló

hatáskörrel felruházva. Avagy a statisztikai hivatal a minisztérium egyik osztályává, vezetője az illető minisztériumnak egyszerű tanácsadóává válik, s így a statisztikai ügyintézés nemcsak a miniszteri kormányzat alá helyeztetik, annak nemcsak rendeletalkotó, fegyelmi, utalványozó hatalma alá kerül, hanem a miniszter magát az intézést veszi át, az nevében, részvételével történik. Az előbbi módszer a statisztikai működés szakértői, ítélő természetéből folyó önállóságának, a napi viszonyoktól, a pártszempontoktól való függetlenítésének felel meg. Az utóbbi a statisztikai működés simább lefolyását, a szükséges személyi és dologi eszközökkel való bőséges ellátást biztosítja. Melyik legyen a minisztérium, a mely alá a statisztikai hivatal rendeltetik? attól függ mire fektet az állam egy adott időben fősúlyt a statisztikai igazgatásban. Ha a statisztikának általános jelentőségére és kellő foganatosító szervekkel való ellátására, úgy a belügyi, ha a gazdasági élettel való szoros kapcsolatára, úgy a közgazdasági, ha pedig a működésnek tudományos voltára úgy az oktatási minisztérium alá fog kerülni. A minisztertanács vagy miniszterelnökség alárendelését tiltja, hogy mindkét kormányzó szerv a kormányzat legáltalánosabb vezetésére hivatott s ilyen külön igazgatási ág érdekei iránt kellő érzékkel nem bírhat.

41. §. A számlálások és enquête-k.

a) *Számlálás.* A statisztikai igazgatás fő művelete a számlálás. Jelenti pedig ez bizonyos szoros kapcsolatban levő emberegész mérhető összállapotának, meghatározott időpontban, az összes egyének egyenkinti, egyenes számba vétele útján való megállapítását. Egy nép a maga egészében, illetőleg ennek helyi töredéke, (egy város) tömege, kora, térbeli és főbb minőségi különbségei szerint jöhet a számlálásnál tekintetbe. Ily általános, akár országos, akár egyes helyre terjedő számlálás mellett foglalkozhatnak a statisztikai igazgatás az egyesek valamely különös minőségének, p. o. foglalkozásának megállapításával.

Mentől demokratikusabb lesz az állami működés iránya, annál nélkülözhetetlenebbek a számlálások. A statisztikai igazgatás a demokratikus irány főfontosságú intézményévé lesz.

Az északamerikai Egyesült-Államok 1788-iki alkotmány chartá-já (I. cikk 2. sectio, 3. §.) mondja ki először a népszámot a parla-

ment alapjának és rendeli el a 10 évenként megújítandó népszámlálást. Ugyancsak a nép szám alapjára fekteti az 1789-iki decz. 22-iki francia törvény a nemzeti képviselőket, kombinálva azt a területtel és egyenes adókkal. Ezen alkotmányi kívánalmaknak csak népszámlálások útján lehet megfelelni. A népszámlálást követelik az államszövetségi viszonyok, a szövetségesek jogainak és terheinek megállapíthatása végett. De különösen összefügg a számlálásoknak rendes közigazgatási feladattá válása az állami működésnek öntudatosá, levésével, névszerint annak fölismerésével, mennyire függ az egyes a közülettől, erre pedig mily hatást gyakorolnak egyes alkotó elemei. Az exakt, pozitív alapokon építeni akaró törvényhozó a közéletnek megállapított tényei szerint alkotja szabályait, ezek szerint az igazgatás szerveit, ezek szerint kell változniok a szolgálatoknak, a melyeket a köz az egyeseknek tesz, vagy a követeléseknek, melyekkel velük szemben föllép. Az egyének életének ezt az összefüggését, melyet 30 év óta szociológiaiainak neveznek, keresték mindig a számlálások, melyeket az öntudatosan eljárni akaró országlás főleg a 18. század óta egyre sűrűbben alkalmazott.

Az országlás ez öntudatos, exakt alapokon haladó irányának bizonyára meg vannak a veszélyei. Vele jár ugyanis a hajlam merész általánosításokra, a népeletnek egyedül külső, számszerű jelek szerinti rendezésére, vele jár a külső egyformaságra törekvés, a belső különbségek, a számszerűleg nem mérhető, az ösztönszerű tényezők mellőzése. Bármily nagyok legyenek is azonban e veszélyek, az országlás a nép állapotának részletes ismerete nélkül képtelen tervszerűen működni s ily ismeretet nem meríthet máshonnan, mint az összes alkotóelemeinek életében főfontosságú tényeknek egyenkinti, egyenes számbavételéből. A puszta becslések, a nép állapotainak bizonyos adatok egybevetéséből való következtetése bonyolult társadalmi és állami viszonyok mellett teljesen elégtelenek.

A népesség számbavétele lehet általános, midőn annak demológiaiailag fontos, különböző tulajdonságai bevontnak a számlálásba, avagy különös, a midőn ez csak egy szempontból (kereset, ipar) történik.

A számlálás, a gyűjtés mikéntjére és feldolgozására nézve, tudományos vizsgálati eljárás lévén, a közigazgatástan e részben a statisztikai elméletre támaszkodik, épp úgy mint a közegészségügyi igazgatás az egészségtanra.

A közigazgatástannak csak az a feladata, megállapítani, 1) mi nem lehet a kutatás tárgya, 2) mire kell annak okvetlenül kiterjedni,

minő eszközök alkalmazhatók az adatok kiderítésére, 3) mikor kell a számlálásnak megejtetni, 4) minő módon kell a nyert adatokat felhasználni.

A közigazgatás a népszámlálásoknál elsöben is saját céljait tartja szem előtt, de az egyesek, a tudomány vagy bizonyos társadalmi hivatáskörök fontos érdekeire is tekintettel kell lennie a számlálás tárgyainak megállapításánál. A statisztikai közigazgatás ugyanis nemcsak az állammal foglalkozik a maga egészében, nemcsak ennek hadügyi, pénzügyi, igazságügyi céljai érdekében dolgozik, hanem az állam önálló elemei, az egyénekében is.

A népszámlálás tárgyainak megállapításánál tehát természetesen a kormányzati és társadalmi érdekeknek egyenlően tért kell engedni, de a megállapítandó ténynek valóban közérdekűnek kell lenni.

Az állami és társadalmi szempontokból egyaránt kívánatos közérdekű adatmegállapításnak határt szab azonban 1) az egyesek jöga és 2) az adatmegállapítás biztossága.

Az ember legbensöbb világa, családi, egészségi, erkölcsi viszonya, múltja, mint egyéni szabadságának lényeges részei a számlálás körébe egyenesen be nem vonhatók. Az egyéni szabadság megszorítására ezen viszonyokat illetöleg vagy egyáltalán nem lehet hatalma az államnak, vagy ha van, akkor az állam beavatkozására fontosabb és direktebb ok kívántatik, mint a statisztikai fölvételben rejlı informativ érdek; a minthogy van és ily magasabb kényszerítő okból az állam p. o. még a családi, az egészségi viszonyokba is belenyúl.

Az adatmegállapítás biztossága pedig szenved, ha a számlálás oly adatokra is kiterjed, a melyekről sem a számlálónak, sem a számláltnak nem lehet biztos tudomása, vagy ha az általános számlálás alkalmával a kérdések nagy tömege vettetik föl. E részben az amerikai számlálások halmozott vizsgálataikkal nem vezettek a kívánt eredményre s a tárgyak kevesbitését amerikai szakemberek is (p. o. Richmond, Mayo Smith, L. Polit. Science Quart. 1890 263. 1.) kívánják. Pedig az amerikai unió nem fukarkodik a költségekkel; az utolsó, 1890-i amerikai számlálás is több mint tízszer annyiba került, mint a vele terjedelemre vetekedö 1895-i német ipari számlálás. Végül az adat megállapítás biztosságát nagyban akadályozzák a társadalmi elöítéletek; a számlálás körének megvonásánál tehát, mint Levasseur mondta, számolni kell velök. (La population française. I. köt.) Más külömben beteljesedik Thiers

gúnyos mondása: A statisztika annak a művészete, amit nem tudunk. (La statistique est l'art de ce qu'on ignore).

A számlálás lehetőleg kényszereszközök nélkül foganatosítandó, de enyhébb bírságok alkalmazásának elvileg fenn kell állani arra az esetre, ha az illető vonakodik adatokat szolgáltatni vagy tudva hamisakat szolgáltat. Mielőtt azonban a közigazgatás kényszereszközökhöz folyamodnék, meg kell kísértenie, hogy más úton jusson az adatok birtokába, mert a kényszer az adatok biztosságát kétségessé teszi.

A számlálás véghezvitele nemcsak a költségek szempontjából, hanem az adatok megbízhatósága érdekében is az egész nemzet önkormányzati részvételét kívánja. A hivatásszerű tisztviselők vezetése alatt dolgozó, fizetett számlálók munkája nem lehet oly megbízható, mintha magára a számlálásra és a számlálások helyi vezetésének ellenőrzésére részben önkormányzati elemek is alkalmaztatnak. A számlálás rövid tartamára fogadott számláló nem nyújt elég biztosítékot, a hivatásszerű tisztviselő pedig a számláltaknál ébreszt inkább gyanút.

A számlálás idejének, annál fogva kell a közhatalomtól, akár törvény, akár kormány útján kitzeteni, mert a számlálás a közigazgatás szerveinek munkája, tehát nem csupán az adatgyűjtés szempontjából legalkalmasabb időpont veendő figyelembe, hanem a kormányzatnak arra való előkészületéhez szükséges idő, valamint az a körülmény, mikor vehetni a közigazgatásnak hivatásszerű és önkormányzati elemeit e célra legjobban igénybe.

A mi végül a számlálás adatainak felhasználását illeti, elvül kell szolgálni, hogy azokat másra, mint az általános közállapotok képének, szabályszerű jelenségeinek megállapítására felhasználni nem szabad. Az egyes adatok, a melyeket a számlálás az egyénekre vonatkozólag talál, nem szolgálhatnak alapul az illetők ellenében foganatosítandó egyes hatósági intézkedésekre. A büntető igazságszolgáltatásnak, a pénzügyi vagy más igazgatásnak nem szabad az egyéni adatok alapján egyének ellen eljárni. A számlálás adatai csak összeségükben nyilvánosak, egyéni részleteiknek titokban kell maradni. Egyenesen kívánja ezt a bementések megbízhatósága és elfogulatlansága, tehát a számlálás érdeke, követeli pedig a személyes szabadság, melynek csak a biztonságrendőri és büntető eljárás szerint szabad korlátoztatni, a melynek keretébe a számlálás nem tartozik.

A nyert adatoknak ezen szempontok mellett azonban úgy országos mint helyi kihasználását lehetővé kell tenni; a vidékek, a községek épp úgy érdekelvők részleges közállapotaik ismeretében, mint az ország az összállapotokéban; a községi névlajstromok (Registre de population) Franciaország és Belgiumban ennek élő példái. De a számlálási anyagnak helyi kihasználásán kívül, tudományos kutatások miatt is meg kell őriztetni.

Enquete-k, A míg a számlálások a kiderítendő állapotot p. o. a nép korviszonyait, annak minden egyes elemére nézve számszerű pontossággal vizsgálat alá veszik, addig az *enquète-k* a közélet valamely állapotát, mondjuk a bányásznép szegénységét, nem a bányásznéphez tartozó minden egyes bányász viszonyainak számszerű összegezése által állapítják meg, hanem ily állapotnak egyes helyeken előforduló eseteit a számszerűleg megállapítható egyforma, tényeken kívül a belső tényezők, a legkonkrétebb körülmények megállapítása által világosítják föl.

v Az *enquète* a statisztikai igazgatásnak az a művelete, a mely által valamely tömegjelenségnek (p. o. a pécsi kőszénbányászok állapotának) egyes különösen jellemző eseteit a legbehatóbb vizsgálat alá veszi s annak egyforma, számszerű alkatelemein kívül legkonkrétebb minőségi tényezőit is kideríti.

Az *enquète* szüksége ott áll be, a hol az egyforma, számokra, visszavezethető adatok valamely tömegjelenség természetét nem magyarázzák.

Az *enquète* a számlálási műveletnek specializálása. Az *enquète* valamely tömegjelenség egy részének a különös szakértők vezetése és az illető jelenségben érdekettek, az abban forgók közreműködése mellett véghezvitt és a legkonkrétebb, mennyiségi és minőségi részletekig beható vizsgálata.

Az *enquète*, mint francia neve is mutatja, vizsgálat, melyet erre a célra akár a törvényhozó, akár a kormány által külön kinevezett, rendszeren több tagból álló, esetleg a bíróságokéhoz hasonló elővezetési, tanúskodásra kényszerítő joggal fölrüházott vizsgáló hatóság vezet. A vizsgálat célja tényeknek bizonyító eszközök segítségével való megállapítása. Ily bizonyító eszközök az illető tömegjelenséghez tartozó egyének tanúskodásai bizonyos tényekről, így a fölvetett példában a bányászok egyes viszonyairól. A vizsgálat vezetőinek teendője a tanúkihallgatás a kérdéses tömegjelenségi tényre nézve; feladatának első része tehát a helyes

kérdés, az általános kérdő ívnek (questionnaire) helyes szerkesztése azután a feleletek által felmerülő pótkérdések megtétele, a felhívott, amik eltérő tanúságának keresztkérdések útján való tisztázása.

A tanuk feladata első sorban a tényekre vonatkozó észleleteik, tapasztalataik előadása, csak ha ez megtörtént, lehet helye a tanuk véleményadásának a tények okai és következményei tekintetében.

A tanuk mellett további bizonyítási eszközül szolgálnak a szakértők, mint a kiknek a rendes tanuknál nagyobb tájékozottsága van az illető jelenségről, mert abban fontos tényezők voltak s arra nézve az átlagos tanúnál nagyobb tájékozottságuk van. A szakértőknek is első kötelessége a ténymegállapítás s csak másodsorban következhetik a tények megítélése, a véleményadás.

A vizsgálati eljárás sikere érdekében szükséges annak nyilvánossága, valamint annak megengedése, hogy a meghívott tanuk és szakértőkön kívül bármely érdeklett és hozzáértő tanúságtételre bocsáttassék, a többi tanuk észleleteinek akár megerősítése, akár lerontása érdekében.

A bizonyítási eljárás befejezése után következik a vizsgálat vezetőinek működése, u. m. a tanuk és szakértők tanúságából következő tények megállapítása, leírása.

Az enquete e tényleírásnál meg is állapodhatik, vagy azon túl is mehet s a tényekből következtetéseket vonhat, véleményt nyilváníthat. Az enquete vezetőinek e kétnemű teendője t. i. 1) ténymegállapító, bizonyítási ítélete és a tények alapján alkotandó 2) végítélet egymástól élesen elválasztandó, mert csak így lehet a vizsgálat tárgyilagosságát biztosítani. A statisztikai igazgatásnak itt leírt műveletétől lényegesen különböznek azok az enquete-nek nevezett tanácskozmányok, melyeknek célja nem ténymegállapítás, hanem jövőre tervezett rendszabályok iránt szakértők véleményének meghallgatása.

42.§. A nép tömegbéli mozgalmának igazgatása.

(Anyakönyvek.)

Az államalkotó nemzetet elemeinek tömegjelenségei, vagyis a népesség más irányban is foglalkoztatják, mint a melyben e jelenségekkel a statisztikai igazgatás foglalkozik, névszerint a nemzetet alkotó egyeseknek személyi jogállapota, (születés, halál, házasság,

állampolgárság, stb. stb.) helyi mozgalma, (költözése, vándorlása) tömegének emelkedése és csökkenése szempontjából. A népéletének mindezen jelenségei között természetes összefüggés van. A nép számának emelkedése vagy csökkenése, változtat a személyi jogállapotokon, az egyesek helyi mozgalmán is. Viszont a személyi jogállapot változásai, a népnek helyi mozgalmi visszatükröződnek annak számszerű tömegében. De mivel e jelenségek között a tömegváltozások hatnak ki legjobban a többi jelenségekre, a népélet ezen oldala után nevezik el az egész igazgatási feladatot népességi igazgatásnak.

A nemzetet alkotó összes egyeseknek, az állam népességének vannak olyan jogilag fontos állapotai és viszonyai, a melyeket a közigazgatásnak a társadalmi együttműködés és az állam saját életrendje szempontjából részint nyilván kell tartania, részint egyenesen befolyásolnia. A szabály e részben az, hogy a közigazgatás e viszonyok tekintetében csak közhitelességű tanú szerepét viseli, ellenben az egyesek jogi állapotának és viszonyainak befolyásolásába nem avatkozhatik. így tanúsítja az élet, a halál, az államtagság, az egyes azonosságának, erkölcsi voltának, szegénységének viszonyait; az egyes akarata, vagy azon kívül álló erők hozzák létre e viszonyokat s a közigazgatás feljegyzései e viszonyok keletkezéséről azokban változást nem okoznak.

Vannak azonban oly változások, a melyekhez, hogy jogi hatályuk legyen, a közigazgatásnak nem egyszerű tanúsítása, hanem engedélyező hozzájárulása kívántatik. Ilyenek a nagykorúsítás, a honpolgárság adományozása, a házasságra lépés megengedése, társulatoknak jogi személyiséggel való felruházása vagy ilyenül elismerése.

A közigazgatás úgy közhitelességű tanúsítványai, valamint jogképességet adó ténykedései által nem bírói, jogvédő, hanem csak jogbiztosító, jogképességet adó működéseket visz véghez. Működése ugyanis nem vitás jogok eldöntése, nem a megsértett jogrend helyreállítása, hanem jogok biztosítása az által, hogy jogilag fontos tényeket hitelesen följegyez, vagy önmagukban jogi erővel nem bíró tényeket, állapotokat köztekintélyével jogi erejűvé tesz (nagykorúsít, honpolgárságot ad, házasságkötésre jogosít) és ez által a tényleges és a jogi viszonyok között oly összhangot teremt, a mely a jogbiztosság alapfeltétele.

Az államnak ezen tanúsító, hitelesítő és jogképességet adó működését a közigazgatásnak legkülönbözőbb ágai (belügyi, vallásügyi, igazságügyi stb.) végzik.

A keresk. czég, az áruminta, szabadalom, a szerzői jogra vonatkozó jegyzékek, vallási társulatoknak jogi személyiséggel való felruházása, ennek a működésnek egyes példái; az egész állam területére, helyenkint külön szervezve a közjegyzőségek- és az anyakönyvekben áll előttünk. A míg azonban a közjegyzőségek az ember jogi szükségletének csak egyrészével foglalkoznak, addig az anyakönyvek az összes jogi szükségletek kielégítésének, más szóval a jogi forgalom előfeltételeinek, alapjainak bizonyítékait tartalmazzák, mert a születés, a házasság, a halál okmányolása végett állanak fenn.

A míg tehát az államnak egyéb tanúsító és jogképeség adó ténykedései és e czélből alkotott berendezései részlegeseek, addig az anyakönyvek a nép köz- és magánjogi rendjének általános alapintézményei.

A jogi állapotok azonban az erkölcsi és gazdasági erőkön kívül a népesség tömegváltozásai és eloszlásaitól is függnék s az anyakönyvek természetesen arra is kiaknázatlanak, hogy a népesség tömegjelenségei az egyéni személy állapot változások megállapítása útján meghatározottassanak. Az anyakönyvek a statisztikai igazgatás legfontosabb eszközei a nép tömegében folyton véghez menő e mozgalom meghatározására.

A születési, házassági, halálozási anyakönyvek e szerint először a közigazgatásnak azon intézményei, a melyek által a születések, a halálozások és a házasságkötések közhitelességgel okmányoltatnak, egyszersmind utóbbiaknak törvényes módon való létrejötte és megszűnése bizonyíttatik. Másodszor a népesség tömegmozgalmanak állandó nyilvántartásai.

Az anyakönyvek felállítása által az állam 1) általános kötelességévé teszi a területén élőknek, hogy az e tekintetben megjelölt személyek az összes megtörtént születéseket és halálozásokat az anyakönyvvezetőknek bejelentsék; 2) a területén létrejött házastársi egyesülések közül azokat ismeri el házasságoknak, a melyek anyakönyvvezető előtt és engedélyével köttenek és általa az anyakönyvbe, mint törvényesek bevezetettnek.

Az anyakönyvek adatait a közigazgatás intézése mellett az egyes érdekelt személyek szolgáltatják s erre részint egyenes kényszereszközökkel (büntetések), részint közvetve az által szoríttatnak, hogy p. o. az anyakönyvvezető mellőzésével kötött házastársi egyesülések házasságoknak el nem ismertettek, sőt büntetésekkel sújtatnak. Másrészt azonban az anyakönyvi hivatalok a bejegyzések

megtételére kötelesek, s erre a felsőbb közigazgatási hatóság vagy bíróság útján szoríthatók.

Az anyakönyvi bejegyzések összetett közigazgatási eljárás alapján keletkezett közigazgatási tények. A születések és halálozások bejegyzése ugyanis vagy az anyakönyvvezetőnek saját vagy külön szakértőnek szemléje (orvos, bába, halottkém) és azonossági tanuk alkalmazása mellett történik. A házasságkötésnek pedig hirdetményi eljárás után, tanuk közbenjöttével, s a legnagyobb nyilvánossággal kell végbemennie. Az anyakönyvvezető csak ily eljárás mellett jelentheti ki a házasulok és esetleg a hirdetményi eljárás alapján eléje terjesztett bizonylatok alapján, hogy a házasulni kívánók házasságkötésre jogosultak s jegyezheti be a házasság megkötését az anyakönyvbe.

Az anyakönyvi első bejegyzések akár maga az anyakönyvi hivatal tette, akár arra fellebbezési utón köteleztetett, nem bírói ítéletek tehát, még ha fellebbezési utón bíróság által hagyottak is meg, hanem közhitelességű közigazgatási tények. Ennélfogva mivel az anyakönyvi első bejegyzések a születés, halál, házasságkötés megtörténtét tanúsítják, a helyességük mellett jogi vélelem szól. E jogi vélelem azonban nem zárja ki, hogy a bejegyzések helyessége a rájuk vonatkozó büntető vagy házassági peres eljárás által megdöntessék és a bejegyzés utóbb kijavíttassék, mert az anyakönyvi bejegyzések csak a közigazgatási eljárásnak tájékoztató bizonyítási eszközei alapján keletkeztek, a melyeket a bírói eljárás döntő bizonyítékai utólag leronthatnak. A házasságkötés törvényes előfeltételei p. o. látszólag meglehetnek, az akadályokról esetleg senki, sem a felek, sem az anyakönyvvezető, sem felebbezési hatósága, még ha bíróság is, nem tudhat, az első bejegyzésnek tehát meg kell történni. Ha mindennek daczára utóbb a házaselektnek egymás elleni s nem többé az anyakönyvi hivatal elleni perében a házasság semmisége kiderül, a házasság ítéletileg megsemmisíttetik, ez által meg van döntve a vélelem az anyakönyvi bejegyzés hitelessége mellett s ennek kiigazítása, új bejegyzés válik szükségessé.

Az anyakönyvek útján a közigazgatásnak döntő beavatkozás engedtetik az egyesek jogi viszonyaiba. Ezért vétetnek körül az anyakönyvi bejegyzések különös eljárási szabályokkal, hogy utólagos bírói megerőtlenítésük a minimumra szállíttassék. De maguk a feljegyzési könyvek, azok füzése, számozása, két párban vezetése, a

bejegyzések módja, a könyveknek s a bejegyzésekre vonatkozó feljegyzések okmányainak őrzése különös elővigyázatot kíván, hogy a közegek rosszakarata vagy gondatlansága megelőztessék. A könyvek használatásának természetes kiegészítői egyrészt a betűsoros évi lajstrom, másrészt a Franciaországban dívó a családi értesítők (livret de famille), amelyet a házasságkötés után férj kap, s a melybe a családjában utóbb történt változások az anyakönyvi bejegyzéssel egyidejűleg bejegyeztetnek.

Az anyakönyveknek jogbiztosító főeredményük mellett statisztikai és közigazgatási mellék eredményei, nem kevésbé fontosak. A népesség tömegbéli változásainak, a ki- és bevándorlásokat leszámítva, hűséges tükröi. Belőlök tájékozódik a közigazgatás nemcsak a tömegjelenségek általános képe felől, hanem egyes konkrét intézkedéseire is belőlök meríthet támpontot; belőlök egészítettnek ki a népszámlálások alapján a községi részletes népességi lajstromok.

Az anyakönyvi feljegyzések jogi és statisztikai, valamint közigazgatási fontossága azokat az államfeladatok körébe utalja. Vajjon saját hivatalos szervei legyenek-e e feladat végzésére az államnak? attól függ, 1) vannak-e más, nem állami szervek is, melyek e ténykedéseket végezhetnék? 2) lehet-e e szervekre a ténykedéseket megnyugvással reábizni?

Az államnak ugyanis az anyakönyvekben feljegyzett tények egy részére, a születés és halálra semmi egyenes, a házasságokra is csak szabályozó beavatkozása van, e tények az állam nélkül keletkeznek, ennél fogva azok biztos megállapítása más úton is képzelhető, sőt a társadalom különböző szervezeteiben így is történik. Majd a törzs, majd a testület, a rend, az egyház, melyhez az egyes tartozik teljesítik az anyakönyvek által elérni kívánt cél körül a teendőket. Ha a közületben vannak más, nem állami szervek is e cél elérésére, új fölösleges szervet alkotni nem szükséges, mert minden ilyen szerv az egésznek rovására élhet csak.

Ámde lehetetlen néha nem állami szervekre bízni a feladatot, így ha p. o. az egyház vagy más testület és az állam lényegesen ellentétes álláspontból tekintik e jogilag fontos viszonyokat. Az állam csak oly szabályokat állíthat fel az egyházi szerveknek anyakönyvvezető ténykedésére, a melyek az egyház szabályaival összeférnek. Angliában az állam és az anglikán egyház közti elvi megegyezés teszi lehetségessé, hogy még ma is az anglikán egyházi anyakönyvek rendszere áll fenn és csak kivételképen lehet a házasságkötés

bejegyzését állami anyakönyvvezető előtt tenni. A hol alapelő ellenkező a felfogás az állam és az egyház vagy más valamely társadalmi szervezet között az anyakönyvi tények jelentőségére nézve, ott a külön állami anyakönyvek intézménye kikerülhetetlen.

43. §. A nép helyi mozgalmának igazgatása.

a) *Útleélrendszer.*

Az egyeseknek ide-oda költözködése az ország határain belül, épp úgy mint az állam határait ki- vagy befelé átlépő helyváltoztatása magára az egyesre, de az államra is fontossá válhatik s a közigazgatás beavatkozását igényelheti.

A népnek ezt a helyi mozgalmát, kivéve ha állami célok katonáskodás, igazságszolgáltatás érdekében történik, az egyén, szükségletek okozzák. Az egyes rendes lakóhelyén túl kéntelen szükségletei miatt mozogni, de lakóhelyét is e szerint változtatni.

A köznek, különösen az államnak beavatkozása e helyi mozgalomba, a társadalmi szervezetek s az állami hatalom céljairól alkotott felfogások szerint különböző leend. A törzsi, a rendi szervezet az egyénnek önmagáról való gondoskodását a törzs, vagy a rend akaratától teszi függővé, ellenben a szabad kereseti társadalmi szervezet abból indulva ki, hogy az egyes annak legilletékesebb bírója, mi szükséges, mi czélszerű önfentartására az egyesnek helyváltoztatósi, valamint költözködési szabadságát követeli községből községbe, sőt államból államba.

Az állam a társadalmi szervezeteknek ez elveit vagy szentesíti avagy azokkal szemben a maga elveit iparkodik érvényre emelni. Az állam, mint a társadalmi erővel szemben önálló, külön erő érvényesülhet s mint ilyen a maga céljának felismeréséhez képest az egyén helyváltoztatósi, költözködési törekvéseibe e szerint avatkozik be.

Az állam a helyváltoztatót a monarcha, az uralkodó osztály, egy bizonyos vallás vagy faj szempontjából nézheti. Továbbá abban a hitben lehet, hogy az általános jónak szolgál, midőn az egyesnek helyváltoztatótását a maga akaratától teszi függővé és hogy ebbeli beavatkozásával czélt is érhet, a népesség helyi mozgalmát egyenesen, erőhatalommal bizonyos, kívánt irányba terelheti.

A 18. század felvilágosodott abszolútizmusa p. o. minden külföldit veszélyesnek, a belföldinek külföldre menetét az állam által megvizsgálandónak tartotta. A külföldiben büntettest, esetleg az állam terhére eső szegényt, veszélyes vallási vagy politikai tanok hirdetőjét látta s kötelességének tartotta minden egyes ember helyválttatási szándékának hatását az állam érdekére gazdasági, büntetőjogi, vallási, nemzetiségi szempontból meghatározni s a vizsgálat eredményéhez képest eltiltani vagy megengedni. Szóval az állam az egyént önczélúnak egyéni élete körében sem ismerte el s hatalmát az egyéni életnek a helyválttatásban nyilatkozó szükségletére is föltétlenül kiterjesztette.

A mint azonban az állam egyes tagját fizikai önfentartás és erkölcsi önirányzás tekintetében önczélú részének tekinti, lemond az egyenes beavatkozásról a tekintetben, hogy a népességnek ezt a helyi mozgalmát a maga akaratával határozza meg s azt akár az egyén java, boldogsága, akár az állam céljai érdekében különös eszközökkel akadályozza vagy előidézze.

Az állam az ő tagjainak e helyi mozgalmát tőle független erők okozatának ismeri el s közigazgatásának beavatkozása e mozgalmamba csak a tudomásvételre, és ha a mozgalom veszélyessé válik, okainak orvoslására vonatkozik. Az állam ez által a népesség helyi mozgalmát illetőleg azonosítja magát a szabad kereseti társadalom alapelvével és a nép helyi mozgalmát a maga akaratától független, természetes összjelenségnek ismeri el.

Áll ez az államtagoknak úgy az államon belüli, valamint külföldre való helyi mozgalmát illetőleg. Az egyesnek helyválttatása vagy éppen kiválása az államszemélyiség organizmusából ugyanis annak a jele, hogy az egyes a maga lakóhelyén célját el nem érheti, s ott a közület reá csak teher, viszont maga ott a közületnek hasznát nem tehet. Az az ereje pedig nincs egy államnak sem, hogy egyes tagjaiért szervezetének egészét átalakítsa, de arra sem, hogy az egyeseket önczéljuk elérésében állandóan gátolhassa.

Ellenben a külföldieknek belföldre irányuló helyválttatására nézve az állam ereje és helyzete más, a mennyiben a külföldi az államnak, a nemzetszemélyiségnek nem organikus része; attól célja, anyaga által, melyet a nemzettestbe bevisz, különbözik s így a nemzettest életműködését zavarhatja, célja megvalósulását gátolhatja, különösen ha a külföldi valamely teljesen eltérő műveltségű népnek köréből való. Az idegennek beköltözése, tartózkodása

az államban ennél fogva mint egy más néptest, más organizmus levált részének a nemzettestbe való behatolása, ott maradása csak azon föltétel alatt kívánatos, ha a nemzettestet nem zavarja vagy ha annak részévé áthasonulni, tagjává lenni s a nemzet céljához alkalmazkodni akar.

Ebből folyik, hogy a mint a népeletnek emberi belátás és beavatkozáson felülálló, organikus oldala felismertetik, a közigazgatás lemond a direkt és általános eszközök alkalmazásáról a célból, hogy a belföldieknek az államon belüli, avagy külföldre irányuló mozgalmát döntőleg meghatározza. Ebben a stádiumban a közigazgatás csak egyes belföldieknek helyi mozgalmával szemben alkalmaz direkt eszközöket és pedig valamely különös ok alapján, u. m. büntett, csavargás, közkötelességek (honvédelmi) biztosítása végett, de a helyi népmozgalmat egészében szabadon hagyja folyani.

A külföldieknek az államba lépésével, ott tartózkodásával szemben a közigazgatás magatartása sok tekintetben hasonló. A külföldiek beözönlésében is organikus, emberi számításon, hatalmon felül álló erők hatnak; sok kis nép idegen elemek felszívása által lett nagygyá s nagy népek sem bírtak idegen elemek hatásától szabadulni. De mivel minden külföldi egy más összorganizmusnak, más népnek a typusát hordja magán ez a beözönlés csak addig kívánatos, a míg az államot alkotó népnek saját typusát nem veszélyezteti, rendes életműködését meg nem akasztja, vagy valamely más államhoz való viszonyát nem zavarja. És a közigazgatás a beözönlést sokkal inkább gátolhatja mint az államtagok kiválását.

II. Az állam a népesség helyi mozgalmához az útlevel intézmény útján foglal állást.

Az útlevel kétfélet jelent, 1) engedélyt, hogy egy személy az államba lépjen, vagy abból távozzék, ott időzzön, illetőleg az államon belül helyet változtasson; 2) egyszerű hatósági bizonyítványt, a mely által valamely személy azonossága személyének leírása által kül- vagy belföldi utazása okából közhitelességgel tanúsíttatik.

Az útlevelek első rendszere kötelezőnek, a második fakultatívnak hivatik. *A kötelező útlevel rendszer* kötött társadalmi szerkezeteknek, a nemzetek egymástól elzárkózó korszakának és a képzelt állami mindenhatóságnak intézménye.

A fakultatív útlevel rendszert ellenben a szabadelvű társadalmi szerkezetek, a nemzetek barátságos együttműködésére alapított nemzetközi jog s a népelet organikus, természetes törvényei által korlátolt államhatalom elve kívánja.

A kötelező útlevél rendszer nagy közigazgatási berendezést kíván, mert az országból ki- vagy beutazó személy utazási céljának a közérdek szempontjából való meghatározását teszi szükségessé. Minden egyes esetben igazolnia kell az utazónak először belföldi hatósága előtt egyénisége gyanútlanágát, utazása célját, a hatóságnak mérlegelnie kell az egyén helyváltoztatásának a közérdekkel való megegyezését. Mindezen körülményeknek eldöntése a közigazgatást oly hatalommal ruházza föl az egyén szabadsága fölött, mely szükségképen önkényessé lesz, mert sem az egyén gyanútlanágát, sem a közérdeknek az egyén utazása által való érintését tárgyilagos szabályokkal körülírni nem lehet. Másodszor ugyanezt igazolnia kell a külföldi hatósággal szemben is, a mi nagyrészt akként történik, hogy a külállamnak belföldön levő nemzetközi képviselője a belföldi útlevél láttamozása által bizonyítja, hogy az illetőnek a külállamba való belépése ellen nem forog fenn akadály. Az utazási engedélyt tartalmazó útlevél rendszer természetes következése, hogy idegen állam határát útlevél nélkül átlépni nem szabad s a határon levő hatóságoknak mindig fennmarad a hatalma a láttamozott útlevél ellenére is az utazót megállítani, ha ellene időközben a határon levő külföldi hatóságnak gyanúja támad. Továbbá az útlevél a határ átlépéskor az illetőtől elvételük s neki csak tartózkodási jegy adatik, hogy így a belföldi hatóságok' az állam területén való mozgását annál jobban ellenőrizhessék és az államból való távozását megakadályozhassák, mert e rendszer mellett útóvel nélkül a külállamból távozni nem lehet.

A kötelező útlevél rendszer következetesen keresztülvive nagy terhet ró a közigazgatásra s mód nélkül megszorítja az egyént szabad mozgásában, a nélkül, hogy a kívánt célt vele megközelíteni is lehetne. Az egyesek gyanútlanágának, veszélyes vallási, társadalmi, politikai, büntettes céljaiknak megállapítása, sőt a személyazonosság kijátszásának megakadályozása is igen nehéz, de különösen meghatározhatatlan, vajjon az utazások a közérdek hasznára vagy kárára vannak-e? Az útlevelekből a közérdekre esetleg háramló előnyöket, messze túlhaladják a hátrányok, melyek az egyéni szabad mozgásnak meggátlásából, a népélet organikus mozgalmának mesterséges megakasztásából erednek. Az útlevelek által nagyobb sikerrel amúgy sem ellenőrizhető büntettesek, a társadalmilag, politikailag veszélyesnek tartott néptöredékek miatt az egész nép, ennek gazdasági, szellemi élete békókba veretik.

A kötelező útlevel rendszer, nem tekintve káros visszahatását a népelet egészére, kitzűzött czélját is csak igen tökéletlenül érvén el, elejtetett és helyébe a fakultatív lépett, a midőn a közigazgatás az egyesek helyi mozgalmát általában szabadra hagyja s reájuk bizza, vajjon szükségök van-e azonosságukat igazoló okmányokra?

b) Vendégjog.

III. A fakultatív útlevel rendszer elfogadása azonban nem jelenti, hogy a közigazgatás a nép helyváltoztatásába egyáltalán be ne avatkozzék, de ezt többé nem általában, hanem mint fennebb jeleztetett különös okoknál fogva teszi.

A közigazgatás mindenekelőtt különbséget tesz a belföldiek és külföldiek között. Az előbbieket illetőleg az alábbiakban szólunk. A külföldiekkel szemben az állam mást mint vendégjogot el nem ismerhet. E vendégjog azonban még ha az államoknak egymás iránti szerződési kötelességén alapul is, nem jelent a külföldre föltétlen jogot sem az államba való belépésre, ott tartózkodásra és helyváltoztatásra, hanem csak precariumot, melyet az állam a külfölditől megtagadhat, visszavonhat. Az állam, ha szerződési kötelességei nem gátolják, a külföldit gazdasági, büntetőjogi, faji okokból eltilthatja a területére lépéstől, a nélkül, hogy az útlevel rendszert általában kötelezővé tenné. Ezenkívül az államban tartózkodó idegent kiutasíthatja, mihelyst magaviselete az államnak akár saját jogrendjére, akár más államokhoz való viszonyára vonatkozólag veszélyessé válik. A büntett alapos gyanúja, az idegennek az állam alkotmányi és társadalmi rendjébe való különös beavatkozása elégséges alapot nyújt az idegen kiutasítására. Ugyanily alapot szolgáltat az idegennek oly viselkedése, a mely az államot más állammal egyenetlenségbe keverhetné.

Hasonlókép nem nyújt az idegennek a vendégjog ótalmat a külföldön elkövetett büntettek miatti üldözés ellen. A nemzetek, mint az emberi eszme megvalósításán külön-külön munkálkodó összemélyiségek között ez eszme szolidaritást hoz létre és a büntettek megtorlását, a büntettek ártalmatlanná tételét követeli. Az állam ebből folyólag a másiknak területén elkövetett büntettek megtorlására segédkezet nyújt és saját előzetes bírálatának fenn-tartásával, vajjon igazoltnak látszik-e a külföldinek valamely büntett miatti üldözése, az idegent a maga államának kiszolgáltatja.

Az államok csakis a politikai büntettek tekintetében tesznek kivételt s adnak a politikai büntettek miatt üldözötteknek menedéket, a mennyiben e politikai büntettek közönséges büntettekkel nem kapcsolatosak. A politikai büntettek ugyanis az állam formája, alkotmánya, társadalmi szerkezete ellen irányulnak s minthogy mindezek az államokban a lefelülőbb módon lehetnek rendezve, az idegennek ténye, mely miatt kiadása kívántatik, nem viseli magán a bünténynek azon általános jegyeit, a melyekben a közönséges büntettekre nézve a művelt nemzetek megegyeznek. Továbbá az állam végelemzésben a maga tagjainak benső, erkölcsi érzületén nyugszik. A politikai büntetteket nem lehet az államnak egyedül a külföldi pozitív jog alapján megítélni. Az uralomra törekvő pártok céljainak megengedhetősége, a forradalmak, államcsínyek belső, erkölcsi szükségessége a jognál magasabb erkölcsi törvénytől függnék s az ily politikai mozgalmakban részeseket sem veheti az állam egyedül a külföld joga szerint bírálat alá, tényeik erkölcsi mérlegelésébe pedig nem bocsátkozhatik.

c) A költözködési szabadság a belföldön és nyilvántartása.

A népelet organikus természetének és az egyén szabadságának követelménye, hogy a belföldiek helyi mozgalma a közigazgatás akaratától független legyen.

Csak a kötött társadalmi szerkezetekben vagy az államot meg-rázó belviszályok esetében lehet ettől eltérés. Az előbbi esetben azért, mivel az egyéni önállóság nincs még kifejlődve s a nép p. o. a törzsi szerkezetben vérségi kötelékek által szorosan összekapcsolt homogen elemek tömege s nem külön, egyéni tényezőknek egy magasabb cél által egybefűzött egésze; avagy a nép, mint a rendi szerkezetben, a munkamegosztás mechanikus elvének van alávetve és az egyénnek saját rendjén, karán, testületén kívül helye a társadalomban nem lehet.

A belviszályok esetében a szuverén hatalom áll kockán s annak időleges birtokosait a gyanakvás vezérli, de a nyers erő felülkerekedésének veszélye tárgyilag is indokoltá teszi, hogy a közigazgatás egy ideig minden erejét a közbéke fenntartására fordítsa s a nép helyi mozgalmába pozitív módon beavatkozzék, habár annak tudatában van is, hogy ily beavatkozás csak addig tarthat és egymagában ekkor is

kevés sikert ígér, a míg más módon a belviszályok oka meg nem szüntették. A kötelező útlevél rendszert a helyváltoztatás közigazgatási megszorítását a belföldön ez okoknál fogva nemcsak despotikus, hanem időlegesen még szabad államokban is megtaláljuk, így a XVII. századbéli vallási viszályok alatt Angliában és a nagy forradalom alatt Franciaországban.

Rendes körülmények között azonban a közigazgatás a népnek belföldi helyi mozgalmába pozitíve be nem avatkozik, útlevelet nem követel. Működése arra szorítkozik, hogy az egyest helyi mozgalmában azonossági bizonyítványok, úgynevezett igazolójegyek kiadása által támogassa. Továbbá a helyi mozgalmat az egyesekre rótt bejelentési köteleesség útján nyilvántartja s a hol e mozgalom igen nagy, a népesség igen sűrű, p. o. nagyobb városokban, ott könnyebb áttekinthetés végett bejelentési intézeteket állít.

A cselédkönyvek, a munkakönyvek váltása, a mennyiben az illegő cselédi és munkási viszonyba lép, ugyan kényszerű; ily könyvek megkövetelése mégis különbözik a belföldi útlevél rendszertől, a melynek elve a külföldi útlevél kényszer elvével egyezik, azaz szintén engedélyt ad a belföldön helyváltoztatásra, míg a cseléd-és munkakönyveknek, a hol fenntartanak, szociálpolitikai célja van, nevezetesen biztosítékul szolgálnak a szerződési kötelek teljesítésére.

Sem az igazolási jegyek, sem a helyváltoztatásra vonatkozó bejelentési kötelezettség nem állanak ellentétben a belföldöni költözködési szabadsággal. Az igazolási jegyek ugyanis csak az egyes kérésére állítatnak ki, a bejelentési intézetek föllállításával egybekötött vagy ilyenek nélkül is a községbe érkezés és távozáskor fennálló bejelentési kötelezettség pedig, ha az egyest terheli is, szabadságát csak kis mértékben korlátozza.

A bejelentési intézetek akként rendeztetnek be, hogy egy adott napon valamely városnak helybeli tényleges népessége a városbani lakásai szerint összeíratik s minden érkezés és távozás a városból, vagy az ottani lakásváltoztatás, a mely e nap után előfordul, az intézetnek bejelentendő. Az alap lajstrom elkészítése után tehát a nyilvántartás főképen az egyesekre rótt bejelentési köteleesség útján biztosítatik. Ennek kiegészítésül szolgálnak az intézet részéről időszakonkinti véghezvitt próbavizsgálatok, vajjon az egyesek eleget tettek-e bejelentési kötelezettségeiknek? s az ilyenkor vagy más utón az intézet tudomására jött bejelentési mulasztásoknak bírságolás, a hamis bejelentéseknek rendőri bün-

etések általi megtorlása. Az érkezők, a távozások, a lakváltoztatások kellő nyilvántarthatását a jelentéseknek könnyen áttekinthető és szigorú pontossággal vezetett lajstromokba való beiktatása által érhetni el. A bejelentési intézeteknek csak úgy van értelme, ha a jelentések legpontosabban vezetettek és a jelentkezési kötelesség szigorúan ellenőriztetik.

A bejelentési intézeteket a közigazgatás és igazságszolgáltatás általában, de különösen a katonai, a pénzügyi, a szegényügyi igazgatás és a büntető igazságszolgáltatás, valamint az egyesek üzleti és forgalmi viszonyaikban egyaránt felhasználhatják s a hol közigazgatásilag nem tartatnak fenn, helyüket magánügynökségek foglalják el

Mindenesetre téves ez intézeteket csak a biztonsági rendőrség céljai szempontjából tekinteni. Éppen a társadalom bűntevő rétegeire legkevésbé megbízhatók, a jelentések elmulasztása, a hamis jelentések ezeknél fordulván leginkább elő. Elég a lakhelynek magán és közjogi nagyfontosságára utalni, melynek igazolására szolgálnak, hogy a bejelentési intézeteknek, biztonágrendőri egyik céljukon túl, általános jelentőségét felfogjuk.

44. §. A költözködési szabadság közigazgatási korlátozása.

Az egyéni szabadságnak, a szabadkereseti társadalmi szerkezet elvének érvényre emelkedésével a közigazgatás a népesség helyi mozgalmába, a fakultatív jellegű igazolási jegyek kiadásán s a mozgalomnak a bejelentési kötelesség segélyével való nyilvántartásán kívül, általában be nem avatkozik s csakis különös okokból gátolja annak szabad folyását.

Az igazságszolgáltatás céljaiból való beavatkozás ide természetesen nem tartozik.

A közigazgatásnak különös okokból való beavatkozása a népesség helyi mozgalmába főleg két szempontból történik, u. m.

- 1) a szegények eltartásáról való gondoskodás rendjének fentartása,
- 2) a csavargás meggátlása miatt.

A hol ugyanis a szegényekről való gondoskodás terhe a községre háríttatik s a szegény az eltartásra való igényt a községen belüli tartózkodás által megszerezheti, a község e kötelezettségének s a szegény szabad költözködése és tartózkodásának határait meg

kell állapítani, mert különben egyes község a terhet viselni képtelen leend.

De ott is, a hol a szegényekről való gondoskodás nem háritatik a községre, a szabad költözködésnek nem szabad csavargassa fájulnia.

A szabad költözködést a társadalom az egyesek mentül könnyebb önfentartása végett fogadja el. Az vezeti ez elv fentartásában, hogy az egyes maga a legjobb bírása annak, hol bírja tehetségeit, munkáját legjobban értékesíteni.

A csavargás ezzel ellenkezőleg a szabad költözködést a munkanélkül való megélésre, a mások által való eltartásra törekszik kihasználni; ezt a közigazgatás nem tűrheti.

Ezen okokból keletkezik a községi illetőség intézménye és a csavargás elleni küzdelem. Sem a szegénység, sem a koldulás és csavargás egész jelentőségükben nem kerülnek itt vizsgálat alá, – ez a szocziálpolitika és a büntetőjog feladata, hanem csak a népesség helyi mozgalma szempontjából.

a) A községi illetőség.

I. Az életcéljuk megvalósításán munkálkodó államtagnak szomszédos kapcsolata közöttük összes szellemi és gazdasági érdekeik, sőt érzelmeik tekintetében közösséget teremt. A legtöbb emberre nézve a helység, a szomszédság gazdasági, szellemi, kedélyi életének alapja, a család után a legbensőbb kapocs, a mely embertársához fűzi. Emberi társadalom egyáltalán és helyi szomszédság az emberek igen nagy részére azonosak, más társas közösséggel mint a helyivel, egyenesen alig érintkeznek.

Az egyes és a vele szomszédos közösségben élők között oly fokú kölcsönhatás van, hogy a míg az egyes csak a közösségben élhet, viszont a közösség az egyesnek közreműködése nélkül nem létezhetik.

Az egyesnek munkája, szolgálata vagy szükségletei első sorban annak a szomszédos közösségnek válnak javára, a melyben állandóan lakik, a melyhez egyéniségével a legszorosabban kapcsolva van. Ebből viszont következik, hogy ha a szomszédság, a község a maga tagjaitól nyeri gazdasági, értelmi, erkölcsi erőit, ezekről elszegényedésük esetére gondoskodják is. Ugyanezt követeli a községi tagok közt fennálló

nagyobb bensőség; mert a szegény segélyezésnek akkor sem szabad érzelmi jellegét teljesen elveszteni, ha azt a közhatóság veszi kezelésbe. Végül a községi kezelés takarékosabb, mert a községbeliek mindjárt megérzik, ha segélyben érdemetlenek is részesülnek, míg ha a szegény segélyzés terhe nagyobb körre, vagy éppen az államra hárítatik, a szegénységet megállapító megyei vagy állami közegek a szegényügyi kiadásokban nincsenek oly kézzelfoghatólag személyesen érdekelve.

Nemcsak az szükséges, hogy a szegénység megállapítása a községbeliek önkormányzati közreműködésével történjék, mivel ezek a helybélieket jobban ismerik, mint a bürokratikus hivatalnokok s hozzájuk, mint községbélijükhez természetes rokonszenvvel viselődnek, hanem hogy a teher a községet érje; a helybeli önkormányzati elemek alkalmazása akkor is lehetséges és szükséges, ha a költségeket az államkincstár viseli, de semmi sem biztosítja jobban a szegény segélyezésnek takarékoságát, mint ha az az érdeklettek kezébe tétetik.

Az egyesnek a községhez való olyan tartozása, a melynél fogva abból közigazgatásilag el nem távolítható s szegénység esetén a község által segélyezendő, a községi illetőség.

A törvények rendelkezésének, hogy minden államtagnak valamely község kötelékébe kell tartoznia, csak ott van értelme, a hol a szegényekről való gondoskodás a községet terheli és a melyben való tartózkodásra a munkanélküli kényszeríthető, viszont a melyből M sem utasítható. A községi illetőség, mint különös jogintézmény ebben áll.

A községi illetőség, ezen különös értelmén túl, annyifélet jelenthet, ahányféle ügy a község hatáskörébe tartozik. Lesz tehát katonai, pénzügyi, anyakönyvi, rendőri stb. ügyekben községi illetőség, mint a közhatóságok illetőségének egyik esete; ellenben a községi illetőség szoros értelemben a szegény segélyezés és szabad költözködéssre vonatkozik.

A községi illetőséget ez értelemben nem ismeri, p. o. a francia jog. A II. évi (1793) vendémiaire 24-i törvény soha sem alkalmaztatott. Csak az újabb törvények (1884 ápr. 5-i az elmebeteg és az elhagyott gyermekekről, az 1893 jul. 15-i az ingyenes gyógyításról) kezdik a községi illetőség intézményének egyes részeit a segélyezés tekintetébeni lakhely (domicile de secours) szabályozása által formálni.

II. Az illetőség, vagyis a községhez szegényügyi tekintetben való tartozás csak akkor lesz természetes, ha az egyes és a község között valóban fennáll a munkának, a szolgálatoknak, a szükségleteknek az a kölcsönössége, a mely a szomszédos együttélésnek jellemző vonása.

Ennek a község szempontjából legjobb bírása a község maga, ezért keletkezik a községi illetőség először a község saját akaratából valakinek felvétele által. Az illetőségnek azonban felnőttek által a község akarata ellenére is megszerezhetőnek kell lenni, ha a szabad költözködés elve elfogadtatik. A kiskorúak ugyanis egyszerűen leszámazásuk által nyernek illetőséget, a nők házasságuk által.

Felnőttekre nézve a községhez tartozásnak azon az alapon kell bekövetkezni, mert az illető a községben való munkálkodása, ott szerzett avagy oda hozott vagyona által, szóval a községbe telepedése által ezzel a legszorosabb kapcsolatba lépett, a mely az egyes és a község többi tagjai között való kölcsönhatásban áll. A községi illetőségnek ily. előfeltétel nélküli megszerzése meglazítja, a községi kapcsolatot, elveszi annak bensőségét, másrészt a községekre kellő alap nélkül elviselhetlen terheket ró. Mivel azonban a község a saját érdekéből az egyesnek hozzá való ilyen tartozását tagadhatná, azt tárgyilagos alapon, egy pártatlan harmadiknak kell eldönteni.

Mikor tekinthető a községhez való ilyen tartozás, közte és az egyes közt ily kölcsönhatás beállottnak? A törvényhozások több kevesebb évet (1, 2, 4, 5-10) fogadnak el. Az illetőség megszerzésére szükséges idő a szerint fog hosszabb vagy rövidebb lenni, a mint a szabad költözködéssel s a szegények érdekeire avagy a községi élet önállóságára fektetik a súlyt, de a szerint is, miből áll a szegény segélyezés, vajjon p. o. csak betegség esetén való ellátásból avagy állandó eltartásból.

A szabad költözködési elv követelménye, hogy a közsegélyre szoruló lehetőleg ott részesüljön abban, a hol legutóbb élt s magát fentartotta, mert ha újból keresetképes lesz vagy a keresetképesnek munka kínálkozik, legutóbbi tartózkodása helyén könnyebben fog ismét munkát találni és nem lesz kénytelen rég elhagyott helyeken, a hol már ismeretlenné vált, munka után nézni vagy onnan messze vándorolni.

A községben való tartózkodáson és munkálkodáson kívül annak megkövetelése, hogy az illető a községi költségekhez egyenes

adó alakjában járult legyen, a minő követelés törvényeinkben is foglaltatik, a szabad költözködés céljával ellenkező, csakis a községek érdekét tekintő rendszabály. Ily módon ugyanis a legszegényebb osztály, mely személy szerint kivetett adót nem fizet, esik el attól, hogy újabb tartózkodása helyén illetőséget szerezhesen.

Hasonló okokból ellenkezik a szabad költözködési rendszer céljával, ha az illetőség megszerzéséhez a tartózkodáson kívül telepedési díjak fizetése is kívántatik.

A községi élet önállóságából, bensőségéből kiinduló törvényhozások nincsenek kellő tekintettel a szegények érdekeire, midőn ilyeneket kívánnak, másrészt azonban a megszerzett illetőséget, ha valaki ujat szerezni nem bírt, elveszíthetlenné teszik.

A hol az illetőségnek tartózkodás útján való megszerzésére szabott idő igen rövid (1-2 év), ott viszont a szerzett illetőségnek s könnyebben, névszerint ugyanannyi idő alatt kell elveszíthetőnek lennie. Ha ily esetben az új illetőséget nem szerzett egyén segélyezésre szorul, arra már semmiféle község nem kötelezhető. Hogy azonban ilyen esetben is az illetőség nélküli segélyre szoruló legutóbbi tartózkodása helyén segélyeztethessék, a községek helyett nagyobb vidéki, megyei, tartományi érdekeltségek alakíttatnak s a segélyzés terhe ily nagyobb érdekeltségekre háríttatik. Az ilyen több kisebb községből álló érdekeltségek lesznek továbbá képesek, a hol a szegénység nagobbmértvű és minden irányú gondozásban részesül, a kis községek erejét meghaladó szegényügyi intézetek, u. m. kórházak, dologházak, ápodák, lelenczházak felállítására.

A hol a szegényekről való gondoskodásra a községeken kívül másnemű vidéki érdekeltségek kötelezve nincsenek, ott azokra nézve, a kiknek illetőségét a rendes ismérvek szerint megállapítani nem lehet, szükségessé válik, hogy a közigazgatás, több-kevesebb szabadsággal, belátása szerint utalja az illetőt valamely község terhére.

Bármint rendeztessék azonban a községi illetőség, akár a szegények, akár a községek érdekeire nagyobb tekintettel, a hol fennáll gátul szolgál a szabad költözködésnek.

A község megakadályozhatja az oda jövő nem illetékes szegényt, hogy területén tartózkodjék, eltávolíthatja a már megtelepült s utóbb segélyre szoruló idegent, a míg a település törvényes tartama által illetékessé nem lett.

A közigazgatásnak a község érdekében kifejtett ez a tevékenysége, a melylyel a szabad költözködést meggátolhatja, szoros szabályozást kíván, ha a szabad költözködés elve van elfogadva. Nevezetesen a községbe költözés, az ott tartózkodás meg nem tagadható annak alapján, hogy valaki valószínűleg segélyre fog szorulni, hanem a segélyezés, még pedig a közsegély szükségének tényleg be kell következnie, hogy valaki a községből kiutasíthatassék s ha már meglepült volna illetékes községébe tolonczoltassék. Ha az illetékesség vitás, az eltolonczolásnak csak a vita eldöntése után szabad megtörténnie, mert a tolonczozás az illetőre, a kit ér súlyos, a közigazgatásra pedig terhes, költséges rendszabály. A községeknek tehát időlegesen és költségeik utólagos megtérítése mellett nem illetékes szegényekről is kell gondoskodniuk.

b) A csavargás és koldulás.

A szabad költözködésnek biztonság rendőri és bírói megszorításai (letartóztatás, elfogatás, szabadságvesztés) nem ide tartoznak. A közigazgatás a büntetésöket kiállott elítéltek szabad mozgását meg nem akadályozhatja. Az elbocsátott fegyenczet ily megszorításnak az ítélő bíró vetheti alá, a közigazgatás csakis ennek meghagyásait foganatosíthatja. A bíró ítélheti meg egyedül, igazságosan, mennyiben van szükség, a szabadság büntetés kiállása után az illetőnek különös felügyelet alatt tartására? mert ő ismeri a bűntényt a maga teljességében. A feltételes szabadonbocsátás melletti felügyelet alá helyezés, ezzel nem ellenkezik, mert az ily felügyelet alatt tartás a bíró kimondta büntetésnek kiegészítő része.

A közigazgatásnak megengedni, hogy a büntetésöket kiállott elítéltek szabad mozgását egyes helyekről való kitiltások, más helyekre való felebbezések által gátolja, annyi mint azt bíróvá, jogszolgáltatóvá tenni.

Sem országos, sem községi közigazgatási (rendőri) hatóságot arra feljogosítani nem lehet, hogy valakit kiállott büntetése miatt szabad mozgásában akadályozzon. Bármily fontos legyen az államra, hogy községeiben erős legyen az összetartás, miután a kiszabadult elítélteknek valahol élniök s újra a társadalom hasznos tagjainak kell lenniök, a községeket sem lehet arra feljogosítani, hogy kiállott büntetés miatt valakit a községbe telepedéstől eltiltsanak.

A szabad költözködésnek közigazgatási megakadályozására e szerint a szegénységen kívül csak az a körülmény szolgáltatja az okot, ha különös céljával ellenkezőleg munkanélküli megélhetésre használják.

Ez az eset fordul elő a munkaképes csavargóknál és koldusoknál oly államban, a hol a keresetet nem találó szegény közsegélyben részesül.

A vagyontalan csavargók ugyan rendszerint szintén koldulásból vagy éppen idegen vagyon eltulajdonításából élnek, de ha ilyes tény miatt bíróilag el nem ítéltettek is, életmódjuk ellenkezik a társadalom rendjével, a mely a szerzett vagyomból avagy munkából való megélésre van alapítva és az ily életmód természet szerint koldulásra vagy büntényre vezet.

A koldulást és csavargást lehet, mint a társadalom rendjével ellenkező avagy azt egyenesen veszélyeztető tényeket, büntetéssel sújtani, ez azonban nem közigazgatási, hanem igazságszolgáltatási feladat, még ha az ítélezést közigazgatási szervek gyakorolják is. Mennyiben jogosult a csavargás és koldulás büntetése? mindenesetre attól függ, mennyire gondoskodik a köz azokról, a kik munkaképtelenek vagy munkát nem találnak. A hol a munkanélküli szegényekről a köz nem gondoskodik, ott a koldulást nem büntetheti, sőt arra a keresetnélkülieknek köz, engedélyt kell, hogy adjon, a mint ily államokban p. o. teszi is, hogy a valódi ínségben levőket, a szándékos dologkerülőktől megkülönböztetni lehessen. A csavargónál ezenkívül a testi és lelki szervezet épségének is tekintetbe kell vétetni.

A csavargás ugyanis sokaknál szervezeti, faji jelenség. Benedikt, (Zeitschr. f. s. ges. Strafr. 11. köt.) Bonhoeffer (u. o. 21. és 23. köt.) Roterling (Monatsschr. f. Krimin, psychologie I. Jahrg.) vizsgálatai a csavargás betegség jellegének lehetőségét kétségtelenné teszik. A csavargók ily különös fajtájához tartoznak a kóbor cigányok épp úgy, mint bizonyos neurasthenias s egyéb járó betegek. Büntethetők-e ezek, vagy ápolandók? s miképen? nem a népesség helyi mozgalmát rendező közigazgatás feladatkörébe tartozik.

Ennek feladata abban áll, miként lehet a jogosan alkalmazható büntetéseken kívül a koldulást és csavargást csökkenteni, mert végleg megszüntetni oly társadalmi szervezetben, a mely egyéni tulajdonra és szabad költözködéssre van alapítva, lehetetlen. A közigazgatás feladata 1) oly társadalmi rend fentartásáról

gondoskodni, a melyben jó igyekezetű, munkabíró ember koldulni csavarogni nem kénytelen; 2) megállapítani a közsegélyre szorulókat; 3) megelőzni a koldulást és csavargást az által, hogy az önhibájukon kívül megélni nem bíró emberekről gondoskodik; 4) a mennyiben mindez nem sikerül, a kolduló és csavargó elemeket erre rendelt intézetekben javítani.

A közigazgatás íme feladata teljesítésében részint megelőzi, részint követi a megtorló bírói működést.

Megelőzi, a társadalmi szerkezet javítására célzó tevékenységén kívül, a koldusok és csavargók nyomozása, nyilvántartása, (Belgiumban állítottat föl egy központi lajstrom (casier)) mesterségük megakadályozása által.

E tekintetben egyik eszköz a csavargónak kényszerítése, hogy illetékes községében maradjon, a tolonczolás. Egymagában véve ugyan a tolonczolás nem orvosolja a bajt, a csavargó visszatér nomád életéhez, visszazökik a helyekre, a hol tétlen életét jobban reméli folytatni. Továbbá a népességnek ide-oda tolonczolása, ez idő alatti eltartása, gondozása sok költséggel jár. Mindazáltal az illetékes községbe tolonczolás fentartja a csavargókban bizonyos községhez való tartozás tudatát, a mi némi támpontot ad a nomád életűeknek, mindenestre nehezíti a csavargást s a népesebb helyeket időnkint megszabadítja e veszélyes elemektől. Az illetékes községbe tolonczolás nélkül a csavargó büntetésének kiállása, avagy a javító intézet elhagyása után, újra fix pont nélkül kerül vissza a társadalomba. A csavargás miatti tolonczolás igen súlyos intézkedés lévén az illetőre, annak kimondása nyilván csak eljárási garanciák mellett lehetséges.

Ugyancsak megelőző a közigazgatás működése, midőn a munkaképtelen szegényeket szegényházakba, munkaképeseket dolgozóházakba helyezi el.

A dolgozóházak eredetileg községbeli szegények részére szolgáló intézetek, a melyekben a munkanélküliek dolog mellett addig maradnak, a míg szabad munkát találnak s ott az élethez nélkülözhetetlen eszközökkel ellátnak. A dolgozóházakba való belépés szabad, nem büntetés és addig tart, a míg az illető jónak látja. A közigazgatás létesítette ily dolgozóházak mellett kísérleteket látunk egyesületi dolgozóházak állítására. Ezek célja is a dolgozni akaró szegényeket a henyéktől megkülönböztetni s az elsőket magánúton segíteni. A segély azonban nem pénzben nyújtatik, hanem csekély összegekre szóló

utalványokban, a melyeket a segély nyújtó az egylettől vett s a melyekkel a segélyezett az egyleti munkaházban munkát és megfelelő bért kap.

A koldulás megelőzésére szolgálnak az egyes államokban létesített berendezések (Angliában casual wards, bread stations, Franciaországban abris ruraux, Ausztriában Verpflegstationen) a hol a munka után járó, megszorult, nem községbeli ember bizonyos dolgozás fejében vagy a nélkül rövid időre szállás és ellátásban részesül. A fő közlekedési vonalak mellett létesített ily berendezések lehetségessé teszik, hogy a munkát kereső szegény, koldulás vagy más törvényszegés nélkül magát fentarthassa és az egyik állomás által kiállított jeggyel útját egy további állomásig folytathassa.

A hajléktalanok menhelyei hasonló czélnak szolgálnak.

A közigazgatásnak a koldusok és csavargókkal fontos feladata támad a rajok szabott bírói büntetés kiállása után.

Bármily szigorú legyen is rájuk nézve a törvény, alkalmaztassék is ellenök p. o. a többek véleménye szerint egyedül hatékony testi büntetés, vagy rövid tartamú, szigorú magánzárka, büntetésök az arányos büntetés elvének megsértése nélkül túlhosszú nem lehet. A bíróság előre láthatja a büntetés kimondásakor, hogy az elítélt koldus és csavargóra a büntetés alig lesz elég hatályos; különösen áll ez olyanokra, a kik rövid idő alatt koldulás és csavargás miatt ismételve elítéltetnek, vagy a kik fegyveresen, fenyegető módon koldulnak. Ilyenkor gondoskodni kell a koldus és csavargónak mondhatni a társadalmi életre való képzéséről s a bíróság kimondhatja, hogy a közigazgatás az illetőt a büntetés kiállása után javítóházba, koldusintézetbe helyezheti vagy ilyenek hiányában vele dolgoztathat.

A javítóházak (Németországban Korrigendenhaus, Ausztriában Zwangarbeitsanstalt), koldus intézetek (Franciaországban Dépôt de mendicité) az Angolországból eredő dologháztól (Workhouse) tehát lényegesen különböznek. A dologházak eredeti rendeltetésük szerint ugyanis sem javító, sem képzőintézetek, hanem a munkabíró szegények segélyezésére rendelt dolgoztató intézetek, a melyekbe önszántukból lépnek be azok, a kik különben megélni nem tudnak s távoznak onnan, a mint keresetre reményök van.

A javító, a koldusok részére állított intézetekbe ellenben a közigazgatás akaratóból, kényszerítve jut a koldus és csavargó, a mennyiben bíróilag kiszabott büntetését kiállotta. Ennyiben tehát a rendszabály a szabadságvesztés büntetés természetével bír, csakhogy a büntetés alkalmazása, mértéke a közigazgatás belátására van

bízva, mert alkalmazni nem köteles és egész szabadon mérlegelheti, van-e remény, hogy az ily intézetben tartásnak az illetőre hatása lesz, s tagadó esetben a rendszabályt nem alkalmazza, egyszersmind pedig előbb is elbocsáthatja az intézetben visszatartottat, mint a mennyi időre az ily javítóházakban való fogva tartás szabályozva van. A javító, a koldusházak ezenkívül még azért sem számíthatók a fogházakhoz, mert berendezésük mégsem fenytésre, hanem arra irányul, hogy lakói szigorú, de emberséges bánásmód, gazdasági képzés, gyakoroltatás és erkölcsi oktatás útján, a munkához szoktattassanak. A nehézség az ily intézetekben is főleg abból áll, miként lehet a különböző egyéniségek természetéhez illő munkákat egy ily házban egyesíteni, miként lehet annak lakóit kellő foglalkoztatás útján új életre ébreszteni.

Az 1891 óta Belgiumban csavargók és koldusokra nézve nevezetes reform vitetett keresztül; a létesített intézetekben megkülönböztetik a még nem büntetetteket s a visszaesőket, előbbieket menházba (maison de refuge) utóbbiak koldusházba (depôt) utaltatnak; továbbá eltérnek a letartóztatás tartamára az általában elfogadott elvektől s 2-7 évig terjedő időre tartják vissza az oda Ítéltket, ez új irány azonban még igazolásra szorul. Egyébként is e reform súlypontja annak büntetőjogi oldalára esik; ámbár Belgium községi illetőségi intézményével, a csavargók központi lajstromával közigazgatási tekintetben sem feleli a szükségéseket.

45. §. A népszám emelése és csökkentése.

A) *A házasság.* A nép száma a ki- és bevándorlason, a halálon kívül a születésektől függ.

Mindezen okok azonban szerfölött összetettek, vagyis mindenikök a legkülönbözőbb tényezők együtthatását foglalják már magukban. A ki tehát a népszámra nyomatókusan be akar folyni, azt egyirányú rendszabálylyal el nem érheti.

Így a születések emelkedése vagy csökkenése általános egészségi, gazdasági, erkölcsi és különös egyéni körülményeken alapszik. Ugyanez áll a házasságokra nézve is, a melyek normális viszonyok között a születések túlnyomó részének az okai. A házasságok számának alakulásában különös tényező az összetett okok között a házassulok egyéni hajlama. Mindezeknél fogva a népszám alakulására a házasságok szaporítása vagy csökkentése útján közigazgatásilag

befolyjni csakis az összes tényezőkre gyakorolt változtatás által lehet. Az egészségi, a gazdasági, a jogi, az erkölcsi viszonyoknak egészségben kell változniok, de e mellett az egyéni hajlamoknak is találkozni, hogy a házasságokban változás álljon be.

Az ó- és újkori kormányzatok összes rendszabályai, a melyek az általános viszonyok reformja helyett, különös és direkt, külső eszközöket alkalmaznak a házasságok szaporítására vagy csökkentésére, sikerteleneknek bizonyultak. Így a pénzbeli jutalmak, a különös kiváltságok, illetőleg a házasságra nem lépőket sújtó szabályok a népelet ezen összjelenségének befolyásolására teljesen hatástalanok, mert csak kis mértékben alkalmazhatók, továbbá mert az ember egyik legerősebb hajlamának spontán hatását gyenge ingerrel helyettesítik. Az állam közigazgatásával az egyének természeti és erkölcsi erőit, érzelmeit nem helyettesítheti, az állam szabályozó és irányzóból a népesség egész anyagát létrehozó hatalommá nem válhatik. Az emberi élet változhatatlan munkamegosztását, hogy az ember egyéni és jogi fenntartása, gazdasági és szellemi ellátása, érzelmeinek támadása és megszűnése az egyesre, az emberi élet legfőbb külső irányzata a közre tartozik, fel nem forgathatja.

De hasonlóképp nem akadályozhatja meg a házasságok keletkezését, ha a nép számot csökkenteni akarja, mert a férfinak és a nőnek házas kiegészülésre való törekvése élettani és szellemi törvényeken alapszik, melyekkel az egyes önszántából szembe szállhat, de nem a közigazgatás.

A házasságok akadályozása szegénység avagy a házassulni akarók egészségi viszonyai miatt csakis a törvényes, de sem a vadházasságokat, sem a házasságon kívüli születéseket nem zárhatja ki.

Az állam a házasságok és születések számára csak általános rendszabályokkal folyhat be, de különleges, direkt eszközei nincsenek. Általános rendszabály alatt értve először is magának a házasságnak saját természete, nem pedig egyéb idegen tekintetek szermti rendezését, majd az összes tényezőknél, a melyektől a házasság függ, akképen való befolyásolását, a mint azt a népesség egészében szükségli. Amit az állam a maga eszközeivel nem vihet ki, arra épp oly hiába való minden egyleti törekvés, ha ennek eszközei is csak oly külsők, direkték. Franciaország erre élő példa. A Prévost-Paradol (France Nouvelle: 1868.) Raoul Frary (Le péril national.

1881.) Roger Debury (Un pays des célibataires et des fils uniques. 1896.) félj a dúlásai Franciaország elnéptelenedése fölött vezettek a Bertillon és Piot-féle népszaporító egyesület (Alliance nat. p. l'accroissement delà popul. fr.) keletkezéséhez, mely azonban szintén ily állami jutalmakkal gondolja célját érhetni; a közvéleményt s ez által az államot akarja ily jutalmak osztására birni; eddig siker nélkül. A népszám magassága – hasztalan – két tényezőtől függ leginkább: a gazdasági állapottól és az erkölcsi elvektől.

B) Ki- és bevándorlás.

Ki- és bevándorlás a nép nagyobb tömegeinek vagy azt a helyi mozgalmát jelenti, a mely által az egyes abból a nemzetből, a melyhez tartozott, kiválik és egy más nemzet tagjává lesz, ennek területére költözik, avagy csak azt a hosszabb idejű helyváltást, a mely más nemzet kebelében való gazdasági, szellemi, társadalmi javak szerzése, élvezése céljából történik. Az első az állami, a második a társadalmi ki- és bevándorlás.

A társadalmi célból való vándorlás legtöbbször ama nemzet társadalmi szerkezetének valamely hiányára, elégtelenségére vall, a melyből történik, mert az egyes benne szükségletei kielégítését nem találja, de a nemzetre nem foglal magában még változást. Sőt a társadalmi kivándorlás, ha a nemzettől való elszakadás szándéka nélkül, csak a nemzet nagyfokú felszaporodása következtében áll be, s utóbb gyarmatok alakulására vezet, a nemzet hatalmas gyarapodásának egyik eszköze. De gyarmatok nélkül is, ha a társadalmi kivándorlás nem végleges s csak addig tart, a míg a hazai társadalom hiányai orvosoltatnak, egyenesen üdvös lehet, mert a nemzetnek otthon megélni nem bíró tagjait fenntartani segíti s őket az idegenben különböző ismeretekkel gazdagítja. Sőt van állandó, az év bizonyos részére szorítókozó kivándorlás, p. o. hazánkból Romániába, Olaszországból a legkülönbözőbb államokba.

Az állami kivándorlás ellenben a nemzetszemélyiség emberek-béli erőinek csökkenését, a bevándorlás gyarapodását jelenti, mert a nemzettől való végleges elszakadás gondolatával történik.

Akár a társadalmi, akár az állami kivándorlást vegyük, mindegyik változást jelent a nemzet lélekszámára nézve. Vajjon azonban e változás jó-e vagy rossz? attól függ milyenek a vándorlások által nyert vagy veszített erők? Továbbá attól, mennyiben bírja a nemzet a tőle végleg elszakadtakat kipótolni s a bevándorlottakat a nemzettestbe olvasztani.

Hosszú időn át úgy a tudomány, mint az államok a ki- és bevándorlást egyedül a népszám csökkenése avagy szaporodása szempontjából tekintették.

Ámde bizonyos, hogy a kivándorlás nem csökkenti oly mértékben a népszámot mint a születések és halálozások aránya; Írland e tekintetben kivétel.

Bizonyos, hogy még az állami kivándorlás is üdvös lehet, ha a nemzet alzata, a nép általa életképtelen elemeitől szabadul vagy éppen a világ más részében terjeszkedik.

Bizonyos, hogy a kivándorlók számát, a munkaerejükben vagy készpénz tőkékben rejlő gazdasági értéket a visszamaradottak könnyen pótolhatják. A népszám Angliában, Németországban a legnagyobb kivándorlások idejében emelkedett. A kivándorlók által kivitt pénzbeli tőke a nemzeti vagyonnak jelentéktelen részét alkotja, személyes értékek pedig az illető nép viszonyai között kérdéses lehet.

A ki- és bevándorlással szemben helytelen tehát, ha a köz-igazgatás csupán a népesség számszerű csökkentését vagy gyarapodását veszi tekintetbe.

De még helytelenebb a kivándorlási politikát arra az alapra fektetni, hogy az államnak lenne elég hatalma a kivándorlást a maga akarata szerint teremteni vagy megszüntetni.

A kivándorlási politikának arra az álláspontra kell helyezkednie, hogy ki- és bevándorlás az emberiség életfolyásának természetes és szükséges jelenségei, az az anyagcsere, a mely az emberiség legtávolabbi atomjait egyik nemzet testéből a másikéba átviszi, esetleg új népeket hoz létre, vagy a meglévőket növeli, terjeszti. A vándorlás nemcsak az állat- és növényvilágnak, az emberének is törvénye. „Elmondhatni, hogy a kivándorlás története a polgárosodás története az emberiség összes korszakain át.” (Pety de Thozée testvérek, Theor. d. l. colonisation 542. 1.)

A kivándorlás által támadt anyagcserét az egyeseknek emberiségesebb létérti küzdelme, magasabb színvonalra való törekvése, az emberi eszme teljesebb megvalósulása szüli.

A nemzeteknek ez anyagcserét nem szabad megállítaniuk, mert létjoguk nem az emberinek összezsugorodása, hanem mentül több oldalú kifejtésében gyökerezik. De nincs is erre erejük, névszerint az állam sikeresen nem idézhet elő bevándorlást, ha erre idegen nemzetek tagjaiban hajlam nincs s nem akadályozhatja meg

a kivándorlást, ha arra polgárait a nemzet társadalmi és állami viszonyai kényszerítik vagy ösztönzik.

Az állam kivándorlási politikájában a legnagyobb függésben van saját társadalmi állapotaitól és más nemzetek viszonyaitól. Ebből folyik, hogy kivándorlási politikájában a társadalmi szerkezetek változásai szerint, de egyes szerkezetek fennállása alatt is a változó szükség, más nemzetek magatartása szerint változó, majd kivándorlást pártoló, majd nehezítő irányzatot fog helyesen követhetni.

Ha az állam a kivándorlásokat illetően ezen törvényekkel ellenkező politikát követ, fáradozása eredménytelen lesz.

Az államnak pozitív eredményeket csak úgy lehet elérnie a kivándorlási politikában, ha számol azzal 1) hogy a kivándorlás az emberiségnek, mindenesetre egy vagy több külállamnak viszonyaitól függ, 2) hogy saját összállapotainak változása nélkül, direkt eszközökkel, a ki- és bevándorlást létrehozni vagy megszüntetni nem lehet.^x Ez elvek a társadalmi és állami kivándorlásra egyaránt állanak. Mert ha köztük lényeges is a különbség, minthogy a társadalmi kivándorlás könnyen politikaiává válhat, a kivándorlási politikának mindkettőre egyformán ki kell terjednie.

Röviden úgy foglalhatni össze a kivándorlási közigazgatás feladatát, hogy az csak támogató vagy ellensúlyozó, de teremtő vagy megszüntető nem lehet.

Az állam még fegyveres erejének alkalmazásával sem teremthet kivándorlást, csak hódításokat tehet, de hogy a hódoltságokba ki fog-e ömleni a hódító nemzet népessége, ennek s a hódoltságnak viszonyaitól függ. Hasonlóképp nem idézhet elő fegyveres erővel üdvös bevándorlást. Ha erre hajlam nincs, csak rabszolgákkal szaporíthatja népességét.

a) A kivándorlás.

A közigazgatás feladata ezekhez képest a szabad kereseti elven nyugvó társadalmi szerkezetek korában, a minők a maiak s a politikai szabadság elvének idejében, következő.

Az állam ilyen viszonyok között nem igényelhet jogot a kivándorlás megakadályozására, ha csak valamely polgárát különös személyes lekötöttség nem kapcsolja az államhoz. Ilyen személyes lekötöttség a bíróilag kiszabott büntetésből s a honvédelmi kötelesség beálltából származhatik. Más ok nem ad az államnak jogot, hogy polgárát, akár társadalmi, akár politikai kivándorlásában gátolja.

A társadalmi kivándorlás annak a jele, hogy a kivándorló egyéni léte fentartását, vagy javítását nemzete társadalmában nem találja.

A politikai pedig azt bizonyítja, hogy az állam megszűnt a kivándorlóra az egyetemes jónak valószínűsítője lenni, mert az állam iránya a kivándorlónak szociális és politikai irányával végkép ellenkezik.

S mivel az állam létjoga, az egyes fölötti hatalma a társadalmi és politikai szabadság korában kifejezetten erkölcsi alapon nyugszik, névszerint azon alapszik, hogy az állam a maga tagjai által és részökre az emberi eszme egyetemes és egyéni oldalait megbírja valószínűsíteni, az állam sem tarthatja vissza kényszerrel polgárait, ha ez erkölcsi kötelék megszűnt s az állam általános iránya (törvényeinek, intézeteinek, cselekedeteinek vallási, nemzetiségi, szociális, demokratikus vagy arisztokratikus jellege) az egyesnek általános irányával avagy éppen egyéni megélhetésével ellentétbe jő.

De még ha joga lenne is a kivándorlás meggátolására, az állam egymagában, annak az államnak közreműködése nélkül, a hová a kivándorlás irányul, erre nem elég erős. Tilalmak, joghatárnyok, a legéberebb rendőri őrködés sem nyomhatja el, csak csökkentheti a kivándorlási hajlamot, ha azt általános politikai, szociális avagy különös családi, baráti okok idézik elő.

Az államnak, ha általános irányát megváltoztatni nem akarja, belé kell nyugodnia, hogy a politikai kivándorlás az egyedüli mód a közte és a tagjai közötti alapellentét megoldására. Még kevésbé akadályozhatja a társadalmi kivándorlást, a melyet az egyesnek megélhetése vagy emelkedési vágya szül.

Mily elvei lehetnek a közigazgatásnak a kivándorlásra nézve törzsi, rendi, társadalmi szervezetek mellett, avagy a politikai szabadság hiányának, a mindenbe avatkozó eudaimonistikus államkormányzat rendszerének idejében? hosszasan tartana fejtegetni. Elég annyit kiemelni, hogy ezekben a kivándorlás 1) hatósági tilalom vagy engedély alatt áll, 2) ha pedig a kormányzat a népszám csökkentésére, gyarmatosításra törekszik egyenesen állami eszközökkel véghez vitt kitelepítés. Az eredmény minden esetben ugyanaz. Az állam drákói törvényekkel sem akaszthatja meg a kivándorlást, ha arra az összviszonyokban rejlik az ok, s jelentékenyebb mértékben még oly nagy áldozatokkal sem teremtheti meg, ha ily ok nincs.

A közhatalom nem bír jól telepíteni, gyarmatosítani, ennek az egyeseken kell megfordulni. A kitelepüléseket is csak támogathatja, de nagyobb mérvben maga nem eszközölheti, a mint ez alább még bővebben szóba kerül. És a támogatás is csak rendes eszközeinek alkalmazásában áll. Így a kivándorlókat annyival segíelyezi, a mennyibe otthoni eltartásuk kerülne, ha a kivándorlás nélkül rólok a szegényügyi igazgatásnak kellene gondoskodni.

A kivándorlási szabadság elvének elfogadása azonban nem jelenti a közigazgatás tétlenségét a kivándorlási jelenségekkel szemben. Feladata ez esetben 1) tudomást szerezni a kivándorlásról, annak okairól, 2) védeni a kivándorlókat, életöket, javaikat, erkölceiket üzletszerű kiaknázás ellen a kivándorlásra készülés és annak folyama alatt, 3) bizonyos helyek felé irányítani őket, szemmel tartani és támogatni a külföldön is.

A kivándorlók számának, kivándorlásuk okainak földerítése által szerezhet az állam legjobban tudomást közállapotainak azokról a viszonyairól, a melyek a kivándorlásra befolyással vannak.

A védelem egyaránt ki kell terjedjen a társadalmi és a politikai kivándorlókra; az elsőkre, mert a nemzet tagjai lenni meg nem szűntek, az utóbbiakra nemcsak általános emberség szempontjából, hanem hogy az összetartozás érzete a kivándorlás daczára meg ne szakadjon.

A védelem áll a kivándorlásra való csábítások megelőzésében, ha az a kivándorló kizsákmányolása végett történik. Megelőztetik e kiaknázás a kivándorlás közvetítésének jogi szabályozása által, a mely a kivándorlási szerződést a kivándorlók érdekében, különböző közjogi tilalmak alá veti. A védelem állhat a kivándorlás állami közvetítéséből, kivándorlók útbaigazítása, elszállítása, utazásuk közbeni ellátásából, elhagyott hazájukban hátrahagyott javaik értékesítése, új hazájukban földterület szerzéséből, vagy a kivándorlók ottani tájékoztatásából. Ily üzletekre csak hatósági engedélyt nyert egyének bocsáttatnak, a kik a közigazgatás különös felügyelete alatt állanak, óvadékra kötelesek s részint vállalkozók, részint ezek ügynökei. A német közigazgatás minden járásban, a honnét kivándorlás történik, a vállalkozóktól külön ügynököket kíván, hogy azokat könnyebben ellenőrizhesse s a zugügynökök visszaéléseit könnyebben felderíthesse. Megelőztetik a kiaknázás a tengerentúli kivándorlásnál oly hajók vízi biztosságának, egészségi megfelelőségének hatósági ellenőrzése által, a melyek kivándorlókat szállítanak. Ugyanaz a célja

a hatósági felvilágosításoknak, melyek olyan külállamok viszonyairól köröztetnek, a hová a kivándorlás szokásos vagy lehetséges, hogy az ámitásoknak eleje vétessék.

A kivándorlásnak különböző módon adhat irányt az állam; legkönnyebben természetesen, ha gyarmatai vannak. De gyarmatok nélkül is, ha a kivándorlási ügynökségeket csak bizonyos országok felé engedélyezi, ha ide szállítási kedvezményeket engedélyez, ha vándorlásuk helyén őket diplomáciai szervezete által is különös támogatásban részesíti; ily különös támogatáshoz azonban az illető állam hozzájárulása szükséges, a hová a bevándorlás történik.

b) Bevándorlás.

Ugyanazon általános okok irányadók a bevándorlásra mint a kivándorlásra s hozzá a kormányzat viszonya is hasonló lesz, de nem egyenlő. Hasonló a mennyiben az állami hatalom, külön e célra alkotott eszközökkel, kívánatos bevándorlást egyenesen nem teremthet. Ellenben különböző, a mennyiben az államnak joga és hatalma is van a bevándorlás megakadályozására.

A bevándorlásra a hajlamnak mindkét állam viszonyainál fogva meg kell lenni az emberekben. A külállam viszonyait azonban, hogy kivándorlásra hajlandóvá tegyenek, a belföldi állam önkaratával nem irányozhatja. Ezenkívül a belföld viszonyainak is olyanoknak kell lenniök, hogy bevándorlásra ösztönözzenek. Ha nem ilyenek, mivel az állam a maga viszonyait egyszerre, egyenesen át nem alakíthatja, a bevándorlást csak rendkívüli kedvezmények által érheti el.

α) A bevándorlás előmozdítása.

Hogy valaki társadalmából, vagy éppen nemzetéből kiváljon, ahhoz rendkívüli okok kelljenek. Ily rendkívüli okot a rendkívüli kedvezmények képezhetnék, a melyekben valamely állam a bevándorlókat részesíti. Olyan rendkívüli kedvezmények fölött azonban, melyeket áldozat nélkül tömegesen szétoszthatna, az állam is csak igen kivételesen rendelkezik. Már pedig a bevándorlás különösen csak tömeges alakjában érdekli a közigazgatást.

Nem adhat szegény tömegeknek ingyen földet, a mint a földnek értéke van, nem adhat idegen tömegeknek vallási, gazdasági, politikai szabadságot, ha azt a belföldiektől megtagadja. Csakis ha az államban uratlan területek vannak, engedheti át ingyen az állam, csakis ha a szabadságon nyugszik közrendje, részesítheti abban a bevándorlókat is.

Értékesíthető földterületekkel mintegy megvásárolt bevándorlókat csak jelentéktelen számban szerezhetne az állam. Még a szállítási költségek megfizetése, a bevándorlóknak adóktól való mentesítése is, főleg ha idegen állambeli nagyobb tömegekről van szó, pénzügyileg igen kétséges, politikailag pedig veszélyes rendszabály, mert az ekként mesterségesen betelepítettek magokat az állam természetes polgárai fölött állóknak tekintik s velők nehezen olvadnak egybe.

Az angol gyarmatokban, a hol pedig az anyaország polgárainak áttelepítéséről van szó, még a mesterséges telepítéseknél is a Wakefield-féle rendszer elve alkalmaztatik, hogy a telepesek a földet pénzért kapják s a szállítási; a teleprendezési költségek a telepeseknek átengedett uratlan földek árából fedeztetnek. A nagymérvű telepítések hazánkban a XVIII. század folyamán magán és kincstári nagy uradalmak gazdasági vállalatai voltak, a melyekkel néptelen birtokaikra munkásokat, jobbágyokat szereztek. A telepítéseknél fölmerült szállítási, befektetési költségek a jobbágyok későbbi szolgálányaival nyertek gazdasági kiegyenlítést; a művelet ezekre nézve előlegezés, hitelezés természetével bírt, alapja, a földbirtok azonban ingyen állott rendelkezésre és gazdasági értékkel alig bírt. A mennyiben a kincstári birtokokat közigazgatási intézeteknek s ezek betelepítését nem magángazdasági, hanem közigazgatási működésnek vesszük is, az állam csak a maga rendes eszközeivel segíti elő a bevándorlást, művelhetlen földeinek átengedésével, előlegezéssel s másokra nem hátrányos kiváltságok engedélyezésével s amúgy is meglevő polgári és katonai közegeinek felhasználásával. (L. Czörnig, *Die Ethnografie der oestr. Mon.* III. köt. – Földes, *Közgazd. értekez.* I. köt. Adalékok a gyarmat, tört. Magyarországon, 129-140.1. - Marczali, a Szilágyi-f. Magy. nemzet tört. 8. köt. 103-105. és 317-318.)

A bevándorlási politikának irányelve ezek szerint abban áll, hogy az állam a telepítéseket csak meglevő rendes eszközeivel támogathatja sikerrel, úgy gazdaságilag, mint politikailag hasznosan. Áldozatokat az állam telepítésekért nem hozhat, mert a népességnek ilyen módon való szaporodása épp oly lehetetlen, mint a díjak, jutalmakkal buzdított házasságok útján. Sokkal helyesebb a megtelepült gyér népesség emelésére a gazdasági, az egészségügyi, műveltségi viszonyok javítása útján hatni. Mi az ellenkező irányban haladtunk, akkor kezdtünk a telepítésekért társadalmi és közigazgatási úton lelkesedni, midőn az Amerikába való vándorlás kezdetét veszi, a múlt száz 70-es éveiben.

De még az állam rendes eszközeivel, a közigazgatás útján eszközölt telepítések sem biztos sikerűek, ha általuk teljesen új községek létrehozása tervezetlik, mert a település egyéni gazdálkodási tény, a mely az államnak működési körén kívül esik és az egyeseknek sajátos szükségleteivel kapcsolatos. Az államnak csak önmaga részére, nem az egyesek helyett lehet gazdálkodni. Új telepek létesítése hivatalos erővel, akár külföldiekből, akár belföldiek áttelepítése által azonban azt jelenti, hogy az állam a telepesekre nézve átveszi nagy részben az egyén legfontosabb feladatát, az életpálya alapítást; fölmenti őket az egyéni gondosság kötelessége alól s őket kész társadalmi közületbe helyezi. Az egyes ez által elszokik az önerőre való támaszkodástól, mesterséges keretbe jut, a melynek egyéniségére tekintettel nem lévő rendjéhez alkalmazkodni nem bír, minélfogva az új telepek nehezen gyarapodnak s az államnak előlegezett tőkéje vagy azutáni kamatai nehezen térülnek meg.

Új telepeknek hatósági utón való létesítése a felnöttek gyámóságának esete, melynek külföldiek eleinte nehezen vetik magukat alá. Belföldieknél is csak valamely rendkívüli elemi csapás vagy egyes vidékeken tarthatatlanná vált gazdasági, szociális állapot indokolhatja a népességnek áttelepítések útján új területi elosztását, új helységek alkotását.

Kevésbé aggályos a telepítés, ha az már meglevő községbe, új kisbirtok létesítése, valamely nagybirtok, valamely ipari vállalatnak kisbérnök, illetve munkásokkal való ellátása végett történik, szóval ha hozzátelepítés jellegével bír. A közigazgatás ilyenkor csak birtok vásár-, illetőleg munka- és hitelközvetítő, de nem vállalja magára egy egész község sorsáért a felelősséget, mint új telepítéseknél. Az áldozatok, a melyeket hoz, rendes eszközeiből kitelnek, inkább bizonyos jövedelmekről való lemondás, mint egyenes ajándék jellegével bírnak.

A poroszországi keleti tartományokban 1886. óta véghezvitt közigazgatási telepítések közép utón állanak a telepítéseknek létrehozása és elősegélése között, a mennyiben a rendszabály lényege a járadék birtokok útján nyújtott állami hitelen fordul meg; ennek daczára mégis bizonytalan, sikerül-e általuk a németiséget a lengyelekkel szemben meggyökereztetni. A telepítés nehézségeit annak nemzetiségi célja nem csökkenti. Mindennemű hatósági telepítés nehézsége ugyanis abban áll, hogy a közigazgatás az egyéni különbségeknek ezerféle árnyalatához nem bír alkalmazkodni,

midőn telepeit tervezi, nem bírja a települők faji jellegét súlyát, arravalóságát megváltoztatni, – így a német paraszt hátrányban van magasb életigényei következtében a lengyellel szemben, – végül nincs meg a közigazgatásnál az a részletes körültekintés, a melyre az embert az egyéni érdek sarkalja.

A bevándorlást, a beltelepítést az állam ezek szerint kevésbbé fogja egyenes, mint indirekt eszközökkel előmozdíthatni, névszerint ha általános helyzetének rendezése által a bevándorlásra és áttelepülésre kedvet ébreszt és a települők viszonyait védő, segítő jogszabályaival rendezi, magát a bevándorlást és települést azonban magán, társadalmi útra hagyja.

β) A bevándorlás meggátlása.

Bármily szolidaritás legyen is az emberiség nagy tagozatai, az államok között, a míg ezek szuverenitásukat fenntartják, a külföldieknek nemcsak politikai, hanem társadalmi bevándorlása is az államok akaratótól kell, hogy függjön.

Az egyik állam a másik szegényeinek, elzüllött, dégénérait elemeinek átvállal asara az általános emberség nevében nem kötelezhető. Az emberiség helyes oeconómiája kívánja, hogy az egyes nemzetekhez való tartozás az illető nemzet államát és társadalmát a tagjairól való gondoskodásra kötelezze. De ezenkívül is minden államnak meg kell jogának lenni, hogy magát olyan idegen elemeknek tömeges beözönlése ellen védelmezhesse, a melyek viszonyaira zavarólag hatnának, nevezetesen gazdasági, társadalmi, nemzetiségi, erkölcsi, nemzetközi állapotaiban az állam irányával ellenkező változást okoznának.

S az állam inkább is rendelkezik eszközökkel a bevándorlás, mint a kivándorlás megakadályozására; a tengerparti oldalról jövőt már kikötőiben feltarthatja, a szárazföldit a községekben; itt a bejelentési kötelezettségen kívül a bevándorlókra irányított különös ügyelet és nyomozás útján. A jelentkezési kötelezettséget az állam idegenek irányában a belföldieknél súlyosabb szentesítéssel láthatja el s mint különösen hatékony, elrettentő eszközt a kiutasítást alkalmazhatja.

Joga és hatalma egyaránt van tehát az államnak a bevándorlás megakadályozására. Mindazáltal mivel az emberiségnek a vándorlások útjánai anyagcseréje az emberi eszme követelménye, s azt egyoldalúan egy államnak a szempontjából el nem bírálhatni, az állam a maga külön céljai mellett erről a legmagasabb szem-

pontról sem feledkezhetik meg. Az állam joga e részben az emberiség összszéjlának befolyása, hatalma pedig más államok hatalmának s az emberiség vándorlási törvényének ellensúlya alatt áll, vagyis nagyon viszonylagos.

A ki- és bevándorlás, az egyesnek helyi mozgalma a belföldön, a helyi illetőség, a házasságok közhatalmi befolyásolása, a statisztikai igazgatás műveletei s az előbbi szakaszokban tárgyalt többi közigazgatási feladatok mind olyan szükségletekre vonatkoznak, a melyeknek kielégítése az egész emberi közület összes tényezőinek, összes erőinek figyelembe vételével lehetséges csak. És az emberi közület, melylyel itt számolni kell, gyakran nem egy nemzetnek, hanem az összes nemzeteknek, az egész emberiségnek közülete. A mire a szociológia az összes emberi szükségletek kapcsolatának és kielégítésének megértése, meghatározása tekintetében egy csapással, elsietve törekszik, e törekvés, bár sok nehézséggel kell így is megküzdnie, jogosult lesz és a siker reményével egyedül kecsegtet az emberi szükségleteknek egyes szűkebb vidékén, mint az imént tárgyalton és ennek jelenségeire korlátozva.

Az emberi tömegjelenségek tényeinek megállapítása, a statisztikai művelet p. o. a szó helyes értelmében szociológiai, vagyis olyan vizsgálat, a mely az emberi közület összes tényeinek esetleges egybehatását kell mérlegetje. A statisztika volt tényleg a szociológia embriója és Bauer „Les classes sociales. 1902.” című munkájában meggyőzően bizonyítja, hogy a társadalmi alaptények részletes megállapítása nélkül fölépített szociológia légvárnál, a nélküle véghezvitt közigazgatás bizonytalan tapogatózásnál, véletlenül sikerülő kísérleteknél nem egyéb. De más irányban is meg van a rokonsága az itt tárgyalt közigazgatási feladatok vizsgálatának a szociológiai vizsgálati móddal. A szociológiai kutatás megalapítói, Comte és Spencer az emberi élet jelenségeit kivétel nélkül természeti törvényekre akarták visszavezetni s az emberi életnek itt tárgyalt jelenségei csakugyan nagy részben természeti törvényekkel magyarázhatók; születés, halál, házasság, az ember vándorlása, költözése természeti törvényeken nyugsznak, ezt a közigazgatásban is elismeri, alkalmazkodik hozzájuk nem azért, hogy előttük végzetszerűen meghajoljon, hanem hogy őket az ember céljára értékesítse.

A közigazgatásban ily értelemben az emberi szükségletek egyes vidékeire részletezett szociológia, a mely azonban a közület tényezői között a természet erőin, emberen, ennek önkéntelen kapcsolatain, csoportjain kívül a tudatos közhatalmat a maga célkitűző, eszközkitaláló és a természetet bizonyos fokig kényszeríteni bíró erejével, mint külön tényezőt tekinti.

Ezt a tényezőt vagy elfeledi, vagy túlbecsüli a tudomány. A statisztikai igazgatás tanában mint láttuk, ez a tényező nem jut kellő érvényre a statisztikusoknál, az anyakönyveknek jogbiztosító oldalával a tudomány alig foglalkozik. Ellenben az útlevel, a lakás bejelentési, a tolonczolási intézménynél, a telepítési, ki- és bevándorlási igazgatásnál, a házasságok számának befolyásolásánál a közhatalomnak túl nagy erőt tulajdonított a régi közrendészeti tudomány. Vagy ismét ha velők a populationistika, a közgazdaságtan, a szociológia foglalkozik, a tudatos, számító emberi működést, mely a közigazgatásban véghezmen, kicsinyli, mellőzhetőnek tartja.

Az iménti fejezetbe foglalt közigazgatási feladatok tana rendszerint a statisztika, a populationstatistika, a szegényügy, a gyarmatpolitika, a biztonsági rendőrség tanával kapcsolatosan tárgyalatik. Ezzel szemben Stein és Sarwey a németeknél helyesen utaltak arra, hogy a népességnek tömegbéli változásai, az államon belül területi elhelyezkedése, az állam területéről kiömlése szempontjából való nyilvántartása s az államnak a beavatkozása e változásokba, magában véve is önálló vizsgálatot kíván. Ugyanis e közigazgatási működés más céloktól eltekintve, melyek végett s melyekkel kapcsolatban történik, a közigazgatásnak elsöben is az általános alapot, az áttekintést nyújtja azokról, a kiknek közszolgálattal tartozik, s viszont a kiktől a köz, az állam, vagy egyesek követelhetnek szolgálatokat.

A közigazgatás a számlálások, az anyakönyvek, a bejelentési intézetek, az útlevelek rendszere, a helyi illetőség elismerése vagy megtagadása, a tolonczolással járó kikényszerítése s a ki- és bevándorlásokra gyakorolt irányzás útján az állambeli embereknek bizonyos közigazgatási szempontból való beosztását, közigazgatási rendjét létesíti. Ezt nevezte Stein *a népesség administratív rendjének*.

Másodsor a népességnek e közigazgatási rendje, beosztása, igaz, legtöbbször ugyanazon természeti törvényekhez kell, hogy alkalmazkodjék, a melyektől a a népesség növekvése és csökkenése, költözködése, vándorlása függ; ámde ez alkalmazkodás mértéke, módja, eszközei igen különbözők lehetnek. Sőt lehet, hogy a közigazgatásnak föl kell vennie akár az egyenes, akár a közvetett küzdelmet a természeti törvények ellen, melyekből a kóborlás, a ki- és bevándorlás, a születések csökkenése, a halálozások emelkedése következnek.

A helyi illetőség meghatározásának, a ki- és bevándorlás befolyásolásának a közigazgatás gyakorolta különböző módjai, eszközei kézzelfogható példái annak, hogy a közhatalomnak önmaga alkotta eszközei, mesterséges berendezéseiről van szó.

Vajjon a szegényügyi szempontból döntő fontosságú illetőség községenkint avagy községi körök szerint állapítatik-e meg, vajjon az főleg leszármazás, vagy inkább telepítés alapján legyen-e szereshető s mennyiben helyes a szegények egy részét országos illetőségűvé tenni és segélyezésüket országos alaplól fedezni? Mindez egészen tudatos közigazgatási, a természeti és szellemi törvényszerűségekhez csak a maga céljai biztosabb elérés végett alkalmazkodó, s ily módon azok fölé emelkedő tekintetektől függ.

A német birodalom nagy részében a település által szereshetik az illetőség. Bajorországban ellenben csak a község adományozása vagy leszármazás által, melynél fogva a szülök illetősége átszáll a gyermekeikre. Ez a rendszer uralkodott a múlt század végéig Ausztriában is, midön végre az 1896. decz. 5-i törvény némi reformot létesített, 10 évi tartózkodás által is megszerezhetővé tevén az illetőséget, a mi természetesen a legszegényebb elemekre nem sokat jelent. A település által szereshet illetőség elvesz, ha az illető elköltözik s más községben új illetőséget nem szerez, ellenben a bajor rendszer szerint az egyszer megszerezhett illetőség elveszithetlen, s ezt jelzik a bajor illetőség nevével, Heimathsrecht, helyi honosság (otthon) szóval, míg a birodalom többi részében ily elveszithetlen helyi honosság nincs, azért kellett a helyi illetőség nélküliek segélyezésére országos illetőséget megállapítani, a mely a kisebb német államokban az állam

területével összeesik, Poroszországban pedig egy-egy tartomány területét jelenti. A német birodalmi törvényhozás az angolnak nyomán járt, a mely a községbeni település tényére alapította a segélyezési igényt s ennek terhet a községekre, illetőleg községi körökre hárította, s csak a legújabb törvény, 1894-ből rója e teher egy részét a megyékre, az államot ellenben menten hagyja. Hazai törvényhozásunk az illetőségnek település általi megszerzését s a tehernek községi és megyei elosztását fogadta el; az 1898: 31. t.-cz. az országos betegápolási adó létesítésével azonban a helyi illetőség rendszerét fölforgatta s a szegény segélyezést szocialisztikus alapra helyezte, tényleg országossá tette. Ugyanis nálunk egyes városi községektől, továbbá lelenczek, elhagyott gyermekektől eltekintve, a szegény segélyezés tényleg majdnem kizárólag kórházi gyógyításból áll

A ki az illetőségi ügynek sok százados angol történetét, annak német fejleményeit a költözködési és települési szabadságra vonatkozó 1867-Í és 1870-i szövetségi törvények óta, a velük egy irányban haladó belga törvényhozást, a francia új rendezést az 1893 július 15-i törvény óta vizsgálat alá veszi, nem fog kételkedni, mily nagy tér jut ez egész ügyben a gazdasági, a társadalmi tényezők mellett a szorosan vett közigazgatási tényezőnek, vagyis a meglévő erők, eszközök legjobb alkalmazásának.

Angliában a szegényügynek 1834 i. rendezése mutatta meg legjobban, hogy az illetőség rendezése, a dolgházak közigazgatása, tehát tudatos állami beavatkozás mily erőt bír kifejteni a spontán társadalmi állapotokra

Különösen tanulságos az illetőségi rendezés sorsa Franciaországban. A francia forradalom alkotta II. évi vendémiaire 24-i törvény a szegények tartását első sorban szintén a községekre hárította, a községi illetőséget meghatározta, szóval a segélyezés költségeinek felosztását községi alapokra fektette. A törvény azonban részint a szegény segélyezés terheitől való félelem, részint a költözési szabadságot megszorító volta miatt nem alkalmaztatott. Midőn azonban a magánjótékonyosság, bősége mellett is, részint elégtelennek, egyetlennel, részint pazarlónak bizonyult s a közsegélyezésnek szükségessége kétségtelenné vált, a francziák is kéntelenek voltak a segélyezés helyes elosztása végett az illetőséget szabályozni s ma már közmeggyőződésé válik, (l. Derouin, Traité du domicile de secours – s különösen Strauss, Assistance sociale 131. l.) sőt kimondta ezt az illetékes legfőbb hatóság is (Conseil supérieur de l'Assistance publique) 1898 márcz. 19-i határozatában, hogy az illetőségi kérdések nem skolasztikus viták, nem is középkori vámsorompók felállításai, hanem a népesség adminisztratív rendjének nélkülözhetetlen eszköze körül forognak, a mint a szegényügyi teher elosztásáról van szó.

Az illetőségi ügynek igen jó tárgyalását adja Löning a Schönberg-féle Handb. d. polit. Oekon. 3. kötetében, a hol a főbb törvényhozások összehasonlítása s az ügy irodalma helyesen egybeállítva található. Franciaországra nézve Hauriou (Droit 224-234. l. adm. Fraternité. Le droit d'assist. című fejezetében) és Campagnole (L'assistance médicale gratuite), továbbá a reformtörekvéseket illetőleg az 1889 óta megjelenő Revue d'Assistance s ennek mai folytatása La revue philanthropique tájékoztatnak. Olaszországra nézve l. Brondi, La beneficenza legale, az Orlando-féle Trattato VIII. köt.; Belgiumra nézve: Giron, Droit admin. belge. II. köt. 386-408. l. – Vauthier, Staatsr. d. Königreichs Belgien. 164-167. l.

Alapjában véve ugyanez áll a koldusok és csavargók, ki- és bevándorlás,

a beltelepítés, a gyarmatok ügyére, a mit fennebb a szabad költözködésnek a községi illetőség útján közigazgatási rendezésére mondottunk.

Közigazgatási helyes kezelésük lehetetlen ugyan az emberi közületek összviszonyainak tekintetbe vétele nélkül és természetüket önmagában, az államhatalom bármely közigazgatási beavatkozása nélkül kell szükségképen mérlegelni. De azt a kérdést szabad-e az államnak közigazgatásával s a sikernek mily reményével ezekben a jelenségekbe benyúlni, már nem egyedül e jelenségek természete és ereje döntik el, hanem az állam, a közigazgatási működés természete és ereje is. Eldönti, ha a beavatkozás egyáltalán megengedhető, a közigazgatási kivihetőség, u. m. az alkalmas szerveknek, a szükséges dologi eszközöknek megléte, a közigazgatási funkciónak (eljárás) oly meghatározása, a mely az elérendő sikerhez az utat pontosan meghatározza. Gondoljunk csak a telepítési célekből alkotott járadékbirtok jogintézményére, mely a telepítési eljárásnak egyik közbeeső mozzanata.

A közigazgatási kivihetőség törvényei azonban teljesen függetlenek a telepítési, a kivándorlási, a gyarmatosítási mozgalmak saját tényezőiben ható törvényektől. Nevezetesen meglehet, hogy a közigazgatás kitzíte feladat magában véve nem ellenkezik e mozgalmak törvényeivel, nincs benne lehetetlen, de a közigazgatási közegek, eszközök alkalmatlansága, az eljárás czélszerűtlensége miatt válik a feladat kivihetetlenné.

Különösen tanulságos e tekintetben a francia szegény-, toloncz-, koldulási- és csavargási-ügy állapota. Franciaországban a szegények tartási terhének rendszeres felosztása az országrészek között, a községi illetőségnek a szegény segélyezés minden nemére való érvénye, a dolgozó házak hiányzanak, a szegények hazaszállítása, a mint ők nevezik repatriement, vagyis a tolonczolás nincs rendezve, így természetesen a koldulás, a csavargás gazdaságilag és közbiztonságilag aggasztó mérveket ölt. Paulian, a koldulás tanulmányozása végett maga is hónapokon át kolduló képviselő (Paris qui mendie. Paris, 1899. 10. édit. 175-302. 1.), Rivière, a lelkes philantrop (Mendians et vagabonds. 1902. Paris 104-194. 1.) munkái, különösen Florian- Cavaglieri vaskos kötetei (Ivagabondi, II. köt. 370., 377., 422., 499. 1.) alig érintik e kérdéseket; a Revue d'Assistance (1894 június, 1895 június, 1897 márczius, 1898 márczius, 1899 február, márczius) a Revue philantropique (1902 május) füzeteit, az 1889-i és 1900-i nemzetközi párisi, az 1897-i roueni szegényügyi congressus tárgyalásait hasonló szellem hatja át; a nép helyi mozgalmával alig foglalkoznak. A koldulás és csavargásnak csupán büntetésekkel való fékezhetlenségét pedig az 1885-i börtönügyi congressus (Actes du congr. poeni. I. köt.), a Büntetőjogi egyesület párisi 1893-i gyűlése (Bulletin de l'union de droit pénal IV. köt.) szintén elismerték; a francziák mindennek daczára sem a nép helyi mozgalmának rendjét, sem a szegényügyi teher helyi elosztását következetesen rendezni nem akarják.

Mily elütő a francia állapottól a kép, melyet Belgium rendezett községi illetőségével, megosztott szegényügyi terhével, az 1891 november 27-i törvény óta működő, fennértett két rendű intézetével, koldusok és csavargók részére, nyújt. A javítóintézetbe (Dépôt de mendicité) 2-7 évi tartamra a visszaeső csavargók és koldusok kerülnek, míg a menhelybe (maison de refuge) önhibájukon kívüli munkanélküliek, a javító iskolába a kiskorú csavargók. Hogy a közigaz-

gatási rendezés nélkül a javítóintézetek elégtelenek, jól kiemeli Finkey. (A csavargás és koldulás. 1905. 39. 1. különnyomat a Jogállamból.)

A telepítési, gyarmatosítási, ki- és bevándorlási mai irodalom is (L. Roscher, Kolonien, Kolonialpolitik. – Duval, Hist. de l'émigration. 1861. Leroy-Beaulieu. De la colonisation chez les peuples modernes. 1891. – Becker, Unsere Verluste durch Wanderung. (Schmoller-féle Jahrb. 1887.) – Philippovich, Auswanderung. – Conrad-féle Handwörterbuch. – Mayo-Smith. Emigration and Immigration. – Pety de Thozée, Theorie de la colonisation au XIX-ème siècle Bruxelles. 1902. – Grossi, Emigrazione, az Orlando-féle Trattato IV. köt. – Keleti K. A telepítés . . . Nemzg. Sz. 1877. – Galgóczy K. u. o. 1879. – Kerkápolyi K. Földművelési érdekeink. 1881. foly. – Thirring Gusztáv, Vándorlások a Közigazg. Lexiconban. – Németh József, Telepítés, u. o. – Fellner Frigyes, Járadékbirtokok, u. o. – Hegedüs Lóránt, A magyarok kivándorlása Amerikába. 1899. – A magyarok kivándorlása Romániába. 1902. – A dunántúli kivándorlás 1905.) – hogy a főbb irodalmi jelenségeket említsem, csak kivételképen fordít gondot a közigazgatási kivihetőségre; ereszben előnyösen említhetni egy 1889-i nemzetközi congressust: Compte rendu du congrès intern, de l'intervention des pouvoirs publics dans l'émigration et l'immigration tenu à Paris le 12-14 août 1889. – Chandèze, L'émigration. 1898. és Hegedüs Lóránt iratait. A míg a Justi es Sonnenfels-féle XVIII. századi közrendészettan közigazgatásilag, a policzia útján mindent lehetségesnek gondolt, addig hosszú időn át, majd a múlt század végéig az ellenkező végletbe esett az emberi gondolkodás s csak újabban eszmél és különböztet: mi teljesen lehetetlen, mi és hogyan lehetséges a közigazgatásra? Ezt a fordulatot tükrözi vissza a telepítés ügyében tartott magyar szakértekezlet. (A telepítés ... ügyében . . . 1900 január 18-23 ... szakértekezlet jegyzőkönyve. 1900. 511. 1) Az amerikai unió 1882 május 8-i törvénye, mely a chinaiaknak tengerfelőli bevándorlását 10 évre felfüggesztette, adta a jelt az iránváltozásra. Majd midőn a chinaiak megkerülve a törvényt, Mexicon és Vancouver-en át kezdtek jönni, az 1884 július 5-iki legislativ rendszabály a szárazföld felől is kizárta őket. A magyar, az olasz és orosz bevándorlás ellen keletkeztek az 1885 febr. 23-i és az 1897-iki úgynevezett Lodge-féle törvények, melyek a kivándorlási politikának e változását mutatják.

VII. RÉSZ.

Rendőri igazgatás.

I. FEJEZET.

46. §. A közrend és rendőrség fogalma.

A rendőri igazgatás épp oly általános célra vonatkozik, mint az imént tárgyalt statisztikai és népmozgalmi igazgatás. Ez a cél pedig: az egész állam és az egész társadalom rendjének előfeltételeit létesíteni.

A rendőrség természetének megállapítása a rend, és különösen azon rend iránti eligazodást kíván, a melyet közrendnek nevezünk.

Rend alatt a közfelfogás szerint több külön dolognak, lénynek, erőnek oly összefüggése értetik, a melynél fogva az ily összefüggésben levők helyöket, működésöket az egészeze való tekintet nélkül meg nem változtathatják, avagy ha így változtatják, az összefüggés megszakad s a cél, a mely miatt az egyes elemek ily összefüggésbe hozattak, elérhetetlen lesz.

A rend fogalmával oly ritkán foglalkoznak az állam- és társadalombölcseleti írók. A rend, a közrend alatt valami olyas állapotot értenek, a mi törvény által meg van határozva. Mazade (Block, Diet, de la politique, II. köt. 430. 1.) közrend fogalmában is csak a szabályozó, a törvények vannak kiemelve, nem a mi szabályoztatik. De Fooz (Droit adm. belge I. köt. 4. 1.) kísérti meg a rend és vele a közrend fogalmát adni. A mily helyes azonban a természet rendjéről a magyarázata, a társadalmi rendet már egyszerűen a jogrenddel

azonosítja. – Csak a jeles német közjogi író, Mayer Ottó tesz kivételt, a mennyiben a közrendnek a jogrenddel való azonosítás nélkül meghatározott fogalmát teszi a rendőrségről való fejtegetéseinek alapjává. „Unter der guten Ordnung“, így nevezi a közrendet, . . . „verstehen wir einen allgemeinen Zustand der Gesellschaft, bei welchem die in ihr enthaltenen Kräfte durch Schädlichkeiten, die in ihnen bereitet werden, möglichst wenig beeinträchtigt werden.” (Deutsch. Verw. recht. I. Bd. 19. §. 258. 1.)

Szerintünk a közrend egyrészt az emberi tevékenységnek röviden a munkának, másrészt a különböző javaknak megosztása és összefüggése személyek, helyek, idő szerint.

A közrendet a nemzeti összlet és az egyéni, társadalmi lét tényezőinek összeműködése s a különböző javaknak e tényezők közti megosztása és általuk való élvezése alkotja.

A közrend embereknek közös célra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol, de a mely működés a jogi és természeti határok közt, nemcsak az állami szerveknél, de a magánosoknál is szabad.

1. *Állami rend.* A mi először is a nemzeti összlet, vagyis az országlás, az állam rendjét illeti, az a fejedelem, az országgyűlés, a kormány munkájának egymásutánja, összefüggése.

Ez összefüggést, az állam rendjét, az államot alkotó szervek tartják fenn az illetők részére kijelölt munka elvégzése által: a király midőn országgyűlést tart, a sereget a hadba vezényli, a választó polgárok, midőn az országgyűlés tagjait meghatározzák, a hatóságok midőn újonczoznak, utat, iskolát csinálnak, a bíróságok midőn az ítékezést meg nem tagadják.

Mindezen ténykedések az állami rendnek alkotó elemei s azok egymásutánja, egybevágása maga az állami, az alkotmányos rend; de se a király, se az országgyűlés, se a közigazgatás, nem végzik azt, a mit rendőri működésnek nevezünk, pedig az állam rendjének ők a tulajdonképi létrehozói és fenntartói, a jog szabályaival együtt, melyek által önakaratukat megkötötték, valamint azon célok szolgálata által, a melyekre jogilag meg nem kötve törekszenek.

A jog az állami rendnek ép oly alkotó eleme, ép oly mozgatója, ösztönzője, mint a szervek s munkájok, a melyeket meghatároz.

Ép ily positiv alkotó eleme, ösztönzője az állami rendnek az állam céljából az is, a mit általános szabálylyal előre meg nem

állapítottak, p. o. mit kíván az állam becsülete, érdeke külügyi tekintetben, mit kíván belügyekben egyes esetekben a közgazdaság, a közérkölc, a közegészség.

A közjog fenntartása p. o. a király, az országgyűlés jogainak megvédeése, vagy magokat az illető tényezőket illeti, a kikre vonatkoznak, avagy a közjog fenntartása külön szervekre, bíróságokra van ruházva.

Az állami rendnek e szerint a közjog s a közjogi bíróságok, továbbá az államcélnek jog által meg nem határozott része, ép oly positiv alkatelemei, mint az állami szervek és azok működése.

2. *Társadalmi rend.* Az egyes magánosok tevékenységének, munkálkodásának pontos egybefonódása és szoros egymásutánja, a gazdasági, a szellemi javaknak és az ezek alapján képződő egyéni tekintélynek és hatalomnak biztos eloszlása teszik a társadalmi rendet.

Ilyen összeműködésre az egyesek, minden felsőbb kényszerítő hatalom parancsa nélkül hajlandók s arra szükségleteik, avagy egymás iránti rokonszenvük kielégítése végett ösztönöztetnek.

Minden társadalmi rendet, a mely önrendelkezéssel bíró egyénekből alakult, e szerint először is maguknak az egyeseknek akarata, az összefüggés kívánta munkának mindenki által való elvégzése, s a javak megosztásának tisztelete tartja fenn.

Az 1) önkéntes együttműködés; a 2) javak helyes megosztása; s 3) a felebaráti érzés a társadalmi rendnek fenntartói, valódi: sarkkövei, alapszlopai.

A társadalmi rend sem jelent e szerint valami holt állapotot, hanem szabad lényeknek, erőknek folyton folyó, összevágó mozgását.

E tényezők érvényesülésében, hatásában semmi oly elem nincs, a minő a rendőri tevékenységnek fővonását teszi. De nincs a jogban és jogszolgáltatásban sem, melyek az egyesek munkájának és javainak megosztását eldöntik, ha ezek helyessége vitássá lesz.

A jog és jogszolgáltatás nyilván magának a társadalmi rendnek alkotó eleme. Épúgy, mint az előbbi három tényező, a jog és jogszolgáltatás sem nevezhető rendőri ténykedésnek, csakúgy nem, mint a meggyőződés a társadalmi kapocs hasznosságáról, szükségességéről, avagy a hit, a mely a jognak a hasznossági meggyőződésten túl a végső szentesítést adja.

Mivel ezek szerint a társadalom rendje sokkal több tényezőnek véletlen, önkéntes, szabad közreműködésén nyugszik, mivel ezek

működése sokkal kevésbé van a jog által meghatározva, mint az állami tényezőké, mivel az egyesek súlya, értéke s ehhez képest sorakozása a társadalmi rendben a jogi rendezés alól magát igen nagy részben kivonja, ezért nem lehet a társadalom rendje olyan szoros, olyan előre meghatározott s biztosan egybefüggő, mint az állam (közjogi) rendje. Ezért nyugszik az állam rendje kényszerítő, alkotó, a társadalomé engedélyező, elismerő törvényeken.

De mivel ez engedélyező törvények határai között folyhat csak az emberi együttműködés, innét a látszat, mintha a társadalom rendje is az arra vonatkozó jogszabályokból állana, holott a társadalmi rend legfőbb tényezői kívül állanak minden jogi rendezésen. Az egyesek kezdeményező munkája, fizikai ereje, szépsége, okossága, ügyessége, hire, tekintélye, vagyonának mennyisége, felebaráti érzése, meggyőződése, hite fölött nem határoz a jog, pedig a társadalom rendje nem kis részben ily tényezőkön fordul meg.

A jog az emberek együttműködését, sorakozását, a javak megosztását, vagyis a társadalmi rendet csak elismeri, körülírja a társadalom tényezőinek működési szabadságát ellenben csak nagy körvonalakban s akként határozza meg, hogy azoknak engedélyt ad, vagy őket eltiltja valaminek tevésétől, de nem kényszerít, mint a közjog a jogositványok felhasználására.

A társadalmi rendnek fenntartói e szerint első sorban az egyesek, illetőleg azok a hasznossági tekintetek, azok az erkölcsi, vallási erők, a melyek bennök hatnak, s csak másodsorban az egyesek akaratán felül álló jog és jogszolgáltatás; de semmikép sem mondhatni, hogy a társadalmi rend fenntartója a rendőrség lenne. A társadalmi rendnek automaticus a jellege. Magától áll be nagy részben az emberi összeműködés és a javak megosztása, az egyesek spontán tevékenysége által tartja fenn magát a társadalmi rend; a bírói jogszolgáltató beavatkozás kivétel. Kívánatos, hogy az állam rendje is ily automaticus legyen, de egészben sohasem lehet az, benne az egyeseknek az az önkéntelen, automaticus összeműködése, a mi a társadalomban a szükségletek kölcsönösségéből beáll, csak kivételképen, nagy nemzeti veszedelem alkalmával mutatkozik.

A rendőri működés ellenkezőleg örökké idegen, külső erőként hat az egyesekre, az automaticus összeműködés hiányát időleg átmenetileg pótolja, az egyesnek akarata ellenére parancsol vagy tilt.

3. a természet, az elemek rendje. A természeti világ rendje a természeti erőknek, az elemeknek bizonyos ismétlődő egymás-

utánján, azoknak szokásos mértékén, kapcsolatán s egymásra gyakorolt hatásán alapszik.

Az éjjel és a nappal, a szelek, a vizek, a villamosság, a tűz jelenségei, a hegyek és a völgyek helyzete, élet és halál, az állatok száma, természete a természeti rendnek a tényezői s állam úgy-mint társadalom e természeti jelenségek kapcsolatát és egymásutánját kell, hogy kiinduló pontul vegyék, midőn saját életüket berendezik.

A természet rendjének megbomlása (tűzvész, árvíz, hegyomlás, pestis) megbontja az állam és társadalom rendjét is.

4. *A rendőrség.* Úgy az állam, mint a társadalom rendjének fennállása attól függ, ha tényezőik a nekik szánt működést kifejthetik s a javak megoszlása, használata háborítatlanul folyik a jog szabályai s az államcziélnak alattomban értődő követelményei szerint.

A rendőrség feladata ez alaptényezők mellett, az állam és társadalom rendjének előfeltételeit létesíteni, biztosítani.

Az állami rend előfeltétele, hogy a király, a parlament, a hatóságok működhessenek.

Nehezebb a társadalom rendjének előfeltételeit ily egyszerűen megjelölni, a mennyiben a társadalom millió egyén működéséből áll, a kik működése, szórakozása nem látszik a társadalmi rendnek oly lényeges alkotó eleme lenni, mint a minő az állami rendben, az állami szerveké; továbbá, mert éppen a társadalmi rend alkotó elemei, az egyesek többnyire a rend megbontói.

A rendőrség első sorban az által állítja elő a társadalmi rend feltételeit, ha 1) az egyeseknek a jog által engedett szabad működését és javait állandó örkődéssel védelmezi másoknak támadása ellen; 2) ha az ily támadásokat tényleg megakadályozza; 3) a megzavart rendet helyreállítja a támadásnak tényleges megszűntetése és a jogrend helyreállításában való segédkezés által.

Másodszor az által állítja elő a társadalmi rend feltételeit, ha az egyeseknek szabad működését, midőn abban egyenes jogsérelem nincs is, megakadályozza, mivel szabad működésök mások sértésére, szabadságuk korlátozására vezethet, azoknak alkalmatlanságot, hátrányt, megbotránkozást, félelmet okozhat, őket szabad működésökben, javaik élvezetében zavarhatja.

Akár a büntetteknek, akár az alkalmatlan, hátrányos vagy éppen veszélyes tetteknek eltiltása, meggáltása vagy bizonyos positiv berendezés létesítése ily veszélyes tettek ellenében csak föltétele

a társadalmi rendnek, mely a tevékenységek szabad kifejtésében s a javak használatában áll.

A rendőri megakadályozás avagy a rendőri kényszerítés valaminek létesítésére azonban csak tényleges, időleges megnyugtatót ad. A büntetést, a kihágás meggátolását követnie kell a büntetésnek, ezekhez, valamint a rendőri pozitív létesítményekhez (víztartó a padláson, dörzsfék) a társadalmi rend valamely más intézményének is kell járulnia, mely a társadalmi együttműködést magát lehetségíti. Az elbocsátott büntetettek segélyzése, munkanélküliekről való gondoskodás, az utcák szélesítése, a meredek utak helyett alkalmasbak készítése a példái a közrend és a rendőrség viszonyának. A bűncselekmények meggátolása, a társadalmi rendet nem tartja fenn, a büntetésnek is hozzá kell járulni.

A rendőrség ugyancsak ily feltételt teremtő működést fejt ki akkor is, ha bevégzett büntettek kinyomozásában közreműködik. Mind e ténykedései csak feltétele annak, hogy a társadalmi rendnek formai fenntartója, a jog és a bíróság működését végezhesse.

Harmadszor az elemi, a természeti erők rendkívüli kitéréseinek megfékezésében rejlenek a társadalmi rend előfeltételei. Az ilyen természeti erők megfékezése, eltávolítása nyilván nem a társadalmi vagy állami rend, hanem annak előfeltétele.

5. Ha a közrend az emberi szükségleteknek állami szervek és magánosok összeműködése általi kielégítése az általános és közös jó tekintetei szerint, a jog és természeti erők korlátai között, úgy a rendőri működés a közhatalomnak az a ténykedése a mely ez összeműködésnek, valamint a szükségletek kielégítésének előfeltételeit, állandó ügyeléssel és széleskörű diskreczionarius hatalommal, physikai erőnek is rögtöni alkalmazhatásával létrehozza és fenntartja.

A közrend egyik része az embereknek a jogrend által meghatározott, a másik része a jogrend által nem érintett összeműködése, illetőleg a javaknak elosztása.

Adva lévén a büntető jog, a rendőrség szerepe e jog érvényének és kiszolgáltatásának előfeltételeiről való gondoskodásban, a büntetettek megakadályozásában és a büntetettek kézrekerítésében fog állani.

Hasonlóképen ha a köz- és közigazgatási jog az emberi működés célját, tartalmát positive megszabja, az ily működésnek megvannak természetszerű, logikai előfeltételei.

Ha a gyógyítás külön orvosi karnak kiváltsága, ebből követ-

kezik a kuruzslók megakadályozása. A hatósági húsvizsgálat előfeltétele a marháknak vagy a közvágóhídoni levágása, vagy pedig a magánhelyen történő vágásnak előzetes bejelentése.

Ellenben a közrend azon részének előfeltételei, a mely rész az emberek működését, vagy összeműködését szabadra eresztí, azt tetszésöktől teszi függővé, sokkal nehezebben határozhatók meg.

Mikor tartozik az egyes jogilag szabad működését másokéhoz alkalmaztatni?

A legegyszerűbb eset a vásárok, a népünnepek, körmenetek, csoportosulások alkalmával az egyes magatartásának kérdése. Az egyesnek alá kell rendelnie a maga szabad mozoghatását a hatóság belátásának, hogy mások hasonló szabadsága lehetséges legyen. Lövöldözni, robbantani szabad, de az mások szabad működését vagy összeműködését, azaz a társadalmi rendet tenné lehetetlenné, úgy kell tehát végeztetniök, hogy e rend fennállhasson. E módot a hatóság belátása fogja megszabni.

Az állam elvontan meghatározhatja bizonyos szokásos szabad működéseknek mások vagy akár az állam működésére való feltélszerű természetét.

Marad azonban a polgárok szabad tetszésére bizott viszonyokban igen sok oly helyzet, mely mások működési szabadságát a legerősebben gátolhatja, a nélkül, hogy általában meghatározni lehetne. A terrorizmus, melyet munkások egymásra vagy a munkaadókra gyakorolhatnak, az osztályok, felekezetek, politikai vagy szocziális célú gyülekezetek izgatottsága a társadalmi rend békés folyását megakaszthatják. Vajjon ennek ily előfeltételéről gondoskodhatik-e a közhatalom? Meggátolhatja-e a jogrendbe nem ütköző, de másokat megfélemlítő ily szabad nézet-, érzület-nyilvánításokat. Ezek a rendőri működésnek legkényesebb kérdései, melyekre az érdemleges feleletet csak a rendőri működés egész természetének és az állami életben elfoglalt szerepének meghatározása után adhatni.

6. A rendőri működés természetének megállapításához az első követelmény, hogy a szükséglet, a mely kielégítendő és a kielégítés módja, alanya egymástól elkülönítve gondoltassék.

A szükséglet a közrendet az emberi szabadságtól és természeti erőktől függő előfeltételekkel ellátni.

A rendőri működés a szükséglet szempontjából, a melyet kielégít, abban különbözik tehát először is más állami működésektől,

hogy a míg ezek magát az állam célját, illetőleg ennek egyes részeit: a nemzeti függetlenséget, a jogot, a közvagyonosodást, műveltséget, erkölcsöt ápolják, addig a rendőrség csak mindezeknek előfeltételét, azt az időleges biztonságot, a mely a tulajdonképeni célok érdekében való működésnek positiv kifejtetésében és háborítlanságában áll.

Másodszor abban különbözik a rendőrség által kielégített szükséglet más állami szükséglettől, hogy folytonos gondozást, örködést, az emberi életnek perczről-perczre való megfigyelését, s legegényibb alakulataiba való rögtönös, karhatalmi beavatkozást kíván az illető hatóságnak alanyi belátása, diskreczionarius hatalma szerint.

Az alany, mely a szükséglet kielégítéséről gondoskodik vagy a törvényhozás, vagy a végrehajtó hatalom.

A rendőri működést végezheti a törvényhozó szerv, midőn a közrendnek ez előfeltételeit szabályokkal meghatározza. De végezheti esetről esetre tett intézkedésekkel is. Erre a rendes példa, midőn a törvényhozó test elnöke esetről esetre intézkedik a törvényhozó szerv működésének az emberi szabad akarattól, avagy az elemektől függő előfeltételeiről.

A rendőri működés azonban diskreczionarius, örködő természeténél fogva, továbbá mivel az állami, társadalmi életnek s a természeti világnak óráról órára változó körülményeihez kell alkalmazkodnia, inkább a kormány és közigazgatás működési körébe esik, mint a törvényhozáséba.

47. §. A. rendőrség fajai.

A rendőrség részint a jog, részint a közrendhez szükséges egyéb, nem jogi erők érvényesülésének feltételeit nyújtja, a mennyiben e feltételek emberi szabad működéstől avagy elemi természeti erőktől függenek.

A közrendnek jogi összetartó, rendező ereje gyakorlatilag legfőképen a jogszolgáltató bíróságok útján nyilatkozik.

Ellenben a közrendnek physikai, értelmi, gazdasági, erkölcsi, érzelmi, hitbeli erői nincsenek olyan határozott szervbe egyesítve a minő a jogra nézve a bíróság, hanem ez erők a legkülönbözőbb forrásokból fakadnak. Két főcsoportra oszthatók e források, az egyik csoportba tartoznak a közigazgatásban összpontosított, a

másik csoportba tartoznak az egyes magánosokban és ezek kapcsolataiban (rendek, osztályok, társulatok, egyletek) működő erők.

A rendőrség tehát a szerint lesz különböző, a mint a bíróságok, rvagy a közigazgatás és a magánosok működésének előfeltételeiről gondoskodik.

A jog uralma, melyet végső esetben a bíróság működése tart fenn, adja az egyesnek, valamint az államhatalomnak azt az érzést, a melyet biztonságnak nevezünk. Ezért nevezetik a jognak, a bírói működésnek előfeltételeit megteremtő rendőrség *biztonsági rendőrségnek*.

A közigazgatás vagy az egyes magánosok működése ellenben a legkülönbözőbb emberi szükségletek kielégítésére vonatkozik.

A rendőrségnek tehát, a mennyiben nem a jogvédelem körül nyilatkozik, nem lehet a tevékenységét oly egyetemes jelzővel kifejezni, a minő a biztonsági, a jogvédő rendőrségre nézve. Hanem *a rendőrségnek nem biztonsági részét közigazgatásinak nevezik*, a mennyiben a közigazgatás működésének feltételeit nyújtja, a mennyiben pedig a magánosok működésének feltételeiről gondoskodik, azért nevezzük közigazgatásinak, mert e feltételek nem jogiak.

A rendőri működésnek ez a két ágra válása, nevezetesen az egyik ágnek a bírói, a másiknak a közigazgatási működéshez kapcsolódása azért nem szokik szembe, mert a rendőrség szervezeten sem a bírósági szervezettől, sem a rendészetin kívül létező többi közigazgatási feladatok szervezetétől elválasztva nincs.

Így az ügyészség, a vizsgálóbíróságok, melyek működése rendőri is, a bírói szervezethez vannak kapcsolva.

Másrészt a bírói rendészetnek túlnyomó teendője: a nyomozás, a tettes szökésének, a bűnjelek megsemmisítésének megakadályozása, a közigazgatási szervezet közegeire tartozik.

Viszont a közigazgatás egyes ágainak szervei ép úgy végeznek egyenes közigazgatási működést, mint kiegészítő rendőrit.

Így szétválasztva a rendőri működést a különböző szervektől, melyek végzik, állapíthatjuk csak meg, miben különbözik az az állammal jogi, bírói működésétől, s mennyiben egyezik közigazgatási működésével, végül miben különbözik ez a hatalom a közigazgatásnak nem rendőri működésétől.

a) *Biztonsági rendőrség.* A bírói működéstől abban különbözik a biztonsági rendőrség, hogy 1) a jognak nemcsak eszményi uralmát biztosítja, mint a bíróság, a mely a jogellenes ténytetőt megtorolja,

hanem a jogvéde állapotokat tényleg külső hatalommal is fentartja, azok jogellenes megzavarását, folytonos éber őrködés által megakadályozva, a büntetres való előkészületeket, a bűnkísérleteket eredménytelenné téve; 2) hogy a jog eszményi uralmának fentartását lehetségessé teszi, 3) hogy e két feladatának betölthetése végett nemcsak tények, hanem valószínűségek alapján is megszoríthatja a személyes szabadságot.

Nyilvánvaló ezekből, hogy a biztonsági rendőri működés alapkülönbsége a bírótól nem abban áll, hogy ez utólagos, a rendőri pedig megelőző, mert ez csakis a büntettek megakadályozására nézve igaz, ellenben annak lehetővé tételében, hogy a megtörtént büntettek szerzői felfödztessenek, megbüntettessenek, a rendőri működés ép oly utólagos, felfödöz (detektív), repressiv természetű, mint a bírósági.

A biztonsági rendőri működés a bírói működés kiegészítése.

b) *A közigazgatási rendőrség* működését magától a közigazgatástól pedig az különbözteti meg, hogy a míg a közigazgatás valami állapotot (folyópartot, medret, erdőt), vagy intézményt (várat, utat, vasutat, iskolát) vagy műveletet (katona-, adószedést, mozgósítást) létesít vagy folyamatot (közlekedést, vasúti szállítást, állatállomány-szaporodást és javítást) tervez, addig a közigazgatási rendőrség mindezen állapotok, intézmények, műveletek, folyamatok előfeltételeit nyújtja, névszerint őrködése, és az emberi szabadságnak, világos kötelességek vagy valószínűség alapján, esetleg karhatalmi megszorítása által is.

De miben egyezik minden rendőri működés a közigazgatással? S mi választja el mindkettőt a bírótól?

A rendőri működés is mint a közigazgatási alkotó, kezdeményező; míg a bírói csak ellenőrző, rendező és nem kezdeményező. A rendőrség valami újat létesít, míg a bíró csak a más által létesítettet szentesíti vagy a jogszabályhoz képest rendbehozza.

A rendőrség és közigazgatás megegyeznek tehát abban, hogy mindegyik alkotó működést végez, a különbség közöttük az, hogy a közigazgatás alkotása elsődleges, derekas, az elérni kívántcélra egyenesen irányuló a rendőrségé másodlagos, közvetett, kiegészítő, mellékes.

Ily előfeltételt teremtő, ily óvó működést a közigazgatási rendőrség azonban nemcsak a közigazgatás működése, alkotásai tekintetében fejt ki, hanem az egyesek működései, alkotásai, bizonyos természetes állapotok és folyamatok körül is.

Mezei, erdei gazdálkodás, állattenyésztés, iparúzés, egyéb társadalmi működések, tűznek, víznek, bányáknak, épületeknek, a hal- és vadtenyésztésnek, csendnek és Hiedelemnek állapotai társadalmi és természeti állapotok. Az állam ezeket rendező, jogi és direkt, alkotó közigazgatási működésével csak egyrészben érinti, (az oktatás, kísérleti állomások, múzeumok állítása, vetőmag, apaállatokról való gondoskodás, kiállítások rendezése által) másrészben pedig egészen magukra hagyja.

De nem hagyja magukra e működések folytathatása, ez állapotoknak az emberi szükségletekkel összhangzó volta tekintetében.

Az állam e működéseknek, ez állapotoknak az emberi szükségletekre kedvező feltételeiről gondoskodik. Ebbeli működése részben jogi is, midőn a mezei, az erdei gazdálkodás, az állattenyésztés, az állatforgalom bizonyos módjait jogszabályokkal körülírja.

Működésének súlypontja azonban nem jogi és bírói ténykedésébe, hanem a rendőribe esik. Mert mindezekben a tereken attól függ az emberi fáradozások sikere, az állapotoknak az emberi szükségletekre kedvező volta, ha van az emberi életnek olyan tényezője, mely nemcsak a jognak elvont szabályaival, hanem az emberi előrelátásnak, gondosságnak, leleményességnek s tényleges hatalomnak fegyvereivel állandóan örködik s kezdeményezőleg gondoskodik az emberi működéseknek, a társadalmi és természeti állapotoknak, röviden a társadalmi és természeti rendnek legkonkrétebb, rögtön felmerülő előfeltételeiről.

A közigazgatási rendőrség működésének egy nagy része tehát nem a közigazgatási működésnek és alkotásoknak, hanem magának a társadalmi rendnek, mint az egyesek szabad működésén alapuló kapcsolatnak s a természeti rendnek előfeltételeire vonatkozik.

Jellemző a közigazgatási rendőrségre, hogy feladatainak megoldására diskreczionarius kényszerhatalma is van az egyéni szabadsággal szemben, különösen pedig, hogy állandó örökösre, kezdeményezésre, önálló új állapotok létesítésére hivatott s a társadalmi öszmüködéshben más társadalmi elemekhez hasonló működést fejthet ki. A jellemző itt nyilván az, hogy a rendőrség új állapotokat létesíthet a magánosok helyett, hogy velők egészen egyenlő tevékenységet folytat, tüzet olt, roskadozó épületet megtámaszt, beteget fölszed, temet, talált gyermeket táplál stb., szóval a magánosok működését kiegészíti, kipótolja, hogy a társadalmi rendnek szokásos folyása fennmaradjon, vagyis a társadalmi rend föltételeit állítja helyre.

A közigazgatási rendőrségnek az a része, a mely az elemi erők elleni küzdelemből áll, mint a tűz, a víz, a robbanások, beomlások, vadállatok elleni védekezés, hasonló érzést van hivatva biztosítani, csak hogy a természet irányában, mint a minőt a biztonsági rendészet a jogellenes törekvések irányában s így sorozzák a biztonsági rendészet körébe az elemi bajok elleni védelmet.

48. §. A rendőri működés határai.

A rendőri működés természetének konkrét meghatározása – az eddigieken kívül – csak úgy lehetséges, ha a közrendet valami látható jellel el bírjuk határolni; mert a rendőri működésnek nyilván határt szab a közrend.

A rendőri működés az állam és a társadalom rendjének előfeltételeiről való gondoskodásban állván a rendőri működésnek határa, a melyet nem szabad átlépnie, magában az állam és társadalom állandó rendjében rejlik. Mivel pedig e rendet, láthatólag és tárgyilagosan a jog határozza meg, a nélkül, hogy mint kifejtettük a jogrenddel egy lenne, a rendőri működésnek határát először is a jogrend képezi, a melyet a rendőrség át nem léphet s a mely által vont körön belül fejtheti csak ki tevékenységét.

A köz- és magánélet jogi rendezése azonban, minthogy a rendőri működés is közéleti működés, magában foglalja a rendőri működés jogi rendezését is. Úgy látszik ennél fogva, mintha a rendőri működés határát nem lehetne a jogrendben keresni, miután a rendőrség működése is a jogrendnek kiegészítő része s így a jog önmagának nem lehet határa. Úgy látszik a rendőri működésnek a jog csak úgy képezhetné határát, ha a rendőrség nem állana a tárgyilagos jog alatt.

Csakugyan a rendőri működés másként is van a jognak alávetve, mint a többi köz- és magánéleti jelenségek, van különös rendőri jog. A nem rendőri viszonyokat a jog egész tartalmokra nézve objektív szabályok alá helyezi, a rendőri tevékenységnek ellenben csak külső határait írja körül, a melyeken belül a rendőrségnek szabad méltatása van.

Minden nemzet kétfelé osztja erőit, azok fő részét céljainak egyenesen megvalósítására fordítja, a másik kisebb részét egyenesen nem céljai megvalósítására, hanem maguknak a működő erőknél fenntartására, megóvására alkalmazza.

A szoros jogrend körébe mind az tartozik, a mi az állami és a társadalmi rend állandó alkotó elemeit, ezeknek direkt emberi célok létesítésére vonatkozó működését, pozitív javait illeti, a rendőrség lazább jogrendjének körébe pedig az, a mi az állami és társadalmi rendre csak esetleg és a körülmények szerint különböző, változó előfeltétel jellegével bír.

A rendőrség működésének határát ennél fogva a szoros, általános jogrend alkotja. A jogrendben a rendőrség jogrendje pedig egy különös, a közrend előfeltételeinek meghatározására vonatkozó, alárendelt jogvidék.

De azért is szükségképen a jogrend a rendőri működésnek a határa, mert a jogrendben a megállapodott, mondhatni tárgyilagossá vált ész, a rendőrség részleges jogrendjében pedig az esetről-esetre változó, alanyi belátás, a diskreczionárius méltatás uralkodik.

Ebből folyólag a rendőrség, még ha a kormány kezeli is, nem lehet jogalkotó vagy jogváltoztató hatalom, s hatáskörét esz-! közeit a jogalkotó hatalomtól nyeri.

Bármennyire a törvényhozás körébe vonassék is azonban a rendőri működés szabályozása, a törvényhozó hatalom mégis csonka fog mindig maradni a rendőri működés tartalmára nézve.

Nevezetesen szabályozása a legtöbbször csak annak körülírására terjedhet ki, mi tartozik a rendőri működés körébe, minő eszközöket használhat általában, minő, mekkora egyenes kényszer vagy büntetéseket alkalmazhat esetleg, de a törvény nem írhatja körül a tényállást, a mely a kényszer vagy a büntetés alkalmazásának szükségképi előzménye.

A tényállás meghatározása, a mely a közrend feltételének tekintetik, akár általános szabály útján, akár egyes esetre vonatkozó intézkedéssel, az esetek igen nagy részében a kormányt, illetőleg az egyes rendőri hatóságot fogja illetni. A kihágásokról szóló büntető-törvényünk telve van oly büntetésekkel, a melyeknek előzménye, *A* kihágás tényálladéka a kormány vagy a törvényhatóságok szabályrendeletén alapszik. De nemcsak rendelet, hanem egyes hatósági intézkedés is megállapíthatja a kihágást, p. o. csoportosulás (42., 78. §.) roskadozó épület (117. §.) esetében.

A rendőrség ekként önálló hatalommá válik, a mely a közrendnek a jog által nem szabályozott tényezőit, erőit irányítja, a közrendnek a jogrenden túl fekvő terére lép.

A rendőri működésnek ez a természete kívánja, 1) hogy

törvényhozó, szabályozó hatalma a legszűkebb körre szoríttassék, különösen pedig, hogy hatáskört szabályozó hatalma ne legyen.

Ebből folyik 2) hogy a közrendnek csak kiegészítője lehet, 3) hogy a rendőri működést meg kell előznie vagy követnie az elsődleges állami vagy társadalmi működésnek, 4) hogy rendőri működéssel, járulékos, e löfeltételszerű természeténél fogva, egy-magában semmiféle állami vagy társadalmi szükségletet teljesen kielégíteni nem lehet.

A hol a rendőri működésnek ezek a halárai meg nem tartatnak, ott először is az egész jogrend s így a közrend, a mennyiben a jogrenden alapszik, bizonytalanná válik. Másodszor járulékos természete magyarázza sikertelenségét, ha pusztán rendőri működés által törekszenek a közrend bajait orvosolni.

A rendőri működés határainak e kijelölése, kiegészítő, járulékos természetének megállapítása azonban nem jelenti a rendőrség kicsinylését.

A rendőri működés a közrend előfeltételeinek előállításában állván, nyilván ép oly szükséges, mint a közrend maga. Igaz, ereje csak kiegészítő, óvó, időleg védő, csillapító, nem orvosló. A hol azonban a közrend tényezői gyors ténykedésre képtelenek, a hol a közrend időleg a maga erejéből fennállani nem tud, a hol bajait rögtön orvosolni nem lehet, ott a rendőri működésnek a bece nem kisebb, mint az állami és társadalmi tényezők pozitív, alkotó munkájának.

49. §. A rendőri működés különleges eszközei.

A rendőri működés természetét végül leginkább az eszközök világitják meg, a melyekkel feladatát betölti.

Mert ha céljának helyes kijelelése által a többi emberi erő-kifejtésektől el is tudjuk különíteni, teljes jelentőségét, konkrét, gyakorlati fontosságát csak eszközei magyarázzák meg.

Így a rendőrség célját a közrend feltételeinek megteremtésébe, nem pedig, mint az elméletek egy része a veszélyek leküzdésébe helyezve, azt hisszük kikerüljük azt az ellenmondást, a melybe a veszélyelmélet jut.

A közigazgatástan német nagymestere, Stein Lőrincz s a nyomán indult német elmélet sem kerülhették ki a következtelenségeket. (Lásd a veszélyelméletre nézve: Schönberg, Handb. d. Polit.

Oekonomie III. Bd. Seydel. Die Sicherheitspolizei. – Gerland, Über den Begriff d. Polizei. Archivf. öffentl. Recht. V. kötet. – Szerzőtől: A rendőrség e természete és állása szabad államban. 29. 1.) A legtöbb elmélet, a közfelfogás is a rendőrinek a jellegét a rendezavarás elhárításába, meggátlásába helyezi. A ki a német irodalomban legbehatóbban foglalkozott legutóbb a rendőri működés természetével, Mayer Ottó, abba helyezi a célját, hogy a közület jó rendjének megzavarását elhárítsa (Deutsch. Verw. recht. I. kötet 249. lap.).

Ámde a rendezavarás elleni küzdelem nem meríti ki a rendőri működést. Különben is a rendőrség célját eszközeinek megállapítása nélkül eldönteni nem lehet. így p. o. telekkönyv, keresk. cégjegyzék, elítéltek lajstroma, anyakönyv, községi bejelentési intézet részben rendőri természetű intézmények, mert a közrend előfeltételeit adják, ép így rendőri természetű a felhívási per, a biztosítási végrehajtás ítélet előtt, az építési szabály, mely a tűz kiütésének meggátlására czéloz.

Mégis e felsorolt rendőri természetű intézményekben, rendszabályokban hiányzik az, a mi a rendőri működésnek legsajátosabb eleme. Hiányzik az, a mi a rendőri tevékenységet a jogalkotó hatalom alól kivonja s a belátására bízott körben mintegy jog, törvény fölött állóvá teszi.

A rendőri működésnek ez eleme: 1) az emberi élet, az állami úgy mint a társadalmi élet folyásának, e folyamat minden mozzanatának szakadatlan szemmel tartása, kivéve a mi az egyén, a család, a ház, a levél megközelíthetetlen szentélyében történik; 2) az alanyi belátás, a diskreczionarius hatalom minden rendőri közegnél vagy legalább is minden rendőri hatóságnál.

Az állandó örökös és diskreczionarius hatalom teszik a rendőri működésnek legsajátosabb eszközeit. Kiegészíti e két eszközt a kény szerhatalom.

Egészen téves azonban a rendőri működés jellemző elemét, kényszerhatalommal való intézés jogába és az egyéni szabadság korlátozhatóságába helyezni. A karhatalom ugyanis minden hatósággal felruházott közigazgatási szervet megillet.

Az egyéni szabadság megszorítása szintén nem jellemző a rendőri működésre. A közigazgatás, nagy részében, az egyéni szabadság megszorításával képzelhető csak. Ki fogja azonban az ügyvédi, az orvosi hivatásnak, az ipar egyes ágainak csak bizonyos személyek általi gyakorolhatását, kötelező mértéknek, törvényes

pénznek létesítését és használhatását, iparosoknak, kereskedőknek kötelezőleg megszabott tartozását bizonyos testületekbe rendőri természetűnek minősíteni.

A rendőrségnek az az elmélete, a mely annak jellemző vonását az egyéni szabadságnak kényszerhatalommal való megszorításába helyezi. (Meyer Georg. Lehrb. d. Verwalt. rechts I. Bd. 2. Aufl. 72. 1.) abból a föltevésből indul ki, hogy rendőri jellegű ténykedést csak a közigazgatás végez; másodsor, hogy az egyéni szabadságnak csak praeter legem megszorításairól lehet szó a rendőri működésben.

Az első föltevésel azonban szemben áll a tény, hogy rendőri tartalmú szabályokat a törvényhozó hatalom is állíthat. S így minden törvény rendőri, – avagy egy positiv jogrend alapjára helyezkedve, – minden új törvény, mely az eddig, egyéni szabadsága bizonyos részében nem korlátolt polgárt valamitől eltiltja vagy valamire kötelezi: rendőri törvény lenne.

A második föltevés ugyan igaz, hogy az egyéni szabadságnak közigazgatási megszorítása csak praeter legem történhetik, de azért annak nem minden megszorítása lesz rendőri természetű, mely nem a törvényhozótól, hanem a kormánytól, a közigazgatástól származik.

A mennyiben t. i. közigazgatás alatt a szabályalkotást is értik, nyilvánvaló, hogy a törvényhozás felhatalmazása alapján, avagy a kormánynak saját jogán kiadott törvénytől rendeletekkel, az önkormányzati testek szabályrendeleteivel az egyéni szabadságot nemcsak rendőri, hanem más célból is meg lehet szorítani.

Az építési szabályrendeleteknek szépészeti megszorításai, a járdák fenntartására vonatkozó kötelességek, a vásárrendtartásnak sok határozománya stb., az egyéni szabadság korlátozásai a nélkül, hogy rendőri természetűek lennének.

A közhatalomnak az egyéni szabadságot kényszerhatalommal a törvényeken, szabályokon felül megszorító oly tényei lesznek teljesen rendőri jellegűek, a melyek azonkívül, hogy a közrendnek előfeltételül szolgálnak, egyszersmind egyes, konkrét esetekre vonatkoznak és erősen diskreczionarius jellegűek.

Tiszta rendőri természetű számos intézkedés, melyet a büntető perrendtartás a bűncselekmények nyomozása és vizsgálata érdekében a hatóságoknak enged.

Nem az egyéni szabadságnak kényszerhatalommal való korlátozása tehát, hanem ha az egyszersmind diskreczionarius módon és esetről-esetre történhetik, adja meg valami ténynek rendőri természetét.

A rendőri jelleg meghatározásához az iránt szükséges tehát tisztába jönni, miben áll a diskreczionarius hatalom?

A jog az államnak értelmi megfontoláson, hasznossági, erkölcsi érzeten nyugvó állandó akarata.

A diskreczionarius hatalom ellenben az államnak nem szoros értelmi megfontoláson, világos hasznosságon, kétségtelen erkölcsi követelményen, különösen pedig nem kétségtelen tényeken nyugvó, hanem felmerült különös helyzet kényszere folytán a homályos közérdekből, államczélből következtetett, valószínűségekre alapított hozzávetőleges, esetről-esetre különböző, és rögtönzött akarata.

Az állam ilyen rögtönzött, hozzávetőleges akarat nélkül el nem lehet.

Leginkább kiszámíthatlanok a mindennapi életnek ezerszeres változatai, az emberi gonosz szándék, könnyelműség által, a szabadon hagyott ember ötletei, a természeti erők váratlan kitörései által keletkező helyzetek, a melyekkel szemben az államnak rögtön állást keli foglalnia és pedig azon a helyen, abban az időben s azon különleges körülmények szerint, a melyek között e helyzetek előállottak.

A törvényhozó hatalom képtelen területének minden vidékére, minden községére nézve az ott számtalan egyéni változatban mutatkozó ily helyzetekkel megküzdeni.

Ebből a lehetetlenségből származik a közigazgatásnak rendőri hatalma is, úgy a rendeletalkotó, mint az intéző rendőri hatalom. A törvényhozó hatalom részint rendőri büntető törvénykönyveiben, részint külön törvényekben arra szorítkozik, hogy az országban meglehetősen egyforma rendőri érdekű ténykörülményeket, helyzeteket kiemelje s azokban a gyakorolható kényszerhatalom eszközeit meghatározza, a rendőri beavatkozás előzményének, a kihágás tényálladékanak meghatározását azonban az országos vagy a helyi kormányzatra bizza.

A törvény állandóságával, általánosságával ellenkezik, hogy kivételes, egyéni, változó ténykörülményeket a maga szabályozása körébe vonjon.

Ha a nemzet közrendjének ez előfeltételeit biztosítani kívánja, folyton jelenlevő akarattal kell bírnia, a mely a legsajátságosabb, különös ténykörülményeket, váratlan eseményeket, hiányzó rendes erkölcsi erőket p. o. nemzeti érzület (kih. btk. 36. §.), jogérzet, szeméremérzet tekintetében pótolni tud, szóval diskreczionarius köz-hatalommal rendelkezik.

A rendőrség legsajátabb eszközei ezek szerint az állandó őrökösben és az egyéni szabadságnak diskreczionarius hatalommal való korlátozásában állanak,

A közigazgatástan keletkezésének fennebb, a 38. §-ban vázolt viszontagsági magyarázzák a közigazgatásnak rendőri feladata tekintetében máig fennálló bizonytalanságot, az elvi megegyezés hiányát a tudományban arra nézve, mi az, a mi a közhatalom működését rendőrivé teszi.

Hasztalan írta Zimmermann Guszt. a német közrendészettan ellen élelméjü nagy munkáját (Die deutsche Polizei im XIX. Jahrh. 1847-1849. 3 Bde.), mely alapjában véve a helyes utat jelöli meg – mint ezt nálunk Petrovics L. félbenmaradt munkájában (Közrendészeti Tud. I. füz. 1884. 8. 1.) jól kiemeli – és a mely Mohinak kicsinylő és nyilván neheztelő Ítéletét hosszadalmassága daczára nem érdemli. Mert ha ma már nem mondhatni is, mint a jeles német közigazda Rau egyfélszázad előtt állította (Tüb. Zeitschr. f. d. g. St. 1853. folyam), hogy a rendészetnek csak a német irodalomban 100-nál több különböző meghatározását találhatni, hisz Rau értekezése óta tisztultak és közelebb jöttek a felfogások. De ma is igaz Rau mondásának az a része, hogy „a rendészet a gordiusi csomó, a homályos hely az államtudományi munkákban s nem egy szerzöt . . . ha ehhez a tárgyhoz ér, fogja el a bizonytalanság és értetlenség nyugtalanító érzete”.

Irodalmunkban Kautznál (Politika 3. kiad. 425-425. 1.) már látjuk e homály oszladozását, de teljes világosságot nem találunk.

A mint a 38. §-ban jeleztük, Stein Lőrincz a legtöbbet tette az irányban, hogy a közigazgatás működésében annak rendőri és nem rendőri ténykedése megkülönböztessék. De csodálatos ! ez elkülönítés daczára munkája minden újabb kiadásában változtatta nézeteit a rendőri működés mibenlétére nézve s legutolsó nyilatkozása a rendőrségről Stengel „Wörterbuch des deutsch. Verwaltungswerts” 1890. újból ez ingadozást tükrözi vissza.

A német tudomány mindazáltal a véleményeltérések, töprengések, határozatlanságok mellett is, melyek benne találhatók, egységesebb és magyarázóbb eredményt mutat, mint a francia.

A múlt száz kissé régibb francia íróit, mint Vivien-t (Études admin. II. 163-232.], továbbá Fournier-t (Block, Diction, de la politique. II. köt. 565-576.1.), kik a rendőrigazgatással különösen foglalkoztak, nem is említve, elég a legújabb irodalomra utalni a tekintetben, hogy a rendőri működés természete a francziáknál mennyire homályban van.

Így Hauriou szerint (Precis du droit administr. 559. 1.) a közhatalom jogai kétfélék, 1) rendőriek és 2) vagyonzogiaiak. A rendőri jogok a közigazgatásnak a személyek és dolgok fölött adnak hatalmat, de nincs pénzbeli értékük, így a katonai szolgálatra való kényszerítés hatalma tisztán rendőri természetű.

Ily felfogás után nem lep meg, ha a béke és háború, a törvényhozás és jogszolgáltatás, a hitelesítés jogát, sőt az államnak a megyék és községek fölötti felsőbbbségi jogait is rendőri természetűnek látjuk (u. o. 567. és 588. 1.) minősítve. A döntő Hauriou-ra a rendőri jelleg megállapításánál az a külső szempont, hogy az állam kényszerhatalmat gyakorolhat személy vagy dolog fölött

pénzbeli érdek nélkül; ellenben minden más szempont figyelmen kívül hagyatik; törvényhozási és végrehajtási rendőri ténykedésnek, a tárgyilagos szabálylyal meghatározott s a hatósági belátásra bízott kényszerhatalomnak különbsége, a háborúnak más állam ellen irányuló természete mellőzvék. Így azután nem csoda, ha a különben érdemes szerző a közigazgatási rendőrséget (u. o. 590.1.) ekként határozza meg: célja a rend fenntartása közhatalmi tények által, melyek a polgárokat engedelmességre kényszerítik.

Ámde Hauriou sem mellőzheti (id. m. 663-672. 1.) azokat a rendőri rendszabályokat, melyek a közvagyon (domaine public) u. m. a tengerpart, a hajózható folyók, közutak, stb. használatát hivatvák biztosítani, melyek által a közhatalom kényszerít gyakorolhat az egyesekkel szemben, a melyeknek azonban egyúttal pénzbeli értéke van.

Így még a saját gondolatmenetében sem bírja a rendőrinek azt a képzetét fenntartani, hogy az a közhatalomnak a személyek irányában olyan kényszerjoga, a melynek pénzbeli értéke nincs. Gondolatmenetének e hiányát nem javítja az a megkülönböztetés, hogy a közigazgatási rendőrség a közrendet magában, magáért, egyenesen célozza, ellenben a közvagyon rendszete egyenesen a közvagyon (utak, folyók, tengerpart) fenntartására irányul, és ha a rend fenntartásához is hozzájárul, ezt csak mellékesen, közvetve teszi (id. m. 590. 1.).

A rendnek homályos, határozatlan fogalma, magának a rendnek előfeltételeitől való megkülönböztetés nélkül, nyilván nem lehet alkalmas arra, hogy a rendőri működésnek azt a meghatározását érthetőbbé tegye, mely e működés jellemző tulajdonságát a pénzbeli érdek nélkül kényszerítő hatalomba helyezte s abba p. o. a katonai szolgálatra való kényszerítést is belefoglalta.

De az az író is a francziáknál, Block, a kit 40 év óta folyton új kiadásokban megjelenő Dictionnaire-jével az uralkodó felfogás legjobb kifejezőjének tekinthetni, s a ki egyszersmind a külföldi közigazgatási rendszerek alapos ismerőjének mutatkozik az egyes cikkekhez: Administration comparée cím alatt kapcsolt fejtegetéseiben, mit nyújt a nagy értekezésben, melyet a rendőrségről Dictionnaire-jében írt? (Block, Dictionnaire de l'administr, fr. 1796-1818. 1.)

„A rendőrség a közhatalomnak az a része, mely arra hivatott, hogy a személyek és dolgok őtalmazza mindazon támadások és bajok ellen, melyeket emberi okosság meggátolhat, vagy legalább enyhíthet. Fenntartani a közrendet, őtalmazni a tulajdont és az egyéni szabadságot, ügyelni a közérkölcsiségre, biztosítani a közegészséget, ezek a rendőrség gondjaira bízott főtárgyak”.

És Block szemlét tartva a német irodalomnak a rendőrségre vonatkozó részén, főlemítve Mohl, Stein, Lette, Rönne, Bluntschli, sőt az újabbak, mint Meyer, Löning, Sarwey, Stengel munkáit, úgy találja, hogy ez a rövid meghatározás épp úgy mindent felölelő, mint a németek hosszú fejtegetései, de egyúttal szabatosabb. Sőt azt hiszi, hogy leírása, melyet a rendőri működésről ad s melyet fogalmi meghatározásnak gondol, különösen gyakorlati, míg a németeké elméleti.

Az angolok nem törekszenek elvi megállapításra, vagy a mennyiben ezt teszik, a rendőrséget a büntető igazságszolgáltatás azon részének tekintik, mely a bűncselekmények megelőzésére (preventive) vagy pedig fölfedezésére (detective) irányul. Ez az angol szempont igen helyes, mert alapjában véve a rendőrség

ténykedésének föltételes viszonyát a jogszolgáltatáshoz foglalja magában, do a jogszolgáltatástól való különbségét, illetőleg ebben teljesített szolgálata minőségét nem deríti ki. Az éles elméjű Bentham (Works I. köt. Principles of morals and legisl. 102. l.) ezen elvi álláspontot képviseli, majd később (Works III. köt. 169. l.) úgy határozza meg a rendőrséget, hogy az a megelőzés rendszere bűntények vagy bajok (calamities) meggátlására, a mi már bizonyos ingadozást mutat. Még jobban látni ily ingadozást Blockstonenek legújabb időkig terjedő kiadásaiban (Commentaries IV. köt. 159-179. j.).

Visszatérve a francziákhoz, nem szükség a szövegben mondottak után arra utalni, hogy a Block-féle leírás semmit sem mond s így gyakorlatilag teljesen hasznavehetetlen, mert a rendőri működés irányát nem jelöli meg, annak semmi különös jegyét meg nem állapítja. Míg a Hauriou éles fogalmi meghatározását, bár igen tág s ez által olyat foglal össze rendőri jelenségként, a mi nem;iz, gyakorlatilag könnyen lehetne használni, ha ellene éppen tág volta miatt nem kellene tiltakozni.

Valóban jogosult a gúny, melylyel Guyot különben egyoldalú, vádiratszerű művében (L. La police. 1884. 144-149. l.) a közrendnek (Ordre public) a magán- és közjogi törvényekben, a tudományban annyit használt fogalmát s ennek teljes megmagyarázatlanságát előnti. Mind azt az önkényt mondja, melyet XIV. Lajos óta 1884-ig Franciaországban elkövettek, a közrend szolgálatával magyarázzák.

A ki azt hinné, hogy a rendőri működés meghatározását célzó eme törekvések merő logikai, skolasztikus játékok, úgynevezett elméleti szórszálhasogatások, azt elég a közrend értelmével általában üzött ily visszaélésre figyelmeztetni. De a mindennapi gyakorlati életben is létezik a rendőri minőség meghatározásának szüksége, érdeke. Nálunk p. o. az u. η elkeresztelési rendelet (vallás- és közokt. min. rend. 1890 febr. 28. 10,086 sz.) törvényességének bírói eldöntésénél a rendőri minőség elvi, fogalmi meghatározása volt a döntő s ez a gyakorlati érdek mindannyiszor fölszínre kerül, valahányszor kétségessé válik, vajjon a kihágási büntetőtörvény I. §-ában említett tilalom vagy rendelkezés, melynek megszegését a miniszteri rendelet vagy törvényhatósági szabályrendelet kihágásnak nyilvánítja, csakugyan rendőri természetű volt-e?

A Curia ítélete (Dttár új f. 36. köt. 126. l.) részben, az anyakönyvek célját illetőleg helyesen minősítette azokat rendőri jellegű intézményeknek, midőn így szól: Az anyakönyvek rendeltetése állami szempontból az ország lakosainak személyi állapotára vonatkozó adatoknak s ezek között a számos jogviszonyra befolyással bíró vallásfelekezeti hovatartozandóságnak nyilvántartása, a rendelet pedig csak oly praeventiv természetű intézkedéseket foglal magában, melyek a nyilvántartás-megzavarásának megelőzésére irányulnak. Helyesen különböztet továbbá a rendészetnek biztonsági és egyéb ágai között, midőn tagadásba veszi, hogy a kih. btk a tilalmak vagy meghagyások kibocsátását s ezek megszegésének kihágássá minősítését a biztonsági rendészetre korlátolná.

Mindennek daczára se az anyakönyvi intézménynek, se eszközeinek, t. i. a nyilván tar-táe érdekében megszabott köteleességeknek jellege nem rendőri, mert hiányzik belőlök a diskreczionárius elem. Csak a célja rendőri, t. i. a jobbiztonság, a jogrend előfeltételeinek előállítására, azokról való előzetes gondoskodás. Ebben a részben minősítette a Curia helyesen az anyakönyvet rendőri

jellegűnek. Maga az anyakönyvvezetés azonban már nem a rendőri működés eszközeivel, az állandó vigyázattal, szemmel tartással, örökösessel történik, hanem az érdeklettek bejelentései alapján, továbbá nem diskreczionárius hatalommal. Mert a bevezetések tények hitelesítéséből, jogalkalmazásból állanak, a bejelentési köteleességek a legvilágosabbak s az egész anyakönyvvezetés minden diskreczionárius, pillanatnyi helyzetek rendezésére irányuló, csak hozzávető, rendőri természetű akaratot kizár.

A rendőri működés jellegének biztos körvonalozásához fűzött gyakorlati érdek, melyet az elkeresztelési rendelet törvényességének kérdésében im itt bemutattunk, a közigazgatás más kérdéseiben is fennforog, s a rendőri jltleg elvi meghatározása általános alkotmányi jelentősége mellett, kiválóan gyakorlati szempontból is szükséges.

50. §. Magas vagy politikai rendőrség.

I. A rendőrségnek az a feladata, a mely az államnak vagy a' társadalomnak egészbeni biztonságával foglalkozik és legfőképen a tömegjelenségek ellen irányul: magas rendőrségnek, politikai rendőrségnek nevezetik.

A politikai rendőrség a rendőri működésnek az az ága, a melyben a rendőrség természete iránt való eligazodás magára az alkotmány egészére kihatással van.

Változik-e diskreczionárius hatalma, midőn a közrend egészbeni védelmére van hivatva? Állanak-e a politikai, a magas rendőrségre nézve is a fennebb mondottak, névszerint, hogy határait a jogrend alkotja.

A rendőrség diskreczionárius hatalma a politikai rendőrség feladataiban tényleg a legnagyobb, itt áll be az az eset, a midőn időleg a rendőrség lesz magának az állami és társadalmi rendnek s nem csupán feltételeinek fenntartója.

A politikai rendőrség ugyanis elmehet a jogrend egy részének felfüggesztéséig is, midőn magát a társadalmi, az állami rendet nem többé a jog, hanem csak a diskreczionárius, physikai hatalom s az ettől való félelem tartja fenn.

Innét a látszat, mintha a magas rendőri működésnek a jogrend nem képezné határát.

Ámde a jogrend maga számolhat rendkívüli körülmények beállásával, melyekben a közrend tényezői, u. m, a főhatalom rendes szervei, az egyesek szabad ténykedése, továbbá a közönséges jog, valamint az egyesekben az érdekek kölcsönössége, az egyesek természetes súlya elégtelenek a közrend fenntartására.

A jogalkotó hatalom ily eshetőségekre megállapíthatja mikor, mily esetekben, mily eszközökkel, az eljárás minő módja szerint használhatja a rendőrség diskreczionarius hatalmát a közrend egészenben fenntartása, biztosítása végett.

A politikai rendőrség a maga működésében ekként alap- és közönséges törvények által megkötvé, alkotmányos intézménynyé válik s ha e törvények a magas rendőrség hatalmának fokát, körét, módjait megfelelőleg határozzák meg, a magas rendőrség nemcsak formailag, hanem belsőleg az emberi szabadságnak ép oly szükséges intézménye, mint a bíróság, mint a vélemény, az egyesülési, a cselekvési, a személyes szabadság.

A magas rendőrséget ezen alkotmányos, jogos értelméből kiforgatni nemcsak gyakorlatban lehet.

De lehet a magas rendőrség értelmét elvileg is meghamisítani, az által, ha a jog és a diskreczionarius hatalom viszonyát, működését az államban helytelenül állapítják meg, a mi nem ritkán meg is történik.

Magas rendőrség (haute police) alatt t. i. oly állami működést értenek és tartanak igazoltnak, a mely az állam üdve, java, megmentése érdekében magát a közönséges jog, az alkotmány fölé helyezi s a jog által egyáltalán nem ismert eszközöket alkalmaz, így ha valamely állam joga egyáltalán nem ismeri sem a törvényhozó hatalom útjáni proscriptiot, sem bírói eljárás alapján a számkivetést, nem ismeri a vagyonkobzást, bírói eljárás nélkül szabadságvesztésre vagy épen halálra ítélest, a kínvallatást, ha föltétlennek ismeri a közigazgatással szemben a levéltitkot, a bírósággal szemben a gyónási titkot, stb. mindazonáltal adott alkalommal akár a törvényhozó, akár a végrehajtó hatalom ily eszközökhöz folyamodik.

Nyilvánvaló, hogy az állam, ha a diskreczionarius hatalomnak ily mértékét elismeri, ezzel létalapját a forradalom és államcsíny közös alapjára, az erőszakra fekteti.

Az állam, a nemzet üdve, az államforma, a társadalmi rend, igaz, néha csak forradalom vagy államcsíny által létesíthető vagy óvható meg, de sem a forradalom, sem az államcsíny az államban intézményévé nem tehető.

Már pedig a magas rendőrség abban az értelemben, hogy állammentő, nemzetmentő feladatánál fogva szabad neki a diskreczionarius hatalmat a jog fölé helyezni, semmi egyéb, mint az államcsínyhez való jognak szentesítése, örökössé, állandóvá tétele. S épp

ebben különbözik az ily hamis értelmű magas rendőrség az ókori diktatúrától vagy az új világ alkotmányos államainak kivételes állapottól.

A diktatúra lázongás esetében a különböző szervektől gyakorolt összes államhatalomnak egy szervre ruházása volt s a többi szervek működésének felfüggesztése határozott időre.

A hamis értelemben vett magas rendőrség ezzel szemben az állam részére állandóan igényli a hatalmat, hogy az állam üdve, a társadalom megmentése érdekében, akár törvényhozó, akár végrehajtó hatalma útján, magát önalkotta joga fölé helyezhesse, visszaható erejű törvényeket hozhasson, s törvényeit az állam üdve érdekében tetszés szerint felfüggeszthesse.

II. A mi az államnak jogos, magas rendőri hatalma megkülönböztetését annak ilyen elfajulásától, torzképétől megnehezíti, abban áll, hogy a jognak kritériumai formaiak, külsők s belső elemei u. m. az értelmi megfontolás, az erkölcsi helyesség, a hasznosság a legkülönbözőbb alanyi megítélés alá esnek.

Különösen nehéz lesz e megkülönböztetés, ha a magas rendőri rendszabályt a törvényhozó hatalom létesíti, mert ez esetben a formai jogosság kétségtelen a belső jogosság eldöntésére nézve pedig csak az utókor illetékes. Vannak esetek, a midőn a formai jogosság mellett is első tekintetre világos a törvényhozó ténynek államcsíny szerű jellege.

Így az angol alkotmány ismeri a király és a parlament együttes jogát, hogy bárkit, ha távol van s bíróság elé nem állítható, a törvényalkotás szabályai szerint élet-, szabadság-, becsület- vagy vagyonbüntetésekkel sújthasson és pedig nem már hozott, hanem az illetőre, pro re nata, hozandó szabályok szerint. (Bill of attainder, of pains and penalties.)

De a törvényhozó hatalom létesítette magas rendőri szabály nem mindig viseli ennyire magán államcsínyszerű jellegét, összehatóközése a jog elveivel nem ily szembeötölő.

Arra, hogy a végrehajtó hatalomnak magas rendőri működése el ne fajuljon, az alkotmány egészében, a törvényhozó hatalom jó szerkezetében, a végrehajtó hatalom felelősségében van biztosíték.

A törvényhozó hatalom irányában az nyújt biztosítékot, 1) ha maga nem tesz magas rendőri intézkedéseket egyes esetek, időkre vonatkozólag, 2) ha szabályokat is csak annyiban alkot, a mennyiben a kivételes állapotok létesítésére vagy más magas rendőri

intézkedésre okot szolgáltató körülményeket általában meghatározza, a rendőrség eszközeit, eljárási módjait, beavatkozása határait általában körülírja, 3) ha szabályai általánosak, mindenkire kiterjedők, nem egyesek, osztályok ellen irányulnak.

Erős biztosíték rejlik abban, 4) ha a politikai rendőrség legerősebb, legdiszkrécionariusabb eszköze, a kivételes állapot létesítése élesen elhatároltatik a rendes jogállapottól, kezdetének és megszűnésének különös megjelölése, kihirdetése által. Erre czéloznak egyes újabkori alkotmányok, midőn a hadi állapotnak, továbbá az angoloknál szokásos Habeas corpus törvény fölfüggesztésének, a francia alkotmányfejlés szülte polgári ostromállapotnak, avagy nálunk előbb a statáriumnak életbeléptetését, megszűnését különös módon hirdetik, ez által annak lényeges különbségét a közönséges jogállapottól föltűnővé teszik.

De vajjon a politikai rendőrség működésének ilyen szabályozása nem fosztja-e meg azt a hatékonyságtól, sikerességtől? Nem szűnik-e meg diszkrécionarius hatalma egészen?

Diszkrécionarius hatalma egészen csak a tekintetben szűnik meg, hogy hatalmát a jogrendnek csak bizonyos részeire terjesztheti ki, ellenben annak más részei, p. o. a parlament összetételére, működésére vonatkozók érinthetetlenek, hogy eljárásainak a jog által meghatározott módjait, eszközeit meg nem változtathatja.

Ellenben megmarad diszkrécionarius hatalma annak megítélésében, mikor jött el az ideje, a szüksége a magas rendőri rendszabályok alkalmazásának, különösen a kivételes állapotok életbeléptetésének? Erre nézve a rendőrségtől nem követelhetni, hogy rendszabályainak szükségességét exakt bizonyossággal igazolja, hanem csak hogy valószínűvé tegye.

A politikai rendőrség a legszabadabb államban sem nélkülözhet nagyfokú diszkrécionarius hatalmat.

III. A politikai rendőrségnek diszkrécionarius hatalma különösen az alkotmányi és társadalmi reformok tekintetében határozandó meg.

A rendnek, mint valami holt, nyugvó állapotnak hamis képzetéből az látszik következni, hogy minden törekvés, mely az állam és társadalom rendjének átalakítására irányul, ha nem a törvényes hatalmaktól, indul ki, okvetlen megakadályozandó. Ebből ered az alkotmányok, a társadalmi rend változhatlanságának hamis tana. Mert nyilvánvaló, hogy a változó szükségletek más közrendet kívánnak. Ennélfogva a közrend változhatlansága helyett az a tan

emelkedik uralomra, hogy a változtatásra való törekvés csak a jogosultak kis körére szorítandó. Mert, így okoskodnak, ha a döntő tényezőktől különböző forrásból, a választóktól, vagy választó joggal nem is bíró polgároktól is származhatnék, e döntésre nem jogosult elemek amazok szabad működésére zavaró, megfélemlítő hatást gyakorolhatnának.

Mivel pedig a rendőrség arra hivatott, hogy az állami rend döntő tényezőinek szabad működését tényleg biztosítsa, a rendőrség belátására kell bízni, megtűr-e és mennyiben ily törekvéseket.

A rendőrségnek ily hatalma azonban nyilván már beléütközik az államtagoknak szabad államokban elfoglalt jogállásába.

Az állampolgár, még a szavazati jog nélkül levő is, az állami életben a közvéleménynek részese és közakarata, a döntő szervek mellett, a közremunkálója, a társadalmi életben pedig a társadalmi érdekközpontoknak, a testületi, kari és osztálytagozatoknak épen mozgatója lett.

Az egyes polgárnak adott politikai és társadalmi szabadság teljesen elvesztené értelmét, ha vele a polgárnak az alkotmány, a társadalmi rend alakulására, a döntő alkotmányos hatalmak mellett hatnia, befolyania nem lehetne. E szabadságok nem az egyén anarchikus hajlamának kinövései, hanem a nemzeti élet öntudatos, erkölcsi szakának követelményei, a nemzetnek mint egésznek is érdekei, mert általok nyeri meg a nemzeti akarat legbiztosabb forrását, az egyének belátását, szeretetét.

Ebből következik, hogy az alkotmány, a társadalmi rend változtatására irányuló s az egyeseknek kezdeményezéséből származó törekvések megengedhetősége nem függhet a rendőrség belátásától, hanem hogy ennek tárgyilagos ismertető jelének kell lenni szabad államban. Ilyen rejlik a törekvések eszközeinek törvényességében.

Ennélfogva a közrend reformjára irányuló törekvéseket a rendőrség szabadra kell, hogy ereszse, 1) ha annak hivei a változtatást az alkotmánynak erre kijelölt szervei, avagy a társadalomra nézve az illető jogosult társadalmi tényezők útján akarják létesíteni, 2) ha e szervekre, illetőleg társadalmi tényezőkre sem külső, sem oly fokú lélektani kényszert nem gyakorolnak, mely azoknak szabad elhatározását kizárná.

Az alkotmánynak, a társadalmi rendnek élőszóval, avagy a sajtó, avagy békés fölvonulásból álló tüntetés útjání bírálata, a

törekvés, az alkotmányos tényezőket tömeges kérvények, népgyűlések vitatkozásai által meggyőzni a közrend változtatásának szükségességéről, föltétlenül szabad kell, hogy legyen s a rendőrség ilyenmű mozgalmakat el nem fojthat.

IV. A nehézség itt két irányban rejlik, névszerint abban, 1) mikor lehet a közrend elleni támadást a szellemi meggyőzés fegyverével folytatottnak tekinteni s mikor mondhatni, hogy e szellemi meggyőzés a módja (izgatás, lázítás) által lélektani kényszerre vált, 2) azt lesz nehéz eldönteni, mikor számíthatni biztosan arra, hogy a jogos eszköz rögtön jogtalaná válik s a tömeg a meggyőzés helyett törvénytelen tettelegesség terére ragadtatik.

Az első szempontból eddigelé nem sikerült a jogos, tisztán értelmi okokra alapított bírálatot az izgatástól, avagy a lazítástól tárgyilagos szabályok által elkülöníteni. Hisz izgatás, lázítás, az eredménytelen felbujtás büntethetőségének alapja a veszély, a jogrend megsértésének valószínűsége; a veszély és valószínűség tényálladékát azonban tárgyilagos szabályival úgy körülírni, hogy az konkrét esetben a cselekvőt vagy ítélőt megkösse, lehetetlen.

A diskreczionarius hatalomnak e szerint igen nagy foka marad a politikai rendőrségnél annak meghatározásában, vajjon p. o. egy fölvonulás, egy népgyűlés alkalmával a közrend fölött kifejtett bírálat, egy egyletnek erre vonatkozó nyilatkozatai mikor vesztik el törvényességüket s mikor csapnak át a terrorizmus terére. Sőt a míg az izgatás és lázítás a büntetőtörvénykönyvekből ki nem törölhetnek, a bíróságok igazságos ítélkezése tekintetében sincs jogszabályon alapult biztosíték.

A midőn a politikai rendőrség, a közrend tényleges megbontásának valószínűsége miatt, egy gyűlést, egy szabad ég alatti fölvonulást karhatalommal feloszlat, diskreczionarius hatalma még nagyobb, mert itt nemcsak az izgatást, hanem az összegyűlteket izgatottságát is meg kell Ítélnie. Mert ha általában nem lehet az izgatás és izgatottság tényálladékát körülírni s azt meghatározni, mely jelekből Ítélni meg, hogy valamely gyűlés, csoport törvénytelen tényekre fog vetemedni, egyes esetekben is nehéz lesz eldönteni, mennyiben volt az ily föltevés a rendőrség részéről jogosult.

A bíróság utólagos ellenőrzése mindenesetre fontos biztosíték az ellen, hogy a rendőrség diskreczionarius hatalmával nem rejtegete menthetlen tévedést vagy éppen gonosz szándékot. De a bírói ellen-

őrzés is nem szoros jogszabályokon, hanem a tényeknek alanyi belátástól függő szabad méltatásán nyugszik.

Végül a rendőri diskreczionarius hatalom legnagyobb fokát a jogrend egy részének fölfüggesztésében éri el. A statárium, a polgári ostromállapot életbeléptetésének szüksége tárgyilag meg nem határozható s a legnagyobb fokú diskreczionarius megítéléstől függ, mely ellen csak a legmagasabb alkotmányos ellenőrzés, a parlameut vádjoga nyújthat orvoslást.

A rendőri működés a maga legmagasabb régiójában, a politikaiban is megtartja tehát alaptermészetét, hatalmának diskreczionarius jellegét.

De megtartja a feltételszerű természetét is. A politikai rendőrség sem a közrendet, hanem csak annak előfeltételét: az állami hatalmak és a magánosok szabad érvényesülését, erőik kifejtését teszi lehetségessé.

A politikai rendőrség legerősebb eszköze: a kivételes állapot létesítésének, a jogrend részleges fölfüggesztésének hatalma időleges; addig tart csak a míg a közrend tényezőinek erőkifejtése újból lehetségessé válik.

A politikai rendőrség feltételszerű természetének félreismeréséből származnak a téves vállalkozások, a helytelen eszközök, a melyekkel gyakran dolgozik. A politikai rendőrség nem képes a közrend alaptényezőjének, a közhangulatnak megváltoztatására befolyásolására, sőt ott a hol vélemény, sajtószabadság nincs, kikémlésre sem.

A rend az emberi erőknek, javaknak, tevékenységnek belső összefüggése, a rendőrség pedig e belső folyamatnak csak időleges, külső támogatója örökös szolgálatával, hozzávetőleges, hamaros eszközeivel.

II. FEJEZET.

A politikai rendészet egyes feladatai.

51. §. Csoportosulások és gyülekezetek.

Az állam és társadalom rendjének védelmére főleg a tömegjelenségek ellenében van szükség.

E szükségből folynak a politikai rendőrségnek különös feladatai, míg az egyesek, a kevesek részéről fenyegető támadásokat a közrendészet a maga közönséges eszközeivel törekszik leküzdeni.

A tömegjelenségekben az egyéni vagy a néplélek, az egyéni vagy a közszükségletek nyilatkoznak. Névszerint az egyén hatványozni törekszik magát a másokkal való egyesülés, társulás, a gyűlés, a sajtó, az együttes fölvonulás, csoportosulás által, a köz pedig (mint állam, mint egyház, mint párt, mint foglalkozási ág, azaz mint külön rend, mint osztály) rendes erői, nélkülözhetlen intézményei mellett segéderőket avagy ellenható erőket, ellenlábasszervezeteket nyer ugyanezekben.

Az egyeseknek tömegekben, csoportonkinti föllépése, egyesülése, úgy egyéni külön céljaik, mint valamely közczél érdekében egyaránt természetes. A külön célok másokkal társaságban könnyebben elérhetők, közczélok elérése pedig egyének csoportosulása nélkül egyáltalán nem lehetséges.

A nemzet országló voltában, mint állam egyének kapcsolata, a nemzet társadalmi állapotában, mint szellemi és gazdasági javakat termelő és kicserélő hasonlóképen az.

A tömegjelenségekben tehát csak más alakban, más módok szerint folyik tovább ugyanaz az élet, a mely az államban egy, a társadalomban millió erőforrásból fakad.

Az egyházak, a társulatok, az egyletek, a sajtó, a gazdasági érdekszövetkezetek ekként az állam mellett és a társadalomnak jogilag megállapított szerkezete mellett egy második emberi kapcsolatot létesítenek, a mely tőlük főleg abban különbözik, hogy a belé tartozóknak teljesen szabad, spontán elhatározásából keletkezik és végződik s a melyet oly kényszerítő, tiltó jogszabályok nem óltalmaznak, mint az államot s a társadalom bizonyos alapintézményeit.

A spontán tömegjelenségeknek éppen ebben az erejében, hogy az államban és társadalomban jogilag megállapított szerkezetével egy második szerkezetet, az államhatalom erejével az egyházak, az egyletek, a közhatóságával egy gyűlés erejét bírják szembeállítani, rejlik az ok, hogy az állam reájok ügyeljen, de nem hogy létrejöttöket belátásától tegye függővé. Az emberek társulását, közös célokra való egyesülését az egyesnek az ember egyetemes eszméjével arányban nem álló egyéni gyengesége követeli.

Elvül kell tehát szolgálni, hogy az egyesülésnek bármily foka (gyűlés, egylet, sajtó, csoport) szabad, a mely többeknek oly célú, oly módon és oly eszközökkel való együttműködését jelenti, a minő működést egyenkint is jogilag szabad folytatniuk.

Ez elv alóli kivételek csakis annyiban lehetnek indokoltak, *a* mennyiben a tömegekben való működés az egyéni működés természetét átváltoztatja.

A politikai rendszet egyes tárgyai *a*) véletlen csoportosulások, *b*) tervszerű gyülekezések, *c*) állandó egyesületek, *d*) a sajtó.

A véletlen csoportosulásokban és tervszerű gyülekezetekben közös vonás, hogy bizonyos érzelmeik, törekvések időlegesen kisebb-nagyobb embertömegeket hoznak össze, de a csoportosulások véletlenül, a gyülekezések tervszerűleg keletkeznek; az egyletek ellenben hosszabb időre, meghatározott céllal egyesítenek nagyobb számú egyéneket, továbbá a résztvevők munkásságának szabályos elrendezésével keletkeznek s állhatnak fenn. Az egyletek az egyesülők együttműködésének állandó elrendezése, szervezése, érzelmeik erősítésére, törekvéseik biztosítására keletkeznek, a gyülekezetekben ellenkezőleg a részesek együttműködése s erre való szervezkedése időleges, napok, órákra terjedő, a csoportosulásoknál éppen pillanatnyi.

Az egyének közös érzelmei, törekvései egyesítésére, gyűlölet, lelkesedés keltésére szolgál a gondolatoknak sajtó útján közlése. A sajtó, termékeinek kelendősége szempontjából, szellemi csoportosulás. A sajtó a vevőknek a vétel, az előfizetés utáni közreműködése szempontjából tekintve, épp oly csekély szervezettséget mutat, mint a népgyűlés, ellenben a sajtó mint gondolatok, törekvések hirdetője, mint szellemi munkások együttműködése, továbbá mint technikus és gazdasági vállalat, az egyletekhez hasonló szervezettséget kíván.

A politikai rendőrség működése e tömegjelenségek külön természete szerint változik fő elvének keretében, mely abból áll, hogy a tömegjelenségek a rendőrségtől függetlenül keletkeznek s folynak le, a míg bennök olyan tények elő nem fordulnak, a melyek egyénileg véghezvive is tiltottak.

A csoportosulások és gyülekezetek természete leginkább a közvetlen megfélemlítésben jelentkezik, melyet azok a kívül állókra gyakorolni bírnak. E megfélemlítésre a résztvevők fizikai erejének egyesítése, a lelkiné pedig a tömeges föllépés következtében való fokozódása által képesek.

Az egyletek és a sajtó természete pedig abban nyilatkozik, hogy a vezetők mindenikben nagy tömegek lelki erőit bírják egy irányba terelni, ezek érzületét, gondolkodását, cselekvésre képes-

ségét meghatározni, a tömegeket fanatizálni. De mivel se az egyletekben, se a sajtó újtáni kapcsolatokban nincs meg az oda tartozók térbeli egymasmellettsége, a hatás, a megfélemlítés, a melyet a kívülrőlőkre gyakorolni bírunk, nem oly közvetlen, fizikai, hanem szellemi.

1. *A csoportosulások* vagy a rendes társadalmi forgalmat zavarják, vagy magát a jogbiztonságot fenyegetik. A rendőrség feladata a mennyiben ily zavarok bekövetkezését sokadalmak, rendszeren viszsztatérő ünnepek, mulatságok alkalmával előreláthatni, avagy azt kivételes okokból eredő izgatottság valószínűvé teszi, a zavar bekövetkezését megakadályozni, és pedig a közlekedés irányainak meghatározása, a mozgási szabadság korlátozása, utcák elzárása által. A mennyiben pedig a csoportosulás váratlanul áll be, s a rendes forgalmat vagy éppen a jogbiztonságot fenyegeti, a feladat a csoportosulás elszélesztéséből áll. A fő itt az elszélesztés, a felosztás módja, mely hasonló elvek szerint történik, mint a gyülekezeteknél, népgyűléseknél.

2. *Gyülekezetek, népgyűlések, fölvonulások, tüntetések.* I. Mindezen tömegjelenségek célja több-kevesebb egyeseknek egybegyűjtése egy bizonyos alkalomra érzelmeik, véleményeik, akaratuk nyilvánítása végett. Az ekként egybegyűjtötteket ezen összetételükben nem illeti meg a nemzeti akarat eldöntése s ők éppen ezen együttes érzelem, vélemény, akaratkifejezés által akarják az alkotmányos hatalmakat hasonló irányú elhatározásokra bírni. A nemzet szervezetlen elemeinek időleges és tényleges szervezkedései mindezen gyülekezetek a nemzet szervezett vagyis alkotmányos hatalmainak irányítására.

S mivel a szabad állam nem csak szervezett, jogilag körülírt hatalmai, hanem egyes polgárainak érzülete, akarata által is él, a nemzet egyéni alkotó elemeinek törekvése, hogy a nemzeti érzület, közvélemény, közakarat képzésére és a nemzet cselekvésére befolyjanak, szintén kell, hogy szabad legyen.

A rendőrség ehhez képest ez időleges, egy alkalomra való szervezkedéseket nem teheti akaratától, diszkrétciójától függővé, azok szabadon létesülnek. Joga csakis arra terjedhet, hogy tervezésökről bejelentés által tudomást szerezhessen, azokon jelen lehessen, időleges szervezetüket, helyiségeiket, eljárási módjaikat, lefolyásukat ellenörizhesse s csakis ha a közrend zavarására vezetnek, oszlathatja föl.

Ha pedig már a bejelentésből világos, hogy a gyülekezés

czélja a büntető törvényekbe ütközik, vagy a cél ugyan jogilag megengedett, de a használni kívánt eszközök nem, a rendőrség a gyülekezés létrejöttét eltilthatja, illetőleg megakadályozhatja.

Ugyancsak megadhatni a jogot a rendőrségnek, hogy a cél és eszközök tekintetében törvényes gyülekezetek megtartását megakadályozza, ha kitűnik, hogy vagy szervezetük, vagy tartásuk módja, vagy helyiségük miatt a közrend zavarására vezethetnek. Szervezet tekintetében, p. o. külföldieknek, katonáknak részvéte, vezetők, rendfenntartók hiánya, a résztvevőknek fegyverekkel, botokkal megjelenése, a vezetők hanyag sága a gyülekezet, a fölvonulás folyamán előállott egyes törvénytelen ségek megszüntetésében szolgálhatnak alapul a rendőrség beavatkozására, illetőleg betiltási, feloszlátási jogára.

A rendőrség mindezekben nem alanyi diskrecziója alapján, hanem mint a törvények alkalmazója jár el. A gyülekezetek tartási módjának törvényes szabályozása elvileg nem is ellenkezik a gyülekezési szabadsággal, csak a mérték lesz különböző, a melyben egyes nemzetek azok tartási módját magukra nézve szabályozandónak vélik. Az angol jog semmit se határoz e gyülekezetek tartási módjára nézve, polgárai belátására bízza, miképen kerüljék ki az ily gyülekezetekből könnyen származható bűncselekményeket, csak azt követeli, hogy másokat meg ne félemlítsenek (in terrorem populi), de ekkor is csak a büntető bíróság foglalkozhatik a résztvevőkkel; ellenben az amerikai alkotmány már a békés megtartás módját kívánja, az 1789 decz. 14-iki francia törvény a békés megtartás módját úgy magyarázza, hogy az a fegyvertelenségben áll, és a bejelentést valamint azt kívánja, hogy a gyűlések kéréseit csak 10 tagból álló küldöttség nyújthassa át a közhatalom szerveinek, míg a belga alkotmány 1830-ból a gyülekezési szabadságot csak zárt helyeken ismeri el, az 1880-iki francia törvény pedig a szabad ég alatti gyülekezéseket is, a közutak kivételével, a mi által Franciaországban a népgyűlések szabadsága teljessé vált s csakis a tüntetések, fölvonulásoknak utca hosszát tartása függ a hatóság engedélyétől.

A mi itt a fő, abban sarkallik, hogy a törvénybeli követelmények a gyülekezetek szabad tartását ne csak egyenesen, de közvetve se tegyék lehetetlenné. Ilyen követelmény lenne a bejelentőknek, vagy a vezetőknek felelőssé tétele és büntetése vagy kártérítésre kötelezése, mindazon bűncselekményekért, károkért, melyeket a gyülekezetek okoznak, a nélkül, hogy a bejelentőket

részesség vagy mulasztás terhelné. A gyülekezetekből keletkező bűncselekményekre, károokra nézve a vezetők csak az iránt vállal¹ hatnak szavatossági kötelezettséget, a mi őket különben is a jog elvei szerint terheli, hogy olyanoknak okozói nem lesznek, de arra, hogy azokat megakadályozzák, már csak azért sem vállalkozhatnak, mivel közhatalom és fegyveres erő fölött nem rendelkeznek. A vezetők részéről adandó ilyenemű biztosíték ellenkezik a jog elveivel, mindenestre azonban a gyülekezeti szabadsággal. Nem lehet ugyanezt a gyülekezeteknek zárt helyre való szorítására nézve állítani. A szabad ég alatti népgyűlések, az utczákon való tömeges fölvo-nulások könnyen a közbiztonságnak, a közlekedésnek megzavará-sára vezethetnek, ezekre nézve helyén levő lehet a gyülekezeti szabadság helyett a rendőri engedélyezés elvét fenntartani, mert ha ezáltal a gyülekezeti szabadság szűkebb térre szorul is, ezen teljesen érvényesülhet, másrészt az engedélyezési jognak méltány-talan gyakorlását szabályok, föllebbezési intézmények által mérsé-kelhetni.

A népgyűlések szabadságát vagy korlátozását különös viszonyok módosíthatják. így a teljes szabadság rendszere mellett ki lehetnek véve bizonyos helyek, a melyeken gyülekezeteket tartani nem szabad. Az államhatalmak: király, parlament, kormány szék-házai, templomok szomszédságában és bizonyos időben helyesen tiltják több állam törvényei a népgyűléseket. A nemzet ezen szer-vezett, törvényes hatalmainak biztonsága a nemzetnek szerve-zetlen, esetleg képződő tömegei, hatalmai ellenében kívánja ezt. Viszont a polgároknak választói jogaikkal összefüggő gyülekezetei nem eshetnek azon korlátozások alá, melyek nemválasztó polgá-roknak, vagy választó polgároknak választói jogaikkal össze nem függő gyülekezeteire vonatkozhatnak.

II. A népgyűlések, fölvonulások tekintetében a rendőrségnek leginkább kétségen felül áll *fegyveres erővel is kényszerítő, elszélesztő, feloszlató hatalma*, ha valamely tömegjelenség az állam vagy társa-dalom rendjét minden valószínűség szerint megzavarja, azaz bűn-cselekményekre fog vezetni vagy a társadalmi együttműködést (vásár megtartását, a rendes közlekedést) bűncselekmények nélkül fogja lehetetlenné tenni, a közegészséget veszélyeztetni.

Ugyanis vajjon föltétlenül szükséges-e a bejelentési kötelezettség, a gyülekezetek tartása módjának szabályozása, a rendőrség jelen-létének és a gyülekezetek lefolyását illető hatalma, a gyülekeze-

teknek zárt helyre korlátozása vagy szabad ég alatt is föltétlen tarthatók-e? – a mérték kérdései s akkörül forognak, mire helyez” egy nemzet nagyobb súlyt: tagjai egyéni kezdeményezésére-e avagy az állami és társadalmi együttműködésnek, más szóval a közrendnek föltétlen és előzetes biztosítására.

A feloszlató, elszélesztő hatalom már nem áll ily viszonylagos tekintet alatt, a feloszlatósi hatalomra föltétlen szükség van, ha a nemzet mint egész, a maga közhatalmáról, bármily nagy, de csak egyéni és résszerű, a jog által erre nem jogosított tömegek akarata és hatalma javára lemondani, a maga akarat egységét földadni nem akarja.

A feloszlátásnak, az elszélesztésnek akkor van helye, ha a tömeg az érzület-, vélemény-, akaratkijelentésnél, kitüntetésnél nem állapodik meg, hanem akaratát tettlegesíti, a tettek terére lép vagy józan emberi számítás szerint lépni fog s a tettei az állami és társadalmi rendet lényegesen zavarják.

A feloszlátás, a míg a tömeg tényleg nem bontotta meg a közrendet, először is parancsból áll, mely az együttlevőket azonnali elszéledésre hívja föl; s csakis a parancs sikertelensége esetében következik a fegyver használata. Ha ellenben a közrend tényleg már felbomlott, a parancs előrebocsátása vagy enélkül a karhatalomnak azonnali igénybevétele, attól függ, a közrend felbontása miben áll? Egyszerű hátrányokban-e, mint p. o. közlekedési torlódások alkalmazásával avagy súlyos bűncselekményekben (rablás, rongálás, vérengzés) vagy az emberi élet veszélyeztetésében (agyonnyomás). A parancsot természetesen csak első esetben bocsáthatni előre.

A feloszlatósi, elszéledési parancs előrebocsátása, még pedig határozott ünnepélyességgel, mellőzhetetlen előfeltétele a karhatalom alkalmazásának. A föloszlási parancsból tudhatni meg, hogy a közhatalom az állam vagy társadalom rendjét fenyegetve látja s annak megóvása érdekében követeli az elszéledést. A hatóság ünnepélyesen kifejezett akaratával a tömeg részéről kifejtett, bár csak szenvedőleges ellentállást zendülésnek minősítik a legszabadabb államok törvényei is, tekintettel a hatóság parancsának az ellenállásban nyilatkozó megvetésére, valamint a bekövetkező rendezavarásokra, melyeket izgatott tömegek okozhatnak. Az angol jog 12 együttlevő ember ellen, a ki még semmi törvényszegést nem követett el, de zavargó magatartása által nyugtalanságot, félelmet keltett, a rendőri elszéledést megengedettnek s a zendülés tényét bekövetkezettnek

tekinti, ha az illetők a feloszlatási parancsra el nem szélednek s az ily engedetlenséget 5 évtől életfogytig tartó deportációval vagy 3 évig terjedhető magánfogsággal, vagy kényszermunkával súlyosított börtönnel sújtja.

A francia jog feloszlatási parancsa rövid! „Engedelmességet a törvénynek! Fegyvert fogunk használni! A jó polgárok széledjenek el.” Az angol hosszabb: „Felséges urunk, a király meghagyja és parancsolja mindazoknak, a kik itt egybegyűlve vannak, széledjenek el tüstént, menjenek békében haza lakásukra vagy törvényes dolguk után, mert különben ama büntetések fogják érni, melyeket az I. György király első uralkodási évében a csoportosulások és zavargó gyűlések megakadályozására alkotott végzemény kiszab. Isten tartsa meg a királyt !”

A francia rövid feloszlatási parancsot azonban a fegyver használata előtt 3-szor kell ismételnie a nemzeti jelvény nyel ellátott köztisztviselőnek; mindenik esetben vagy dob vagy trombitaszónak kell a parancsot megelőznie. A czélnak a francia rövid formula, a kíséző ünnepélyességekkel minden esetre jobban megfelel mint a hosszú angol, ámbár az angol jog is a feloszlatási parancs, a kiáltvány felolvasásával egyenlő erejűnek veszi, ha a hatóságot a felolvasásban meggátolták s így a kiáltvány hosszadalmassága a karhatalom kellő alkalmazását nem teszi lehetetlenné.

A *fegyver használata* azon általános szabályok alatt áll, melyek a közigazgatási végrehajtásra nézve irányadók, névszerinti hogy az erősebb eszközök, csak az enyhébbek sikertelensége után kerülhetnek sorra. A fegyvereknek az ellentállást gyorsan megtörő s a tömeg testi épségét, életét kímélő használata a fegyveres küzdelem művészetére s nem a közigazgatástanra tartozik.

Az egyéni szabadságnak, az emberi életnek kímélete szempontjából a foganatosító rendőrség fölfegyverzése egészen polgári lehet rendes szolgálatában, mint az angolé, melynek csak ölmos végű ütőbotja van, s ruhája alatt viseli revolverét, más fegyvert pedig csak kivételes alkalmakkor. A közbiztonság, a népek jelleme azonban követelheti szúró, lövő eszközökkel a rendes szolgálatra való fölfegyverzését is. Bármily álláspontra helyezkedjék azonban az állam, egyik sem kerülheti ki a végső esetben, ha t. i. rendőrségének fegyveres ereje nem elégséges, a sorkatonaság közreműködését s vele a fegyverek minden nemének alkalmazását. S ily esetekre mégis szükségessé válik a különböző: az ütő, szúró, lövő

fegyverek, a vaktöltések megengedhetőségének, egymásutánjának, szóval a hatóság és tömeg fegyveres küzdelme módjának szabályozása s e szabályozás keretein belül fejtheti ki a fegyveres erő a maga művészetét.

Az irányelv a karhatalom alkalmazására nézve az, hogy a fegyveres erő, akár a polgári, akár a katonai, csak az intéző rendőri hatóság fölhívására alkalmazhatja a tömegek ellen karhatalmát, a míg ezek a cselekvés terére nem léptek. Ha e felhívás a karhatalom alkalmazására kiadatott, az intéző rendőrség vezetheti saját foganatosító közegeinek feloszlatási műveleteit, ha ellenben katonai karhatalmat hitt segítségül, akkor a szétoszlatási folyamat vezetése a rendőri intéző hatóságról átszáll a katonaira s azért a felelősség is utóbbira nehezül.

52. §. Egyesületek.

Egyesületek alatt szemben a társaságokkal egyéneknek oly együttműködését értjük, a mely nem czéloz az egyesületek vagyoni nyereségére, hanem más közös célra.

Az egyesülések az egyéni szabadság természetes folyományai; a mit az egyén külön tehet, annak megtételére másokkal egyesülve is jogosult. Ez elv alól kivételnek akkor van helye, ha az egyesülés az emberi működésnek egészen új módjait hozza létre. Az egyesülési szabadság nem hiányozhatik oly államban, mely az egyén önczélúságát és az emberi élet bizonyos körében önrendelkezését elismeri.

Az egyesülési szabadság elvileg, konkrét megalakulásától, elvonatkozva, azt jelenti, hogy az állam tagjainak egyesülése az egyéni szabadság körébe utalt célokra, csak a polgárok akaratától, nem a rendőrség belátásától, engedélyétől függ. A mint azonban az egyéni szabadság úgy az egyleti szabadságban sem irányulhat törvény tiltotta tette; egylet célját tehát törvény vagy köz-erkölcs tiltotta tett nem képezheti. Ellenben a fennálló jog és erkölcs ellen irányuló egyesülés, ha az eszközök, melyeknek célja elérésére törekszik, jogilag megengedettek és a közerkölcsbe nem ütköznek, szabad. így p. o. az alkotmány, a házassági, tulajdoni intézmény bírálata, sőt alkotmányos módon való megváltoztatásukra törekvés, bár a fennálló törvényes rend ellen irányul, egyleti célul kitézhető. Nemcsak a cél, hanem az eszközök is döntők

tehát az egyesülés szabad alakulhatására és e részben az eszközök veszélyessége is számba jöhet; így több államban a törvényes, célú, de veszélyes fegyverek használatát szükségítő egyletek engedélyre szorulnak. És mivel sokak együttműködése a működés vezetőinek és segédeinek, . valamint módjainak meghatározása nélkül lehetetlen s nemcsak az egyesületekre, de az egyleten kívül állókra is hátrányokkal járhat, csak oly együttes működés lehet megengedett, illetőleg jogi hatályú, a melynek tervét a részesek mind ezen tekintetekben előre szabályozták. Melyek a lényeges követelményei minden egyleti együttműködésnek s ebből folyólag mit kell minden egyleti szabálytervezetnek tartalmaznia? a törvény állapítja meg.

Éhez képest konkrét kialakulásában az egyleti szabadság azt jelenti, hogy minden egyesülés, a mely megfelel a cél, az eszközök, a szervezet, a működési módokra nézve a törvény követelményeinek, a közigazgatás engedélyétől függetlenül, pusztán tagjainak akaratából teljes jogi hatálylyal jöhet létre s állhat fenn.

Mentül jobban egyeznek az egyleti működést szabályozó törvények követelményei az egyéni szabadság természetével, követelményeivel, annál teljesebb lesz a szabadság.

Teljes egyezés e részben nehezen érhető el, így a fegyverhordás szabad lehet az államban, de a fegyveres egyesületek az egyleti szabadság elve mellett is megszoríthatók, nevezetesen alakulásukat közigazgatási engedélytől tehetni függővé. Az eltéréseket azonban csak az egyleti tagok, az egyleti működés által érintett harmadik személyek, az állami és társadalmi rend nyilvánvaló szükségletei okolhatják meg.

Mert az iránt kétség nem lehet, hogy a hol a jogrend az egyesületi szabadságot elvé emeli, ott az állam és társadalomnak egységes gondolon fölépült rendje, szervezete, hatalma mellett a legellentétesb gondolatok szülte hatalmas alakulatok támadnak széthúzó külön törekvések, vagy nagy ellenáramlatok erősítésére, melyek az állam irányának egységességét, határozottságát és állandóságát folyton kérdésessé teszik.

Innét erednek az egyletek alakulásának törvénybeli korlátolásai, innét származik az egyletek létrejöttének és működésének rendőri ellenőrzése.

Az első csoportba tartozik a cél tekintetében a korlátolás,

a) *Cél.* I. Az állam, a míg fennáll, nem engedhet anarchista, nem engedhet területi egységének csonkítására törekvő egyesüle-

tekét, ha céljukat a legjogosabb, békésebb eszközzel akarnák is elérni, mert az első egészbeni, az utóbbi részbeni megsemmisítésére irányul. Az öngyilkosságban, melyet tagjai ellene terveznek, nem lehet semmiképen sem részes. *Anarchista avagy az államterület épsége elleni cél* föltétlenül ki van zárva, bármily törvényesek legyenek is eszközei. Más szempont alá esnek az *államforma, vagy a társadalmi szerkezet megváltoztatására törekvő <egyesületek >* a nemzet ugyanis sokféle államformában, a társadalomnak igen különböző szerkezetében is megélhet. De ily cél kizárása is viszonylag indokolt lehet, ha az államforma vagy társadalmi szerkezet átalakítása csak forradalom avagy anarchia árán valószínű. Nyilvánvaló azonban, hogy ily tilalom is csak a törvényhozótól származhatik; az 1901. évi jul. 1-i francia törvény p. o. tiltja a köztársasági forma *ellen* irányuló egyesületeket, ellenben szabadon hagyja a mai társadalmi szerkezet megváltoztatását célzó szocialistikus egyesületeket. Hogy a törvényhozási tilalom is az egyleti szabadság elvének megsértése s különös, kivételes okokkal menthető csak, nem szükség bizonyítani.

A cél tekintetében az állam épsége ellen törekvő egyletekkel rokonok oly *nemzetiségi egyletek*, melyek egységes államnak nemzetiségű területekre válását, vagy nemzetiségeknek közjogi testületekké alakulását tűzik ki célul, minthogy ily területi eldarabolás, vagy nemzetiségeknek, mint közjogi testületeknek kialakulása az államnak részbeni megsemmisítésével lényegileg egyértelmű. Ily célú egyletek egységes államban föltétlenül kizárva. Nem lehet ugyanezt oly politikai egyletekről állítani, a melyek egy nemzetséghöz tartozó egyének jogainak kiküzdését tűzik ki célul az egységes állami és társadalmi szervezetben. Nevezetesen nem lehet azon az alapon, hogy ily törekvés is előmozdíthatja közvetve egy nemzetiségnek közjogi személyiséggé alakulását és ily következmény ellen az egyleti alakulás korlátozása elégtelen. Ámde ily egylet egyenesen nem irányulván az állam részbeni megsemmisítésére, létrejöttét törvényileg kizárni ellenmondás ott, a hol a külön nemzetiségűeknek politikai jogaik vannak. Az ily nemzetiségi egyletek kizárása hasonló tekintet alá esik, mint az államforma ellen irányulóké. Kivételes törvény jellegével bír ez is és különös, kivételes okokkal menthető csak.

Az egyleti célok közül ezek szerint az egyesülési szabadsággalve mellett is föltétlenül kizárhatók: *a)* az anarchicus, *b)* az állam

területi épsége ellen irányulok, c) az államterületnek nemzetiségek szerinti kikerekítésére, d) nemzetiségeknek közjogi testületekké alakulására törekvők.

Ellenben az egyleti szabadság elvével ellenkezik oly egyleteknek törvény útján tilalmazása, a melyek az államforma, a társadalmi szerkezet megváltoztatására jogilag megengedett eszközökkel törek-szenek, egyes nemzetiségekhez tartozók jogainak, érdekeinek védel-mére alakulnak.

Ezen elvileg megengedett és a csak kivételesen indokolható törvényhozási tilalmakkal ki van azonban merítve az a veszélyesség, a mely miatt egyletek alakulása törvényhozási utón eltiltható. Az egy-leteknek alakulását törvényben a miatt eltiltani, mert céljuk p. o. az államra veszélyes vagy államellenes, az egyletek szabad alakulásá-nak a közigazgatási vagy bírói tetszéstől való függővé tétele. Ettől különbözik a valóban vagy színleg törvényes célú és eszközü egyletnek későbbi működése miatt való feloszlatása. Allamellenesség vagy közrendre vészé jesség, a fenti eseteken kívül tehát nem lehet normatív tilalom egylet keletkezésére nézve.

II. A vallási célú társulások egészen különleges helyet foglalnak el az állam életében annál fogva, mert ennek véges, világi, termé-szetes erőivel szemben természetfölötti erőkre támaszkodnak. E két-féle erő minden emberben többé-kevésbé megvan s így az állam-ban is, de utóbbiban a világi tekintetek a túlnyomók s ezért a vallási egyesületekkel nem helyezkedhetik arra az álláspontra, melyet világi célú egyletekkel szemben elfoglal.

Vallási célú egyesületek alakulásának szabadsága, mely az egyéni hit- és vallásszabadságtól lényegesen különbözik, attól függ, mennyiben egyeznek egy vallás tételei azon végső célokkal, esz-ményekkel, melyekre az állam törekszik. Ha ily egyezés fennáll, a vallási célú egyesületek teljes szabadsággal keletkezhetnek és működ-hetnek, sőt az állam egyenes kapcsolatba léphet velük s őket közjogi kiváltságban részesíti, kiváltságos társulatok, közjogi testületekként elismeri, másrészt azonban e kiváltságok fejében fenntartja magá-nak az ily vallási társulatok szervezkedése, terjeszkedésének a köz szempontjából való meghatározását, esetleg korlátozását is, mit a vallási célú egyesületek természetesen annyiban tűrnek vagy fogad-nak szívesen, a mennyiben azzal kéntelenek vagy az államnak rájuk kedvező támogatásáról biztosok s a világi élet tekinteteinek figye-lembevételét a vallás természetfölötti céljaira is hasznosnak látják.

Az ember lényegéhez egyformán tartozó, egymásra utalt világi és természetfölötti erők közt azonban nincs mindig ily összhang, az egymás kiegészítésére hivatott állam és vallás összeütközhetnek az emberi élet rendezésére nézve s ha valamely vallási egyesület vagy, kialakult voltában, egy egyház törekvései s az államnak nemzeti, erkölcsi, gazdasági törekvései közt egészben vagy részben kizáró ellentét támad, a vallási egyesületek szabadsága lehetetlenné válik s megkezdődik a küzdelem az ember eszméjét természetes alapon, világi tekintetek szerint fölfogó állam s az ember eszméjét természetfölötti világosságban látó vallási egyesületek, egyházak között a fölényért, illetőleg a megtérésért.

Az államnak ily küzdelem esetében sem szabad ugyan a vallási társulást, ha csak célja és eszközei egyenesen nem erkölcs-telenek, lehetetlenné tenni, mert ezáltal közvetve az egyesnek lelkiismereti és vallási szabadságát is megsemmisítené, de korlátozó hatalma nagyobb lehet, mint a világi célú egyletekkel szemben. Szóval ilyenkor az egyesületi szabadság, helyére az engedélyezés rendszere lép.

Két önálló világ jut ily esetben ellentétbe, a melyek igényeinek helyességére nézve nincs még olyan tárgyilagos mérték sem, mint a világi életnek más nagy ellentéteire nézve. De az állam korlátozó hatalmának éppen ez a tudat, továbbá az a megfontolás kell határt szabjon, hogy az ellenkező vallási meggyőződésnek épp oly szellemi, erkölcsi forrása van, mint az államénak, melyet céljai, joga, intézményeire nézve magának alkotott.

III. A célok tekintetében, melyeket világi egyletek maguk elé tűznek, egyébként nem tehet különbséget, vajjon azok politikai, a társadalom egyes osztályait és karait érintő socialpolitikai, avagy általános emberi szükségleteket érintő (életmentés, közegészség, közerkölcsiség, művelődés) általános „társadalmi célok-e? Az egyleteknek politikai vagy nem politikaiakra osztása ugyanis oly finom megkülönböztetéstől függ, a melyek fölött nagyon eltérők lehetnek a vélemények s így főleg a közigazgatás biztos iránytű nélkül marad és az egyletekre vonatkozó eljárásában akaratlanul is önkényessé válhat. De a szabad állam elveiből következik, hogy polgárainak politikai céljaik elérésére is szabad egyéni kezdeményezésük alapján együtt működni, egyesülni, nincs tehát ok az ily célú egyesületeket külön, a többi egyletekenél terhesebb szabályok alá helyezni.

Eötvös elítélő álláspontja (XIX. század uraik. eszm. 2. kiad, 2. köt. 469. 1.) egy logikai tévedésen és azon a ténybeli tévedésen alapul, hogy a politikai egyesületeknek csakis az a korcsalakja lehetséges, a mely a francia forradalomban kifejlődött. Logikai tévedése abban állott, hogy a politikai egyesületeket azért tartotta lehetetlennek, mert az állam céljaira egyesek az államban már egyesültek, nem egyesülhetnek hát ugyan-e célokra újból az-egyletekben. Hisz az államok nem is egyének egyesületei! de ha ezeknek tekintjük is, az egyesek szabadságából folyik, hogy habár magukat az állami egyesület akaratának alávetik, ez akaratnak miképeni meghatározására, különös nézeteik” szerint, külön egyesületekben előkészületeket tehessenek. A XYIII. századi francia forradalom politikai egyletei, a klubok azáltal lettek korcsalakulatokká, mert részben titkosan, részben határozott tagokra való korlátolás nélkül működtek, továbbá azáltal, mert nem maradtak meg a közállapotokra vonatkozó vélemények előkészítésénél, hanem a törvényes hatalmak ellen lázítottak, sőt maguknak fölöttük egyenes hatóságot követeltek, melynek lelki megfélemlítés, terrorizmus által (in terrorem populi) szereztek érvényt. Az ilyeneket méltán tilalmazta úgy az első, mint az 1848-iki forradalom, hisz úgy céljuk, a törvényes hatalmak fölötti hatóság, mint eszközeik, a lázítás törvénybe ütköztek.

Nem indokolhatja a politikai egyleteknek lényegesen különböző szabályok alá helyezését a nagyobb veszélyesség sem, mely a politikai egyletek működésével kétségtelenül jár, mert a társadalmi karok és osztályok érdekeinek ápolásával foglalkozó egyesületek épp ily veszélyesek lehetnek. Viszont a megkülönböztetés bizonytalansága következtében, a határozottan sem politikai, sem socialpolitikai jelleggel nem bíró egyesületek is a rendesnél nagyobb korlátolás alá kerülhetnek.

Az egyleti célok tekintetében helyes elv azonban, hogy egy egylet csak egy határozott célra alakulhat s több eltérő, vagy éppen ellenkező célzt nem karolhat föl. Mert a cél az egyesület leglelke, az az erő, a mely sok egyént egy személylyé, valamely valóságra törő eszmének szolgájává tesz. A céljában, nevében kifejezett eszme adja meg az egyesülés jellemét, egyéniségét, melynek határozottan kialakulnak, világosan láthatónak kell lennie az egyleten kívül álló egyesek s az egész állam előtt. Az egyletbe tartozók ugyanis össz-személy minőségükben cselekvőképessé válnak a tényleges és a jogi forgalomban, mindenekelőtt kell hát, hogy láthatókká,

megkülönböztethetőkké váljanak, jogilag, erkölcsileg felelősségre vonhatók legyenek, a mi a nevükkel általában jelzett, szabályaikban részletezett céljuk alapján történhetik.

De mivel cél csak akkor valódi s nem merő vágy, ha meg vannak eszközei, a cél egysége csak az egyleti eszközök minőségéből állapítható meg; ezeknek meghatározása tehát a szabályokban föltétlen legiszlatív követelmény. Ebből érthetni meg a névnek, jelvényeknek jelentőségét is az egyletek jogában. Nevekhez cselekmények emléke társul s ha ezek a büntető törvénybe ütközök voltak, ily nevek fölvétele, a laudatio eriminis tilalmánál fogva, az egyletet törvénytelenné teszi. Hasonló tekintet alá esnek az egyleti jelvények. Mennyiben alkalmas bizonyos jelvény a közhatalom, osztályok elleni gyűlölet fölkeltésére, mennyiben foglal magában laudatio eriminis-t, oly ténykérdés, melyet elvontan nem szabályozhatni s azért lép itt elő a rendőri alanyi belátás döntésének szükségé.

b) *Cselekvőképesség.* Az egyletet a célján, nevéen, eszközein, székhelyén kívül tagjai és az ezektől vállalt kötelezettségek által lesz akarat- és cselekvőképes. Miként jő azonban létre az egyleti akarat a tagok egyesült akarata által, minő személyek fejezhetik ki mint képviselők ez akaratot? az elnökség, a választmány, a tisztviselők e részbeni hatáskörének meghatározása, előre megállapított alapszabályok nélkül lehetetlen. Az egyleti össz-személyiség cselekvőképességének nélkülözhetlen előfeltétele ily alapszabályok elfogadása bizonyos számú (7, 10, 20) tagok által.

Mennyiben nyer ily alapszabályok elfogadása által tényleges cselekvőképességén túl teljes vagy részbeni jogképeséget az egylet? nem a rendőri igazgatás, hanem a társadalom jogtudományához tartozik. Az a felfogás, mely az egyének a nemzettel és országoló életével, az állammal szemben a társadalomban öncélúságot, egyéni szabadságot tulajdonít, ha következetes, hajlandó lesz az egyének ily egyesülésének is alkotó erőt tulajdonítani a jogképeséget illetőleg s az államnak csak azt a hatalmát ismeri el, hogy törvényekben azoknak az előfeltételeknek fennforgását jelentse ki, a melyet a jog egész rendszerének követelményeként ily össz-személyiség létrejöttéhez megkíván. Ellenben el fog térni a régebbi felfogástól, mely a jogképeséget az állam által adományozottnak, tetszésétől függőnek tekintette.

Sőt az egyleti élet kifejlődésével olyanok is a jogi személyiség mellett foglalnak állást, a kik azt elvileg nem helyeslik

mert hisz az egyetek közvetítők, helyettesítők segélyével vagyonszerzésre, megtartásra a jog ellen is képesek lesznek.

Ez irányok bármelyike jusson érvényre, rendőri szempontból a jogi cselekvőképességhez az egyleti alapszabályok létrejöttének s azok alapján az egyleti működés megkezdésének bejelentése föltétlen követelmény.

A több személynek részakaratóból, részleges céljából álló egyesület ugyanis egy eszmei lény, mely láthatóvá, tisztán megkülönböztethetővé az alakulását körülíró alapszabályai, a választott cél és egymás iránt lekötölezett tagjai és képviselői által lesz.

Ily világos megkülönböztetést épp úgy kíván az egyesek közti társadalmi forgalom biztossága, mint az államnak az a kormányzati érdeke, hogy közállapotairól, ezeknek új személyek keletkezése általi változásáról tájékozódhassék s az összes hovátartozók magatartását ellenőrizhesse.

Az egyleti alakulás bejelentésének elmulasztása az egyletet titkossá s jogrendellenessé teszi s a rendőrséget az egyleti működés meggátlására, a bíróságot a törvényes büntetések alkalmazására ogosítja.

Az államok nem következetesek az egyetek jog- és cselekvőképességének elismerésében. Amerikában, Angliában, Belgiumban a teljes egyesülési szabadság mellett az egyetek jogi személyisége az állam külön adományának tekintetik, habár a tényleges gyakorlat, főként Amerikában, ez adományozást inkább a tudomásvétel, mint az engedélyezés szempontja szerint kezeli.

Az egyesületek mozgatója a választott céltól áthatott szabad vagyis önmeghatározó egyéni akarat. Az egyetek egyének szabad önelhatározásából, belső erkölcsi meggyőződéséből keletkeznek s csak ez által állhatnak fenn. Az egyént nem lehet tehát jogilag tovább ahhoz a célhoz kötni, melynek az egyletben szolgáljává lett, mint a meddig ahhoz magát erkölcsileg kötve érzi s az egyesület irányában vállalt jogi kötelességeinek megfelelt. Innét az egyleti kötelezettségeknek legrövidebb időhöz kötése. Mert e célok megvalósulása a köz szempontjából nem föltétlen szükséges. Ha ez volna, mint a családi egyesülés, maga a köz határozná meg esetrőlesetre annak létrejöttét, alkatelemét, megszüntét. Az egyes egyesületek céljainak az emberélet egészében parányi része van, nem bírnak arra oly minden irányban kiható befolyással, mint p. o. a házastársak teljes életközösségét, az új nemzedék jövőjét eldöntő kapocséi.

Az egyesületek részleges céljainál az egyes tagok egyénisége sem döntő, a kivált tag helyébe más léphet a cél kára nélkül. Ezért nem engedik a törvényhozások oly világi egyesületek alakulását, a melyek tagjai esküvel kötelezvék, de azért sem mert a köznek, a nemzetnek fennállásához föltétlenül nem szükséges egyleti ezé-lőknak oly erőt nem kölcsönözhetnek, a minővel a köz, a nemzet céljainak, mint föltétlenül szükségeseznek bírnok kell.

c) *Fiókegyletek, szövetségek.* Az egyesületek cselekvőképességében a titkosság, az esküvel lekötés kizárásán felül a tagok minősége és az egyesületek szövetkezése különös fontosságú. Az egyesületeknek minden szükségessége mellett sem ismerhetni el, hogy az egyesületi szabadság más szükséges emberi kötelekeket szétbonthasson, innét ered idegenek, kiskorúak, nők, hivatalnokok és katonák kizárása bizonyos egyesületekből. Innét sok államban a tilalom az egyleti cselekvőképesség azon fokozata ellen, a melyet az egyesületek szövetkezése, a fiókegyletek rendszere (affiliatiok) által nyer. *A fiókegyletek rendszere* abban áll, hogy egyazon cél megvalósítására az egyesületnek nem egy határozó és foganatosító szervezete (elnökség, közgyűlés, igazgatóválasztmány, tisztikar) van, hanem tagjai először az egész államban egy határozó és cselekvő össz-személyiséggé vannak egyesülve, ezen össz-személyiség azonban, a végső irányzás fenntartása mellett, helyenkint az egyleti célt részleteiben körülíró összakarát mentül teljesebb megvalósítása végett, ennek foganatosítására, a cselekvésre külön helyi személyiségekre válik szét. *Az egyesületek szövetkezése* pedig több önálló, de egyforma célú egyesületnek az a kapcsolata, melynél fogva megbízottaik által bizonyos ügyekben magukat egyforma irány követésére kötelezik.

A míg az egyéneknek egyletté alakulása nem válik az emberi élet nélkülözhetlen eszközévé, a míg ennél fogva a polgároknak a felelősség érzete egyleti működésükért kifejlődve nincs, vagyis az egyesületek kezdetleges szakában a fiókegyletekkel való szervezkedés tilalma keresztülvihető és az egyleti szabadsággal elvileg nem is ellenkezik. Mert az egyesülési szabadság elvét érintetlen hagyja s annak csak egyik különös formáját zárja ki, azt a formáját, a mely a tömegek járatlansága, tévútra vezetésének könnyűsége következtében az állami vagy társadalmi rendre veszélyekkel jár.

Ha azonban a vagyoni osztályokban, a foglalkozási rendekben, a politikai pártokban az egyirányú cselekvés szükségének érzete föltámad, az egyéni szabadság nem talál többé kielégítést az elfor-

gácsolt helyi egyesületekben, hanem azok szövetkezésére, vagy fiókokkal szervezett, s az egész országra kiterjedő egységes egyesületre törekszik s hatalmas, üdvös eredményeket létesíthet, minők a rabszolgaság, a gabnavámok eltörlése, a munkások sorsának javítása Angliában.

Az angol, francia törvények, melyek a XVIII. század végén a fiókegyleti szervezést tilalmazták, ma már részint elavultak, részint eltöröltettek s az egyes foglalkozási rendeknek, különösen azonban a politikai pártoknak Angliában, Amerikában az egyletek szövetkezése, a fiókos szervezés nélkülözhetetlen létezési formája lett. Az egyéni tevékenység egyesítésének ily erős ösztönzése mellett az állam nem képes a fiókegyleti szervezkedést megakadályozni s más után kell az egyesületekben rejlő veszélyek ellen küzdenie.

Nem minden nemzetben ily erős az egyesülési ösztön és a közületi cselekvésért való felelősségérzet. Kevesebb önkormányzati, közéleti gyakorlottságú nemzetek az egyletek szövetkezését nem is kívánják oly követelőleg, másrészt a türelmes vitatkozást, prózai együttműködést nem kedvelő, izgékony, féktelen véralkatú nemzetek az egyleti szabadság könnyelmű használatából eredő veszélyek ellen fenntartják a fiókrendszer tilalmát.

Az angol, amerikai, belgiumi nagy egyleti szabadság mellett a német, az olasz, a svájci népek állnak korlátoltabb egyleti szabadsággal.

Az egyletek szövetkezéséből, fiókrendszeréből eredő egyenes veszélyek kétfélék: a közrendet fenyegetők vagy az állami törvényhozás igazságosságát. Csak az elsők tartoznak a rendőrség cselekvési körébe; az utóbbiak a törvényhozó és államfői hatalom szervezétének kérdései. Egyletek szövetségei, fiókjai ugyanis akár az egész országban, akár egyes helyeken nagy lelki és fizikai erővel támadhatnak a közrend ellen. Az egyletek útjani pártszervezetek meg teljesen hatalmuk alá hajthatják a törvényhozó szervet.

A távolabbi veszélyek, melyektől némelyek tartanak, még inkább kívül esnek a rendőri cselekvés körén. Ezek: 1.) az egyleti szövetkezés a társadalom socialistikus berendezésének egyenleti útját, 2.) az egyéni különbségeknek tetszés szerinti csoportosulása visszaállítja a régi rendi társadalmi szerkezetet.

Az első veszély hírnökei azonban feledik az egyesülési ösztön végső rugóját: az egyéni szabadságvágyat. Igaz, az egyesülés lehetőségére a szétszórt egyeseket nagy egészekbe kapcsolja, socializálja,

a szabadság elve azonban, mely őket egyesítette, képessé teszi a szétválásra, új elkülönítésekre, a mi a socialistikus kényszerrel, annak minden egyéniséget kizáró, központosító irányával homlokegyenest ellenkezik.

A második veszélyt jóslóknak annyiban igazán van, hogy az egyének szabad egyesülése át fogja alakítani az egymással versenyző, egyénekre széthullott s csak az államba összefoglalt társadalmat, s ennek tagjait hivatás, foglalkozás szerint fogja csoportosítani, de a társadalom szerkezetének rendivé alakulása csak akkor következne be, ha a szövetkezők által legerősebbé váló foglalkozási karnak sikerülne a nemzet állami hatalmát kizárólag a kezébe keríteni s a maga tényleges hatalmát a jog szentségével övezni.

Ez a félelem a Rousseau-i felfogásmód visszhangja, mely a modern államrendezésekben oly erős nyomokat hagyott és abban sarkallik, hogy az emberi rendeltetést: a szabadság útján a boldogságot csak az állammá egyesült, a közre nem tartozó dolgait pedig csak elszigetelve munkáló egyén valósíthatja meg, hogy állam és egyén között semmiféle közbeeső közületi alakulatnak lennie nem szabad. Ezért száműzte a Rousseau-i felfogás a vallási, az ipari, a tudományos testületeket, a vérségi leszármazáson alapuló nemzetségi kötelékeket, a magánjogi biztosságú életpályával bíró hivatali karokat. E felfogás tartotta vissza Franciaországot száz évig, hogy az egyesülési, szövetkezési szabadságot elismerje s hogy midőn e részben a XIX. száz folyamán tett egyes apró engedelmények után azt a világi életre nézve az 1901 július 1. i törvényben elismerte, ugyanakkor a meglévő vallási egyesületek, a szerzetek ellen irtó háborút kezdett, mert a szerzeteknek a szabad egyesülés elvébe való befoglalásától az államhatalmát féltette.

Az egyesülési szabadság elvének természetes folyománya, hogy az egyesülő egyének akaratának oly alkotó erő tulajdoníthatassék, mely az együletet jog és cselekvésképes személyivé teszi, akár kívántassék ehhez bejelentés az államhatalomnál, akár nem, akár tulajdoníthatassék az állami tudomásvételnek kijelentő, bizonyító, akár alkotó erő. Az egyesületek mindkét esetben vagyonszerzésre válnak képessé s ez az, a mire azok félelme támaszkodik, a kik az egyesületek, szövetkezőkben a rendi társadalom föltámadását látják, minthogy a vagyonnak összpontosítása együleti, szövetkezeti szervezkedés útján oly nagy lehet, hogy a szervezeten kívül állók szabadságát veszélyezteti, sőt egészen megsemmisítheti.

Mindezen tekintetek méltatása az egyleti szabadság rendszere mellett nem a rendőri igazgatás feladata, ennek hivatása csak az állami és társadalmi működés lehetővé tétele s azt a következő rendőri tevékenység által teljesítheti.

d) *Rendőri ellenőrzés.* A rendőrség betekintést követelhet az egyleti működésbe, ha annak jogszerűsége vagy veszélyessége tekintetében kételye van. E betekintést az egyletek közgyűlésein való jelenlét, súlyosabb gyanú esetén levelezései, jegyzőkönyvei és egyéb okmányainak megvizsgálása által érheti el.

Ha az alapszabályai szerint törvényesnek jelentkező egylet működésében törvénytelenné avagy közveszélyessé válik, további rendőri beavatkozás lehetősége következik be.

Ha az egyleti működés törvénytelen vagy a közrendet egyenesen veszélyezteti, akkor a rendőrség felfüggesztheti azt. Az első esetben az egylet feloszlításának is be kell következni, melyet azonban nem a rendőrség, hanem a bíróság mondhat ki. Ellenben az egyleti működésnek veszélyesség miatti megakadályozása csak időleges rendszabály lehet a rendőrség részéről, ha az állam az egyleti szabadságot fenn akarja tartani. Mikor lehet az egyleti működést a közrendre egyenesen veszélyeztetőnek tekinteni? elvileg ugyan meg nem határozható, mégis rendszerint az egyleti tagoknak tömeges együttműködése közgyűléseiken fog erre leginkább alkalmat szolgáltatni. Az ily közgyűlésekre nézve tehát a népgyűlések tekintetében érvényes elvek nyerhetnek alkalmazást. Az egyenes veszélyt az egyleti gyűlés feloszlítása megszünteti.

Az egyletek gyűléseit ezek szerint a rendőrség egyenes veszélyesség miatt feloszlathatja; magát az egyletet, annak további, más-gyűléseken való működését azonban nem szüntetheti meg.

Ugyanis a közrendnek egyletek működése általi nem egyenes, hanem távoli veszélyeztetése oly körülírhatatlan tényállás, melytől az egyletek továbblétezését függővé tenni, a rendőri önkénynek szentesítése lenne. A bíróságnak a rendőri feloszlítási jog felülbírálójává tétele sem segíthet ily önkény ellen. Mert a veszély valószínű bekövetkezésének meghatározása, oly kiszámíthatatlan tényezők mellett, a minők egy egyletben, ezek szövetségében vagy fiókjában rejlenek, a sejtés, nem az ítékezés körébe tartozik. A rendőri működést felülbíráló bíróságnak, mint p. o. az olasz államtanácsnak összeállítása kevésbé jogászai, mint kormányzati elemekből sem segíthet.

Mivel azonban kétségtelen, hogy az államnak ily távoli veszélyek ellen is védekeznie kell, erre csak legfőbb t. i. törvényhozó és államfői szervei lehetnek hivatottak. Az egyesületi szabadság rendszerében egyleteknek veszélyesség czimén való feloszlatása leghelyesebben az illető egyletre vonatkozó külön törvénynyel történhetik.

A törvényhozó hatalomnak ily joggal való fölruházása ugyan megszüntetése ama garanciák egyikének, melyek a rendőrségben rejlő discretionalis hatalom ellen szükségesek, mert e legfőbb szerv a hatalmát felelőtlenül gyakorolja s a törvény is leplezhet igazságtalanságot. De egy egylet veszélyességének megszüntetésénél az önkényt teljesen kikerülni lehetetlen; különösen nem lehet az által, ha ily hatalmat a kormánynak vagy bíróságoknak tulajdonít az állam, valamely védekezésre pedig az egyletekkel szemben föltétlenül szükség van.

A csoportosulások, gyülekezetek, egyletek tekintetében a szabadság követelményei abban a mértékben valósultak meg az egyes államokban, a melyben azokat a rendőrség természetes és jogos feladatainak követelményeivel kapcsolatosan állapították meg. Valamint a személyes szabadság joga üres szó maradt, ha a törvények elvileg elismerték is, a míg a büntető perrendtartás szabályai az objektív jogrend fentartásának föltétlen követelményeit részletesen meg nem határozták úgy a nyomozat, vizsgálat, mint az ítékezés tekintetében, hasonlókép a gyülekezések és egyletek szabadsága a rendőri működés határainak, eszközeinek pontos körülírásával arányosan erősödik.

Az egyesületi és gyülekezeti szabadság tantörténete erről világosan tanúskodik. E szabadságok elvi elismerése, nyilvánítása az alaptörvényekben a rendőrség működési szabályainak meghatározása nélkül nem biztosította azokat; a tudomány, mely velük az alkotmányjogba 1 és alkotmánytörténetben foglalkozott, nem bírta e biztosítékokat erősíteni. Az államnak általános életéből, legmagasabb alkotmányi szféráiból, a hol az államnak főszervei, főerői és tényezői küzdenek egymással a szuverén akarat irányaiért, – az államnak az egyesekkel, egyes csoportokkal foglalkozó, cselekvő életébe, közigazgatásába kellett e szabadságokat elhelyezni, hogy életet nyerjenek.

Így kerültek az alkotmányjogból, a hol csak elvi jelentőségük jut érvényre, a közigazgatási, névszerint a rendőri jogba, vagy a mennyiben jogi személyiségekről van szó, a magánjogba, a hol egész valójukban érvényesülnek. A hol ez meg nem történt, vagy félelesen történt, ott az alkotmányjognak vitás határú jogai közt találjuk őket s a közjogi irodalom foglalkozik velük, így az olaszoknál Brunialti (II diritto costit. II. köt. 784-845. 1.) az egész európai irodalom és tételes jog bevonásával tárgyalja e jogok olasz viszontagságait.

Valóban a rendőri hatóságok és különböző közgeiik hatáskörének, egyes jogainak, eljárási módjainak szabályozása adhat csak biztosítékot az egyesülési és gyülekezési szabadság fennállására nézve. Ezt bizonyítja Olaszország újabb története

is. Ez igazságot először Bentham ismerte föl s fejtette ki Oeuvres I. köt. brüsszeli kiad. 1840. *Sophismes politiques*) a francia forradalomnak az ember és polgár jogait tárgyazó kiáltványa ellenében s a történelem igazat adott neki.

Az egyesülési és gyülekezési szabadságok az alkotmánylevelekből vagy a polgári törvénykönyvbe, vagy külön törvényekbe kerültek, a melyeknek jelentékeny része a rendőri követelményekkel és magánjogi szabályozásokkal foglalkozik.

Az angolok képeznek e részben kivételt, a kik a gyülekezések és egyesületek viszonyát a rendőrséghez állandó törvényekkel nem szabályozták s csak nagyobb forrongások esetén vetették alá meghatározott évekre határolt rendőri kötelezettségeknek. A rendőri szabályozást az angoloknál az utólagos bírói eljárás, a jognak szigorúsága s a rendőrségnek a csoportosulásokkal, a törvénytelené váló gyülekezetekkel szemben adott nagy hatalma pótolja, mint ezt a kérdéssel különösen foglalkozó Hatschek (*Engl. Staatsrecht*) Bd. 66-74. 1.) is kiemeli.

A francziák a gyülekezésekre vonatkozó 1881 jun. 30-i, a munkásegyletekről, szakegyletekről, szövetezetekről (*syndicats professionnels*) szóló 1884 márcz. 21-i, az egyleteket illető 1901 jul. 1. törvénnyel (L. Fabreguettes, *Traité des délits politiques* Lköt. 86-111 és II. köt. 679-729. – Hauriou id. m. 118-162 és 217 – 220. 1.) az emberi egyesületeknek a vallási kivételével, minden nemét rendezték. Bármily illiberális, önkényes legyen utóbbi törvény, illetőleg az annak kapcsán a szerzetes társulatokra nézve alkotott további törvények vallási tekintetben, a világi társadalom tekintetében s a rendőrség jogkörét, eszközeit illetőleg e három törvény nagy haladást jelez. Az 1789-i francia szabadságjogok a rendőri hatalomnak e szabályozása által lettek a világi életre nézve valósággá.

A németek sokkal előbb, már a múlt század közepe óta rendezték a rendőri hatóságok hatalmát az egyesületek és gyülekezésekkel szemben, helyesen ismerve föl, hogy az egyesülési és gyülekezési tömegmozgalmakkal szemben a közhatalom örökösége szükséges. (L. Stein, *Verwaltungslehre* jenek 4 kötetét, Sarwey, *Allgemeines Verwaltungsrecht* 136. 1. – Seydel, *Die Polizeien der Vereine und Versammlungen*. A Schönberg-féle *Handb.* III. köt. 289 – 307. 1.)

Hazai irodalmunkban a gyülekezeti jognak rendőri oldalát igen behatóan tárgyalja Rényi, (*A gyülekezeti jog*. 1900. 370.) az egyesületi jognak pedig egyes, közigazgatásilag is fontos oldalait Erekly István (*Tanulmányok a magyar általános polg. törvk. tervezete körében*. 1903.) helyezi világitásba.

Midőn a fennebbieken az egyesületek, gyülekezések, csoportosulások rendészetének, az általános alkotmányjogi tárgyalás mellett, közigazgatási szempontból való külön búvárlatát hangsúlyoztuk, ezzel e tömegjelenségeknek se államalkotmányi, se társadalmi fontosságát elhomályosítani éppen nem akartuk. Igen nagy hiba volna ez. Webb munkái, különösen: *Industrial democracy*. 1897. Németül Hugo fordít.; továbbá Ostrogoski nagy munkája: *La démocratie et l'organisation de partis politiques*. 1903. 2 köt. teljes világitásba helyezték a szabad társulásoknak nem csak a társadalmi szervezkedésére, de különösen az állam alkotmányára nagy hatását. Az egyesülési és társulási szabadság útján az államnak jogilag szervezett alkotmánya mellett a pártclubbok, clubb-szövetségekben egy második, tényleges alkotmányi szervezete jön létre.

53. §. A sajtórendészet.

a) *Sajtószabadság.* A politikai rendészet a tömegjelenségek rendészete.

Ily tömegjelenség keletkezik nemcsak a csoportosulás, a gyülekezések, az egyesülések útján, hanem a sajtó és ennek különösen időszaki, napi alakja által, melyet helyesen neveztek az emberi társulás legkönnyebb és leghatályosabb fájának, az emberi együttműködés leghatalmasabb eszközének.

A sajtó az értelmiség alapjára helyezkedett, szabad nemzeteknek nélkülözhetlen eszköze, a legtermészetesebb társadalmi intézménye, mely a nemzeti életnek alaptényezője, szerveként szolgál az emberi szükségleteknek úgy jó mint vészes irányban.

A napi sajtó termékei csakugyan oly értelmi kapcsolatot teremtenek vevők és eladók között, a minőt vallási, tudományos, művészi, társadalmi intézetek, szabad egyesületek, sőt maga az állam is a maguk másnemű eszközeikkel az emberek között létesíteni nem tudnak. Ezért is fordulnak az emberi együttműködésnek összes csoportjai az egyesekkel való szellemi érintkezés közvetítése végett a sajtóhoz.

Az érzelmek, a gondolatok közlése, az egyforma vagy együttes cselekvésre ösztönzés, közös működési tervek közlése az ember végtelen szellemének kívánalma. Az egyén törekvése másokra, nagy tömegekre lelkileg hatni, illetőleg távollevő mások, mentül többek szellemi behatását elfogadni, az értelmiség, a műveltség bizonyos fokán a sajtó segélyével leghatályosabban történhetik.

A sajtó szabadsága e kívánalomnak, az emberi szellem végtelen törekvéseinek kifejezése. A gondolat, a gondolatközlés, helyesebben a tér által nem korlátolt értelmi érintkezés szabadságának föltétlen becsét, állandó szükségét épp ezért csak a szellemi világnézet alapján álló felfogás fogadhatja el. Ellenben a természet-tudományi evoluzionizmus, utilitarizmus, az emberi életet főleg a fizikai jólét szempontjából tekintő szocialisztikus felfogás szerint, mint azt Piklernél is (A jog keletkezése és fejlődése 122 – 126. 1.) kifejezve látjuk, a gondolkodás, a gondolatközlés szabadsága nem magában, „nem az emberek természetéből következőleg, nem föltétlenül helyes,” és csak hasznossága képes igazolni.

Az emberek lelki érintkezésének szabadságát azért követelték mindenkiféle a nagy spiritualisták, mint Milton Areopagiticájában

és Spinoza *Tratatus theol. politicus*ában. Az egyénnek épp oly érdeke fűződik hozzá, mint az egésznek, mert ez csak a sajtó, mintegy tükör útján nyerhet képet önmagáról, amaz csak a sajtó segítségével bírhatja embertársait rokonérzelmek, rokoneszmék és tervekre, illetőleg szerezhet magának általa érzelmi, gondolati világa gyakorlati tervei részére támpontokat.

A szellemi érintkezés szabadsága a sajtó útján azonban a szellemi érintkezés szabadságának csak egyik formája, mely a szólás, az írás, a tanítás, a mimika útjani szellemi érintkezéstől csak külső közege, a nyomtatás által különbözik, ennél fogva a sajtó útjani érintkezésnek az emberek között lényegileg ugyanazon erkölcsi és jogi szabályok alatt kell állnia, mintha ez érintkezés szóval, képek, egyéb jelek által történék.

A sajtó szabadsága éhez képest jogi szempontból azt jelenti, hogy az emberek közti lelki érintkezés, sajtó útján, érzelmeik, gondolkodásuk és gyakorlati cselekvési terveik közlése végett a közönséges jog szabályai alatt álljon s a sajtó jogállása ettől se a sajtó rovására, se előnyére alapjában véve el ne térjen.

Mennyiben kell a családi életet, az állam hadászati, külügyi, igazságszolgáltatási titkait, a bűncselekmények lefolyásáról a közléseket, melyek az embereknek büntényre hajló részét bűnre ingerlik, az általános lelki érintkezésből vagyis a nyilvánosság s ennek fő közege, a sajtó útjani tárgyalásból kizárni? Mennyiben képezhet közveszélyt, sőt egyenes károsítást az üzleti, az állami életre álhireknek akár szóval, akár sajtó útjani terjesztése? Szabad-e az elítéltek által fizetendő pénzbüntetések törlesztésére nyilvános gyűjtést rendezni, a mi egy azzal a kérdéssel, szabad-e az igazságszolgáltatást kicsinylő, megvető érzelmeket nyilvánosan kifejezni? stb.

Mindezen problémák az általános jogrend elvei szerint döntendők el. Akár igenlőleg, akár tagadólag essék ki a megfejtés, megeshetik, hogy egyes jogrendszerekben ilyen cselekmények némelyikét csak akkor találjuk büntetve, ha sajtó útján követték el. Ily szabályozás, ha egyébként a jog elveivel összeegyeztethető, magában véve nem ellenkezik azzal az alaptétellel, hogy a sajtó akkor szabad, ha csakis a közönséges jog szabályai alatt áll.

A sajtó szabadsága tehát nemcsak a gondolatok, hanem érzelmeik, tények, cselekvési tervek közlésének, a kölcsönös szellemi befolyásolás minden eszközének felhasználását is jelenti.

Csak a múlt századokban a sajtóra rákényszerített ferde

állásból, melyben az ártatlan gondatközlés is tiltva volt, magyarázhatni, hogy a sajtó szabadságát a gondatközlés szabadságával azonosították, – holott azon. messze túl megy – sajtóvétséget még ma is a gondatközlés szabadságával való visszaélésnek tekintik.

Világos azonban, hogy a gondatközléssel jogilag tulajdonképpen nem is lehet visszaélni, hanem csak logikailag, értelmileg s a gondatot, mint pusztá értelmi, észbeli tényt az államnak büntetnie nem is szabad, gondatszabadság mellett sajtóvétségeket fölláítani: kép-, lelenség volna.

A tévedés onnan ered, hogy a gondat alatt vagy az emberi lelki működésnek csak pusztá formáját értik, avagy a gondatot csak abban a belső értelmében veszik, a melynélfogva gondatkozik az, a ki az értelem legfőkép az ítélő ész segélyével fogja föl és fejt meg a dolgokat, fogalmakkal magyaráz, következtet, de a cselekvés, az értelem terére gondat formájában sem lép.

Formailag ugyanis az ember minden lelki működése gondat. Gondat a dallam, gondat a vers, gondat egy hitelműveletnek, gondat egy gyilkosságnak kiesztelt terve, gondat a trágár beszéd. Tartalmilag ellenben itt nem gondatkozással, hanem költészettel, üzleti számítással, büntényre való készüllettel, szemérem sértéssel állunk szemben.

A gondatot, a gondatközlést, mint a lelki működési formáját, vagy mint az emberi észnek minden érzelmi és akaratati elemtől elkülönített, tiszta logikai munkáját büntetni, I fizikai hatalommal elnyomni csakugyan nem szabad. Nem szabad, mert különben az embert lelkileg öljük meg, attól fosztva meg, a mi őtet az állat fölé emeli. De azért sem, mert a gondatnak, hogy sértéssé, bünténnyé legyen, az észnek tiszta szellemi világából az értelem és akaratnak, a cselekvésnek psychophysikai világába kell lépnie. Az állam hadászati, külügyi, igazságszolgáltatási titkainak fölfedezése, a büntényre való fölhívás, lázítás, rágalalmazás, ha a sajtó útján fejeztetnek is ki s bár formailag gondatközlések, belsőleg különbözök az észnek tiszta ítélő munkájától, mert az ártani vágyás, az akaratati elem bennök a fő.

S a mily igaz, hogy a gondatot, a gondatközlést büntetni egyáltalán nem szabad, épp oly kétségtelen, ha a sajtó nem gondatot, hanem gondat formájába öltöztetett, másnak ártani vágyó, más sértő értelemet, p. o. trágárságot, becsmélést, rágalalmazást, avagy bűnös cselekvési tervet, büntetetre fölhívást, lázítást, szóval akaratot,

Stein Lőrincz szerint szellemi cselekedetet közvetít, e cselekedetnek épp úgy viselnie kell jogi következményeit, mint ha azt nem sajtó útján, hanem szóval vagy írásban követte volna el.

Az atheista bölcselem, mint a gondolati világ egyik terméke, a nőközösség Platonál, a tulajdon közösség Morusnál büntetlen; de nem büntetlen az istenkáromlás, a tulajdon elleni izgatás, a családi intézmény elleni gyűlöletszítás, mert a gondolkodás értelmi világából az érzelmek, a gyalázkodás világába lépnek.

A sajtószabadsággal ellenkezik e szerint a sajtó útjáni érintkezésnek a közigazgatás belátásától, engedélyétől való függővé tétele, a censura, a pénzbiztosíték megkövetelése előző bűncselekmény nélkül, de legfőképen a gondolat, a gondolkodás büntetése, ha az érzelmi és akarati elemek nélkül lép fel.

De nem zárja ki a sajtószabadság, hogy a gondolatközlésnek sajtói formájában elkövetett bűncselekmény is, midőn annak a gondolati és sajtói forma csak eszköze: büntetessék.

A sajtó útjáni szellemi érintkezés, röviden a sajtó szabadságát épp oly kevésbé szünteti meg a segélyével elkövetett bűncselekmény megtorlása, a mint az egyéni szabadságot senki nem fogja azért lerontottnak tekinteni, mert az általa, bár nem sajtó útján, hanem más eszközzel elkövetett bűncselekmények megtoroltatnak,

E szerint a sajtószabadságnak legbiztosabb jele a külön sajtójoghiánya s a sajtó útjáni lelki érintkezésnek a közönséges jog alá helyezése.

b) *A sajtó királyságai.* I. Mennyire valósítható meg e szabadság” az egyes államokban, mennyire kell azt az időszaki sajtó rovására, mint nálunk a pénzbiztosíték megkövetelésével megszorítani avagy előnyére, p. o. a közönséges büntetőjogi felelősségtől eltérő, fokozatos felelősség létesítésével, a sajtóbüntettnek, mint a politikaiaknak, enyhébb büntetésével, kiváltságos (esküdt) bírósággal kitégítani, attól függ, minő a sajtó munkásainak a testületi erkölcsi érzése, továbbá attól, mint viszonylik a sajtó segélyével kifejtett működés a nemzetnek többi társadalmi és politikai működéséhez.

Az időszaki sajtó útján kifejtett szellemi működés ugyanis eredhet teljesen önálló tényezőtől, egy a maga erejéből fennálló laptól, avagy azt a sajtó csak más tényezők, u. m. a kormány, a pártok, vallási, nemzetiségi, üzleti csoportok alárendelt segédszerekeként fejt ki.

Az időszaki sajtó mint teljesen önálló, kormány, pártok, gazda-

sági vállalatok, társadalmi csoportoktól független tényező újra több irányban működhetik. 1) Mint a hírszolgálatból s az olvasók politikai ízlésének kielégítéséből üzletet csináló vállalat, 2) mint a szervezett, állandó állami és társadalmi hatalmának ellenőrzője, bírálója, mint a modern világnak spontán, társadalmi tribunatusa, 3) mint velők szemben a nemzet szervezetlen elemeinek törekvését, cselekvését vezérlő hatalom, mely nem mások cselekvéséről, politikájáról ad hírt, bírálatot, mely nem politikáról ír, hanem, mint mondják, politikát csinál.

A sajtónak ilyen önálló állása természetesen csak úgy lehetséges, ha azok, a kik ilyen szerepet az időszaki sajtó útján vinni akarnak, rendkívüli vagyoni eszközökkel rendelkeznek.

Éppen ezért a sajtó igen ritkán önálló, hanem pártok, felekezetek, üzleti érdekeltségek orgánuma, vagy üzlet, mely az olvasók ízlésével spekulál.

A sajtónak különösen két faja: az, mely politikát csinál s az, mely üzletet csinál, veszélyes, miután velők szemben a nemzetnek, a jogi és erkölcsi felelősséget illetőleg, sokkal kevesebb biztosítéka van, mint fejedelmek, kormányok, parlamentek, pártok, felekezetek, gazdasági csoportokkal szemben. Az ily sajtó, ha valóban hatalomra bír szert tenni, a nemzetekre a képviseleti rendszer megszűnését s a demagógia veszélyét rejti magában. Az ily sajtó, de a párt, a felekezeti, a gazdasági érdekek sajtója sem követelhet kiváltságot.

Csak az olyan sajtó, mely belső értékénél, önálló, független állásánál fogva, mint a lelkiismeretességnek, erkölcsi érzésnek jóízlésnek, jognak, józanságnak, nemzeti méltóságnak kifejezője, igazi tribuni hatalomként tesz a köznek szolgálatokat, tarthat igényt a szabadságát kitégítő kiváltságokra. Tribuni hivatása betöltéséhez ugyanis rendkívüli bátorság, szemesség, értelmesség, idegfeszítő éberség és gyorsaság kívántatik, melyek biztosítására adatnak a sajtónak a kiváltságok.

De mivel a sajtónak különböző fajait jogilag megkülönböztetni nem lehet, azok mind részesülnek a kiváltságokban, melyeket a jog a sajtónak tribuni hivatása miatt ad s melyeket a kormány, a pártok, a gazdasági érdekeltségek, felekezetek sajtója, de a saját politikát, vagy tisztán üzletet csináló sajtó is kihasznál.

II. Pedig a sajtó javára czélzó kiváltságokat nyilván a tribuni hivatást végző sajtónak szánták a törvényhozások. Az 1830-i francia

és belga forradalmak közvetlen okát a sajtószabadság elnyomása képezte s a belga nemzet a sajtó hatalmának, a publiczista függetlenségének biztosítására tért el a sajtóbeli bűncselekményekre nézve a rendes büntetőjogi felelősségtől, melyet a magyar jog is átvett. Biztosítani a publiczista névtelenségét egyrészt, fölmenteni másrészt az írókat a sajtónak pénzületi eszközei fölött rendelkező kiadó belső cenzurája alól az által, hogy ha a kiadó a szerzőt megnevezi, felelősség alól szabadul, volt célja a kiváltságnak. A sajtótörvényt felfüggesztő 1899 június 22-iki olasz rendeletnek is egyik legsúlyosabb rendelkezését abban látják, hogy a kiadót és nyomdászt mindazért vagyoni jogilag szavatoltatja, a mi az általuk kiadott vagy nyomott lapban íratott

A kiváltságos bírói forum, névszerint az esküdtszék, a sajtó útján elkövetett összes bűncselekményekre, indokát abban találja, hogy a pusztá szándék, az emberi észnek tiszta értelmi munkája, a gondolat, az értelmi fegyverekkel folytatott tárgyilagos bírálat, mely érvelésébe érzelmi elemeket nem vegyít, akaratelhatározásra egyenesen rábírní nem törekszik, olyan szellemi jelenségek, melyek a jog általános elvei szerint nem büntethetők, akkor is büntetlenek kell tehát maradniok, ha a sajtó útján nyilvánultak és nem szabad őket a gyűlöletre, megvetésre, támadásra, tette ingerlő fejtegetésekkel összezavarní.

A sajtóvétségeknek az esküdtszékek hatáskörébe utalásával ismerik el az államok, hogy a gondolatszabadságot, az eszmék és intézmények bírálatát addig a határig akarják kiterjeszteni, a hol a gondolkodás, a bírálat megszűnik tiszta értelmi művelet lenni, s az emberi ösztönökre, szenvedélyekre támaszkodó bűnös izgatássá, gyalázassá, lazítássá válik.

S mivel a határt a tiszta gondolat s az érzelmi és akaratí elemeket tartalmazó szellemi tett között megvonni nehéz, mivel a tanult bíró éles ítélő tehetségével könnyebben le fogja vonni az értelmi érvelésekből levonható érzelmi és akaratí következtetéseket, a bírálatból okszerűen következő megvetést, támadást az eszmék, az intézményeit ellen, mint az egyszerű dialektikával gondolkodó átlagos polgár, az államok a gondolkodás lehető legnagyobb szabadságának érdekében az egyszerű polgár kezébe teszik le a hatalmat a határvonal megállapítására, mely az értelmi jogos bírálatot a szenvedélykeltéstől, a lazítástól elkülöníti és inkább elviselik annak lehetőségét, hogy az esküdtszékek fölmentsenek bűnös

izgatókat, lázítókat, minthogy az ember tiszta értelmi szabadsága egyszer is csorbát szenvedjen.

Az esküdszéki hatáskör tehát a szellemi szabadság érdekében létesített kiváltság. Mert az iránt kétség nem lehet, hogy az esküdszék ítélkezése sem pártatlan s föltétlen igazságosságot nem biztosít. Hiányossága a felekezeti, osztály és nemzetiségi ellentétek idején szembetűnő. E hiányt azonban el kell viselni, mert e hiány természetes, megváltozhatlan folyamánya annak a szintén megváltozhatlan kapcsolatnak, a melyben a szabad állam a társadalomnak bizonyos időbeli szerkezetével s az embernek azzal a sajátos képzetével áll, mely egy nemzetben él.

III. A gondolatnak, az értelmi érintkezésnek ekként biztosított szabadsága, ellenben az akaratra, az érzelmekre hatni törekvő szellemi tevékenységnek büntethetősége látszólag ellentétben állanak. Hasonlóképen ellenmondásnak látszik, hogy az állam az egyesnek oly gondolatok, oly értelmi fejtegetések közlését is megengedi, a melyek ellentétben állanak azokkal az intézményekkel, melyeket fegyveres hatalommal is védelmez. Az állam p. o. bevetté nyilvánít, kiváltságoltta tesz egyes egyházakat, de szabadra engedi oly tanok hirdetését, melyek az egyházakéival ellenkeznek, fenntartja büntető hatalmával a magántulajdont, de megengedi annak legélesebb értelmi bírálatát.

A látszólagos ellentét megoldása ott van, hogy az értelmi eltérések, a különböző vélemények, felfogások, a nemzet, az egyes létét egyenesen nem fenyegetik és igazságok eldöntésére nem létezik csalatkozhatlan emberi hatalom, ellenben az emberi szenvedélyek, az emberi cselekedetek egyenesen megtámadhatják az ember, a nemzet összes javait és fékezésökre nem lehetetlen igazságos döntő hatalmat találni.

Annak magyarázata pedig, hogy az állam a saját, vagy általa pártolt társadalmi intézmények ellen is megengedi a bírálatot, a bennök megtestesült eszmékkal ellenkező eszmék igazságának a hirdetését, abban rejlik, hogy a nemzet nem tekint magát intézményei, ezek alapszméi tekintetében csalhatatlannak s lehetővé teszi a vélemény, a gondolatközlés szabadságával, hogy intézményeit nemzeti közakarattal mégis változtassa és megelégszik azzal, hogy senki a fennálló intézményeket, törvényeket ne gyalázza, ellenök nem lázítson, még kevésbbé cselekedjék.

Az állami és társadalmi intézményeknek kényszerrel való fenntartása s a sajtó szabadsága között ellentétet csak azok láthatnak,

a kik, mint a szoczialisták, az egész emberi életnek egyformásítását, legkisebb részleteiben állami közhatalommal intézését követelik és az egyénnek minden külön szabadságát eltörölnöknék tartják. Avagy az anarchisták, a kik minden karhatalmat kizárnak s az egyeseknek önkéntes társulásában, békés együttélésében bíznak.

A sajtó szabadsága nem ellenkezik tehát az állami és társadalmi intézmények erejével. A nehézség csak annak a halárnak, különbségnek a helyes fenntartásában áll, a mely az embernek értelmi, gondolkodó lelki működéseit azoktól elválasztja, a melyekkel gondolatai útján mások ösztöneire, akarására hatni kíván.

E nehézség legyőzésére szolgálnak a büntető perrendtartásoknak azok a szabványai, melyek a pusztán értelmi gondolatnak, szándéknak, iránynak, tendenciának büntelenségét biztosítják, s az úgynevezett iránypörököt (procès de tendance), melyek oly gyakoriak voltak a francziáknál a múlt század első felében az által zárják ki, hogy a mondatok megjelelését követelik a vádlevelben, a melyekben a bűncselekmény foglaltatik, azt pedig egyáltalán nem engedik, hogy az időszaki lapnak különböző napon megjelent példányaiból szerkesztessék össze a bűncselekmény.

A sajtó szabadságát a közönséges jog alá rendelésbe találva s ettől való eltérést csakis ez emberek közti lelki érintkezés megkönnyítése érdekében engedve, a sajtóbeli bűncselekmények megtorlása csak egyenlő, vagy enyhébb, de súlyosabb nem lehet, mint a minő a nem sajtó útján elkövetett hasonló bűncselekményeké.

A sajtótermék elleni eljárás, az úgynevezett objektív eljárás, ha mint jogunkban, arra van alapítva, hogy a tettes ellen eljárást indítani lehetetlen, elvileg nem ellenkezik a sajtó szabadságával. A gondolatközlés tilalmazása, előzetes cenzúrája, a pénzügyi biztosíték megkövetelése minden időszaki sajtóvállalattól még akkor is, ha az még semmiféle bűncselekményt el nem követett, ellenben föltétlenül ellenkezik. De viszont mindezek hiánya sem jelenti még e szabadságot; a sajtó nem szabad, ha a büntetőjog a sajtóbeli bűncselekményeket szigorúbban, a büntetések rendszeréhez arányítva sokkal súlyosabban bünteti, mint a szóval, írásban vagy más ábrázolatokkal elkövetetteket. Cenzúra, biztosíték hiányozhatnak s a sajtó az utólagos büntetések, közigazgatási, pénzügyi, rendészeti megszorítások által minden szabadságtól meg lehet fosztva. így ha nem az egyes sajtótermék, de a hírlapi vállalat alapítása, a kiadói, szerkesztői jogosultság hatósági engedélyhez köttetik, vagy ha a

vállalatot, a személyes jogosultságot akár bírói, akár közigazgatási határozattal megszüntetni, elvonni, kivételes adókkal, illetékekkel terhelni lehet. Az ily sajtó cenzúra nélkül is bilincsekbe van verve',.

c) *Sajtórendészet.* A sajtó útjáni lelki érintkezés az emberek között természeténél fogva kizárja, hogy az állam a sajtó működését kormányzati és közigazgatási eszközeivel irányítsa. A sajtó útjáni szellemi érintkezés az emberek között annyira egyéni s becse, értéke, értelme ez érintkezésnek éppen legspontánabb természetében rejlik. A sajtó a népléleknek, az egyéni szükségleteknek pillanatnyi hullámzását van hivatva visszatükrözni, a mely megszűnnék, ha az állani kormányzati és igazgatási hatalmával abba bárcsak oly módon is beavatkoznék, mint az egyház, a tudomány, a művészet ügyeibe.

A sajtónak büntető jogát fennebb kifejtve, a sajtórendészet kíván meghatározást. Szabad államban a sajtónak nincs állami kormányzata és igazgatása, csak bírósága és rendészete.

Az állam viszonya a sajtóhoz csak negatív lehet, a mi nem zárja ki, hogy az állam maga a sajtót ne használja hivatalos és nem hivatalos közlésekre, céljainak, terveinek terjesztésére. Kizárja azonban, hogy a szabad sajtó fölött az igazságszolgáltatáson és .rendészetén túl, mint szervezett halalom, fensőbbségét gyakoroljon.; A mennyiben szabad államnak a kormány szolgálatában álló sajtója van, az a magán sajtótól jogi állására nem különbözhetik.

Helytelenek tehát mindazok a tervek, melyek a sajtó, különösen az időszaki sajtó elfajulását büntetőjogi megtorláson s ennek szolgálatára hivatott rendészetén túl, a hírlapírói hivatásnak köz-hatalmi rendezése, előképzettséghez kötése, kötelező testületi szervezése s egyéb közigazgatási megszorítások állal kívánják orvosolni.

A sajtó útjáni szellemi érintkezésnek elvileg egyedül megfelelő állapot az anarchia, melyet csak a büntetőjog fékezhet, nem a közhatalmi belátás. S hogy a sajtó ily elvi anarchia mellett, munkásainak erkölcsi ereje által a közre üdvös összeműködést bír biztosítani, a sebeket, melyeket üt, maga megbírja gyógyítani vagy szertelenségei, elfajulása következtében hitelét veszve, .minden hatalom nélkül szükölködhetik, nem egy szabad nemzet sajtója bizonyítja.

A sajtószabadság mellett a sajtó rendészete másból nem állhat, mint a sajtó útján elkövetett bűncselekmények fölfedezéséből, a szerző, a bizonyítékok fölkutatásából, a bíróság elé állításából s a legsúlyosabb bűncselekményeknél az okozott kár terjedésének meggátlásából.

A szabadsajtó mellett a rendészet tisztán a bíróság segéde, nem engedélyez, nem büntet, csak őrködik, figyel, bűncselekmény esetében kutat s ha ilyenkor a sajtótermék a közrendre, a közszeméremre fölöttébb káros, időlegesen megakasztja a sajtótermék terjesztését.

Jogos rendőri rendszabályok ezen cél elérésére a sajtóbéli bűncselekmények kinyomozásának nehézsége miatt, a kötelezettség megállapítása a nyomdákra nézve, hogy helyiségeiket a rendőrségnek bejelentés s munkálataikról rendes jegyzéket vezessenek, hogy a nyomtatványokon a kiállító nyomdász neve kinyomassék, hogy a közzététellel egyidejűleg minden nyomtatvány egy-egy példánya a hatóságnál letétessék, végül megilleti a rendőrséget a sajtóval szemben is a bűnvádi perrendtartás értelmébeni nyomozási jog.

A bűncselekmény hatásának gátlására jogos rendőri eszköz a nyomtatványnak terjesztésének időleges meggátlása: a lefoglalás. Hasonlóképen rendőri természetű az időszaki lapok kötelezettsége, hogy azoktól, a kiket hasábjaikon megtámadtak, méltányos terjedelemben ugyan, de a következő számban ténybeli helyreigazításokat kötelesek elfogadni.

Felelős szerkesztőnek megkövetelése időszaki lapoknál részint rendőri eszköz, részint a külön sajtójog követelménye. Rendőri eszköz ott, a hol a sajtó a közönséges jog alatt áll s a hol a szerkesztő csak mint a bűncselekmény bebizonyult részese büntethető sajtóvétségért. Ily rendszer mellett ugyanis a szerkesztőt csak a köteles gondosság elmulasztásáért érheti megtorlás s oly személy előzetes bejelentésének megkövetelése, aki egy lapra a végből tartozik ügyelni, hogy abban bűncselekmények el ne követtessenek, illetőleg a kinek bejelentése azért követeltetik, mert a sajtóbéli bűncselekmény szerzőjének kinyomozása nehéz, de a bűncselekményért azt, a kinek gondatlansága a cselekményt lehetővé tette, mégis büntetni kell, úgy ily követelés nyilván rendőri természetű rendszabály. Ellenben a hol a törvényhozás az időszaki sajtót a maga konkrét valóságában, mint számos személynek egy vezető alatti összeműködését, mint céltudatos szervezetet veszi kiindulásul szabályozásánál és ebből folyólag, de a sajtó szabadsága, a közreműködők névtelenségének biztosítása érdekében is egy költött büntetőjogi felelősségrendszert, az úgynevezett fokozatost (responsabilité par cascade) szentesíti, ott a felelős szerkesztő megkövetelése nem rendőri, hanem jogrendi követelmény.

A felelősségnek fokozatos rendszerét, mint jogi intézményt bírálni kívül esik a rendészettan körén. A sajtóvállalatokhoz szükséges nagy pénzbefektetések által mindenestre elvesztette létokát s a lap felelős szerkesztőjét Franciaországban ezért az illető lap börtöndelegátusának (délégué á la prison) nevezik, mint a ki jó fizetésért, minden szellemi közreműködés nélkül, leüli a lap pénzbeli fenntartói és szellemi munkásai helyett a börtönt. (Bérenger, La conscience nationale 169.)

A sajtórendészettnek elvileg jogos eszköze a sajtótermék lefoglalása bírói ítélet előtt, de csak akkor, ha abban súlyosabb bűncselekmény foglaltatik.

Minő sajtóbeli bűncselekmények miatt legyen a lefoglalás megengedett? határozott szabályozást kíván.

A rendőrség, sőt magános ember is jogosult a rablást, lopást, gyilkosságot, gyújtogatást, bankjegyhamisítást, illetőleg annak káros hatását megakadályozni. A lefoglalás, akár bizonyítási eszköz szerzése végett, akár mert a lefoglalandó tárgy a büntető jog szerint elkobzandó, a közönséges jog szentesítette eljárási rendszabály. A sajtó bűntény nem követelhet elvileg kiváltságot.

Ha a sajtóterméknek rendőri lefoglalását némely törvényhozások még sem engedik meg s annak jogosultsága, megengedhetősége vitás, onnét ered, mert a sajtóbűntény, p. o. a lázítás, az izgatás, az istenkáromlás nem mindig szembetűnő s különösen a rendőri hatóságoknál nincs meg a kellő jogi készség a helyes megkülönböztetésre, mert a sajtóbűntény által előidézett baj, ártalom, kár nem hat oly gyorsan, közvetlenül, tehát nagyobb veszély nélkül halasztható annak elnyomása s mert végül a bírói ítélet előtti lefoglalás érzékenyen sértheti a sajtónak, de az egész nemzetnek is érdekét, a melylyel a szellemi érintkezés szabadságához fűzve van.

Ezen érvek súlyát lehetetlen el nem ismerni. Az ember gondolkodási, lelki érintkezési szabadságának időleges megakasztása is baj, mely az ember erkölcsi valóját támadja meg.

Nem áll azonban, hogy a rendőri lefoglalás egy lenne az előzetes cenzúrával, hisz csak a terjesztés megkezdése után következhetik be. A gondolat, a szellemi tett közhatalmi beavatkozás nélkül jöhet világra, terjeszhető, el is terjedhet, habár kisebb mérvben, miután főleg a posta útján terjesztést a rendőrség könnyen megakaszthatja. Továbbá a rendőri lefoglalás időleges, aránylag gyorsan feloldható s a sajtótermék rövid fennakadás után folytat-

hatja útját, ha gondoskodva van, hogy a rendőri lefoglalás rögtön, 24 óra alatt, bírói felülbírálat alá kerüljön stb., az okozott kárt az állam megtérítse.

Elvi megengedhetlenségét csak a sajtó kiváltságaként vagy azon az alapon vitathatni, hogy a sajtó jogtisztelete, erkölcsi érzése az előzetes lefoglalást fölöslegessé teszi. Utóbbi térre lépve az ítélet előtti lefoglalás intézménye ténykérdéssé válik. Azt látjuk azonban, hogy még az angol jog is, mely csak az ítélet utáni lefoglalást ismeri, fenntartja az előzetest a fajtalan iratok és ábrázolásokra.

Ki legyen a lefoglalásra jogosult? a rendőri hatóság-e vagy a vádhatóság, vagy a hol létezik külön vizsgálóbírói hatóság, utóbbi-e? gyakorlatilag igen fontos kérdés, de az elven nem változtat. Az ügyészség több biztosítékot nyújt, a vizsgálóbíró még többet. De ha ennél van is a lefoglalási jog, ez a rendszabály rendőri természetén nem változtat, mert a vizsgálóbíró is a végítélet hozatalára szükséges eljárási biztosítékok nélkül hozza lefoglalási határozatát. S ha személyes állására nézve körül van is véve a bírói függetlenség és pártatlanság biztosítékaival, ezeket határozatai, vizsgáló, nyomozó természetüknél fogva, sok részben nélkülözik s kétségtelenül mégis csak rendőri természetűek.

A sajtótermék szellemi tartalmán felül egyszerű ipari termékké, árucikké is lesz. Mint ilyen az ipari és kereskedelmi s közrendészeti jog alatt áll. A sajtó szabadsága megkívánja, hogy termékeinek terjesztése, árusítása az általános kereskedelmi, házalási, közrendőri jog alatt álljon s terjesztése közben, közvetve, attól a szabadságtól meg ne fosztassék, mely neki a megjelenésre nézve megadatott. A könyvkereskedések, a sajtótermékekkel való házalás, a plakátózás szabályozásának nem szabad a sajtótermék külső forgalmát jobban korlátozni, mint ezt az általános jogelvek megengedik. Hogy a házalásnak, plakátózásnak lehetnek a sajtótermékek tekintetében is korlátai, már onnan is kitetszik, hogy a házalás, a kikiáltás, a plakátózás a közlekedésre zavarólag hathat s rendkívüli zajt okozhat, de mind e korlátozásoknak összhangban kell állniok a sajtószabadság elvével s a terjesztésnek ipari, forgalmi, közrendészeti szabályozásával nem szabad sajtót mellékesen, megkerülve lenyűgözni.

I. A sajtó, névszerint az időszaki sajtó szüksége, szabadsága minden kétségen felül áll. Az értelmiség és szabadság alapján álló népekre oly szükséglet, mint az emberi életre a levegő.

A közigazgatásannak e ténynyel számolnia kell. A prohibítív rendszer, mely az egész sajtóterméket sújtja, ha a hatóság engedélye nélkül hozatik

forgalomba, s a direkt censura rendszere, mely egy sajtóterméknek egyes helyeit akasztja meg, a mai közigazgatásban szemében oktalan fegyverek. Hasonlóképpen nem helyeselheti a burkolt, a közvetett censura eszközeit. Ilyenek a cautio, a kiadói jog, a terjesztés megszorítása, a sajtónak pénzügyi korlátozása, a papírnak, a sajtóbeli közléseknek megadóztatása, illeték alá vetése stb.

A művelt emberiség összes nemzetei át vannak hatva a sajtó szabadságának szükségétől s azt egészen véve az által szentesítik, hogy a sajtót a közönséges jog uralma alá helyezik vagy alóla a sajtó érdekében és javára veszik csak ki. Hosszas küzdelem eredménye e jogállapot, a sajtónak a közönséges jog szerinti represszív kezelése. Miltonnak 17. százbeli Areopagitica-ja, Sir Philip Francis-nak Junius álnév alatti 18. százbeli híres levelei az egész emberiségre, a Cházár András szerkesztette híres gömörmegei 1794. évbeli felirat (L. szerző: A 90-es évek reformesz. 224. l.) mireánk mutatják e küzdelemnek első szakait, mely a küzdelem ott is, a hol kezdődött, Angliában hosszas és makacs (L. szerző: Újkori alkotmányok II. köt. 108 – 119. U, de az egész világon győzelmes volt s nálunk a sajtó szabadsága az 1848: XVIII. t.-cz.-ben nyert életet. (Zsitvay Leo. A magyar sajtójog. 1900. – Kenedi Géza, A magyar sajtójog. 1903.)

E küzdelmek történetét főleg Franciaországra, de más államokra nézve is latin irataiban: Hist. polit. et litt. de la presse. 1853-61. – Presse périsdique dans les deux mondes 1866. s egyéb munkái) továbbá Fabreguettes (Traité des délits politiques . . . parla presse I. köt. I- CCXXVI lapjait elfoglaló) bevezetésében találhatni. Angolországra Erskine May-nek és Taswell-Langmead-nek (Engl. const. history.) alkotmánytörténete, Peterson, (The liberty of the Press. Speech and public Worship. 1880.) Olaszországra Brunialti, (Diritto costituzionale II. köt. főleg 765-773 l.) tájékoztatnak, a napi sajtó statisztikáját pedig bár csak 1884-ig Block nyújtja (Dictionnaire gén. de la Politique).

Ma is látunk ugyan ingadozásokat a sajtó szabadságára nézve a nagy társadalmi vagy politikai küzdelmek idején. Franciaország p. o. az anarchisták elleni védelem szempontja által vezetve az 1894 július 28-i törvényben a sajtószabadság rovására eltért a közönséges jog elveitől (L. Coulon, La liberté de la presse. 1904. – és Fabreguettes id. m. II. köt. 285-385. l.). Hasonlóképp Olaszországban az 1898-i májusi lázadások után az 1899 június 22. kir. rendelet, mely egyébként is alkotmányellenes módon keletkezett, főleg a kiadót és nyomdászt helyezte kivételes jog alá (L. Brunialti id. m. II. köt. 771-773. l.).

A sajtó joga a tudomány előtt elvileg tisztázott, hasonlót mondhatni a sajtó rendszetéről, ha az a sajtóvétségek megbüntetésének lehetővé tételére vagy a sajtóvétségekben rejlő ártalom megátlására vonatkozik. A megbüntetés lehetővé tétele érdekében kifejtett rendőri működés, melyet represszívnek lehetne nevezni, terjedelmére nézve különbözhetik az egyes államokban a sajtó magatartása s a közállapotok biztossága szerint, teljesen sehohsem hiányzik. Ha semmi súlyosabb rendőri követelményt nem találunk is a legszabadabb sajtórendezében, az angolban, a nyomdász nevének, lakhelyének kitételét, a nyomtatványt rendelők neveinek följegyzését a nyomdászok részéről, a hírlapok tulajdonosainak a kereskedelmi minisztériumban való bejelentését az angol jog is megszabja, az erkölcsstelen nyomtatványokra pedig a rendőri lefoglalást is megengedi.

II. A mily tisztázott azonban a sajtó büntető és rendőri joga, épp oly kérdéses a sajtónak, különösen a hírlapi sajtónak, mint a társadalmi munkaszervezet egyik ágának, mint a társadalmi szolgálatok, funkciók egyikének állapota. A hírlapsajtó nem funkcionál sehol a világon egészen kifogástalanul s kevés országban olyan tiszta, önzetlen, értelmes ma, szabadsága korában, mint a minő volt, midőn szabadságáért küzdenie kellett.

Ki és hogyan gyógyíthatja a sajtót? A sajtónak e társadalmi funkcionálásába a represszív sajtójogon és rendszeten túl beavatkozhatik-e a közhatalom? Nem, mert a sajtó csak reflexe az államtársadalom érzés és gondolatvilágának, erkölcsének.

A közhatalomnak, hacsak a cenzurára visszatérni meg nem kísérléné, se a hírlapírói kart, se a hírlapi vállalkozókat, se a hírlapi olvasókat nincs módja úgy alakítani, hogy a sajtóbeli szellemi érintkezés kifogástalan legyen.

Nem a hírlapírókat. Ugyanis a napi sajtó mint tényekről hírekkel, jelentésekkel szolgáló, mint társadalmi és állami viszonyokat bíráló, visszaéléseket orostorozó, mint érzelmekre, cselekedetekre ösztönző, tehát mint nevelő társadalmi berendezés nyilván csak akkor tehet eleget társadalmi hivatásának, ha vezetői és munkatársai lelkiismeretesek, erős jog- és erkölcsi érzetűek, bátrak s ahhoz, a miről embertársaiknak szólnak, alaposan értenek is.

Egy nemzet összes testi-lelki javait védheti, fokozhatja, de meg is ronghatja a sajtó, ha munkásait nem hatja át a közszolgálatukhoz megkívánt kötelességérzet, ha tudatlanok, ha kontárok, ha felületesek, ha megvásárolhatók, ha az olvasók aljas ösztöneire spekulálnak. Sőt a nemzeteknek mai élénk-együtműködése és versenyegése mellett a nemzetközi béke és háború sorsa nemcsak a kabinetek- és parlamentekben, de a napi sajtóban dől el.

S a sajtó e nagy hatalmát, ha a jogképezte, elszórt zátonyokat ügyesen körülhajózja, a névtelenség védpaizsa alatt minden erkölcsi felelősség nélkül gyakorolhatja. Korlátlanabb, felelőtlenebb lesz bizonyos tekintetben, mint a leghatalmasabb kényúr, mert a „lap” a kívülállókra láthatatlan, kollektív lény, mely plurális majestaticus-ban szól.

A szabad állam és társadalom szerkezete hozza azonban magával, hogy a mint a szuverén hatalmat gyakorló parlamenti tagoktól képesítést alig kívánunk, még kevésbé lehet a napi sajtó munkásaitól erkölcsiségi vagy tanulmányi bizonyítványokat, képesítési okleveleket kívánni, mert a szellemi érintkezésnek, mely a sajtó útján véghezmegy, csak úgy van értéke, ha ez érintkezés korlátlan a gondolatát, szellemi munkáját a sajtó útján közvetítő író és olvasó közt. E korlátlanág természetesen csak arra vonatkozhatik, hogy bárki megszólalhasson, nem arra, hogy bármit (rágalmat, stb.) mondhasson. A sajtó az által a közvélemény közvetítője, hogy bármely egyes megszólalhat benne és szólhat az összes többi egyesekhez, ha ezeknek hozzá bizalma van, ha szívesen hallgatják. Az egyedüli hely, a hol az embernek nemcsak meg kell túrnia az anarchia egy nemét, de a hol e nélkül meg sem lehet, a szellemi termelés és érintkezés világában van. A költészetben, a tudományban, a publicisztikában képesítés nélkül meg kell szólalhatni bárkinek Csodálatos azonban, hogy a míg a németek is elvetik a hírlapírói vizsgát (Schollenberger, Politik. 121. 1.), sőt a napi sajtót erősen lenéző Treitschke (Politik. I. Bd. 177. 1.) egyenesen figurázva említi az újságírói tanfolyamokat és vizsgákat, a melyekről azt hiszi, csak a

németek találhatták ki, mint az a csodálatos nép, melynek egyik fele mindig azzal foglalkozik, hogy a másikat examinálja: a francziák, az amerikaiak közt is akadnak ennek a tervnek hívei (L. H. Bérenger. *La conscience nationale* 169. 1. – Pulitzer, *The school of journalism in Columbia University*. New-York, 1904.), sőt a sajtó munkásaitól becsületességük, tisztességükre nézve törvényes garantiákat kívánnak.

A közhatalomnak nincs helyes módja a hírlapi vállalatok alakulását, berendezéseit irányítani. A napi sajtó napjainkban a munkatársak szervezett nagy serege, mely tetemes pénzbefektetésre, a terjesztésnek, a vevők szerzésének jól kiszámított eszközeire szorul. A napi sajtó tulajdonképi hivatásán, a szellemi érintkezés közvetítésén, a szellemi befolyásoláson kívül nagy üzleti tevékenységre van utalva. Bizonyos közleményeit egyszerre az ország különböző vidékeinek lapjaiban jelenteti meg, vagy azokat helyi kivonatokban is közzéteszi, a külön hír szolgálati vállalatoktól, távirati ügynökségektől közleményeket kap s kiváló szellemi munkáit csak úgy jutalmazhatja, ha üzleti, kereseti célú hirdetésekéből tetemes hasznot merít.

A nagy világlapoknak (L. Makower, *Some notes upon the history of the Times*. 1904), sőt egyes országok nagy lapjainak (L. W. Stead, *Satans invisible world displayed. The Rewiew of Rewiewes Anunal* 1898.) a legnagyobb üzleti vállalatokkal egyenlő technikai berendezésük van, mely csak nagy tőkével tartható fenn. Ezért is látjuk, az első erős támadásokat a napi sajtó ellen a szocialisták táborából kiindulni. (L. Chirac, *La Vénalité dans le journalisme* Bruxelles, 1887.)

Az államhatalomnak csak úgy lehetne a nagy tőkével alapított lapokat lehetőtlenné tenni, avagy a lapoknak a nagy tőkétől és viszont a tőkének a sajtótól való függését megsemmisíteni, ha az egyéni tulajdont eltörölné s szocialisztikus vagyon- és munkaberendezést létesítene. Mert nemcsak a sajtó függ a Pénztől, mint Bérenger hiszi (id. h. 161. 1), de a Pénz is függ a sajtótól, sőt annak mint Anat. Leroy-Beaulieu mondja (*Les responsabilités de la Presse*. A Comité de défense et progrès social publikációiban. 7. L) nem egyszer áldozata lesz.

Mentől bizonytalanabb a hírlap anyagi léte, annál könnyebben megkerítheti akár az üzleti, akár a politikai hatalom. A francia sajtót újabb nagy világtörténeti fordulatoknál, az olasz és a német egység alakulásánál Cavour és Bismarck pénzzel el bírták hallgattatni (L. Fouillée, *La France au point de vue moral* Livre II. chap. 1. et 2.), a világraszóló örmény mézszárlások híre, a török kormány pénzbeli bőkezűsége következtében, nem jutott el a francia sajtóig. (*La réforme sociale*. 1903 márciusi füzetében.)

Viszont azonban a sajtó is zsarolhatja a nagy tőkét, a mint ez a Panamacsatorna s 1895-ben a Voie ferrée nevű vasúti szaklap ügyében bíróilag megállapítottatott.

A *Revue Bleue* által 1897 december, (4, 11, 18, 25-i számok) 1898 január, (1, 8, 15, 22, 29-i számok) 1902 decemberben (6, 13, 20, 27-i számok) tartott enquete-k teljes világot vetettek arra a viszonyra, melyben a sajtó üzleti berendezése annak szelleméhez, lelkiismeretességéhez és tisztességéhez áll s arra is, hogy a közhatalom a helyes berendezést meg nem teremtheti.

S mentül magasabb célzt tűz ki magának a hírlap, nevezetesen nem híradó, nem nevelő, nem mulattató, nem bíráló, nem ostorozó, hanem cselekvő,

irányzó, kormányzó hivatást, valóságos kormányzati, a hadi szervezethez hasonló berendezésre van szüksége. A világ minden részében szétszórt munkatársai, haditudósítóiban félhivatalos diplomatiát kell tartania. Az angol sajtónak legeredetibb, önálló gondolkodású tagja, Stead, fejtelte ki először tudatosan a hírlap újtjáni kormányzás gondolatát s mutatta azt be az amerikai New-York Journal esetében. (Satans invisible world. 179-187. 1.)

A hol sajtó ily fejlődést ért, olt még képtelenebb annak berendezését közhatalmi tényezőktől függésbe hozni.

Végül nincs módja a közhatalomnak a napi sajtó létének főtényezőjét, az olvasóközönséget direkt eszközökkel olyanná formálni, hogy az a sajtóban csak az igazságot, a jót, a tisztát, a hasznost keresse.

Az, a mit olvasóközönségnek nevezünk, önkéntesen formálódik. Mind-egyik sajtói érdékeknek, mindegyik lapnak közönsége egy naponkint, negyed-évenkint formálódó egyesület, a melynek létrejöttét a közhatalom szabad államban ép oly kevéssé tarthatja kezében, mint a nem sajtó újtjáni egyesületeket.

A sajtóban egyedüli keresetüket, létbiztosításukat találók természetesen nem függetlenek az olvasóktól. Ezek ízlését, értelmiségét, vágyait, erkölceit kell irányadóknak venniök, hogy olvasóik legyenek. A sajtó szabadságát megöli munkásainak kereseti érdeke. A kik a közönség tisztességes elemeinek a szellemi érintkezésben, tehetségeiknél fogva, nem szolgálhatnak, ha akarnak is, nem mondhatnak igazat és Anát. Loroy Beaulieu helyes megjegyzése szerint (i. h. 6 l.) az új szuverénnek, a közönségnek udvari bolondjaivá kell, hogy magukat lealacsonyítsák, a romlott közönséget a bűntények érdekfeszítő leírása, a nemi vágyak ingerlése, nézetek és érdekeknek mérték nélküli, igazságtalan támadása vagy pártolása által szolgálják.

A napi sajtó ennélfogva olyan mint a közönség s a közhatalomnak büntető és rendőri hatalmán kívül nincs más módja a sajtó munkásaira és olvasóira behatni, c hatalommal pedig se tisztességes sajtót, se ilyen olvasóközönséget nem lehet teremteni. Az állam büntető és rendőri hatalma csak a legsúlyosabb jogsértések ellen véd, a tisztességet nem képes biztosítani.

A szabadsajtóna'v ezt csak önmaga adhatja meg. A sajtónak a közhatalom irányábani szabadsága csak negatív szabadság, mely mögött a legnagyobb belső függés lappanghat mások önző céljaitól, az olvasók gonosz szenvedélyeitől. A sajtó szabadsága is, mint minden szabadság, önmeghatározó uralom, hatalom annak valószínűsítésére, a mit az emberség, az emberi eszme kíván. Ennek alapja a vagyoni függetlenség, megvalósítása pedig a sajtó munkásainak olyan külön karrá, testületté szervezkedése, melybe a be- és kilépés ugyan az egyes akaratától, a benmaradhatás azonban kartársak ítéletétől függ, a kiket ítélkezésükben a publiczista hivatásának köteleltségei, a tisztesség kívánalmi vezetnek.

A napi sajtó szoliditásának, a törvény és rendőrség által nem biztosítható tisztességének egyedüli alapja önmagában, névszerint pénzügyi önállóságában, kari köteleltségerzetében rejlik, ez védheti meg minden kívül álló hatalomtól, így az olvasóknak is aljas kívánalmaitól.

54. §. A magánrendészet.

Ha a rendészeti működés egyes emberre irányul s nem tömegjelenségekre vonatkozik, teendői megváltoznak s a politikai rendszettel szemben magán- vagy alsóbbrendészetnek hívatik.

Nem tesz c részben különbséget vajjon a rendészet védte érdek az állam létére, alkotmányosságára, a társadalom rendjére mint ilyenekre, az állam különös jogaira, avagy egyesek életére, vagyonára, erkölcsi javára vonatkozik-e?

Az alsó- vagy magánrendészet jellemét az adja meg, hogy egyes személyre irányul akár politikai, akár nem ennek bűncselekménye.

A magánrendészet feladata e szerint az igazságszolgáltatás lehetővé vagy feleslegessé tételében áll. Utóbbi célból állandó az örködése s ennek segélyével akadályozhatja meg a bűntettek elkövetését.

Az igazságszolgáltatás lehetővé tétele végett 1) ki kell nyomoznia a bűntetteket s azok szerzőit, 2) biztosítani a bűntettek bizonyítékait, 3) megakadályozni, hogy a bűnszerzők magukat az igazságszolgáltatás elől elvonhassák.

A tettenérés esetét kivéve a rendészet mindig többé-kevésbbé bizonytalan eseményekkel lévén kénytelen foglalkozni, névszerint szándékolt bűncselekmény megakadályozásával, véghezvitt bűncselekmény kétséges eszközeinek, szerzőinek kinyomozásával, az összes polgárok személyes szabadságát vagyis önkaratuk szerinti mozgását, holtartózkodását, itten vagy ottani megjelenését, ide vagy oda igyekvését állandón fenyegeti a rendőri hatalom.

Mivel azonban a bűntettek megakadályozása s a bűntettek megtorlása föltétlen követelmény, ezt pedig másként mint nagyszámú örködő személylyel és az egyesek személyes szabadságának bírói ítélet előtti korlátolása által el nem érhetni, csakis arról lehet szó, mit kíván a jobbiztonság a bűntettek megtorlása és megakadályozása szempontjából bírói ítélet előtt, nem pedig arról föl kell-e ruházni a rendőrséget bírói ítélet előtt a személyes szabadság korlátolásának önálló jogával.

Az egyén személyes szabadsága minden állami kapcsolatban természetsszerűleg korlátok közt mozgó. Mindenki tartozik ezt a személyes szabadságát a közhatóságok törvényes parancsainak,

melyekkel valahonnan eltiltatik, vagy megjelenésre felhivatik alárendelni.

Nem arról van tehát szó miképen kell az egyén személyes szabadságát s a jogbiztonság követelményeit összeegyeztetni, hanem arról, hol van a személyes szabadság határa és hol kezdődik a jogbiztonság fölött örökös közhatalom cselekvési szabadsága. Két szabadság áll itt szemben: az egyesé és a közhatalomé. A törvényhozó sem egyeztető e két szabadság között, hanem mindegyik szabadság természetének meghatározója. Névszerint meghatározza, mikor, meddig, hol, miért és minő eszközöket alkalmazhat a közigazgatás az egyessel szemben bírói eljárás és ítélet előtt s ezzel adva van a rendszettel szemben a polgárok személyes szabadságának a köre is. Teljesen kikerekítve azonban csakis azáltal; lesz e szabadság, ha a törvényhozó a bíróságok hatalmának határait is, melyet az egyén személyes szabadsága fölött gyakorol: hatnak, valamint e hatalom gyakorlásának módozatait is körvonatkoztatva, továbbá azon eseteket is meghatározza, a melyekben egyik egyén a másiknak személyes szabadságát önvédelemből, jogbiztosítási eszközképpen korlátozhatja.

A rendőrség önálló hatalma a büntettek meggátlására, a büntettek megbüntetésének lehetővé tételére kétség tárgya nem lehet oly államban, mely büntetőjogát közjogi alapon állítja föl, annak fenntartása végett a közvádás elvét akár közvádloi hivatal szervezése, akár minden polgárának adott vádlási jog által elfogadja. A rendőrség saját jogánál fogva, nem a bíróság megbízottjaként örökös és vigyáz tehát, hogy büntettek el, ne követsenek, ugyan, csak saját jogánál fogva nyomoz bűnjeleket, bűnszerzők után. S habár az egyes államok különböző szerveket jogosítanak is föl a szükséges rendőri ténykedésekre, u. m. az előzetes letartóztatás, a vizsgálati fogság, a házkutatás, a személymotoszás, valamint a bűnjeleket, eszközök lefoglalásának elrendelése és foganatosítására: minden állam, a mely perrendjét a jogszentségének, a személyes szabadság tiszteletének elvére fektette, megegyezik abban, hogy e biztonság rendőri cselekvényeknek nem szabad az ítélőbírástól eredni, mert ekkor az ítélőbíró vádlóvá, saját nyomozó, vizsgáló cselekvényei által füllé válnék.

Mentül tisztábban vitetik keresztül a vádelv, annál függetlenebbé lesz a nyomozás és vizsgálatnak rendőri teendője az ítélőbírói teendőtől.

Rendőrség, ügyészség a nyomozásban, a vizsgálóbíró a vizsgálatban egyaránt a bűncselekmények bizonyítékainak beszerzésével, a büntető bíróság elé állíthatásának biztosításával, tehát rendőri természetű teendőkkel foglalkoznak.

A rendőrség és vizsgálóbíró feladata ugyan annyiban különböző, hogy az első a vádló tájékoztatására gyűjti az adatokat, a vizsgálóbíró az ítélobíró részére; a vizsgálónak bírói minősége és ebből folyó függetlensége idegen befolyásoktól, a mentessége fölöttös hatósága utasításaitól, a vizsgálóbíróban a személyes szabadságra nézve több biztosítékot egyesít, mint a rendőrség avagy az ügyész, azonban nyomozó tevékenysége, a valódi tényállás földerítése érdekében saját kezdeményezéséből, indítvány nélkül, hivatalból, föltevésai alapján tett intézkedései épp oly elfogulttá tehetik, mint amazokat.

A nyomozás és vizsgálatnak nincsenek a dolog természetében rejlő határai, a bűnvádi ítélkezés, főtárgyalás megtartható a rendőri nyomozás alapján is, mint Angliában, avagy a vizsgálat csak kivételesen foglal helyet, a büntett súlyosságánál s az érdeketek különös érdekeinél fogva, mint nálunk mai jogunk szerint.

Az egyes rendőri cselekvényeknek a személyes szabadságot erősebben érintő, nagyobb jogi képzettséget, függetlenséget kívánó természete magyarázza tehát csak, hogy az állam azok véghezvitelére különböző közegeket ruház föl hatáskörrel, némelyeket a foganatosító közrendörnek, némelyeket a rendőri hatóságnak, másokat az ügyészségnek, végül vannak olyanok, melyeket csak a vizsgálóbírónak enged meg.

A bekísérést, a 24-48 órára való letartóztatást megengedi az ügyésznek, a rendőri hatóságnak, a vizsgálati időre való fogságban tartást, a házkutatást, a személymotoszt, levelek lefoglalását már rendszerint csak a vizsgálóbírónak. Mindezen különbségek nem elvi, hanem csak fokozati alapon s az egyes népek különböző érzelmi világán nyugosznak. A személyes szabadságára büszke angol p. o. a házba való behatolást büntény miatt megengedi, de tiltotta, a míg fennállott, az adósok elleni személyes fogház végrehajtása végett. Másrészt az angol jog a házkutatást csak büntetteseknek, vagy büntettek tárgyainak nem pedig bizonyítékoknak kézrekerítése végett engedi meg. A leghatározottabban tiltják és pedig többféle angol törvények az iratok, levelek iránt való kutatást és pedig nemcsak a rendőrségnek, de az ítélobírósnak is. Az ember a lelkét, bensejét teszi belé leveleibe, írásaiba s mivel az angol jog senkit vallomásra,

önelárulásra nem kényszerít, ezért tiltja oly föltétlenül a levelek után való kutatást. A posta- és távírdaigazgatással szemben azonban se Anglia, se más államok nem nyújtanak még teljes biztosítékot.

A rendőri cselekményekre vonatkozó hatásköröknek ezen különbségéből, különösen pedig némelyeknek bírói minőségű személyre bízásából nem következik tehát azok bírói természetű s a rendőrségnek a cselekmények elrendelése tekintetében az ítélő-bírói hatóságoktól való függése.

Az örökösés nem bírói teendő, ahoz nagyszámú személyre van szükség, mely csak közigazgatási vezetés alatt állhat, ha célját el akarja érni, de maga a bíróság forgattatnék ki valójából, ha a vád s a passiv ítélő elv ellenére activ nyomozó, vizsgáló szerepet nyerne.

Ennélfogva a személyes szabadságnak ítélet előtti különböző és nélkülözhetetlen megszorításai rendőri természetűek lévén, a személyes szabadság biztosítéka nem abban keresendő, hogy azokat más, mint bírói állású, függetlenségű egyének ne végezzék, mert ezek sem vonhatják ki magukat saját tevékenységük befolyása alól, hanem egészen másban.

Névszerint meg kell határozva lenni, 1) mily bűncselekmények miatt, hol, házban vagy házon kívül, éjjel vagy nappal, mi módon, szóval vagy írásban, személyen vagy dolgokon lehetséges valamely rendőri intézkedés, 2) hogy az annak alapul szolgáló gyanúnak tárgyi okokon kell nyugodnia, 3) hogy a letartóztatás s más még súlyosabb rendőri intézkedés csakis a szökés, elrejtőzés, összejártás, bizonyíték megsemmisítés veszélye esetében megengedett, 4) meg kell továbbá határozva lenni a rendőri letartóztatás, illetve elfogatás időtartamának, 5) különösen fontos, hogy a súlyosabb következményekkel járó rendőri tény (letartóztatás, őrizet alá vétel, átkutatás, lefoglalás) okmányolva legyen s formális eljárás mellett esetleg tanuk közbejöttével történjék és pedig azon súlyos jogkövetkezmény terhe alatt, hogy ellenesetben elvesztik közhatalmi jellegüket s habár közhatalmi személyektől törvényes hatáskörben eredtek is, magántények jellegével bírnak, 6) a rendőri határozat ellen valamely gyorsított jogorvoslati útnak nyitva kell lenni a személyes szabadság helyreállítására a rendes bírói hatóság előtt s végül, 7) a sértettnek a törvény rendes útján föltétlenül büntetőjogi vádlási és magánjogi kereseti joga kell legyen az eljáró rendőri személy ellen.

A személyes szabadság és a jogbiztonság egyenlő fontosságú szükséglete csak az által elégíthető ki, ha a rendőrség kellő szabadsággal és önálló hatalommal járhat el, tényei azonban rögtön bíróilag felülvizsgálhatók és megváltoztathatók s a rendőri személyek gondatlansága vagy éppen gonosz szándéka utólag bíróilag meg is toroltatik.

Anglia szolgált mintául a többi államoknak abban, miképen biztosíthatni az egyéni szabadságot és a közbiztonságot s az angol jog m ig egyrészt több szabadságot ad rendőrségének a jogbiztonság érdekében, mint a többi államok, a személyes szabadságot mégis jobban biztosította sok ideig, mint ezek, azáltal hogy a Habeas Corpus törvényvel a rendőrség eljárását formákhoz köti, hogy a rendőrség ténye ellen a bírói gyors felülvizsgálatot lehetővé teszi, végül hogy a személyes szabadságnak sértéseit a rendőrség részéről bíróilag súlyosan megtorolja.

Az angol szabadság alaptörvényének, a Habeas Corpus törvénynek elve, hogy a bíróság a letartóztatottnak „testét” a rendőrség őrizetéből rögtön kiveheti s azt parancsára a rendőrség a bíró elé állítani tartozik, kapcsolatban azzal az angol elvvel, hogy a rendőrség saját felelősségére s a meghatározott formák között, szabadon intézkedhetik a jogbiztonság érdekében fognak jövőre is a magánrendészet működése tekintetében irányadók maradni.

A többi nemzetek ma már meghaladták Angliát ez elvek részletes kivételére nézve, de mind e haladás csak ez alapelvek teljesebb érvényre jutását jelenti.

55. §. A rendőri szervezet.

A rendőri szervezet azon személyek, dologi berendezések összetétele, rendezett egésze, a melyek a rendőri feladat érdekében alkalmaztatnak.

Az emberismeretnek, a találékonyságnak és bátorságnak, a hivatási érzetnek és törvénytiszteletnek magas foka kívántatik e feladathoz. A rendőrnek két világban, a bűntevők és a normális emberekébe kell otthon, az első ellen nemcsak közönséges fegyverekkel, hanem másnemű eszközökkel is ellátva lennie. A rendőri igazgatás sikere sokkal inkább függ személyzetének és dologi eszközeinek berendezésétől, mint más igazg. ágaké, mert egyikben sem oly túlnyomó a diskreczionarius elem. A rendőri működés

mindazáltal föltétlenül, általában nem kíván oly külön szervezetet, mint p. o. az igazságszolgáltatás vagy a pénzügyigazgatás és pedig azért nem, mivel a rendőri működés csak kiegészítője, előkészítője lévén valamely állami főfunkciónak, ezen funkcióhoz kapcsolható. Ez is volt részben oka annak a nagy tévedésnek, hogy a büntetőbírószágot rendőri feladatokra használták s az ítélőbírókat rendőri nyomozónak, bűnvizsgálónak tették.

Föltétlenül áll mindenesetre, hogy a rendőri feladat más feladathoz kapcsolható a kormányzat tekintetében. A kormány egyik osztálya, az egyik minisztérium, vagy több minisztérium e vezetést a rendőri hatóságok irányában is végezheti; külön rendőri minisztériumra szükség nincs, sőt az a többi minisztériumok működésére zavaró; vagy ha van, az az állam alkotmányának, a társadalom szerkezetének megingását jelenti.

Franciaországban a nagy forradalom után a Direktorium alatt keletkezik először rendőriminiszterium, „hogy összpontosítsa a rendőrség működését és szigorú ügyeletet tartson, a mely a frakciókat megzavarni s a szabadságellenes (liberticide) összeesküvéseket megghiúsítani képes legyen.” A consulatus újra eltörlí, a császárság visszahozza, a Bourbonok 1818-ig fenntartják s III. Napoleon 1852-ben visszaállítja. Ausztriában az 1852 ápr. 25-iki császári rendelet létesíti újra, elválasztva a belügyminiszteriumtól, melyhez csatolva volt.

„Rendőri minisztérium létezése, mondja Vivien (Études admin. II. 164. 1.) a Direktorium államcsínyeire, a császárság diktatúrájára, a Restauratio rossz napjaira emlékeztet”. Megfordítva, külön rendőri minisztérium hiánya, nem bizonyítja az államcsínyek, a diktatúra, az önkényes uralom hiányát. Oroszország külön rendőriminiszterium nélkül is bír ilyféle uralmat fenntartani.

a) *Intéző rendőrség.* Magára a rendőri igazgatásra azonban már másként áll a dolog. De itt is különbség van a rendőri tevékenység intéző és foganatosító (executiv) része, tovább a biztonsági és közigazgatási rendőri feladatok között.

A közigazgatási rendőrségnek csak foganatosító, a biztonságának ellenben külön intéző rendőri szervekre is van szüksége. Az egyes közigazgatási feladatok (pénzügy, földművelés, ipar, erdészet, közlekedés, egészségügy) megoldására rendelt intéző hatóságok gyakorlandják az arra vonatkozó rendőri intéző hatalmat is.

Nem így áll a dolog a büntető igazságszolgáltatás feladatait elő-

mozdító általános biztonsági rendőrség intézésére nézve. Ennek feltétlenül el kell különítenie a büntető bíróságtól, de más közigazgatási feladatoktól is. Föltétlenül állíthatni ezt mindenekelőtt a népesebb helyekre. Ezenkívül szükséges, helyes az ország területrészeire vonatkozólag ezek központjain, külön biztonságrendőri intéző hatóságok (rendőrkapitányság, rendőrbiztosság) állítása. Az élet, a vagyon, az állami és társadalmi rend egészének biztonsága megkívánja, hogy legyen oly külön szakközeg, melynek kizárólagos hivatása a büntetőjog védte javaknak őrzése, fenntartása s éhez a szükséges képzettsége is van. A rendőrségnek ismernie kell a gazdálkodás, az üzlet, a forgalom, az emberek szórakozásának, a különböző osztályok életberendezésének természetét, a bűntevők különböző nemeit, szokásait, nyelvét, eszközeit, találkozási helyeit.

A kevésbbé népes helyeken, ezek területére avagy ily helységek kisebb körére, a járásokra a biztonsági rendőrség intézése az általános (községi, járási) közigazgatási hatóságok feladatai közé soroztathatik, mert a kisebb népességű községekben, vagy ezek kisebb köreiben a bűncselekmények száma nem oly nagy, a biztonság nincs úgy veszélyeztetve, mint népes városokban, vagy az államterületnek a vidéki járások területeit meghaladó nagyobb körzeteiben. Az előbbieken a bűncselekmények nagyobb száma, az utóbbiakban az áttekintés lehetősége, a bűncselekménynek több helység és járásra kiterjedő összefüggései, okai, alkalmi teszik szükségessé a külön intéző rendőri hatóságokat.

b) *Foganatosító rendőrség.* Más szempontok állanak fenn a foganatosító (executiv) rendszerre. Az egyszerű örökdéssel és az intéző rendőrhatalomok meghagyásainak teljesítésével foglalkozó személyek alkotják a foganatosító rendőrséget.

Hogy a bár alárendelt, de fegyelmezettséget, szemességet, értelmességet, megbízhatóságot, jogérzetet, emberséges gondolkodást, fizikai erőt és lelki bátorságot kívánó szolgálat megfelelően teljesíthessék, ahhoz az illetőknek erre való kiképzése, állandó hivatásszerű, biztos megélhetést nyújtó alkalmazása, tervszerű együttműködése kívánatik. A kiképzés természetesen nem pótolhatja a nyomozó ösztönnek, a gonosztevők lelki világa iránti tájékozottságnak hiányát, de sok olyanra megtanít, a mi a rendőri hivatáshoz nélkülözhetetlen. Mindenesetre előítéletnek bizonyult, hogy a feledhetlen előélet rossz minősítés a rendőri szolgálatban. Mentől önállóbb a rendőri közeg hatásköre, annál szükségesebb a fedhetetlen jellem.

A foganatosító rendőrség a legszorosabb szakrendszer, munkafelosztás szerint, mint külön közigazgatási szerv alakítható csak helyesen.

A realrendszer gondolata, hogy minden fontos közfeladat, külön szervekkel láttassék el, föltétlenül áll a rendőri feladatnak foganatosító személyzetére. Ez a szükség hozza létre a külön rendőri és csendőri közegeket akkor is, a midőn a rendőri intézés a legkülönbözőbb feladatú hatóságok u. m. szolgabírók, rendőrkapitányok,, ügyészek, vizsgálóbírák, községi elöljáróságok közt van elosztva.

Az örökösnek folytonosnak, községek, vidékek határait túllépőnek, a foganatosításnak a legtávolabbi helyeken egybevigőnek, az erre hivatott személyzetnek teendőire egyformán képzettnak, kötelességei teljesítésére viszonyai, javadalmazásánál fogva egyaránt késznek és elégségesnek kell lennie. Ez az oka a foganatosító személyzet egységes cselekvő testté alakításának. A betyárvilág megszűnésében a régi, tökéletlen és számszerűleg is elégtelen pandúrok helyébe lépett csendőrségnek volt oroszlánrésze.

Katonai vagy polgári fegyelem alatt álljon-e, hogyan legyen fölfegyverezve? Más szóval csendőri (katonás) vagy rendőri (polgári) jelleget nyerjen-e? Kardja, szuronya, löfegyvere legyen-e? – avagy csak ólmosvégű botja s revolvère az egyenruha alatt rendkívüli alkalmakra? A közbiztonság állapotától, a helytől és emberektől, a kik. között örökös és foganatosító tisztét teljesíteni hivatva van. vagyis a tényleges állapotoktól függ s ezeket az egyéni szabadság elvének nem lehet létlenné tenni, figyelmen kívül hagyni. Lakatlan vidékeken őrzáratokra hivatott, durvább szokású népelemek között a foganatosító rendőrség fegyelme, fölfegyverzése természetesen más lesz, mint sűrű népességű, finomabb szokású emberi csoportokban. Nem az a fő az egyéni szabadságra, kinek fegyelme alatt áll kiképzése, szolgálatának, kötelességeinek formai betartása tekintetében s hogyan van fölfegyverezve, hanem ki rendelkezik velük az egyes rendőri tények (letartóztatás, házkutatás stb.) végzését illetőleg. A nagyobb számú emberből álló foganatosító rendőri személyzet katonás fegyelem nélkül tökéletlenül, főlegesen fog csak feladatának megfelelni s a rendőri hatóságok foganatosítás végett mindjárt a katonaságra fognak szorulni.

c) *Titkos rendőrség.* A foganatosító rendőrség egy része közjellegének elburkolásával, titkosan teljesítheti csak feladatát készülő; vagy bevégzett bűntények kinyomozásában. A titkosság nem változtat

a rendőri közeg hatalmának jogos határain, csak megkönnyíti annak kifejtését. A titkos rendőrt ugyanazok a jogi szabályok kötik, mint a nyilvánost. A mint a bűntény titokban készítették elő és vitetik véghez, elkövetése pedig palástoltatik, azonképen a rendőrség is gyakran csak titkosan érheti el célját. Valamely ténny a titkossága magában jótalanná, rosszá nem tesz, így a rendőrségét sem.

A titkos rendőrség jog- és erkölcsellenesnek nem is a titkossága miatt tartott, hanem a titkosság segélyével elkövetett jótalan, erkölcstelen tényei miatt. A szükségből, keresetszerzésből vagy haszonlesésből dolgozó titkos főladókat, kémeket, a rendőrségnek fölbérelt „bizalmasait,” a társadalmi állás nélkül levő, elzüllött elemeket, a kik közszolgálatban nem is állnak avagy a rendszeres állású rendőri közegeket, a kik a hatóságtól büntetlenségük iránt biztosítva, minőségüket elrejtve büntetpre felhívják, felbujtanak polgártársaikat bajba keverik, a kik a magánélet titkait az egyeseknek a közügyekre vonatkozó véleményeit kémelelik, hogy ezeket ellenök zsarolásra felhasználják, azok miatt pedig a bíróságoktól megbüntetésöket kieszközöljék, az ilyen elemeket méltán érte- a közmevetés s méltán támadták a rendőri hatalom ily visszaéléseit. Mert az államnak legkevésbbé szabad a saját törvénye tiltotta cselekményekre felbujtani, hogy a felbújtottakat ily módon ártalmatlanná tegye avagy a feladókat, árulókat, ha bűnrészesek, büntetlenséggel jutalmazni. A pusztá vélemények büntetése pedig, a melyekre a titkosrendőrség alkalmaztatott, a jog elemi elvével ellenkezik, mely csak tényeket enged büntetni. Végül a magánélet szentélyébe, titkaiba álúton való belopózás magában véve is a netáni, zsarolástól eltekintve, jótalan cselekedet.

A titkosrendőrségnek azon föltétel alatt, hogy a rendőrség részére általában megállapított jogszabályai alatt áll, szabad államban is van helye. Ily államban a pusztá véleményéért még senki sem büntettetik s a politikai kémkedés a polgárokra nem veszélyes, viszont a magánlak, a magánélet titkainak megsértése súlyos megtorlásra talál, a felbújtók büntetlensége ki van zárva. Feladókat, besúgókat a rendőrség ugyan teljesen nem mellőzhet és jutalmazhat is, ha nem bűnrészesek; de ezek veszélyes segédek, kik nem egyszer felültetik, az igaz nyomról elterelik; tanúként semmi esetre sem alkalmazhatni. A jól szervezett rendőrség az ily fajta a segédektől lehetőleg szabadul.

d) *A rendőrség eszközei.* A biztonsági rendőri szervezetnek

lényeges részét alkotják a rendőri felszerelés, u. m. a különböző eszközök, dologi berendezések, nyilvántartások, helyiségek, melyek a büntettek meggátolásához, fölfedezéséhez, a büntettek kézrekerítéséhez, a bűncselekmények következményeinek elhárításához szükségesek. A rendőri foganatosítás valódi művészet, mesterség, mely különleges ilyen eszközökre szorul.

Nem említve a rendes fegyvereket, helyiségeket, különös vizsgálati, nyomozási, életmentési és kényszereszközökkel is kell rendelkeznie. Nyomozásban nagy szolgálatára vannak: a fotográfiák, az antropometria, daktyloskopia, az előbbivel a büntettek, a büntettek külső körülményeinek, elkövetési helyének, a bűnjeleknek képmását biztosíthatja, sőt az utóbbiak minőségét is kiderítheti fotografikus nagyítások segítségével, (p. o. hamis bankjegyeknél, szőr, haj, vér meghatározásánál) az anthropometriával, a büntettek testrészeinek megmérése, a daktyloskopiával, az ujjak lenyomatai útján azok azonosságára nézve gyűjt magának részletes adatokat.

A biztonsági rendőrséget van hivatva szolgálni az elítéltek, a megfigyelés, a nyomozás és vizsgálat alá kerültek lajstroma, melyet először és legjobban Franciaországban állítottak össze. A lajstrom úgy igazi, mint ál- és gúnynevek szerint tartalmazza a gyanúsokat és elítélteket. Azon bűncselekmények, melyeknek szerzői iránt nincs semmi adat, külön vezetettek, külön lajstrom van az ismeretlen hulláknak s az összes adatok különféle mutatók segítségével gyorsabban áttekinthetők.

Az elítéltekről Franciaországban kétféle lajstrom vezetetik: a bírói (casier judiciaire) és a rendőri (sommier judiciaire).

Mind a kettőt 1810-i büntető codex létesítette, egyiket az igazságügyminiszteriumban, a másikat a párisi rendőrfőnökségnél. A központosított nyilvántartás azonban igazságügyi tekintetben nem felelt meg a teljes biztosságnak, azt az adatok tömege miatt jogi bizonyossággal vezetni nem lehetett. Ennek következtében vezetésének decentralizálása 1850-ben kormányrendelettel vitetett keresztül és a vezetés e módja az 1899 augusztus 5-i és 1900 július 11-i törvénnyel részletes szabályozást nyert. Minden első folyamodású törvényszék lajstromot vezet mindazoknak elítéltetéséről, a kik a törvényszék területén születtek. Bárhol történjék elítélés francia területen, arról az a törvényszék értesítendő, melynek területén az elítélt született. A kiknek születéshelye nem tudatik, továbbá az idegenek elítéltéseit az igazságügyminiszterium lajstromozza.

Haszna a bírói lajstromnak a megtörtént elítélések fölötti bizonyosság, azok mérlegelésének lehetősége, a mi az előélet tekintetbevételénél, a visszaesésnél döntő fontosságú. A múltnak e közhitelű nyilvántartása azonban a megjavultakra nagy hátrányt is rejt magában. (L. Le Poiltevin, Des casiers judiciaires. – de Forcrand, Gomment, sur le casier judiciaire. – Bernolák. A visszaesés.)

A rendőri nyilvántartás már 1810 előtt is vezetett és ma is a párisi rendőrfőnökségben van központosítva. Eredetileg számos lapból álló, vastos lajstromokba jegyeztettek be az elítélések, így azonban a kezelés igen nehéz volt s már 1832 óta az egyéni lapok rendszere létesített, melyek betűrendben, polczokon, fiókokban – 4-5000 ily fiókja van a párisi rendőrfőnökségnek – vannak elhelyezve s mindegyik egyéni lap az illetőnek minden elítélését magában foglalja a hozzá tartozó értesítések, jelentésekkel, úgy hogy az egyéni laphoz ügyesomó kapcsolódik.

Külön vezetnek az álnevek alatt vagy ismeretlenek által elkövetett bűncselekmények egyéni lapjai, külön mutatók szolgálnak a vezeték, a keresztnévek, ismertetőjegyek (orron, füleken, fogakon, tetoválások) szerinti áttekintésre, a foglalkozás, születés- és lakhely, fogház iránti tájékozásra, stb. (L. Vivien, Études Admin. II. köt. – Du Gamp, Paris, ses organes 1872. III. köt. – Pázmándy, Párisi és brüsszeli rendőrség.) Az ily lajstromokat Németország is meghonosította úgy a bíróságnál, mint a rendőrségnél. (L. Linden-berg, Berliner Polizei. 40-43. I) A mi büntető prt.-unk rendelkezése még megvalósításra vár.

A rendőri szervezet ekként egészében tekintve az államnak és társadalomnak rendkívül bonyolult önvédelmi berendezése, mely személyeknek, dolgoknak tervszerű elosztása és a mely mindezeknek együttműködését, felhasználhatását létesíteni bíró egységes akarat, vezetés által lesz cselekvésre képessé, lesz egy nemzetnek a bűntettek ellen küzdő őrseregévé.

A rendőri igazgatás a feladatát csak akkor oldhatja meg, ha kellő hivatásszerű személyzettel és megfelelő dologi berendezésekkel van ellátva.

Feladata alatt természetesen nem értve bármiféle közrend föltételeiről való gondoskodást, hanem oly közrendéről, a mely az illető nemzet adott viszonyaival, az emberi eszme követelményeivel összhangban van.

Ezt alattomban értve, a fennebbi tételt a legkülönbözőbb alkalmányú népek története igazolja, a mióta lélekszámuk fölszaporodása, a társadalmi munka bonyolultsága külön rendőri igazgatást tett szükségessé.

Anglia a XVIII. században a közbiztonság szomorú képét nyújtja,

különösen London valóságos rabló- és tolvajfészek volt. Az önkormányzati alapon szervezett rendőrség, ősi nobile officiumszerű constable-jeivel nem bírt ily viszonyok közt eleget tenni. II. és III. György alatti törvények 1787-ből és 1777-ből engedik meg fizetett rendőrök állítását, de a kik oly rosszul fizetvék, hogy a jeles író és londoni rendőrtiszt, Colquhoun szerint (On the police of the Metropolis. 1796. – német kiadás 1800-ban) a közönséget megszarolják és valóságos orgazdák.

Ennek a kornak rendőrei, gúnynevükön „Charlies”, állandó nevetség-tárgya voltak.

Esemény számba ment a London környéke részére a XVIII. század vége felé létesített csekélyszámú, lovas rendőrség (horse patrol), mely Sir John Fielding, londoni, (Middlesex) Bow Street-i békebíró, a híres regényíró Fielding Henrik fivérének kezdeményezésére létesült. (L. Percy Fitzgerald, Chronicles of Bow Street Police-office. I. köt. 88. 1.)

Nyolcz jól betanított detektív, a kiket Runnereknek hittak, foglalkozott ekkor Londonban a bűntények nyomozásával, a bűntevők kézrekerítésével, a kik mindegyike többet ért ugyan mint a régi módi rendőrök, a Charlies-k együtt, de London biztosságát fenn nem tarthatta. 1821-től 1828-ig a bűntények száma 41%-al, a lakosságé 15%-al emelkedett, 822 lélekre egy bűntevő esett. (L. Griffiths, Mysteries of police and crime I. k. 246. 1.)

Ez a 8 képzett Runner, ezüstgombú pálczájával, de zsebében revolverrel és kézbilincsel, szolgált mintául az új hivatásszerű angol rendőri szervezet alakításánál a foganatosító személyzetet illetőleg, melyet 1830-ban Sir Robert Peel létesített. A szervezetet Sir James Graham belügyminiszter a 30-as évek folyamán egy külön titkos, vagy mint az angolok hijják, egyenruha nélküli (in plain clothes) csapattal, 108 detektívvel egészítette ki (L. Griffiths, Mysteries of Police and Crime. I. köt. 364-386. 1.), a kiket a közönség kezdetbeni gyanakvása ellenében Dickens költői tolla (House hold Words című folyóiratában) tett népszerűekké.

E helyes alapokra fektetelt, jogi korlátok közt működő rendőri szervezetnek köszöni Új-Anglia társadalmi és politikai szabadságának biztonságát.

Teljesen ellenkező képet nyújt, a maga szedett-vedett emberekből álló szervezetével, az észak-amerikai, különösen new-yorki köztársasági rendőrség, melynek förtelmeit a New-York állami szenátorokból alakult bizottság 1892-től 1895-ig tartott vizsgálataival földérite (L. Stead, Satans invisible World 49-126. 1. – Griffiths, id. m. I. köt. 268-287. 1.) és a mely jog-és szabadság-ellenes viselkedésével, illetőleg elégtelenségével szülte a rendőrségnek egy új nemét, a magán detektív intézményt üzleti alapokon. A rendőri üzletekben dolgozó Pinkerton czég világhírré tett szert sikereivel. (L. Griffiths, id. m. I. köt. 415-419, 446, II. köt. 264-269, 338-339, III. köt. 309. 1.)

Az észak-amerikai rendőrség a maga tökéletlen szervezetével, lóköttőivel, pénzhamisítóival, a vasúti vonatokat megállító rablóival, az 1861-ben kitört hosszú polgár háború után kalózólag szegény legényeivel (L. Griffiths id. m. II. köt. 330-339. 1.) sokban emlékeztet régi közbiztonsági viszonyainkra.

Késégtelen ugyanis, hogy a magyar betyárvilág XIX. századbéli virágzását rendőri szervezetünk tökéletlensége nagyban támogatta. Ha a jobbágyság nyomott helyzetének, a katonafogdosásnak volt is befolyása a szegény legények, a

betyárok keletkezésére 1848-ig mégis rendőri szervezetünk, mely a megyei csend-biztosaink, pandúrjaink, perzekutorainkban rendelkezésre állott, volt a főök a század első felében is, hogy a betyárság veszedelmét kegyetlen, embertelen jogszolgáltatásunk, folytonos statáriumaink ellenére sem tudtuk megszüntetni. Közbiztonságunk ugyanis a jobbágyság, a katonafogdosás megszűnte után sem javult, a míg rendőri szervezetünk foganatosító része a mai hivatásszerű, helyes berendezését a csendőrségben meg nem nyerte.

A mint a délolaszországi brigantaggio nemcsak az önkényes Bourbon uralom előtt virágzott, hanem az egyesült, szabad Olaszországban sem szűnt meg, a mint az észak-amerikai köztársaságnak és más szabad államoknak is (L. Griffiths id. m. II. köl. 280 -339. 1.) megvannak rablóbandái rendőrségük tökéletlensége következtében, azonképen a magyar betyárvilág hosszas garázdálkodását is erre kell visszavezetni. Eötvös Károly, (Emlékezések. A híres Bakony és a híres Sobri Jóska című fejezetben. 1905. 62-101. 1.) Zsilinszky Mihály, (Csongrád vármegye tört III. r. 96-105., 325-337 1.) Osváth Pál (Közbiztonságunk múltja és pandúr korom emlékei. 1905. 1-68., 129-131. és passim.) Búvár (Szegedi bűnkrónika I. köt. I. füz. 1-50. 1., több nem jelent meg) iratai ékesszóló bizonyosságai a küzdelemnek, melyet erős, fegyelmezett, tisztességes rendőri szervezet létrehozásáért folytattunk s melynek létrejötte tette lehetővé jogunkba a polgári szabadság azon nagy, előbb nem ismert biztosítékának beillesztését, mely az 1897: XXXIV. t.-cz. 27. §-ban a rögtönítélő bíróságoknak kormányrendelettel való életbeléptetését lehetetleníti.

Az 1882-ben működni kezdett csendőrség 25 évi fennállásának legszebb gyümölcse a statáriumok eltűnése.

A francia rendőri igazgatás már XIV Lajos alatt, 1667-ben szakszerűleg külön intéző és foganatosító személyzettel ellátva szervezetett és külső elrendezését tekintve mintául szolgált a legtöbb államnak.

Történelmének első fele a júliusi monarchiáig mégis telve van az erőszakosságok, önkénykedések mindazon nemeivel és eszközeivel, melyeket a szakszerű rendőrséggel előbb ellátott spanyol királyság, az olasz kényurak és köztársaságok, p. o. Flórencz, Velence (L. Daru, Hist. de Venise X. k.) alkalmaztak. Második korszaka 1830-tól máig lassankint tisztuló képet mutat, de melyben a francia nemzetnek sajátos felfogásánál fogva, melyet a jog, a szabadság tekintetében táplál, most is sok a hiány, mihelyst nem az egyesek biztonságáról, hanem a politikai pártok, a társadalmi osztályok küzdelmeinek rendőri ellenőrzéséről van szó.

E kedvezőtlen eredmény magyarázatát abban leli, hogy a francia a szabadságot föltétlen, korlátlan uralomnak tekinti. A királyság 1789-ig épp oly föltétlen, korlátlan szabadságot követelt magának, mint az ekkor följé kerekedett nép Robespierre, majd később Napoleon vezetése alatt Az 1830-ban győzelemre jutott középosztály is kizárólagos uralmat kíván csak úgy, mint az 1849-ben a szocialistáktól megfélemlített minden rendű polgári elemek, a kik azonban, hogy a szabad kereseti társadalmi szerkezetet amazok ellen megvédjék, készek magukat III. Napoleon föltétlen uralmának alávetni. Az 1871-i párizsi commune óta újra e két párt közt dül kisebb-nagyobb fegyverszünetekkel a harcz a föltétlen uralomért. A jogot továbbá a francia csak az egyesek egymás iránti szabadságkörének szörszálíg pontos kimérésében látja. Ellenben az egyesnek, társula-

toknak, a testületeknek, egyházaknak, községeknek, megyéknek jogát a szuverén hatalommal szemben el nem ismeri, ennek jóvoltától, tetszésétől függőnek tekinti s összes közhatalmi berendezéseit, így a rendőrit is erre az alapra fekteti.

A francia rendőrség működésének se a monarchiában, se a köztársaságban nincs jogi korlátja, mihelyst valakinek cselekvénye bármi módon az állam formáját, alkotmányát, avagy a fennálló társadalmi szerkezetet érinti. A magas rendőri tekintet (*haute police*) az uralkodó (párt) szemében minden erőszakot kiment. Ennek a korlátlan uralmi elvnek természetes következése, hogy a közhivatalnokok nagy része merő eszköz az uralkodó párt, illetőleg képviselője, a kormány kezében: a rendőr pedig éppen mindenre kész szolgálja a czéloknek, melyeket a kormány neki mulat.

Hogy ily vak eszköz, mindenre elszánt legyen különösen a rendőr, a francia rendőrség XIV. Lajos óta, a nagy forradalmon át is, 1830-ig a legsejtesebb emberekből ujenezozta foganatosító személyzetét; elv volt, hogy kitanult gonosztevők lehetnek csak jó rendőrök, mellettük pedig a feladóknak, besúgóknak, kémeknek, fizetett felbujtóknak minden nemét, a megtévesztésnek, a megfélemlítésnek, – hogy az emberek figyelmét valamely közügyről elvonja, – a kémlelésnek minden módját alkalmazta; rendőreinek meg volt az ellenrendőrsége azzal a feladattal, hogy amazokat ellenőrizték, a közönséget pedig a posta útján a leveleknek a fekete kabinetbeni (*Cabinet noir*) felbontása és másolása által különös fölvyázat alatt tartotta.

A rendőrség ekkori viszonyait jellemzi az adoma, mely szerint XVIII. Lajos visszatérése után, Napóleonnak hírhedt rendőrminiszterét, Fouché-t saját rendőrminiszterévé téve, tőle megakarta tudni, kivel kémleltette ki őt, a királyt száműzetése alatt s mennyit kapott az kémsszolgálatáért? A kém, Fouché bevallása szerint Blacas herceg, XVIII. Lajos főhíve volt, kémdíja évenként 200,000 livre *i* Úgy van, felelte a király, nem csalt meg, megfeleztük (*Nous étions de moitié*). Jellemzi a tény, hogy a volt gályarab, a sokszorosan büntetett fegyencz Vidocq, a kinek hírét a neve alatt megjelent szenzációs iratok (*Mémoires de Vidocq*. 1828. – *Les vrais mystères de Paris*, 1844.) Európa szerte vitték, 1809-től 1826-ig ez a Vidocq volt a párisi rendőrség főhivatalnoka, sőt az általa csupa volt fegyenczkből teremelt detektív ágnek, a süreté-nek főnöke, a „ki a politikai rendőrséget a legaljasabban kezelte s a ki hivatalából elbocsátva magán rendőri üzletet nyitott és színleges bűntényeket rendezett. Jellemzi a további tény, hogy Vidocq után ennek tanítványa, egy híres betörő, *Coco-Lotour* lett a süreté főnöke. (*L. Griffiths*, *id. m. I. köt.* 848-358. 1. – *Yves Guyot*, *La police* 110-112. 1. – *Anglade*, *Coup d'oeil sur la police*. 1847 es *Étude sur la police*. 1852. – *Raisson*, *Hist. de la police de Paris*, 1844. – *Fregier*, *Hist. de l'admin. de la Police* . . . 1850. 2 köt.)

A szomorú tapasztalatok, melyeket a rendőri igazgatás az ily rovott múltú emberekből alakított személyzettel tett, vezettek végre Gisquet rendőrfőnöksége alatt, a ki terjedelmes emlékiratokat hagyott (*Mémoires* 1840. 4 köt.) és a ki egy a kormány részére eszközölt puskaszállítás miatt sok támadástárgya volt, az 1833 nov. 15-i rendelethez, mely kimondotta, hogy a rendőri személyzetbe csak büntetlen előéletű egyének vehetők föl.

A második császárság keletkezésénél a rendőrség régi hagyományaihoz tért vissza (*L. Canler*, *Mémoires* 1862. telj. kiad. 1882. – *Claude*, *Mémoires*

1881-1883. 10 köt. – Lindenberg. Aus dem dunklen Paris. –) s azokat az Orsini merénylet után az 1858-i közbiztonsági törvénnyel ünnepélyesen szentesítette.

A mai köztársasági rendőrség sem felel meg hivatásának, melyet szabad államban betöltenie kell, mert bár személyzetéből az 1833-i rendeletnek megfelelően ki vannak söpörve a rovott múltú elemek, s a gyanús elemek segéd-szolgálati jórészt eltűntek, (La Police à Paris. Par un rédacteur du Temps. 1887. 23. l.), ma is nem a törvényes és természetes közrend föltételeinek biztosítása, hanem bizonyos napi politika érvényre juttatása működésének vezérgondolata. Nem Guyot szenvedélyes s pozitív javaslatok tekintetében oly tökéletlen vádirata (La Police, 1884. 444 l.) hanem a történeti tények mutatják ezt, A francia rendőrség olyan, a minő a francia köztársaság, melynek jogi fel-fogását, szenvedélyes, hányatott irányait tükrözi vissza. Ezenkívül a párisi rendőrségnek, a nemzet állandó politikai és társadalmi izgatottsága miatt, oly bonyolult, nehézkes, mert cenzalizált szervezete van, (L. az imént idézett anonym munka La Police. 183-191. l.) hogy kitűnő személyzete, legjobb dologi eszközei mellett is nem bír még a magán biztonsági rendészet tekintetében sem eleget tenni.

A rendőri szervezet jósága személyzetének nagy tapasztaltságától, de különösen erős szimatjától függ. A mint az angolok mondják a rendőri talentum deduktív jellegű, egy tényből, egy jelből, egy nyomról kell a nyomozó rend-őrnek következtetnie bírni, ezt semmi tapasztalat, ismeret, tanítás nem pótolhatja.

A bűnösök világának, a mint a francziák híjják, az alvilágnak (sous-monde) akár az életből, tapasztalatból, akár könyvekből való induktív ismerete bizonyára fontos. Ezért van jelentősége annak az irodalomnak is, mely a, bűnözők pszichológiájával foglalkozik, elkezdve regényes művektől azon tárgyi-lagos ismékig, melyek a bűnözők szokásaival, különös nyelvével, életmódjával foglalkoznak, azokig a taneszközökig melyeket mint a bűncselekményeknek elkobzott, tanulságos eszközeit a rendőri múzeumokban, az angolok u. n. Black-múzeumaiban a célból őriznek, hogy általuk a rendőrt meglehessen tanítani, minő bűnesz-közöket, eljárásokat, fogásokat használnak a bűntevők.

A rendőri tárgyú regényeket, bűnesetek gyűjteményeit, a Pitaval-okat itt mellőzve, Avé-Lallemant, (Das deutsche Gaunerthum, 1858. 4 köt.) Puiбарaud, (Les malfaiteurs de profession. 1893.) Bailly, (Cambrioleurs et cambriolés. 1905.) Lindenberg, (Berliner Polizei u. Verbrecherthum. Univ. Bibi.) Tóth Mór, (Betyár Legendák. 1878. – Jó madarak. 1897. –) Rió, (Betyárok. 1899.) Berkes, (A tolvajélet. 1888.) Hermann (a cigányokról: Ethnol. Mitth. aus Ungarn, I. III. köt. Ethnographia IV.) Schwicker (Die Zigeuner in Ungarn u. Sieben-bürgen 1883.) Wlislóczki (számos dolgozata, kül. az összefoglalás a Pallas Lexiconban, a cigányokról) Klausman és Weien, (Verbrechen u. Verbrecher 1890.) Weien. (Aus d. berl. Verbrecherleben, id. m.) valamint a fennebb használt rendőri irodalom sok tájékozást nyújtanak.

Bertillon anthropometrikus, Galton ujjlenyomat vevő (daktyloskopikus) rendszerei, Gross H., prágai egyetemi tanár, a bűntevők lélektanának különös tanulmányozója, (Handbuch für Untersuchungsrichter 4. kiadás. – Kriminal, psychologie. 1898.) Sommer, (Kriminalpsychologie. 1901.) Orloff, (Lehrb. der

Kriminal-Polizei.) 1881. Paul Fridrich, (Beitr. z. Einfuhr, d. antrop. Sign. Ber tillons. 1897. Handbuch d. krimin. Photographie 1900) Arányi és Gábor (Daktyloskopia 1905.) szakszerű dolgozataikkal, a Griffiths-féle, részben népszerű, nagy illusztrált, angol munka és más hasonló kioktatást nyújtó művek igen jók előkészületül, alkalmas segédeszközül szolgálnak; de a hivatási ösztön, a gyors föltalálás, a deduktív talentum lesz adott, kétes esetekben a rendőri sikereknek végső forrása.

56. §. Rendőri kivételes állapot.

Midőn a közrend fölbomlásától lehet tartani, az az midőn az államhatalom alkotmány szerinti tényezőinek, avagy a társadalom tagjainak jogszerinti összeműködését államtagek zendülése, lázadása, nagyszámú rablások, gyilkolások, gyűjtogatások, megfélemitő erőszakoskodások fenyegetik vagy éppen megzavarják, az államnak a maga vagy a társadalom megvédésére más, kivételes eszközökhöz kell folyamodnia, mint a melyekkel közhatóságait és bíróságait állandó jogrendjében felruházta.

Az államnak ily kivételes eszközökhöz fordulása és hatóságainak bizonyos időre kivételes hatalommal fölruházása a közrend fenntartása érdekében teszi a kivételes állapotot.

Az ily kivételes állapot létesítése a rendőri tevékenység leg-hatalmasabb megnyilatkozása.

Minden állam alkalmazza e rendőri rendszabályt, a különbség az államok között csakis a rendszabály terjedelmére és arra vonatkozik, ki van jogosítva a kivételes állapot életbeléptetésére.

A kivételes állapot lényege ugyanis minden államban abból áll, hogy a jogrend szabályai, melyek a közhatóságok működési körét, eljárási módját, az egyéni szabadság biztosítékait meghatározzák, időleg mellőztetnek a végből, hogy a közrend elleni támadások biztosabban elnyomathassanak. Történhetik ez különféleképen, névszerint vagy az által, hogy a hatóságok hatalmi köre tágíttatik, eszközeik szaporíttatnak, erősíttetnek, p. o. midőn a rendőrség a letartóztatások, házkutatások, levelek, nyomtatványok lefoglalása körül szabad kezet nyer, de történhetik az által is, hogy a bíróság hatalma fokoztatik, névszerint esküdszék nélkül, sőt a rendes védeljárás mellőzésével s perorvoslat kizárásával rövid utón a legsúlyosabb büntetés kimondására jogosíttatik.

Az elsőnek példája a letartóztatásokat illetőleg Anglia, a hol a kivételes állapot külsőleg abban áll, hogy a bíróság a *Habeas Corpus*

törvény fölfüggesztése következtéin a rendőrséghez nem intézhet u. n. Habeas Corpus parancsot a letartóztatottnak maga elé hozatala végett s a rendőrség addig tarthatja vissza a letartóztatottat, a míg ezt a közbiztonság érdekében jónak látja.

A másodiknak példája a mostani büntető perrendünk előtt nálunk is fennállott *rögtöni ítélő bíróság*.

Lehetséges azonban, hogy a rendőrségnek és a bíróságnak is egyidőben tágíttatik a hatalma, s ezt nevezik az európai államokban Franciaország példájára, a hol elsöben szabályoztatott, *polgári ostromállapotnak*, mely a szükség szerint kisebb vagy nagyobb, így állhat csupán a rendőrség felhatalmazásából, hogy a letartóztatásokat szabadabban eszközölhesse, népgyűléseket eltilthasson, sajtótermékeket lefoglalhasson. Vagy állhat a rendőrség hatalmi körének tágítása nélkül csupán az esküdtszéki eljárás felfüggesztéséből, vagy ezenfelül abból is, hogy a bíróságok a rendesnél súlyosabb büntetéseket tartoznak alkalmazni, u. n. statarius módon eljárni.

Végül állhat a kivételes állapot abból, hogy a polgári hatóságok hatalma részben vagy egészen a katonai hatóságokra megy át.

Ha a polgári hatalomnak csak rendőri feladatát veszi át a katonai hatóság, akkor a kivételes állapot *katonai ostromállapot*á válik, ha ellenben a bírói hatalom is a katonai hatóságokra száll, akkor a *hadiállapot* áll elő.

A kivételes állapotnak különböző árnyalatai különböző jogi rendezést eredményeztek és különböző nevek alatt fordulnak elő.

A forradalmi Franciaország állapította meg először 1791 július 10-i törvényével a hadiállapot és az ostromállapot különbségét a megerősített helyekre, várakra nézve. Az elsőben a katonai hatóság a polgári fölé helyeztetik s ez a maga hatáskörét csak a katonainak utasításai szerint gyakorolhatja, a másodikban csak a közrend fenntartása száll át a katonai hatóságra.

Az 1799-i consuli alkotmány az, a mely a polgári ostromállapot intézményét, a melynek előzménye különben már megvan az 1797-i szept. 5. törvényben, fölláítja az által, hogy lázadás, zendülés avagy oly zavarok esetében, a melyek az állam biztonságát veszélyeztetik a törvényhozó és időlegesen a végrehajtó hatalom is feljogosíttatik, hogy az alkotmányt felfüggeszsze. Ez a cikkely szolgált alapul a későbbi kormányoknak arra, hogy ne csak háború esetén s ne

csak erődített várakat, hanem nyílt helyeket, egész megyéket kivételes állapotba helyezzenek, ott a közrend fenntartását a katonai hatóságokra ruházzák s az alkotmány biztosította egyéni szabadság, jogokat felfüggeszék.

Az 1848-i köztársasági alkotmány végül az, mely 106. §-ában egyenesen kimondja az ostromállapot lehetőségét s az eseteknek, melyekben kimondhatok, valamint következményeinek szabályozását a rendes törvényhozásra bizza. A köztársaság elleni erős mozgalmak 1849 augusztus 9-én meghozták e törvényt, mely 13 cikkben határozza meg a polgári ostromállapot természetét.

Ezen törvény szerint a polgári ostromállapot kihirdetésével 1) a rendőri hatalom a katonai hatóságra száll, mely azonban hatalma egy részét a polgári hatóságoknál meghagyhatja, 2) a rendőri hatalom fokoztatik, a mennyiben ilyenkor joga van éjjel-nappal házkutatásokat tartani, elítélteket s az ostromállapot területén nem illetékes egyéneket onnan kiutasítani, a fegyvereket a polgároktól elszedni, a fegyverek iránt kutatást tartani és mindazon gyülekezeteket, sajtóbeli közzétételeket, melyek a rendőrség nézete szerint a zavargásokat szítják, táplálják eltiltani, végül 3) a bírói hatalom sem száll át a katonai hatóságokra, de a rendőri hatóságot gyakorló katonai hatalomnak joga van a katonai bíróságok alá nem tartozó egyéneket is ezek elé állítani a köztársaság biztonsága, az alkotmány, a közrend elleni bűntények és vétéségek miatt.

Még világosabbá tette a polgári ostromállapot természetét a porosz alkotmány s az annak alapján hozott az 1854-i június 4-i porosz törvény.

A porosz alkotmány ugyanis megengedi lázadás esetében, ha a közbiztonság veszélyeztetve van, hogy a végrehajtó hatalom a személyes szabadságot, a magánlak sérthetetlenségét, kinek-kinek csak rendes bírója útján való elítélhetését, kivételes bíróságok mellőzését, a sajtó, a gyülekezés és egyesülés szabadságát biztosító és a fegyveres erőnek önjogú beavatkozását megtiltó alaptörvényeket bizonyos időre az állam egyes területészein felfüggesztesse.

Az 1851-i törvény alap gondolata, hogy a közbiztonság súlyos veszélyeztetése esetén ennek fenntartása csak egységes és kemény katonai erővel lehetséges; e végből szükséges, hogy a rendőri hatalom a katonai hatóságra menjen át; mivel azonban az alaptörvények egyike éppen a fegyveres erőnek illetéktelen beavatko-

zása ellen biztosít s a fegyveres erőt a polgári hatóságnak rendeli alá, a rendőri hatóságoknak a katonaiak alá rendelése tehát csak ennek az alaptörvénynek felfüggesztése által lehetséges: az ostrom-állapot tulajdonkép abban áll, hogy egy bizonyos területen a végrehajtó hatalom a katonai hatóságra megy át.

Lehet azonban, hogy ezen kívül az ostromállapot kihirdetésével együtt az imént említett alapjogok is mind, vagy némelyikök felfüggesztetik.

Lehet végül a rendőrségnek a katonai hatóságokra szállása nélkül is a közbiztonság érdekében kivételes állapot létesítése s a polgári rendőrhatalom fokozása az által, hogy a személyes szabadságot, a házjogot, a sajtó, a gyülekezési jogot biztosító alaptörvények egyike függesztetik föl, így keletkezett a porosz gyakorlatban a kis és nagy ostrom-állapot megkülönböztetése.

Hasonló nyomokon haladnak a közbiztonság érdekeit illetőleg az osztrák alaptörvények és az azok alapján keletkezett 1869 május 5-i és 1873 május 3-i törvények. Alkotmányjogilag azonban lényegesen különböznek a porosz törvényektől az által, hogy a kormány hatalmát jobban megszorítják, előre meghatározva a kivételes rendszabályokat, melyek igénybevételére jogosult, továbbá ezek hatályát részint a törvényhozó test tudomásvételétől, részint attól teszik függővé, nem kívánja-e annak valamelyik háza a kivételes állapot megszüntetését, végül a kormány felelőségét a közbiztonsági kormányzat e tényeiért inkább biztosítják.

E fejleményektől az angol jogállapot lényegesen különböznek látszik, a mennyiben a kivételes állapot, köznyelven a Habeas Corpus törvény felfüggesztése ottan csakis a személyes szabadságnak a rendőri letartóztatás által való nagyobb korlátozhatását jelenti s azt is főképen csak lázadási mozgalmaknál, továbbá mert a kivételes állapot létesítése csak törvény s nem kormányzati tény útján lehetséges.

Valójában a Habeas Corpus törvény felfüggesztése igen drasztikus rendszabály s legjobban tanúsítja, hogy az angol nép szemében szabadság és rend egy törzsből erednek, és nem idegen fajú lények, melyeket külsőleg kell csak összetákolni. A felfüggesztés tartama ugyanis hónapokra, sőt évekre is kiterjedhet s ez idő alatt a rendőrség fogva tarthatja a letartóztatottat; sem bíró elé állítani, sem kezesség mellett szabadon bocsátani nem köteles. A mi a fölfüggesztési törvényt különösen keménynyé teszi, az a

rendes szokás, hogy lejártá előtt egy felmentő törvénnyel (Indemnity-billel) egészítették ki, a mely mindazon személyeknek, kik a fölfüggesztés alatt a közbiztonság érdekében jóhiszeműleg törvénytelen intézkedéseket tettek, büntetlenséget biztosít,

A Habeas Corpus törvény felfüggesztését tényleg mindig Indemnity törvény követte s ez a felfüggesztés tényleg sokkal többet jelent, mint a mit kifejezetten bevall. A végrehajtó hatalom és hatóságok a diktátori hatalom egy nemével ruháztatnak föl általa.

De kifejezetten is látjuk a végrehajtó hatalomnak kivételes-hatalommal való fölruházását, – a közbiztonság érdekében, A múlt század 80-as éveiben az írlandi kormány a korlátlan elfogatási jogon kívül fölhatalmaztatott az esküdszéki eljárás mellőzésére, hírlapok lefoglalására, népgyűlések betiltására. Alkotmányjogilag csak az vitás, mennyiben szabad polgári, nem katonai személyek fölött belzavarok vagy éppen háború alatt katonai bíróságoknak Ítélni, Sokan tartják az elvet, quod necessitas cogit, défendit s 1868-ban Cockburn főbíró az esküdtek véleményétől tette függővé, – vajjon a jamaikai haditörvényszékek mészárlásait nem az igazságosság követelményeként végezték-e? Szóval a katonai törvényszékeknek polgári személyek fölötti hatáskörén kívül, a többi államok kivételes állapotának majdnem minden eszközét megtalálni a bonyolult angol jog rejtekeiben, sőt sok részt kifejezetten is. (L. Szerző: Újkori alkotmányok II. köt. 173-176. 1.)

Belgium gondolta, midőn alkotmányát 1830-ban készíté, hogy oly kivételes állapotra, a melyben az egyéni alapjogok felfüggesztéséhez kell folyamodni, soha sem lesz szüksége s e jogok felfüggesztésétől a törvényhozó hatalmat is eltiltotta. 74 év története megczáfolta (L. Szerző: Újkori alkotmányok I. köt. 26 -28. 1.) a reményt.

A közbiztonsági rendészet érdekében létesíthető kivételes-állapot ezek szerint a művelt emberiség nemzeteinél nem tartalmaz, eszközei és hatáira, hanem arra nézve különbözik, ki jogosult a létesítésére? A törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom?

A rendőri működés természetének elemzése nem enged kétséget az iránt, hogy, a kivételes állapot létesítésének szükségét megítélni a végrehajtó hatalom a legalkalmasabb, másrészt a népek történetétényleg igazolja, hogy a kivételes állapotnak törvényhozás útján engedélyezését is föl lehet használni az egyéni szabadságjogok elnyomására és pedig felelősség nélkül, mert a kivételes állapotok

létesítője a törvényhozás. Anglia története a 18. és 19. század folyamán egyaránt szolgáltat erre példát.

A mely nemzetnek belső szabadsága új keletű és korlátlan fejedelmi uralomra következik, ott van értelme a gyanakvásnak, hogy a kivételes állapot a nemzetnek, mint egésznek belső szabadsága megdöntésére használtatik. A hol ellenben a szabadság biztosított, a hol a parlament hatalma kérdésen felül áll, a kivételes állapot létesítésére vagyis az egyes polgárok egyéni szabadságjogainak felfüggesztésére a végrehajtó hatalom bizvást feljogosítható, mert a parlamentben van erő arra, hogy a végrehajtó hatalom túlkapásait megakadályozza vagy megtorolja, a közbiztonság pedig a végrehajtó hatalomnak e jogát kívánja.

VIII. RÉSZ.

Közegészségi igazgatás.

I. FEJEZET.

57.§. A közegészség fogalma és a közegészségi igazgatás alapelve.

Az egészség ápolása, veszélyeinek elhárítása, a megromlott egészség helyreállítása, vagyis a betegségek gyógyítása az egyéni élet körébe tartozik.

Közigazgatási feladattá az emberi egészség akkor válik, midőn az egyén az egyéni élet rendes eszközeivel erre képtelen. Képtelenné válhatik pedig vagy annálfogva, *a)* mert az mások egészségi állapotától, *b)* az egyesnek jogkörét, *c)* pénzbeli vagy értelmi erőit meghaladó viszonyoktól függ.

Az első esetre a ragályos betegségek, a másodikra a talaj, a levegő, a víz, a lakások állapota, a harmadikra a gyógyszeremélyzet képzettsége iránti biztosíték szolgáltatnak példát.

A közegészség (közhigiénia) e szerint vagy az emberek egészségi állapotának szoros összefüggését vagy az egyesek erejét meghaladó állapotoktól való feltételezettségét jelenti.

Nem az egyének egészségének összege, hanem összefüggése alkotja a közegészséget. Az egészségest fenyegeti másnak fertőző betegsége, az egészséges nem ápolhatja az egészségét, ha a község talaja, vize, levegője, lakásai az egészségre hátrányosak s nem állíthatja helyre, ha a közigazgatás gyógyszeremélyzet képzéséről nem gondoskodik.

Az egyesek betegsége, a mennyiben ily összefüggésen kívül áll, bármely tömeges legyen nem a közigazgatás, hanem az egyesek gondjaira tartozik. A táplálkozás a legtömegesebb jelenség, ezért még sem tartozik a közigazgatás körébe. A szegények gyógyítása sem közegészségügyi feladat, hanem segélyezés; közegészségivé csak akkor válhatik, ha a gyógyítás elmaradása a nem szegények egészségét veszélyeztetné. A szegények gyógyítását azért kell kizárni a közegészség köréből, mert a létfenntartás, a melyhez az egészség fenntartása is tartozik, az egyénnek, nem a köznek életkörébe van utalva s a társadalom rendje arra van alapítva, hogy keresetképes tagjai magokat fenntartani bírják. Épp így nem tartozik a közegészségi igazgatás körébe a katonai egészségügy a maga egészében. Az ugyanis nagyobb részben a magánegészség ápolása és helyreállításával foglalkozik a hadsereg tagjaira nézve s csak annyiban közegészségi, annyiban a hadsereghez tartozók egészségének egymás közötti s a hadseregen kívül állókkal való összefüggéséből áll, úgy béke mint háború idején.

A közegészség ezek szerint, mint az embereknek egészségi tekintetben egymással s természeti környezetükkel való szoros kapcsolata, csak azon mértékben válik közigazgatási feladattá, a melyben az emberek közt az érintkezés sűrű és a természettudomány az emberi egészségnak ilyen, az egyes emberen kívül fekvő tényezőkkel való okozati kapcsolatát felderítette.

A közigazgatás a maga egészségügyi feladatát ugyanabban a három irányban oldhatja meg, a melyben az egyes is egészségéről gondoskodik, t. i. 1) a közegészség ápolása, 2) veszélyeinek elhárítása, 3) a betegségek gyógyításának lehetővé tétele útján. *egészségápolási, egészségügyi rendészeti és gyógyászati ágakra válik a higienikus igazgatás.*

A higienikus közigazgatás alapelvét a közegészség természete adja meg. Az egyes a maga egészségére nézve szoros függőségben lévén embertársaitól és környező világtól, ha a közhatalom a közegészség állapotán javítani akar, azt legtöbbször csak az egyesek egyéni szabadságának megszorítása által teheti. Az embereket bizonyos tényekre kell kényszerítenie, vagy oly tényektől való tartózkodásra szorítania, a melyek nem jogsértők, de az egészségre hátrányosak lehetnek. Az egyéni szabadságot közegészségi igazgatás tehát szűkebb körre szorítja, mint a mennyire ezt a gazdasági, szellemi, erkölcsi, össznemzeti érdekek kívánják, névszerint nemcsak jogsértő, hanem

egészségre aggályos tények véghezvitelében is akadályozza. Mindenki beoltásra köteles, – bár nem bizonyos, hogy mindenki meghímlőzik s embertársát veszélyezteti. A köztisztviselő kivétel levágott marha is egészséges lehet, de áruba bocsátása veszélyes, ezért a vágóhídi kényszer.

Vannak ugyan a higienikus igazgatásnak oly intézményei is, a melyek használata az egyéni szabadságot nem korlátozzák, p. o. a csatornák, vízvezetékek, de a legtöbb közegészségi rendszabály tilalom és parancsból, szóval hatósági, nem pusztán segítő, gondozó működésből áll.

De még az oly intézmények felállítása is, a melyek az egyént egyenesen nem korlátozzák, többnyire csak hatósági kényszer mellett lehetséges, a mennyiben hozzá hatósági kisajátítás kívánatik s fenntartásuk érdekében a szomszédok szolgálomakkal terhelhetnek.

A közegészségi igazgatás alapelve tehát, hogy az egyesnek egyéni szabadsága megszorítandó, ha természettudományi alapon kimutatható, hogy az egyén egészsége embertársainak egészségi állapotától és természeti környezetétől függ és az egyes az egyéni élet rendes eszközeivel ez összefüggés egészségi hátrányait elhárítani nem bírja.

Mivel pedig az egyéni szabadság az emberi élet legkülönbözőbb terein érvényesülhet, u. m. a vallásin, a művészin, a gazdaságin, mind ezen nyilvánul átok alá vethetők a közegészségi korlátozásnak és simulniok kell a közegészség követelményeihez.

A kultusz cselekmény, ha emberek érintkezésével jár, nem kevésbé járhat higienikus veszéllyel, mint a gazdasági forgalomban előforduló tények.

Midőn a közegészség követelményei s az egyéni szabadság között ily összeütközés támad, a közizgatás feladata megtalálni a módját, miként lehet az egészség és szabadság egyaránt fontos javait a köznek fenntartani? mennyiben kell e különböző szabadságoknak a közegészségre való tekintettel állandóan vagy időlegesen korlátoztatniok, állandóan p. o. a temetés módjára vagy az élelmiszerek elárúsítására nézve, időlegesen, a járványok alatt zárandoklásokra vagy az áruforgalomra nézve.

A közegészségi követelményeknek ez a fölénye a vallási, a gazdasági szabadság fölött, melynél fogva utóbbiak a higienikus kívánalmakhoz simulni tartoznak, abban rejlik, hogy élet és egészség nélkül vallási és gazdasági élet sem lehetséges.

47. §. A közegészség jelentősége és igazgatásának fejlődése.

I. Kevés téren mutathat föl a közigazgatás olyan sikereket, mint a minőkkel a közegészség ápolása és védelme dicsekedhetik.

Az egyesek egészségi viszonyainak kapcsolata s a természeti környezetből az egészségre hátramló hátrányos tényezők – s ezekkel foglalkozik a hygienikus igazgatás – ugyanis inkább kiszámíthatók, az emberi behatásnak sikerrel inkább alávetethők, mint p. o. akár maga a már beteg emberi test, vagy a nemzetnek gazdasági, erkölcsi jóléte, mivel utóbbiak sokkal bonyolultabb jelenségek.

A hygienikus igazgatás sikerei a megbetegülések, a morbiditás és a halálozások, a mortalitás csökkentésében, a nemzet egészségének erősödésében állanak.

Az egészség emelkedése nemcsak magában nagy jó, rendkívüli kihatása van az emberi élet minden részére és haszna gazdasági, szociális, sőt erkölcsi tekintetben is igen nagy.

A betegségek a nemzetre nagy gazdasági veszteséget jelentenek. A német birodalomban egy milliard márkára becslik a betegségek okozta évi gazdasági veszteséget. A betegségek csökkentése nagy gazdasági megtakarítással jár.

De a hygienikus igazgatás különösen ébren tartja a szociális osztályok közötti szolidaritás érzetét és szociálpolitikailag jótékonyan hat. Ugyanis a felsőbb osztályok egészségüknek az alsóbb osztályok jólététől, egészségi állapotától való függését fölismerve, ezek gazdasági, szociális viszonyainak javításán fáradoznak. Mert az egyes egészsége a legkülönbözőbb szálakkal fűződik embertársai életviszonyaihoz s mert a legmódosabb osztályok sem szakíthatják el e szálakat s a teljes elszigetelésre képtelenek: nincs más mód az egészség biztosítására mint az összes osztályok viszonyainak egészségbitésén munkálkodni. Ámde az egészség a természeti környezettől, levegő, víz, talaj minőségétől, a gazdasági módtól függ s így az alsóbb osztályok egészségbitése nagyfokú gazdasági és szociális reformok nélkül nem lehetséges. Az újkori, szociálpolitikai reformok legfontosabbjai hygienikus természetűek.

Nem kicsinyelhető a hygienikus igazgatás erkölcsi haszna. A betegségek csökkentik az erélyt, az akaratot, szárnyát szegik a legjobb szándéknak.

Végül az egészségi igazgatás, ha a morbiditást csökkenteni képes, mellőzhetővé teszi a gyógyítást, a betegségek elleni óvszerként, mint az angol nagy higienikus, Sir John Simon mondja, megelőző gyógyászatként (Preventive Medicine) hat, (Engl. Sanitary Instit.) a mi annál fogva főfontosságú, mert a gyógyászat mai állása mellett az emberi betegségek egy része gyógyíthatatlan, az orvos ezeknél csak enyhítésre, nem gyógyításra gondolhat. Ha az ily betegségeket a higienikus igazgatás megbírja előzni, nyilván életmentő, olyat végez, a mire az orvos képtelen. A betegségek más része ugyan gyógyítható, de a betegre nagy gazdasági veszteséggel és fájdalommal jár, ezekuél tehát a higienikus igazgatás az orvos szerepét nagyobb sikerrel tölti be.

Tekintetbe véve az egészségügyi igazgatás hatásait, ügyes szójátéknál többet, az újkori állam egyik kormányzati főelvét kell lát-nunk Beaconsfield lord fölkiáltásában: A zsolttáros a „Vanitas Vanitatum”-ot hangoztatta, az újkori államférfi jelszava legyen: Sanitas Sanitatum et omnia Sanitas!

II. A közegészségi igazgatás fejlődése egyrészt fontosságának felismerésétől, a nemzetek gazdasági erejétől, másrészt attól a társadalmi szerkezettől függ, a mely alatt valamely nemzet bizonyos adott időben él.

A míg a környező természeti világnak és az emberek kapcsolatának egészségi hatása az egyesek egészségére fel nem ismer-tetik, addig az egészségügyi igazgatás az orvosi személyzet képzé-sére, feljogosítására és szembetűnő egészségi veszélyek leküzdésére szorítkozik. Az egészség ápolása pedig az egyéni gondosság körébe utaltatik. A legtöbb népnél kezdetben a gyógyászati ügy és a higienikus rendszet képezik csak a közigazgatás tárgyait, a köz-egészség ápolása ellenben nem.

Csak a midőn a természettudomány a lassan ható okokat föl-deríti, melyek az egészséget a levegő, a víz, a talaj, a lakás, az élelem útján, bár a laikus előtt észrevétlenül s lassan aláássák, válik világossá, mennyire képtelen az egyes egészsége megóvására. Ekkor kezdődik a pozitív közegészségi alkotások időszaka, magának az egészségnek közgondozása, a levegő, a víz, a talaj, az élelmi-szerek, a lakások ügyébe való közigazgatási beavatkozás, a köz-egészségnek közigazgatási ápolása.

A tudományos felismerésen kívül a nemzetek gazdasági ere-jétől függ, mily mértékben bírják egészségi igazgatásukat ellátni, a szükségességekkel felszerelni, mert a higienikus igazgatás egyes

ágai igen különböző pénzbeli eszközöket kívánnak. A gyógy-személyzet kiképzése, ha a köznek több költséget okoz is, mint más hivatásoké, a közoktatás szükséges kiegészítő részének vétetik. Az egészségügyi rendszert főleg a tilalmak és parancsok útján éri el célját és csak kivételképen igényel költséges közigazgatási berendezéseket, vesztegzárakat, fertőtlenítéseket és okoz a gazdasági forgalomnak károkat. Ellenben a közegészség ápolása, vagyis városok, vidékek egészségésbítése (assanatio) az által, hogy a talaj, a víz, az egészségre kedvezővé tétessék, hogy az élelmiszerek forgalmában, a lakásokban és egyéb, emberi működésre szolgáló épületekben az egészség követelményei biztosíttassanak nagy költséggel jár, a közigazgatástól külön intézeteket, esetleg mint a munkáslakásoknál, költséges vállalkozásokat kíván, az egyének élelmét, lakását pedig megdrágítja.

A higienikus igazgatás egyes ágai fejlődésének a nemzet vagyoni állapota szab határt; bármily szükséges legyen is a közegészség emelésére valamely rendszabály, ha pénzügyi túlterhelést okoz, elhalasztandó és csak a meglevő egészség fentartására gondolhatni.

Végül a társadalmi szerkezetek különbségei folynak be a higienikus igazgatás fejlődésére. Az aristokratikus szerkezetek a gyógyászati és rendszeti ügyre fektetik a fősúlyt, ellenben a demokratikusuk a közegészség ápolását ölelik föl, mert a gazdagabb népelemek az egészség tényezőit, (jó levegő, víz, élelem, lakás) önerejükből is inkább megszerezhetik, a szegényebbek ellenben csak a közérő útján. A szocialisztikus követelések elsöben is higienikus irányban nyertek kielégítést; a szociálpolitika jelentékeny részben hygienia.

48. §. A közegészség ápolása.

(Talaj, víz, levegő.)

Az egészség alaptényezőinek: a talajnak, a levegőnek, a víznek, az élelemnek, a lakásnak egészségileg megfelelő karban tartása, a mennyiben ez az egyesnek erejét, jogát meghaladja, képezi a közegészségápolás feladatát.

Ezen alaptényezők ugyanis részint természetöknél fogva, részint emberi behatás következtében az emberi egészségre hátrányosak lehetnek. Az egészségtan kimutatta vagy valószínűvé tette egyrészt, hogy számos betegség csirája ezen tényezők által jut a szervezetbe, másrészt, hogy minőségük miatt lehetnek alkalmatlanok az emberi

szervezetben arra a szolgálatra, a melyre, ott hivatvák. Hátrányosságuk nem mindig rögtön, nem is mindig föltétlenül mutatkozik; lassú, vagy a laikus szemre láthatatlan, mérgekként hatnak a szervezetre.

Az egészség alaptényezőinek a természet okozta hátrányosságát a legnehezebb megszüntetni. A természettől rossz levegőn, vizén, talajon, gyakran lehetetlen segíteni. A trópusok klímáját a mérsékelt égöv szülőttére állandó lakássá tenni egy európai állam gyarmatkormányzatának sem sikerült.

Ellenben a talajnak, a víznek, a levegőnek emberi fertőzését, az élelmiszereknek, a lakásoknak emberi akarat vagy gondatlanság okozta egészségi hátrányait igen.

Az egészségi tényezőknek utóbbi megromlását a népesség sűrűsége fokozza, ritkasága csökkenti. Az egészség ápolására ezért különösen a népes helyek szorulnak, mert itt kis téren aránytalanul több ember, több háztartás, ipar és üzlet, intézet zsúfoltatik össze, mint kis községekben; a talaj, a víz szennyeződése tehát könnyebb, a levegő tisztán maradása nehezebb; az ekként beálló szennyeződés ellen az egyes hasztalan védekezik, környezetétől nem bírja magát elszigetelni.

A nagy munkafelosztás továbbá, melynek népesebb helyeken be kell következnie, az egyest élelme, lakása tekintetében szolgáltatja ki mások kényekedvének.

A közegészség ápolására népes helyeknek van különös szüksége, a kisebb helyeken elég rendszerint a közegészségi rendszet és a gyógyászati ügyről való gondoskodás; az izolált tanyákra nézve majdnem egyedül az utóbbi, mert itt a másokkal való érintkezés minimális, s az egyes nem függ másoktól annyira, mint a helységek lakója.

A közegészség ápolása mindezek szerint a községi szomszédságban, főleg pedig a városi községekben szükséges.

Az egészség tényezőit véve, azok közt első a talaj, a melyen az emberek élnek.

A) *A talaj.* A talaj részint a belőle kiáramló talaj lég, részint nedvessége, részint azok által az állati és növényi apró organizmusok (protozoák és baktériumok) által, melyek benne tenyésznek, válik a betegségek okozójává. Különösen a két utóbbi ok a legfontosabb.

Ez okok ellen a talaj szárazsága, szennyezéstől való meg-

óvása állal lehet hatni. A hol a talaj nedvessége a talajvíz magasságától, mocsaraktól függ, ott gyakran egyáltalán nem, vagy csak országos vízszabályozása által lehet hatni.

a) *Építési terv.* Oly talaj szárazságát, a melynek fölszíne a talajvíztől elegendő távolságra esik, első sorban az eső és egyéb vizek gyors elvezetése, azután a napnak és levegőnek elegendő behatása biztosítja.

Mindkét irányban döntő fontosságú, miként vannak az emberi lakóhelyek a városok- és falukban elhelyezve, csoportosítva s az épületek között a közlekedés biztosítva. Az egyes telkek beépíthető és udvarul, kertül használható részének helyes aránya, az utcák szélessége, iránya, a háztömböknek nagyobb terek általi megszakítása, az épületek magassága határoz a levegő és napvilág kellő behatolása s így közvetve a talaj kiszáradása fölött. A városi és falusi helységek építési terve és szabálya egyszersmind közegészségi rendszabály.

A talajt eső-, háztartási és ipari vizek túlságos beszívargása ellen az utcák és udvarok helyes burkolása s a vizeknek az áthatlan burkolatról való kellő lefolyása biztosítja. A talajburkolat vízvisszatartó képességénél fogva is hygienikus tényező; ezenkívül ha szilárd és lassan kopik az egészségre hátrányos port sem képez.

Az esővíz gyorsan lefolyik, ha az utcák kociútja boltozatos, a járdáknak pedig a kociút felé esése van, s a kettő között áthatlan folyóka viszi el a csatorna nyilasokig vagy a helységen kívül valahova az esővizet.

b) *Szemét tisztítása.* A talajt a szennyezéstől a szemétnek, a a szennyvizeknek, az emberi, az állati, háztartási, ipari hulladékoknak mentől pedánsabb eltakarítása óvja meg. A szennyezett talaj sokkal több egészségi hátrányt rejt magában, mint a pusztán nedves. A szennyezett talaj bomlási folyamatai megrontják a levegőt, tenyésztik a betegség csirákat, fertőzik a vizet. A két szóból (jámorság és tisztaság) állónak mondott egészségi kódex egyik szava: a tisztaság csakugyan egyenes kapcsolatban áll az egészségi tényezőkkel és bizonyos fokig mondhatni, hogy az egész közegészségi igazgatás a köztisztaság biztosításával éri el a célját. Tiszta utca, tiszta ház, tiszta víz, tiszta levegő, tiszta műhely, tiszta élelem adnak a testnek főképen egészséget.

Falu és város a tisztaság tekintetében egészen más követelményekkel lépnek a közigazgatás elé. A faluban jórészt elégséges

a magántevékenység s a közigazgatás a köztisztaság fenntartása végett csak a magántevékenység szabályozására szorítkozhatik, ellenben népesebb helyeken egyenesen át kell vennie az egyesek munkáját, vagy annak egy részét, hogy a köztisztaság fenntartható, a talaj szennyezése megakadályozható legyen.

A fáluban a seprés rendje, a trágyadomb, az árnyékszék,, kenderáztató, valamely iparvállalat hulladékainak elhelyezése, illetőleg az itt összegyűlt különféle hulladék eltávolítása szükségai közigazgatási szabályozást, városokban maga a közigazgatás veszi át a szükséges teendők nagy részét.

Így az utcák, terek tisztántartása, a házi szemet eltávolítása nagyszabású berendezéseket kíván. A nagy városokban a szemet roppant mennyiségre emelkedik, melynek egyrésze mint az üveg, fém, rongy további ipari célokra, organikus része trágya készítésre-alkalmazható, egy része pedig egészen hasznavehetetlen, melynek elhelyezése nagy üres tért, illetőleg távoli vidékre szállítást kíván. A szemet részeinek ily osztályozása és felhasználása, illetőleg távoli helyekre szállítása, a mint az Budapesten nagyszerű berendezéssel történik, újra higienikus beavatkozásra szorul, nehogy a szemet-értékesítés szolgáljon fertőzésre okul. A hol a szemet csekélyebb s ily gazdaságilag hasznos s az egészségre ártalmatlan kiaknázást meg nem tűr, ott a szemet elégetése van helyén.

c) *Szennyvíz, ürülék és esővíz eltávolítás.* A háztartási szennyvizeknek és emberi ürülékeknek oly eltávolítása, mely az egészség követelményeinek, továbbá a csínnak és tisztaságérzetnek megfelelő műszaki és főleg pénzügyi nehézségekkel jár. De e nehézségeket le kell győzni, mert a szennyvízben és ürülékekben különösen képződnek fertőző csírák, általuk szennyeződik a talaj, a víz, romlik a levegő s a legjobb esetben is undort okoznak.

A legtisztább, legegészségesebb, de legköltségesebb a földalatti, kellő öblítéssel ellátott eső- és szennyvizet, ürülékeket elvezető csatorna, ha 1) az eltávolítást gyorsan eszközli, 2) a talajt a szennyezéstől megóvjá, 3) fertőző csírák, ártalmas gázok képződésére nem vezet, 4) ha a csatorna tartalom higienikus elhelyezése a kiömléskor biztosítva van. A technika mai eszközeivel mindezt elérhetni, a nehézség rendszerint pénzügyi.

Az első kellék a csatorna kellő öblítését kívánja, a második,, hogy a kisebb csövek vasból vagy vízhatlan mázos anyagból készüljenek, a fő gyűjtő-csatorna pedig, esetleg és ha a legnagyobb

városokról van szó, vízhatlan betonból, nagy méretekkel építtessék, a melybe embereknek leszállniok s ott az üllepedő iszapot eltávolítani s más munkákat helyesen, egészségi hátrány nélkül végezniök lehessen.

A fertőző csirák képződését a csatornában a ponlos öblítés, a kifolyásnál pedig az az eljárás biztosítja, a melylyel a csatorna tartalma végleg elhelyeztetik.

A bűzös gázok képződését a csatornák jó szerkezete s pontos öblítése, kezelése akadályozza meg. A csatornák dohos levegőjének csökkentésére azok kellő szellőztetése szolgál; a lakásokba hatolása ellen a klozet és szennyvízcöveknek jó elzárása biztosít.

Az öblítésre fektetett földalatti csatornarendszerek természetes kiegészítői a lakásokbeli, jólzáró vízszervezetű klozetek.

A csatornavizek elhelyezése a csatornahálózat végén történhetik a tengerbe, ha ennek áramlása nagy és a csatornavíz gyorsan továbbítja az emberi lakhelyek mellől vagy nagy folyóba, a hol a hígítás és természetes vegyi folyamatok veszélytelené teszik, a mi azonban a kiömléstől számítva csak bizonyos távolban áll be. Nagyvárosok csatornáinak kisebb folyókba vezetése ellenben az emberi és állati egészség szempontjából egyaránt ártalmas. Ugyanez áll mindenütt, a hol a folyók és a csatornavíz mennyisége között nincs meg az az arány, a melyben a folyóvíz a csatornavíz fertőtleníteni bírja. Innét a tilalom a népes és kisebb folyókkal bíró Angliában a csatornavizeket tisztítás előtt a folyókba vezetni.

A hol a csatornavíz a folyókba egészségi hátrány nélkül be nem vezethetni, ott a bevezetés előtt a betegségokozó csiráktól, szerves anyagoktól meg kell tisztítani. Történik ez földöntözés útján, a midőn a csatornavíz arra alkalmas földekre vezetetik, azokon átszivárog, hátrahagyva a szilárd részeket, melyek a földeknek trágyául szolgálnak, a földbe szivárgó s ezáltal megtisztult víz pedig alagsöveken a földből elvezetetik. Ily szűrés előfeltétele arra alkalmas, likacsos talaj; ennek hiányában az üllepítéshez kell folyamodni. A mezőöntözés gazdasági haszna csekély, a befektetett tőkének alacsony 2-3%-nyi kamatozását engedi.

Az üllepítés abban áll, hogy a csatornavíz nagy medencékbe bocsáttatik, ott fertőtleníttetik s így bocsáttatik ki, a szilárd részek pedig iszapként leüllednek. Ez iszap eltávolítása, trágyává, hidraulikus mésszé alakítása, sok nehézséggel jár és e rendszernek hátrányos oldalát képezi.

A hol területi, vízszolgáltatás, pénzügyi nehézségek az összes hulladékok és szennyvizek együttes eltávolítását nem engedik, ott az ürülékek eltávolítása elkülönítettik az eső- és szennyvizek eltávolításától, így van ez a hollandi Liernur-féle rendszerben, a hol az eső és szennyvizek földalatti jó lefolyású csatornáknak távolíttatnak el, az ürülékek pedig az egyes házak elvezető csöveiből légiüres nagy medenczékbe s ezekből a központi medenczébe szívatnak s ott földdel vegyítve trágyává alakíttatnak. E rendszer hygienikus szempontból kifogástalan, bármily talajalakulatoknál kivihető, de költséges és nem szagtalan. Egy más rendszer a talajszennyezést azáltal kerüli ki, hogy az ürülékek nem jutnak a talajba, hanem jól záró tonnák, hordókban fogatnak föl és időszakonként elfuvaroztatnak. A rendszer nagy pontosságot igényel, néha cserben hagy s a levegő tisztaságára nem kedvező.

Egészségi tekintetben legkevésbé megfelelő az ürülékeknek gödrökbe vezetése, mert a gödröknek vízhatlan falazása s ekként a talajszennyeződés megakadályozása nehezen biztosítható; a kimérés, kiszivattyúzás, a gödrök tartalmának föld, tőzeg vagy más utoni fertőtlenítése sokféle alkalmatlansággal s ha ily fertőtlenítés nem eszközöltetik kellőleg, egészségi hátránnyal jár.

Ha a gödörösztér hygienikus tekintetben annyira-mennyire megfelelően kezeltetik is, hátrány származhatik az eső- és szennyvizek elvezetéséből, mert a házi szennyvíz épp oly alkalmas a talaj szennyezésére, mint a gödrök tartama. A szennyvizek elvezetésére néhol jó alkalom kínálkozik a város utczáit mindenfelé átszelő, folyóvízzel folyton öblíthető, a vizet a talajba nem eresztő folyókákban. Ellenben a szennyvizeknek az udvarra, az utczára öntése s folyóvízzel való öblítés nélkül, az utcai folyókák útjáni elszívargása fertőzést, talaj- és levegőszennyezést, undort okoz.

B) *Víz.* Mindaz, a mi a talaj asszanálása érdekében történik egyrészt egészséges víz nyeresét is biztosítja, a mennyiben a kutaknak a talaj útjáni szennyezését csökkenti vagy kizárja. Az emberi és állati temetőknek p. o. hygienikus elhelyezése is főképp a vizek szennyezését törekszik elkerülni; a kellő mélységű temetkezésnek ugyanis egyéb hygienikus hátránya nincs, a levegő szennyezését a temetkezés mélysége kizárja. A hullaégetés egészségügyi okokból nem szükséges; gazdaságilag nem olcsó, törvényszéki orvosi szempontból aggályos, mindenesetre különös halottszemlét kíván s mint a vallási érzéssel ellenkező, kötelezőleg nem létesíthető.

De a vizet a máshonnet jövő mérgektől vagy betegségokozó csiráktól is kell védelmezni; továbbá bőségeről és kellemességéről is szükséges gondoskodni, a mi csak higienikus alkotások útján lehetséges.

Ivóvízül eső-, forrás-, folyó- vagy tóvíz szolgál. A hol esővizet kell használni, ott a vízfelfogó-tartók, (ciszternák) a forrásvizeknél a kutak kívánnak beavatkozást. A folyó- vagy tóvíz szüretlenül csak kivételesen alkalmas ivásra. A kutak szennyezettsége, a vízhiány teszik szükségessé a víznek gazdagabb források, tavakból vagy folyókból való vezetését. A tiszta hegyiforrások és magasan fekvő, tavak erre különösen alkalmasak; ezeknél a fő gondoskodás abban áll, hogy a források és tavak vize úgy eredetüknél, mint a vezetés alatt megóvassék; csak hogy a bőséges hegyiforrások és tavak kellő közelben ritkán állanak rendelkezésre és tisztátlan folyóvizekhez vagy tavakhoz kell fordulni, melyeket részint mesterséges szűrők segítségével tisztítanak, részint a folyók mellett alkalmazott kutak, aknák, azaz természetes szűrők útján szürnek meg s innen kiszivattyúzva hajtanak fel a városokba. Az előbbi rendszer technikailag egyszerűbb, de a mesterséges szűrők nem adnak oly tiszta vizet, mint a természetesek.

A hol a magánkutak, a folyók, a tavak nem adnak elégséges jó vizet s a vízvezetésihez kell folyamodni, ott ezt közigazgatási kezelésbe venni parancsolja először a higienikus, azután a gazdasági tekintet. A vízszolgáltatás ugyanis annyira monopolistikus természetű, hogy azt magánkereset forrásául átengedni, még gazdasági tekintetben is káros.

G) *A levegő.* Mint az élet nélkülözhetlen föltétele és mint fertőző betegségek közvetítője elsőrendű higienikus tényező a levegő.

A levegőnek higienikus alkalmassága ugyan olyan földrajzi, égalji viszonyoktól függ első sorban, a melyeket emberi hatalom meg nem változtathat. De függ az másodsorban emberi magatartástól. Névszerint a városok építésmódjától, a gazdaságok, iparok, természetétől, elhelyezésétől és berendezésétől, a környező folyók, tavak, csatornák állapotától, a hulladékok eltakarításától.

Alakuló községeknél, a hol a telkek ára még nem magas, és a higienikus ismeretek mai állapotában, a gazdaságok, iparok elhelyezését, a házak összezsúfolását s a levegőnek ebből eredő megromlását könnyű elkerülni. Régi szűk utcájú, összezsúfolt házú, egészségre hátrányos ipartelepekkel megtömött városokban a levegő

már csak nagy pénzbeli áldozatokkal javítható, mert éhez utcák áttörése, szélesbítése, az ipartelepek áthelyezése, szabad terek létesítése kívánatik. S még ilyen költséges változtatások is csak tűrhetővé teszik a levegőt, ezért a társadalom legszegényebb osztályai érdekében a városok szélén, környékén üdülő közhelyek, kertek, erdőknek közérővel való megszerzése, a kertés városok (az angolok tervezte garden city-ki létesítése nem fényűzési, hanem közegészségi követelmény).

A városok levegőjét a por, a füst s a képződő gázok rontják. Az utcaöntözés, söprés helyes módja, a nagy gyári kéményeknek, ma ugyan még tökéletlen, füstemésztő berendezése, bizonyos telepeknek a város belső területén való eltiltása biztosítanak ily egészségi hátrányok ellen.

A levegő egészséges voltát a rossz temetők, valamint az állati hullák gondatlan eltartása, a hullák kiásása, egész temetők időelőtti újra használása is veszélyezteti.

49. §. A közegészség ápolása.

(Élelem, lakás, munka.)

Mihelyst az ember élelmét, lakását nem maga állítja elő, mihelyst munkáját nem a maga részére, nem a saját telkén, helyiségében végezheti, kényszerhelyzet keletkezik, mely az egészségre is hátrányos lehet.

A közegészség ápolásának feladata ekkor arról gondoskodni, hogy az élelmiszerek forgalmából, a lak- és munkabérletekből, a munka végzéséből az egészségre hátrány ne származzék.

A hygienikus igazgatás az élelmiszerekkel, a lakásokkal, a munkával tehát csak akkor foglalkozik, ha az emberek nagy része ily kényszerhelyzetbe jut s élelmük, lakásaik, munkájuk tekintetében egymástól függenek. A hygienikus igazgatásnak ez a része a leghatározottabban társadalmi (szociál politikai) jellegű, mert a társadalom tagozatainak (rendek, osztályok) helyes egyensúlyára való törekvésből ered.

Az élelmiszereknek előzetes hatósági vizsgálata, a lakások kellékeinek megállapítása, időszaki vizsgálata, az építkezések engedélyezése, a munka hygienikus szabályozása, állandó hatósági szemmeltartása természetszerűleg nagyobb lesz tehát a városokban, mint falukban, nagyobb a gyári, mint kisiparban, nagyobb

a latifundiumokra, mint a kisgazdákra nézve, nagyobb lesz pedig a kényszerhelyzethez s azok számához képest, a kik ez által érintve vannak. Vagyis az egészségnek közigazgatási ápolása annak ezen tényezőire nézve, a kényszerhelyzeten, azaz a szociális függési viszonyokon kívül főleg attól függ; vajjon pénzügyileg megbírja-e a köz a költségeket, a melyekbe az élelmezési, a lak- és munkaviszonyok egészségesbítése kerül? a mire nézve ismét az érdekeltek száma határoz. Nagy városokban az összes élelmiszerek szakértő vizsgálata p. o. lehetséges, a kisebbekben, a falukon gazdasági romlással járna, a mi az egészségre a legveszélyesebb, mert ahhoz bizonyos fokú gazdasági jólét is szükséges. Ugyanily pénzügyi okok miatt nem lehet mindenütt egyformán eleget tenni lakás, a gazdasági munkára nézve az egészségügyi követelményeknek; de ezek egyáltalán is a népek gazdasági erejéhez viszonyítva valósíthatók csak.

A) *Élelem.* Hamisított vagy egyenesen ártalmas élelmiczikkek; forgalomba hozását megakadályozni, egészségesek bőséges vásárát közigazgatási berendezések (vásárpénztár, szállítási könnyítések) útján előmozdítani a higienikus igazgatás feladata.

A hamisítások kétfélék: vagy minden tápérték nélküli áruk, vagy csekélyebb tápértékűek, utánzatok (műbőr, művaj) kínálnak teljes értékűek helyett. Az elsők kizárása a forgalomból természetes, az utóbbiaké csak akkor, ha megkülönböztetésük a jó áruktól nehéz, ha azok az egészségre hátrányosak s forgalmuk a jó áruk termelését csökkenteni alkalmas.

Az élelmiczikkek jósága fölötti örködés előzetesen hivatalból, a károsítottak panasza nélkül kell, hogy történjék.

Eszközei a húsrá nézve a vágás előtt és után való szemle, a vágásnak nagyobb helyeken közvágóhidakra való összpontosítása. Más élelmiczikkekre nézve összpontosított piacok létesítése. A külön üzletekben elárusított czikkek tekintetében az időszaki vizsgálat az üzlethelyiségekben.

Nehézsége a szakértő (állatorvosi, vegyész, higienikus) személynének, a vizsgálatához szükséges intézeteknek költségességében áll. Ide járul, hogy a hamisítás, az ártalmasság megállapítása nem mindig könnyű, továbbá a gazdasági kár, a mely a nem hamisított, de az eladók tudtán kívül az egészségre ártalmas czikkeknél megsemmisítésével jár. Az ily czikkeknél nem táplálás, hanem más valamely célra való felhasználása, a közigazgatás gondjai közé tartozik.

Különösen hatályossá, tehető az élelmiczikkek fölötti közgazgatási örködés az által, ha az élelmiczikkek forgalmára vonatkozó tilalmak áthágásai miatt kiszabott büntetések közhírré tételnek. Az élelmiczikkekhez némileg hasonló fontossága van a ruházati, világitási cikkeknek, az evő- és játékszereknek, a főzőeszközöknek, festett áruknak, melyek forgalma szintén ellenőrzés tárgya lehet.

Nem szabad azonban ez ellenőrzésnek a gyártás, a kereskedés jogos érdekeit figyelmen kívül hagyni.; Első követelmény e tekintetben a vizsgálat teljes szakszerűsége, mert a kontár vizsgálat a legszolidabb kereskedést tönkreteheti. Ezen alapszik továbbá bizonyos utánzatok megengedése, ha az utánzat kellőleg jelezve van; a büntetéseknek csak visszaesés vagy oly esetben való közhírré tétele, a midőn az elítélés nem gondatlanság, hanem gonosz szándék miatt történt.

B) *Lakás.* Mindaz, a mit az építési szabályzatok a talaj, a levegő, a víz egészségesbítésére tesznek, az egyes lakások egészségesbítésének is szolgál. De az egyes lakások közegészségi alkalmasságát külön, is kell biztosítani, meghatározva az új épületek lakhatóságát, a lakások fekvését, világosságát; utóbbi tekintetben az udvari, a pinczelakások kívánnak figyelmet. Fontos továbbá a lakások térfogatának aránya a bennlakókhöz, a zsúfoltság.

A kevés világosságot kapó, a részben földalatti, istállók,, emésztő gödrök melletti lakások építésére különös építési kötelezettségeknek kell fennállani. A sok apró lakású házak csatornázás, vízvezeték, klozetek tekintetében különös szabályokat kívánnak.

Mіндеzen hygienikus követelmények azonban csak az általános gazdasági helyzettel aranyban érvényesíthetők; máskülönbén kivihetetlenek, a lakásszükséget fokozzák, gazdasági romlást okozók.

Mint általában, úgy a lakások egészségi gondozására nézve is helyes, ha a közegészségi igazgatás hivatalból, előzetesen jár el, vagyis az építkezéseket hatósági engedélytől teszi függővé.

A represszív angol és francia rendszer, a mely csak a szabályokat állítja fel s a mennyiben az építők azokat megsértik, ellenök utólag büntetéseket alkalmaz, öket utólag átalakításra kényszeríti,, könnyen sablonszerűvé válik, a közérdeket nem védheti úgy, mint az engedélyezési rendszer s az egyes építőkre is esetleg nagy hátrányokkal járhat.

Az engedélyezési rendszerben a hatósági önkénykedést az építési szabályokkal lehet meggátolni, melyek bizonyos lényeges

pontokra nézve határt szabnak az engedélyező hatóság alanyi belátásának, viszont az esetről-esetre való engedélyezés által inkább kikerülhetni a sablonszerűséget, a köz érdekének és az építőének kellő kiegyenlítését. De természetesen kötelességtudó, megvesztegethetlen közigazgatási személyzet kell hozzá, mely az engedélyezés rendszerével együtt járó diskreczióval nem él vissza.

Akár az engedélyezés, akár a represszív rendszere fogadtassék el, mindig szükséges, hogy a már meglévő lakások hivatalból szemmel tartassanak. Különösen áll ez azokra a lakásokra, a melyekben egészségi hátrányoktól, (nedvesség, rossz levegő, zsúfoltság) lehet tartani. Magánpanaszoktól, feljelentésektől nem szabad a hatósági beavatkozást függővé tenni, mert az illetők a rossz lakások ártalmait nem is tudják vagy pedig kényszerhelyzetük miatt nem emelnek panaszt.

A lakások higienikus ellenőrzése a szegények lakásaira fog tehát különösen vonatkozni s így egyszersmind nagy szociálpolitikai célnak szolgál. E cél a gyakorlatban ugyanis nem mindenkire, hanem főleg a teljesen a háztulajdonosoktól függő legalsóbb osztályt egészségesebb lakásokhoz juttatni. Mert a bizonyos vagyoni jóléti elemek nincsenek ily nagy függésben s gazdasági erejük megfeszítésével az egészségileg hátrányos lakásokat mellőzhetik.

A meglévő lakások egészségi hátrányai eltávolíthatók 1) ha a lakások használata, bérbeadása hatóságilag megakadályoztatik, 2) ha a tulajdonosok higienikus átalakításokra szoríttatnak, 3) ha véletlen, időleges zsúfoltság esetén menhelyek, barakkok közérővel létesíttetnek, 4) ha egészségtelen lakások vagy egész városrészek kisajátítanak s újraépíttetnek. Utóbbi két rendszabály már közigazgatási vállalatba bonyolítja a közigazgatást, az előbbieket pedig a magántulajdonnak a legnagyobb megszorítását a hatóság belátására bízzák.

Ennélfogva a lakásoknak higienikus szempontból való kiürítése csak akkor engedhető meg, ha az egészségi hátrány bebizonyítható; a javításoknak, a melyek valószínű hátrányoknál is követelhetők, az épület gazdasági értékéhez, jövedelméhez arányosan kell keresztülvitetni. Végül csak mint rendkívüli eszköz vehető igénybe barakkok, menhelyek közigazgatási létesítése, házaknak, egész városrészeknek hatósági (állami, községi) költséggel való kisajátítása és magánosoknak építési célokra való eladása, avagy éppen a közigazgatás általi beépítése. Főleg az utóbbi vállalkozás szerfölött kockázatos, a közt túlságosan terheli, az árviszonyokra erőszakos hatással van,

a magántulajdon rendszerén alapuló társadalmi renddel ellenkezik. Miért is csak akkor szabad hozzáfordulni, ha a lakviszonyok egészségi javulása a magánosoknak vagy szövetkezeteknek kisebb lakások építésénél nyújtott adókedvezmények, kölcsönök által el nem érhető, ha a közlekedési eszközök tökéletesítése sem képes a szegényebb népelemeknek távolabb fekvő helyeken egészséges lakviszonyokat biztosítani. Menhelyek, barakkok létesítését járványok indokolhatják.

Mennyiben lehetne a lakások asszanálását a házhelyekre vonatkozó egyéni tulajdon megszüntetése által elérni? átalános társadalmi és gazdasági kérdés, a mely a higienikus igazgatás körén messze túl esik és e szempontból mindaddig mellőzhető, a míg az egyéni tulajdon rendszere mellett is egészséges lakviszonyok lehetségesek.

C) *Munka.* Épp oly fontos, mint az élelem és a lakás az egészségre a munkának bizonyos neme és módja. Az állandóan zárt helyeken, tömegesen, a föld alatt, nagy hőségben, rendkívüli fény mellett, nem rendes összetételű levegőben, de főként a bizonyos anyagokkal végzett munka az emberre kisebb-nagyobb egészségi hátránnyá válik, különös ipari betegségeket hoz létre, az élettartamot megrövidíti, sőt rögtöni betegségeket, halált is okoz.

A munkának az egészségre való ártalmait, 1) a munkahelyiségek építés módja, berendezése, 2) a munka folyamatának meghatározása által lehet elhárítani vagy csökkenteni.

Mivel azonban a hatósági beavatkozás a gazdasági termelés menetébe, utóbbira zavarólag hat, költségeit emeli, továbbá ha a külföldi ipar ily higienikus költségekkel terhelve nincs a versenyt megnéhezíti, a higienikus követelmények föltétlenül nem érvényesíthetők.

A munkahelyiségek között az iskola, a műhely, a gyár, a bánya nyerne első sorban közegészségi szabályozást és pedig levegő téréfogatuk, helyi (az egyes munkás, p. o. száraz köszörűsök, ólomfehérgyártók dolgozópadja körül) és általános szellőzésük, világításuk, tisztántartásuk, a munkaeszközök berendezése tekintetében. A közegészségtan teljes exaktsággal ki tudta mutatni e munkahelyiségekből az egészségre háramló ártalmakat; az iskola és ipar hygienia a közegészségtannak igen fejlett részeivé váltak. Az iskolák, a műhelyek, a gyárak, a bányák építésére nézve tehát az általános építési szabályok mellett a közegészségtannak a munkahelyiségekre vonatkozó megállapításai kell, hogy a közigazgatást vezessék s úgy a

telepeknek helye, mint az épületek belső berendezése hatósági engedélytől teendő függővé.

A munka folyamatából eredő hátrányok nem, kor, testalkat szerint különböző erejűek. Ebből folyólag a gyermekkor, a nőnem, a testalkat megszorításokat tesznek szükségessé, olyképen, hogy gyermekek, nők bizonyos munkanemekre vagy éjjel egyáltalán, férfiak pedig bizonyos munkanemekre csak megfelelő testalkat mellett alkalmazhatók. Általában pedig szükséges, hogy minden munkaközben naponta bizonyos meghatározott pihenési idő legyen. A nagyobb gyárakban a pontosan vezetendő munkásrajstromok szolgálnak az ide vonatkozó szabályok megtartásának ellenőrzésére.

A munkával járó gép- vagy más berendezések okozta szerencsétlenségek megelőzése nem hygienikus természetű feladat s csakúgy az elemi erők elleni védekezés körébe tartozik, mint a házak, hidak beomlása elleni óvórendszabályok.

Ellenben hygienikus természetű a munka folyamata alatt keletkezett gázoknak, a különböző, (egyszerű, szén-, vas-, kő-, dohány-, gyapot-, szőr-, gyapjúpor) magukban véve nem mérges, és a mérges (ólom, arzén, higany, phosphor) poroknak az emberi szervezetbe való behatolása által avagy a munkaközben elfoglalt állás, ülés, a szükséges fény, hő okozta ártalmak elleni védekezés.

Ugyanis az élet vagy testi épségnek a robbanások, a leesések, beszakadások okozta veszélyeztetései rögtönös fizikai behatások által keletkeznek; ellenben a gázok, a por lassan, minden esetre nem erőművi, hanem vegyi, fiziológiai utón, a laikustól nehezen észrevehető módon okoznak ártalmat.

A mily világos ezen ártalmakra nézve is a közigazgatás beavatkozásának szükségessége, épp oly nehéz annak határát az egyszerű, nem mérges porokra, gázokra nézve megvonni. Névszerint mennyiben lehet a porképződés megakadályozására, különös technikus berendezéseket a műhely, a gyártulajdonos kötelességévé tenni, vagy a hol ez az illető munkaneme szerint lehetetlen, különös szellőztési berendezések létesítését, respiratorok alkalmazását, a munkásoknak felváltását (relais), mesterséges szabadlég bevezetéseket elrendelni? Az egyes munka minősége (papír-, dohánygyártás, száraz kőszőrülés, malomkővágás, stb.) szerint különböző megoldást enged, a mit egyszerűen a helyi közegészségi vagy külön iparfelügyelő hatóság belátására bízni, könnyen önkényességre vezet, ha pedig a hygienikus követelmények általános szabályokba foglaltnak, azok

az egyes gyárok különleges viszonyaira túlmerevek lesznek, vagy a munkatechnika új vívmányainak felhasználását igen nehezítik. E nehézségek megoldása abban áll, hogy a szabályok az iparmemek szerint lehetőleg részletesen s mégis sokféle alkalmazást megengedő módon alkottatnak meg, s hogy a közegészségi (iparfelügyeleti) hatóságnak e szabályokon kívül a munkaüzemre nézve csak korlátozó hatalom engedtetik, pozitív javításokat pedig csak szabályok alapján avagy ilyenek hiányában a munkaadó javaslata alapján rendelhet el.

Más szempont alá esnek a mérges (ólom, arzén, higany) porokkal járó üzemek. Itt az egészségi hátrányok nyilvánvaló_T egyenesek, s az üzem úgy általános szabályozásnak, mint a hatóság különös beavatkozásának alávetendő.

50. §. Közegészségi rendészet.

Számos betegség az egészségeseknek betegekkel, halottakkal, ezek váladékai, holmijaival való érintkezésből, az általok szennyezett víz, levegő, táplálék fölvételéből ered. Az ilyen emberről-emberre egyenesen, vagy a levegő, a víz, táplálék, legyek útján közvetve átszármazó fertőző betegségek elleni védelemmel foglalkozik a közegészségi rendészet.

Ugyanis mivel az emberek érintkezése, egymáshoz való közelsége a fertőző betegségeket s velők a fertőző csirákat erősen szaporítja, azokat járványossá teszi s az egyes magát ily ártalmak ellen nem védheti, a közigazgatásnak feladata lesz – a közegészség ápolásán kívül – a betegség okozó baktériumok, amoebák megsemmisítéséről, terjedésök meggátlásáról egyenesen is gondoskodni s az egészséges emberben levő hajlamot a fertőzésre oltások vagy más rendszabályok által csökkenteni.

A közegészségi rendészet főtárgyát *a járványok* leküzdése képezi.

I. a) Első eszköz a járványok ellen a fertőző betegség föllépését azonnal megtudni, mert az idejekorán való beavatkozás a járványt teljesen elfojthatja, vagy legalább is szűkebb térre szoríthatja. De később is szükséges az összes megbetegedéseknek *bejelentése*, hogy a szükséges rendszabályok megtétethessenek s végrehajtásuk ellenőriztető legyen.

Sőt némely járványos betegségnél, mely mint a cholera világ-

részekre széthurczolható, kölcsönös nemzetközi értesítések adására kell törekedni; ez eddigelé csak a cholera történi.

b) A második eszköz az *emberi érintkezések* minden nemeinek *ellenőrzése*, esetleg *korlátozása*.

Az érintkezés a személy-, az állat- és az áruforgalom útján a bel- és külföld között, az érintkezés a belföldön a mentes és a fertőzött részek, az egyes beteg és az egészségesek között, a betegségek nemei szerint, különböző rendszabályokat kívánnak.

Így az érintkezésnek teljes megszüntetése az állam területén belül egyes helyekkel, egyes helyek utcái vagy házaival s ezeknek elzárása, ma csak a pestis irányában történik. A nehézségek, a melyekkel ily teljes elzárást bizton elérhetni, a nagy baj, melyet az ily hely lakóinak okoz, magyarázzák, miért alkalmazza a köz-igazgatás csak a legsúlyosabb esetekben a teljes elszigetelést.

Az érintkezésnek *veszteglést idő* betartása általi korlátozása hasonlóképen enyhült még a külföld irányában is, mióta a ragályozás természetébe a tudomány mélyebben bepillantott s a forgalmi érdekekre is kellő tekintet van. A tengeren való közlekedésnek nem akadályja többé, hogy egy hajó járványos betegséggel fertőzött országból jö, ha indulása helyén a betegség nem lépett föl vagy bár fertőzött kikötőből jö, de útközben rajta betegség elő nem fordult s a betegség lappangási ideje is letelt.

A vesztegzár csak akkor alkalmaztatik, ha a hajón ragályos beteg van vagy a lappangási idő lejárt előtt volt; ily esetben a hajók veszteglő kikötőkbe járhatnak csak be, a hol a betegek részére kórház, az egészségesek részére külön helyiségek, fertőtlenítő berendezések vannak. Sőt megvan a hajlam a veszteglést a tengeren is megszüntetni, a mint az a szárazföldre nézve történt és a hajók fertőtlenítése, szoros vizsgálata által pótolni.

A szárazföldi közlekedés ellenőrzése ugyanis sokkal nehezebb és az egyénekre épp oly terhelő. Itt tehát a veszteglést azzal pótolták, hogy a fertőzött országokból jövők orvosi vizsgálat alá vétetnek s az egészségesek a betegség lappangási ideje alatt csak egészségügyi felügyelet alatt maradnak, anélkül, hogy szabad mozgásukban akadályoztatnának; csak a betegek vagy gyanúsak küldetnek és tartatnak hatóságilag kórházakba. Hasonlóképen enyhült az áruforgalom korlátozása s csakis a fertőző csirákat közvetítő áruk (viselt ruhák, szennyes fehérnemű, rongyok, szőrneműek stb.) tiltatnak el.

Minden közlekedési eszköz, (folyó és vízi utak,) a rajtok levő járművekkel, a mellettök levő szállókkal, a közlekedési intézetek (posta, vasutak) mint az emberi érintkezések fő közvetítői különös megfigyelés és beavatkozás tárgyai lesznek.

Különös korlátozás alá esnek az iskolák, az egyházi és világi gyülekezetek, a temetkezések, az egyes ház, a hol fertőző beteg van. Az iskolák bezárása, a gyülekezetek betiltása, a fertőző betegségben elhaltaknak a ragályozást kizáró temetési rendje, *a betegnek lakásukról a fertőző betegségek kórházaiba szállítása* a legerősebb eszközök.

Mentül fontosabb más emberi érdek forog fenn, a közegészségi mellett, annál nehezebb lesz ezen végső eszköz alkalmazása. Az iskola bezárása helyett, a meddig lehet, csak egyes személyek záratnak ki, a mindennapi életszükségletek fedezésére szolgáló gyülekezetek (a templomokban, piacokon) akadálytalanul folynak, a hatósági kórházbavitel csak iparszerű kéjnöknel, a hajléktalanok s olyanoknál alkalmaztatik, a kik saját ágy nélkül szűkölködnek vagy a hol a lakás rendes viszonyok közt is közegészségellenes; más-különbén a lakás, a hol a fertőzőbetegség van, csak különös hatósági megfigyelés és beavatkozás tárgya.

Mennyiben szükséges közegészségileg és mennyire sikeres az iparszerű kéjnök ellenében a közkórházban való kényszer-gyógyításon kívül másnemű közigazgatási eszközöket is alkalmazni a bujakóros fertőzések megakadályozására, névszerint őket vendéglők, fürdőkből kizárni, rendes közegészségi vizsgálat alá vetni vagy éppen külön (bordély) házakba egyesíteni, bizonyára nagy fontosságú közerkölcsiségi kérdés is.

Közkórházakban való kényszerű gyógyításuk azon alapszik, hogy szabadon hagyva, iparukat folytatni fogják s a ragályt tovább terjesztik. Itt a közegészségi követelmény épp oly világos és sürgető, mint p. o. a fertőző betegségekben megbetegedett utasoknak szállók-ból, idegeneknek járványok alkalmával hatósági intézkedéssel kórházba való küldése.

Az iparszerű kéjnöknek személyes szabadságukban való közhatósági korlátozása, hatósági rendes vizsgálata akár külön, akár bordélyházakba való egyesítés mellett, közegészségi tekintetben szintén szükséges és bizonyos fokig hatályos rendszabály a bujakór terjedése ellen a kórtan mai, bár nem vitánfelüli álló álláspontja szerint.

Erkölcsei szempontból csak akkor lehetne e közigazgatási beavatkozást megtámadni, ha a nemi fajtalanságot nevelné vagy csökkenését gátolná, ha az iparszerű nemi fajtalanságnak rendőri korlátok alóli felszabadítása a közszemérmert nem sértené. Az iparszerű fajtalanság testalkati, gazdasági, szocziális, politikai, végül egyéni erkölcsi tényezők folyományá, melyet annak egészségügyi ellenőrzése vagy ilyennek hiánya lényegesen nem változtat. Felnőtt személyeknek szabad nemi érintkezése, amennyiben jogot nem sért, a közszemérmert nem veszélyezteti, csak erkölcsi törvényektől függhet, mert az állam képtelen külső jogi eszközökkel a nemi élet tisztaságát biztosítani. A mint azonban iparszerűsége által egészségi ártalomná fajul, a közegészségi beavatkozás sem annak helyeslését, sem előmozdítását nem jelenti, hanem egy az eddig létezett társadalmi szerkezetekben kiirthatatlan, túrt erkölcsi és közegészségi baj rősz következményeinek csökkentésére való törekvést. Annak oka pedig, hogy a közegészségi rendészet a buja kőrok ellen, ha csak ' egyes vidékeken endemikussá nem válik, egyedül a nők és nem a férfiak ellen is alkalmaztatik, az, mert a nőnél ipar s inkább ellenőrizhető.

c) A járványrendészet harmadik eszkőze a fertőző csirák megsemmisítése, névszerint *a fertőtlenítésnek hatóságí keresőtílviele* által. Minden fertőző betegségnél indokolt a hatóságí utón való fertőtlenítés, az átalános, a nép minden rétegeire kiterjedő járványok ellen pedig az egyedül célravezető.

d) A negyedik eszkőz abban áll, hogy járványok idején *a hatóság* állítja elő a kellő számú gyógyító- és ápolószemélyzetet s gondoskodik azok fizetéséről, a gyógyszerokról, így *a magánélet feladatát a járvány idejére közfeladattá teszi*. Éhez hasonló beavatkozás az udvarok, az utcák tisztogatásának a közigazgatás részéről való teljesítése, a szegényebb néposztályok jobb élelmezéséről közköltségen való gondoskodás s az egyeseknek egészségügyi tekintetben kívánatos magatartása iránti hatóságí kitanítás.

e) Ötödik eszkőz a közegészségi ápolásnak fokozása.

II. *Betegségekőt való mentesítés. (Immunitálás.)* Nagy sikerrel dolgozik a közegészségi rendészet a fertőző betegségek ellen, a tőlők való mentesítés vagy a rajok való hajlam csökkentése által, oltások útján. Oltás ma már különböző bajok ellen, de mint közegészségi kényszerrendszabály, csak a himlő ellen alkalmaztatik, sőt közegészségi kötelességként nem is minden államban. A *himlő*

oltás bizonyos időre az esetek nagy részében véd a meghimlőzés ellen, a mégis bekövetkező betegségeknek pedig enyhe lefolyását biztosítja, halálos végződését a minimumra szállítja.

A himlő a legfertőzőbb betegségek közé tartozik, a beoltás szokása előtt majdnem az állam összes népessége beléesett, a halálozás ijesztő nagyságú volt s a nem halálos kimenetelű betegségek is nagyfokú eltorzulást, szervi utóbajokat okoztak.

A himlőjárványok pusztításai, a beoltottak megmenekülése a bajtól s a bajnak nagyfokú ragályossága indították a közigazgatást kezdetben az oltásoknak elősegítésére, utóbb az oltási kényszer életbeléptetésére.

Mióta a hygienia kiderítette, hogy a himlő fertőző csiráit a *levegő* közvetíteni bírja, csakugyan a kény szeroltás rendszere, még pedig lehetőleg ismételt, az egyedül megfelelő. Ugyanis a beoltás sem ad föltétlen mentességet, csak enyhíti a betegség lefolyását, így az egyes a maga beoltása, a himlősnek kerülése által nem kerülheti el biztosan a veszélyt, ha beoltatlan embertása meghimlőzik, mert a fertőzés a *levegő* útján is megtörténhetik. A poroszországi 1870-72.-i himlőjárványt a francia hadifoglyok okozták; a francziák nem ismerik az oltási kényszert. (Guttstadt. Zeitschr. d. preuss. statist. Bureaus. 1873.)

Az oltásnak pusztán közigazgatási elősegélése jó oltóanyagról való gondoskodás, ingyenes oltások, az oltóorvosok jutalmazása, kitüntetése által félrendszer szabály a himlőfertőzés természete mellett.

Az oltási kényszernek éppen ebben és a himlőzés okozta nagy bajban van az alapja. Az egyesnek egyéni felfogása és ellen-szenve nem teheti a társadalmi kapcsolatot embertársára a betegség vagy halál okává.

Nagyon természetes, hogy a hol ily általános ragályozási lehetőség nincs, és a védekezésnek az oltáson kívül más neme is van, mint p. o. a veszettség ellen a helyes ebrendtartás, ott kötelező oltást nem kívánhat a közigazgatás.

A mennyiben ez ellenszenvennek oka abban rejlik, hogy az oltás más betegségeket vihet át vagy orbánczot, vérmérgezést okozhat, ez komoly tekintetbevétel kíván és az oltásbani gondos-ságon kívül, leginkább azáltal érhető el, ha, az élő emberről vett himlőnyirk helyett, csak oly állat nyirkából történik az oltás, a mélynek egészséges volta előzetes bonczolás által megállapíttatik. Igaz, hogy az állati nyirkkal való oltás költséges, de föltétlenül biztos.

Egyébként az oltás ellenzői túlozzák az oltással járó veszélyeket, így a Németbirodalomban 22 millió beoltott gyermek között 57 halt el oly betegségekben, melyeket esetleg az oltások idéztek elő.

Az egészségi rendszet második része a *a gyógy- és titkos szerek, a ménjei-, a temetkezésekkel foglalkozik*. Itt a közegészségi igazgatás már nemcsak az egészség, hanem az élet egyenes veszélyeztetéseit törekszik elhárítani és működése átnyúl az elemi erők (tűz, víz, légszesz, elgázolás, beomlás, stb.) elleni védelem, továbbá a bűntevők elleni rendszet terére.

A gyógy- és titkos szerek rendszete abból áll, hogy a közhatalom által az u. n. gyógyszerkönyvbe (Pharmakopea) fel nem vett és titkos összeállítású szerek forgalomba hozatalát csak gyógyszerészeknek és csak előzetes hatósági vizsgálat alapján engedi meg, a melynek célja nem a szernek bizonyos baj elleni alkalmasságát, hanem azt megállapítani, hogy benne egészségi ártalom nem foglaltatik. Bármennyire kizsákmányolják is az emberi könnyen-hívőséget a titkos szerekkel, mint ezt a svájci szövetségtanács 1880-i jelentése, Schnetzler és Neuman irata (Die med. Geheimmittel. 1881.) adatokkal bizonyítja, föltétlen eltiltásuk, mint Franciaországban, még sem helyes, mert ha ártalmatlanok, a gyógyulás reménye által még jótékonyan hathatnak is s ha forgalmuk megengedett, ott a hol törvényes gyógyszerkönyvek vannak, a hatóságot éberségre ösztönzik s a velők üzött visszaélések inkább megtorolhatók, mintha titkosan hozatnak forgalomba.

A mérég rendszet először is a különös méréganyagok forgalmára vonatkozik. A mérgek vagy gyógycélokra, vagy ipari termelésre, vagy a háztartásban alkalmaztatnak. Az utóbbi czélú mérgek forgalombahozására csak oly kereskedők jogosíttatnak, a kik erre hatósági engedélyt nyernek s magukat a mérgek forgalmára nézve különös szabályoknak alávetik. A háztartási mérgek kiszolgáltatása csak ismert s megbízható egyének részére történhetik, az ipari termelésben szükségesekek csak az illető iparosok részére, a kiknek jogosultsága és ipara néhol hatósági bizonylattal is igazolandó. Úgy a kereskedők mint a vevők ellenőrzése végett minden egyes vételnek és eladásnak a hitelesített lajstromba kell jegyeztetni s a mérget tartalmazó edénynek, csomagnak tartalmát megfelelő felírással s az eladó nevével kell ellátva lennie.”

A gyógy- vagy egészségügyi célokra szolgáló mérgek csak

orvosi vagy hatósági rendvényre, hasonló óvatosságokkal szolgáltatnak ki, mint az előbbi esetekben.

Másodszor a mérgek rendszet a mérgeknek különböző vegyületeivel foglalkozik, a melyek a ruházati, butor, háztartási, szóval mindennemű ipari készítményeken előfordulhatnak s az egészségre veszélyesek lehetnek.

A temetkezési rendszet célja először is a tetszhalott eltemetését megakadályozni, azután pedig a hullák egészségügyi ártalmait elhárítani. Ide tartozik az elhaltaknak rögtöni elszállítása a lakásból s a temetők halottasházaiban való ravatalozása.

51. §. A gyógyászati ügy.

Betegségek gyógyítása, gyógyszerek, gyógyintézetekről való gondoskodás a magán, a társadalmi élet körébe tartozik.

Csak a mennyiben az egyes szegénysége miatt képtelen a maga gyógyítására, veszi át a köz a szegénysegélyezés egyik nemeként az orvos, a gyógyszer s a gyógyintézettről való gondoskodást.

Nyilvánvaló azonban, hogy ilyenkor a közigazgatás beavatkozásának célja a szegénysegélyezés s nem a közegészség, mert abból, ha a szegények nem gyógyíttatnak, mások egészségére hátrány, a járványos betegségeket kivéve, nem származik.

A közigazgatás beavatkozása a gyógyítás ügyébe közegészségi szempontból azon az alapon nyugszik, hogy az egyes, ha betegségbe esik, gazdasági önrendelkezése, jóléte, műveltsége daczára sem képes, a gyógyítás különleges természeténél fogva, a köznek bizonyos támogatása nélkül egészségét helyreállítani.

Miben áll e támogatás? Az orvosi hivatáshoz szükséges tanintézetek felállításából, az orvosi hivatásra való minősítésből, a gyógyszerek jóságának és illő árának biztosításából, ápoló személyzet és gyógyintézetek előállításából.

Az egyes egészsége itt mások: az orvosok, gyógyszerészek, ápolók, esetleg kórházak lététől függ, ezért szükséges a közigazgatás beavatkozása.

A) *Orvosok.* Ha az orvosi kar egészen függetlenül, önálló társadalmi rendként szervezkedik, nem bírja az orvosi oktatás minden irányú szükségletét egyenletesen kielégíteni, a magánvállalkozás nem biztosítja a gyógyszerek, a kórházak, gyógyintézetek, az ápoló személyzet jóságát. De önmagában egyedül a felebaráti szeretet sem képes

bármily fényesek legyenek épp e téren alkotásai, a szükségleteket rendszeresen, minden irányban kielégíteni. Az orvosi gyakorlatra az egész orvosi rend részéről való feljogosítás vagy pedig az orvosi gyakorlatnak minden, akár testületi, akár közhatósági minősítéstől független üzése, szintén sok veszélyvel jár a közegészségre.

Különösen az orvosi oktatás az, a melyről a közhatalomnak kell gondoskodnia. Az angol orvosi képzés nagy hiányai éppen abból származtak, mert az teljesen az orvosi rend társadalmi szervezeteire, magánalapítványokból fenntartott kórházak gondnokságaira volt bízva.

Mentül magasabb valamely élethivatás és mentül nagyobb benne a mások sorsára kiható tevékenység, annál több az ok, hogy ily hivatásnak a társadalomra helyes végzése közigazgatásilag biztosíttassék. Éhez első feltétel a hivatáshoz szükséges ismeretek elsajátítását megkönnyíteni és a jelöltekben a hivatási köteleesség-érzetet fejleszteni. A felső hivatásokra képző intézetek létesítése és fentartása annál a hatásnál fogva, a melyet e hivatások az ember legbecsesebb javaira gyakorolnak, továbbá mert a társadalomnak ezen javakkal való megfelelő ellátását az egyéni érdekek munkájától várni nem lehet, helyesen hárítatik az államra.

Az orvosi képzésnek állami szabályozása, a hozzá szükséges intézeteknek a közkincstárból való fentartása jól megegyezik az orvosi hivatásnak nem állami természetével, ha maga a tanítás benne szabad s tudományos testületi vezetés alatt áll. Sőt az orvosi oktatásnak ilyen állami kezelése menti meg a társadalmat attól, hogy az orvosi hivatást az orvosi rendnek egyes testületei, helyi csoportjai a maguk külön érdekében kizsákmányolják.

Mert az állam az intézeteknek, a taneszközöknek előállítására, a tanszemélyzet kinevezésére, a tananyag megállapítására által csak az oktatás lehetőségét nyújtja, ellenben az oktatás maga az egyes tanár s a tanári testület tudományos lelkiismeretétől maradhat függő s egyedül a tudomány mindenkor állása által korlátolt.

A társadalom pedig jobban éllátatik orvosokkal, mert az állami orvosi iskolák általános tekintetek szerint kezelik feladatukat, könnyen biztosíthatják az összes ismeretek elsajátítását s nem szükséges, hogy mint egyes orvosi céhek külön testületi, külön helyi érdekek, véletlen tekintetek szerint, rendszertelenül adjanak oktatást.

Az oktatási intézetek lehetővé teszik az orvosi képzést. Kell-e ezeken és a büntető törvényeken kívül más eszközökkel is az emberi egészséget védelmezni?

Mivel a szolgálat, melyet az ember orvosától vár, az orvosban értelmi képzettségen kívül áldozatkészséget, saját egészsége kockáztatását is megkívánja, továbbá helyreépíthetetlen javakra vonatkozik és oly szakszerű ténykedésekből áll, melyek megbecslésére a nem orvos képtelen, az orvosi hivatás gyakorlását a közelismerésnek valamely nemétől kell függővé, közhivatássá, köztisztté tenni.

Csupán az orvosi rendre bízni a gyakorlatra való jogosítást szükkeblőségre vezethet a már működő orvosok érdekében, vagy ha a feljogosítás az orvosi karnak szűkebbkörű bizottságára ruháztatik, ennek megvesztegetésétől tartani. Egyedül az állam kormány[^] sem alkalmas a feljogosításra, mert pártatlanságára lehet ugyan számítani, de a gyógyhivatás nem állami teendő, közegeiben ezért ha szakképzettek is a társadalmi hivatások, életpályák különleges kívánalmai iránt az érzék hiányozni fog, a leghelyesebb a feljogosítást orvosi rendnek gyakorló és tanító elemeiből a közigazgatás által kinevezett testületre bízni.

Előzetes szakképzés, de különösen kövizsgálat nélkül orvosi gyakorlatot megengedni, az orvoslást szabad keresetté tenni ellenkezik ennek különös természetével s az emberi egészség nagy veszélyeztetésével jár.

Magán és büntetőtörvényekkel ugyanis utólag nem lehet helyrehozni a kuruzsló, a kontárkodó hibáját, sőt gyakran bizonyítani sem lehet az elkövetett hibát.

Mindezeknél fogva az angol és német törvényhozások álláspontja, mely a gyógyítást bárkinek megengedi, s csak utólag torolja meg az elkövetett hibákat, nem felel meg a társadalom szükségleteinek. Az új gyógymódok ellenében kifejtett ellenállás, a míg az orvosi gyakorlat szoros testületi ellenőrzés alatt állott, továbbá a szabad kereseti elvnek helytelen átvitele az egészségügy terére, teremtették ez álláspontot, a melyben különben következetlenség is rejlik, mert másfelől államilag gondoskodnak az orvosi szakképzésről és állami vagy államilag jogosított hatóságok léteznek, a melyek feladata hiteles bizonyítványokat kiszolgáltatni azok részére, a kik az orvosi gyakorlatra való képzettségüket igazolni akarják és mindkét törvényhozás bünteti azokat, a kik magokat ilyen hatóságilag elismert képzettségű orvosoknak kiadva gyógyítanak. Az orvosi cím használatának ez a védelme eléggé mutatja, hogy a társadalom nemorvos tagjainak szükségök van útbaigazításra, kihez fordulhatnak orvosi segítségért, továbbá megczáfolja azt az

okot is, a mely miatt a kuruzslást megengedhetőnek mondják. Ez ok abban állna, hogy az orvosi tudománynak therapiái része merő empiria, folyton változik s tudományos igazság erejével épp oly kevésbé bír, mint a kuruzslóké. Ha igaz is, hogy a therapia sok része nem nyugszik tudományos alapon, a boncz-, az élet- és kórtani képzettségű, orvos gyógyempíriájába mégis inkább bízhatni, mint a kuruzslóéba. Ellenkezőleg az államnak nem szabadna az orvosi képzés és feljogosításba sem avatkozni.

Más irányban is helytelen a német s angol rendezés. A társadalom felsőbb és jómódú osztályait már nagyobb értelmiségük, vagyoni tehetségük védi az orvosügy ilyen szabályozása mellett erősen felszaporodó kuruzslók ellen, a kik ennél fogva a szegényebb osztályokra vetik magukat.

De a szakképzett orvosokra is méltatlanság, hogy jogos jövedelmeiket a kuruzslók elvonhatják.

Az orvosi működés közhivatási, köztisztí minősége föltétlenül megkívánja tehát a kizárólagos jogot a gyógyításra. A magyar jog álláspontja, mely a nem orvosoknak csak díjért való gyógyítását bünteti, bár könnyen kijátszható, mégis méltányosabb az orvosi rendre, de egészségügyileg épp olyan veszélyes, mint a német vagy angol.

Köztisztí, közhivatási minőségét kell tehát elismerni az orvosi foglalkozásnak a rendkívüli fontos szolgálat miatt, a melyet a társadalomnak tesz s a melyhez nagy értelmi erőkn kívül kiváló erkölcsi tulajdonságok, sőt rendkívüli áldozatkészség is kívántatik.

Mint közhivatásnak a közigazgatás különös támogatásában kell részesülnie az oktatásügy terén, a társadalom külön karává kell tétetnie, melybe a felvétel az államnak egyenes vagy közvetett feljogosítása alapján történhetik s a gyógyítás, orvosi díjak szedése a karnak kizárólagos joga kell, hogy legyen, tagjai fölmentendők bizonyos állampolgári köteleességek alól s díjaik tekintetében kiváltságos jogállásban kell lenniök.

Viszont hivatásuk közjellegének megfelelőleg súlyosabb köteleességekkel kell lekötelve lenniök. Ilyen köteleességek, hogy szolgálatukat nagy szükség esetén bárki bármikor igénybe vehesse, szóval a közönség szolgálatára lenni kötelesek, hogy betegek titkát megőrizték, irányukban különös gondosságot fejtsenek ki, az elvállalt gyógyítást helyettesről való gondoskodás nélkül abba ne hagyják, előzetes egyezség nélkül, hatóságilag megállapított díjakért is

gyógyítsanak, betegek állapotát túlzott díjak szedésére fel ne használják, szóval foglalkozásukat első sorban a közönség érdekében gyakorolják.

Minthogy azonban az orvosnak, ha csak nem szerzetes, keresetéből kell élnie, a szegények gyógyításáról, a tiszteletdíjak méltányos megállapításáról, a betegeknek az egyes orvosok közötti megosztásáról, ha utóbbi tekintetben nehézségek merülnek föl, gondoskodni kell s a mennyiben ez általános szabályok útján nem lehetséges, azt esetről-esetre az orvosi rendnek kell eldöntenie, mely ebből a célból is egyes tagjai fölött fegyelmi hatalmat gyakorló testületté szervezendő. De más tekintetben is. Az orvosi hivatással járó kötelezettségeket nem lehet elvont szabályokkal körülírni, az orvos gondossága, szakértelme, eljárásának tisztessége a betegek és kartársai irányában csak esetről-esetre és pedig egyedül a kartársak szakértő és a testületi becsülettől vezetett ítéletével dönthető el.

Így maradnak fenn a rendi korszakból, a hol meg nem szűntek, az orvosi karok, testületek, a hol pedig megszűntek újjalakotandók orvosi kamarákká, kötelező egyesületekké, a melyek közhatalmi ellenőrzés mellett, az egészség és az orvosi rend jogos érdekeinek védelmére hivatvák.

B) *Gyógyszerek.* Közegészségi tekintetben az orvosok után főfontosságuk a kellő gyógyszerek. Készítésséggel nem jó az orvosokat terhelni, mert főhivatásúktól elvonja, készítésükhöz az övékénel sokkal kisebb készütség elégséges és mert a gyógyszer kiszolgáltatással az orvosok gazdasági hasznuk miatt visszaélhetnek. A közegészség érdeke a gyógyító és a gyógyszerkészítő és árusító munka felosztását kívánja.

Mivel azonban a gyógyítás sikeressége a kellő gyógyszerektől függ s ezek tekintetében az emberek épp oly képtelenek a megítélésre, mint az orvosok tehetsége tekintetében, a gyógyszerészeti foglalkozást sem lehet szabaddá tenni, hanem közzhatóságilag elismert képességű egyénekre kell szorítani. Ez iránt alig van nézeteltérés s a törvényhozások egyezőleg erre az álláspontra helyezkednek.

Ellenben vitás, vajjon a minősített gyógyszerészek szabadon állíthatnak-e gyógyszertárakat, avagy csak hatósági engedély alapján, sőt kérdés tárgya, helyes-e a gyógyszerkészítést a magánkereset érdekkörében hagyni s nem kellene-e inkább a gyógyszertárakat hivatalnokok által ellátott közintézetekké tenni? mint a vízvezeték a világitásról való gondoskodást.

A szabad verseny a gyógyszerészet terén leszállítja a gyógyszerek árát, de nem nyújt annyi biztosítékot a gyógyszerek megbízhatósága, valamint az iránt, hogy az ország minden része kellőleg elláttatik gyógyszerekkel.

Az engedélyezés rendszerét éppen a két utóbbi szempont ajánlja, mert ezek benne elérhetők. Hátránya a gyógyszerek drágasága, a mi onnét következik, mert a törvényes árakat a legkisebb forgalmú gyógyszertárak megélhetéséhez kell szabni, a mi a nagyforgalmuakra monopol-árakat teremt, továbbá mert általában minden gyógyszertár egyaránt kötelezve van kelendő és nem kelendő, csak riikán keresett, megromló szerek tartására, közegészségi szempontból szükséges, üzleti szempontból nem jövedelmező berendezésekre, a mi általában fokozza a gyógyszerárakat. Hátránya, hogy az engedélyezéseket nem lehet eléggé szabályokhoz kötni s azok a közigazgatás kedvezésének, különféle visszaéléseknek tág tért nyitnak, a gyógyszerészek közt nagy egyenlőtlenségeket idéznek elő, egyesek részére nagy vagyon értékével bíró ajándékot teremtenek. Az engedélyrendszer tagadhatlan közgazdasági hiányai mellett is javítható, így a közigazgatási önkényt tetemesen csökkenti, ha a gyógyszertárak felállítása objektív szabályokhoz köttetik, az új gyógytárak engedélyezéséből egyeseknek a mai rendszer mellett jutó ingyenes hasznot pedig az állam a maga vagy a község részére foglalja le az által, hogy az engedélyek árlejtés alapján megállapított díjért adatnak. Tekintetbe jó az engedélyezés javára, hogy a szabad verseny mellett sem szállanának a gyógyszerárak oly mértékben, a mely a gyógyszer jószágának szabad verseny melletti bizonytalanságát ellensúlyozhatná, mert a szabad verseny a gyógyszertárak szaporodását okozná, miáltal a kis forgalmú, de a nagyokkal egyenlő kezelési költségű gyógyszertárak magasabb árai lennének a nagyobaknál is irányadók; az elhagyott vidékek pedig gyógyszerek hiányában lennének.

Az engedélyezés rendszere mellett a jogosítványok lehetnek személyesek, az engedélyes életére szólók vagy mint régebben gyökösítettek, eladás, örökösödés útján átszállíthatók. Az újabb törvényhozások által a személyes engedélyekhez kötött várakozások nem valósultak s a gyökösítetteknel észlelt hátrányokat ezek is bizonyos fokig magukkal hordják, sőt újabban a gyökösített gyógyszertárak létesítése, nemcsak az érdeklettek részéről, pártolásra talál.

A gyógyszertárak engedélyezésével kapcsolatos bajok orvos-

lását azonban nem lehet a szabad verseny rendszerétől várni a verseny által kockáztatott emberi élet abszolút becsénél fogva s ha az engedélyezés rendszere megszüntetjük, annak helyét nem a szabad versenyre alapított, hanem a községek, a vidékek vagy az ország által birt s közegészségi intézetek gyanánt kezelt gyógy-szertárak fogják fölváltani.

G) *Betegápolók.* Az emberi egészség helyreállításában az orvos és a gyógyszer mellett a főtényező az ápoló. A kellő ápolószemély-zetről való gondoskodás az által lesz a közigazgatás feladatává, mert a családtag, de a családban élők is képtelenek a kellő ápolást biztosítani. Az ápolóban kevésbé az értelmi képesség vagy ügyesség és rátermettség, mint a felebaráti szeretet a fő, ennek hiányát az előbbi megkívántóságok nem pótolhatják. Az ápolási ügyesség biztosítására a szabad verseny s a kereseti ösztön is elégséges lenne, de nem a főtényező, a felebaráti szeretetére. Az ápoló undorgerjesztő, életveszélyes szolgálatok tételére, embertársa iránti teljes odaadásra csekély jutalom mellett, különös hír és elismerés kilátása nélkül vállalkozik, a mire csak a hit, a szeretet ösztönözhet.

A közigazgatásnak arra kell törekednie, hogy az ápolást olyanokra bízassa, a kik azt nem keresetforrásnak, hanem hitük cikkelyének, önzetlen felebaráti szeretetük érvényesítési eszközének tekintik, szerzetekre vagy világi jótékony egyesületekre. A közigaz-gatás saját erejéből a legjobb ápolószemélyzetet nem bírja létrehozni, mert csak vagyoni előnyöket vagy külső megbecsülést adhat ellen-szolgálatul, melyek azonban a szeretet hiányát kipótolni nem alkal-masak. A betegnek egyéni szenvedése éppen úgy kívül esik az állam életkörén, mint az egészségesnek jóléte fölötti gyönyör. Midőn a közegészségi közigazgatás a betegek ápolásáról gondos-kodni kéntelen, honnan vegye ez egyéni szenvedés kívánta irgalmat s az ebből folyó legtökéletesebb ápolást? Csak az egyesnek lelki ereje, jósága, szeretete, képes erre vagy a családi, baráti, a testületi kapocs hatalma. A közigazgatásnak a maga kényszerítő hatalma, jutalmainak ereje helyett az egyeseknek önkéntes vállalkozására kell támaszkodnia, egyházi vagy világi szabad társulatokkal kell szövetkeznie, fenhatósága helyett ezek önkéntes közreműködését szerződés útján biztosítani, ezek létrejöttét, fennállását elősegíteni.

D) *Gyógyintézetek.*

A gyógyításra szolgáló intézetek felállításá, gyógyeszközök

(fürdők, üdülőhelyek) létesítése általában véve nem közegészségi feladat. Gyógyintézeteket, kórházakat a közigazgatás közbiztonsági, szegényügyi, tanítási feladataiból kifolyólag állít és csak kivételesen szolgálnak az ily kórházak nemszegények gyógyítására is, a kik családi körülményeknél fogva nem képesek magukat kellőképen gyógyítani. *Gyógyintézetek, kórházak* léteztek az egyes foglalkozások, hivatások, a helyi szomszédsághoz tartozók részére, mikor a hygieniáról az embernek sejtelve sem volt.

Ellenben általános közegészségi feladatnak tekintendő oly gyógyintézetek felállítása, a melyek ragályos vagy pedig oly betegeket vannak hivatva felvenni, a kiknek még ha jobbmódúak is, otthonukban, családjukban nem lehet a kellő ápolást, gyógyítást megadni, minők az elmebetegek, tüdőbetegek, nyomorékok, nyavalyatörősök, nehéz műtétet igénylők. Ily esetekben ugyanis nem szegénységénél, hanem a betegség természeténél fogva képtelen az egyes egészsége helyreállítására.

A közkórházakban a közigazgatás a legkülönbözőbb feladatainak egyszerre tesz tehát eleget s azok csak részben közegészségi természetűek.

Ennélfogva a kórházak, gyógyintézetek állítására természetesen nemcsak a közigazgatás, hanem magánosok is jogosultak, kórház állítás nem lévén a közigazgatásnak általában feladata. Az ily magánosok állította gyógyintézetek azonban már engedélyezésre, felügyeletre szorulnak s ez tiszta közegészségi feladat, mert az ember egészsége itt mások viselkedésétől, kereseti érdekeitől kerül függésbe.

De bármi oknál fogva állítottak is, legyen az ok szegénysegélyezés, legyen a közbiztonság, mint a veszélyes örülteknél, legyen a születendő gyermekek életének megóvása, legyen az otthoni gyógyítás lehetetlensége, a közkórházak a közegészségi ápolás tárgyaiivá válnak, mint a talaj, a levegő, a víz, mert a betegek együtt tartása az egészségre hátrányos állapotokat szülhet. A kórházak csak úgy mint a gyárak egészség veszélyeztető tényezők, ezért építési szabályaik, valamint a már meglévők kezelése egészségügyi felügyeletet kíván. A kórházak építésében a világosság, a tiszta levegő biztosítása, a különböző szennyek gyors és gyökeres eltávolítása, a ragályozások lehetetlenné tévése a cél, a mit csak kisebb épületek csoportosítása, u. n. pavillon és block rendszer, nem pedig nagy beteg kaszárnyákkal érhetni el.

Még kevésbé feladata a közigazgatásnak általában *gyógyfürdők, üdülőhelyek* állításáról, berendezéséről gondoskodni; ily feladat is csak szociális, szegény segélyezés szempontjából támadhat. A szegények részére szolgáló kórházaknak természetes kiegészítő részei, p. o. az üdülők, lábadozók részére szolgáló intézetek, valamint az *ingyenes közfürdők* szegények részére épp oly egészségi tényezők, mint a jó levegő. A közegészségi igazgatás feladata ezen a téren, hacsak ilyen különös, nem közegészségi, hanem szociális kötelességei nincsenek, a magánvállalkozás ellenőrzése.

Ily különös, szociális feladata a hygienikus közigazgatásnak a *kisdedek védelme* a felnőttek, még a szülők ellenében is, a kisded gyógyításának s különös esetben, ha táplálásuk iparszerűleg elvállaltatik, táplálásuknak közigazgatási ellenőrzése által. Utóbbi két irányban történik, 1) dajkaintézetek által, a melyek a mások gyermekének szoptatására a gyermek családjánál vállalkozókat egészségileg megvizsgálják; ez a gazdagok védelme a szegények ellen; 2) a szegények védelme által, névszerint a családból kiadott, másoknál gondozott gyermek védelme az iparszerű dajka, esetleg a vele összejárzó szülők, gondviselők ellen.

Nem csekély nehézséget okoz *az elmebetegek gyógyintézeteinek* szervezésében gyógycéljuk helyes egybekapcsolása a személyes szabadság kívánalmaival. Itt a gyógyítási és a hygienikus célok elérése mellett ugyanis a személyes szabadság biztosításáról is kell gondoskodni, a mi más gyógyintézetek berendezésénél, a dolog természeté szerint, nem igényel különös tekintetbevételt.

Az elmebetegek egyrészt közveszélyességök, öngyilkosságra való hajlamuk, szeméremsértő viseletök miatt kell személyes szabadságuktól megfosztani és elzárt, akár magán, akár közgyógyintézetekben ápolni. Minden elmegyógyintézet, a hol ily közveszélyes betegek gondozatnak, a személyes szabadságtól való megfosztás tekintetében egyezik azon közintézetekkel, a melyeket a közhatalom a szabadság büntetések kiállítására fentart. Ezen szempontból először is kérdéses, lehet-e magánosokat ily intézetek felállítására jogosítani? elmebetegek ápolását magánvállalkozás tárgyává tenni?

A kereseti célokból felállított magán elmegyógyintézetek különösen aggályosak; magánosoknak ily nagy hatalmat adni embertársuk fölött egészen kivételes; a közigazgatás továbbá elesik azon jövedelmektől, melyeket a jobbmóduak és gazdagok által használt

ily intézetek húznak s a szegények vagy szegényebbek ápolására szorítottak. Ha mégis a legtöbb állam ilyenmő magánygyintézetek tartását is megengedi, – Anglia 1890 óta ilyenmő magánintézetek állítását jövőre eltiltotta, – erre csakis az egyéni tulajdon rendszerével összefüggő társadalmi osztálykülönbségek szükségességének és fontosságának elismerése indíthatja, mi azonban közintézetek mellett sincs kizárva.

Nyilvánvaló azonban, hogy a magán elmeórházaknak nemcsak felállítására nézve szükségesek a vállalkozóban különös biztosítékok, de a fölvételnek és bentartásnak is szigorúbb ellenőrzés alatt kell állnia, mint a közigazgatás fenntartotta elmeórházakban.

Se köz-, se magánintézetbe való elhelyezésnek nem szabad több személynek, névszerint a fölvételt kérőknek, valamint orvosi és hatósági személyeknek közreműködése nélkül megtörténni. Az intézetekben való bentartás tekintetében a visszaélések ellen a biztosítékok az intézetek vezetőinek súlyos felelőssége, továbbá az intézetek lakóinak pontos nyilvántartása, róluk állandó jelentéstétel a hatóságokhoz és a hatóságnak időszaki vizsgálatai nyújtják, melyeknek mégis nem szabad oly sűrűeknek lenniök, hogy általok a betegek javulása vagy általában nyugalma zavartassék.

A személyes szabadság, az egészség, a közérdek, tekinteteinek lehető tekintetbe vétele az elmeórházintézetekben igen különböző módon történhetik. Egy azonban ki van zárva, ha a személyes szabadságon kívül, a betegek egészségét kímélni, gyámoltalanságán segíteni, a közbiztonság kívánalmainak eleget akar tenni a közigazgatás, – s ez a fölvételnek bírói Ítélettől való függővé tétele.

A fölvételnek közigazgatási eljárás alapján kell történnie. Ez eljárást lehet s kell is garantiákkal körülvenni, (p. o. Írásbeli kérvény, a beteg azonosságai bizonyítványa, orvosi bizonyítvány, hatósági parancs) mint a büntetéseket rendőri letartóztatását és pedig magán és közintézetek szerinti különböző mértékben, de ez eljárásnak s az elhelyező intézkedésnek akár a beteg, akár a közbiztonság érdekében sokkal gyorsabbnak kell lennie, hogysem ily intézkedést bírói eljárás alapján remélni lehetne.

Az elhelyezés tehát közigazgatási intézkedéssel történik s a bíróságnak csak az elhelyezés megszüntetésében juthat szerepe, ha a szabadon bocsátást a fél, hozzátartozói, a tisztii ügyészség kéri. Lehetséges az is, hogy csak a rögtöni, előzetes elhelyezés közigazgatási és kevés alakszerűséghez kötött, a végleges ellenben már

bírói állású személy által teljesített vizsgálat alapján, több alak-szerűség mellett, de mégsem Ítélettel történik. Ezt kívánják az újabb francia reformtörvények; a régiek, a 60-as évek végén támadtak még tovább mentek s az előzetes főlvételt is esküdti ítélettlé tették függővé. Nem tekintve a beteg, a hozzátartozók zaklatását, az elhelyezésnek bírói engedélyezése, az elmebetegség tényének megállapítása, nem oly teendő, melyre csak bíró alkalmas. Az esetek legnagyobb számában nincs is szükség ily bírói megállapításra, de nincsenek ily igazi peres felek, mert nincsenek érdekelték, a kik az elhelyezést elleneznék s a peres eljárás formájába öltöztetett közigazgatási eljárás nem veszi el tulajdonképi természetét, az elhelyezést jóváhagyó intézkedés nem válik ítéletté, mert bíró teszi és ítéletnek neveztetik. A bíró szerepe ott kezdődik, a hol a megtörtént elhelyezés érdekelték által megtámadatik vagy fenntartása kívántatik.

52. §. A közegészségügyi személyzet.

A közegészségi közigazgatási feladat megoldására különös szak-képzettség kívántatik. E szakképzettség 1) az általános orvosi, gyógyászati ismeretekből áll, 2) az egészség tényezőinek, azon módszereknek ismeretéből, melyekkel az egészségre károsan ható tényezők lételet megállapítani, ártalmait csökkenteni lehet; utóbbi ismeretek az orvosiakon túl különös természetrajzi, biológiai, kóroktani, vegyészeti, építészeti ismereteket foglalnak magokban, 3) a közegészségi szakképzettséghez végül jogi és közigazgatási ismeretek tartoznak.

Az ismereteknek ily nagy köre fölött a legműveltebb nemzeteknél is csak kevesen rendelkezhetnek, ennél fogva a közegészségügyi igazgatásnak szoros szakszerű, reálrendszerű olyan berendezése, hogy a közegészségi feladatra más közigazgatási ágtól elkülönített kormányzati és közigazgatási szervek állíttassanak, melyek teljes kormányzó, határozó és foganatosító személyzettel legyenek ellátva, lehetetlen.

A szakrendszert a közegészségügyre nézve még legjobban keresztül vihetni a kormányzatban; külön miniszteri hatáskörrel ellátott végrehajtó orgánum, egészségügyi főhivatal fölállításának nincsenek legyőzhetlen akadályai. A minisztériumok egyedhivatali rendszer szerint lévén szervezve, a minisztériumban egyedül határozó és így egyedül

felelős miniszter magát a szükséges orvosi, higienikus, biológiai, vegyész, technikus, valamint határozó és foganatosító közigazgatásjogi szakértőkkel, tanácsosokkal vagy külön szervezett tanácsokkal körül veheti. Nagyobb államok külön közegészségi minisztérium költségeit megbíróják, felállítását pedig a közegészség nagy fontossága követeli. Mégis kiválását és önálló külön minisztériumkénti megalkulását magasabb alkotmányi tekintetek gátolják, névszerint a sok minisztériumra válás veszélyezteti a kormányzat egységét.

Egyáltalán nem lehet azonban a higienikus közigazgatást az ország területének egyes pontjain a teljes szakszerűség, a reálrendszer alapján szervezni. A higienikus közigazgatás a legfontosabb teendőiben hatósági jellegű, mely a kormányzottak fölött parancsok, tilalmak útján hatalmat gyakorolni hivatott; a higienikus szakértőre ily hatalom gyakorlást nem bízhatni, mert hiányzanak jogi, közigazgatási szakismeretei; viszont a közigazgatásjogi szakképzettségű hatóság híjjával van a higienikus szakismereteknek.

Az egyetlen célra vezető” megoldás tehát a szakrendszernek elejtésében s a közegészségi feladatnak az általános közigazgatáshoz kapcsolásában állhat olyanképen, hogy a közegészségi szakismeretek a közigazgatási funkció folyamatának külön mozzanataként érvényesülhessenek. Minden közigazgatási funkció a vélemény, a határozat, a foganatosítás mozzanataiból áll. A közegészségi feladatok megoldására szükséges funkciókban a közegészségi szakértőt először a kezdeményezés és a véleményezés mozzanata illetendi, ellenben a határozás, mely a közegészségi igazgatási tényt konkrét jogi formájában s keresztülvitelének lehetőségét mérlegelve megállapítja, az általános közigazgatást. Végül részének kell lennie a közegészségi szakértőnek a határozat foganatosításában, a mint ez szakismereteket kíván.

A közegészségi funkcióknak ily tagolása s mindenik tagozatért a felelősségnek az illető mozzanatot (véleményt, határozatot, foganatosítás) végzőre hárítása teljesen kielégíti a közegészség iránt támasztott igényeket s nem ró a közre elviselhetlen terheket. A higienikus szakértő felelős lesz kezdeményezéséért, adott véleményéért, éberségéért, hogy a határozó szervet kellő véleménynyel látta el, a közbelépés szükségére felhívta, a határozó orgánum felelős lesz, ha a szakértő véleményét igazolatlanul mellőzte, a foganatosító, ha a határozat jogi korlátait túllépte vagy nem szakszerűleg foganatosította.

A véleményező és foganatosító orgánumoknak kellő javadalmazása ily rendezés mellett a köznek túlterhelése nélkül lehetséges s olyképen valósítható, ha az egészségügyi közegeknek úgy javadalom, mint személyes rangállás tekintetében a többi közigazgatási orgánumokkal egyenjogúság biztosítható s foglalkozásuknak, a nagy orvosi gyakorlattal bírókkal szemben, szerényebb köztisztviselői jövedelmezősége állásuk biztossága és tekintélye által ellen súlyoztatik.

E rendezés föltétele a közegészségi szakértők kizárása minden orvosi gyakorlatból, a vegyésziateknek más mellékfoglalkozásokból vagyis kizárólagos közhivatalnokokká tévése s így egy külön (véleményező) egészségügyi tisztikar létesítése. Ily rendezés is nagyban emelné a közigazgatási költségeket, de egészségügyi igazgatást külön, szakképzett higienikus hivatalnokok (medical officer az angoloknál, Medizinalbeamter a németeknél) nélkül sikerrel folytatni lehetetlen.

I. A higienikus közigazgatás a maga teljességében a XIX. század alkotása és annak az államnak köszöni különös virágzását, a melyet tévesen a közigazgatási benemavatozás, az adminisztratív nihilismus élő példájának szokás tekinteni: Angliának.

Az előbbi századokban a közigazgatás csak a gyógyászati ügyvei és a közegészségi rendszerttel foglalkozott, ellenben a közegészség ápolásával nem vagy alig, a minek magyarázatát főleg abban kell keresni, hogy az orvosi tudomány az előbbi századokban, vegytani, növény- és állattani, egyszóval biológiai ismeretek hiányában, az egészség és betegség mélyebb okaiig nem birt hatolni.

A higienikus közigazgatás pedig teljesen az egészségtanon (hygienia) nyugszik, épp úgy, mint a közoktatási igazgatás a paedagógián. A hygienia azonban csak akkor alakulhatott ki, midőn a növény-, az állat-, az emberélettan, egyszóval a biológia és kórtan (pathologia), kóroktan (aetiologia) a tudománynak azon színvonalat elérték, melyen az élet- és kórjelenségeknek okozati összefüggéseit physikai és vegyi alapokon magyarázni tudta.

A tiszta természettudomány jellegével bíró egészségtan, mint alap nélkül, hatályos egészségügyi közigazgatás sem volt lehetséges; ezért nem volt sok eredménye, hogy csak a közelmúltra tekintünk, a népboldogító XVIII. századbeli abszolút királyságok közegészségi rendszabályainak, melyeket nemes szándékú orvosi tanácsosaik javallatára kiadtak.

A hygienia XIX. századbeli kialakulásával rendelkezésre álló ismereteknek, kezdetben inkább sejtéseknek rögtöni értékesítését könnyűvé tette a jogegyenlőségre alapított, a maga érdekét belátó újkori állam és társadalom, az alsóbb néposztályok javának előmozdítását kívánó, általános uralomra jutott emberséges és demokratikus áramlat.

Az a szoros összefüggés, melyet az állam a közegészségtannak (hygienia) tiszta biológiai és a közigazgatástannak tiszta közületi jellegű tudományvidékei és igazságaiknak gyakorlati alkalmazása közt közegészségi igazgatásában létrehoz, teszi a közegészségi közigazgatástannak nehézségét.

Az első nehézség a közegészség biológiai megértése a közigazgatás emberére, az állami és társadalmi kapcsolat követelményeire a biológus, a higienikusra.

A második nehézség a két gondolatvidék és gondolkodási mód különbségében rejlik.

A közegészségtan (hygienia) ugyanis – a mennyiben tiszta természet-tudomány, tiszta kóroktan marad és nem terjed ki higienikus műszaki berendezések kieszelésére, – a természettudományoknak okozati kategóriájával dolgozhatik, a természetnek véges mennyiségeivel foglalkozhatik csak.

Ellenben a közigazgatás és annak tana a végtelen értékű ember életét, egészségét akarva biztosítani a véges természetnek okozati láncolata ellen – mely láncolat az ember végtelen értékével nem törődik, – az okozati kategórián túl a teleologikus kategória használatára lesz utalva, továbbá nemcsak mennyiségek- és minőségekkel lesz kénytelen számolni, mint a hygienia, hanem gazdasági és erkölcsi értékekkel is.

A nehézség itt abban áll, miképpen bír e két észjárás akként kapcsolódni, hogy egyik a másik autonóm körének sértése nélkül a közegészség biztosítására helyes, czélszerű cselekvésben egyesüljenek.

Az egészségtan a társadalmi és állami tekintetektől függetlenül, merőben biológiai alapokon állapíthatja meg az egészségi és a kórjelenségek törvényeit, tervezheti műszaki berendezéseit, készülékeit, a higienikus közigazgatástan hasonlóképp függetlenül állapítja meg, mennyiben engedik meg az emberi közületnek gazdasági, erkölcsi, vallási, nemzeti szükségletei és erői a biológiai törvényekhez való alkalmazkodást, illetőleg mennyiben veheti föl velők a küzdelmet a biológiai törvények ellen.

Ha a két gondolatirány egy czélnak akar szolgálni, ezt csak akkor tehetik, ha a higienista nem csinál közigazgatást, az adminisztrátor pedig meghajol feladatának biológiai része tekintetében a higienikus tudomány eredményei előtt s magának csak az emberi akarat miképeni megkötése, a biológiai törvényeknek az emberek közületi életében való tekintetbevétele, alkalmazása, vagy az ellenök való küzdelem közhatalmi rendezése körül követel döntést. Ebből látszik mennyivel fontosabb a közegészségi igazgatásra az egészségtan (hygienia) ismerete, mint a jogszolgáltatásra az orvostan.

A törvényszéki orvostan ugyanis egyszerű bizonyítási eszközként jó számba a bírónál, a kinek feladata a jog biztosítása s a ki törvényszéki orvos-tanból mint nem orvos csak annyit kell tudjon, hogy az orvos-szakértő eljárását és előadását megérteni, bizonyos elemi követelmények tekintetében ellenőrizni, hozzá helyes kérdéseket intézni bírjon.

Ellenben a közegészségi igazgatásra az egészség és annak tudománya, a hygienia nem egyszerű bizonyítási, tájékoztatósi eszköz, hanem maga a feladat. Az egészség ápolása, az egészség védelme, a betegségek gyógyításának lehetővé tétele az, a mire a közegészségi igazgatás törekszik. A közigazgatónak a közegészség van gondjára bízva, a közegészség a cél, a melynek ő a megvalósítója, mint a bíró a jognak.

A különbség a higienikus közigazgatástan és a közegészségtan között abban áll, hogy az előbbi az egészségtant, mint készlet elfogadja, ez pedig készíti, műveli, fejleszti.

A közigazgatástan nem foglalkozhatik növény- és állattani, biológiai, kórtani és kóroktani, vegytani, technikai megállapításokkal, ezeket eredményeiben kell ismernie és átvennie, ezért elég neki, ha a higienikus összefoglaló munkákat, kézikönyveket, szótárakat, lexiconokat ismeri, s a tulajdonképi alapvető monografikus bűvárlatokat a biológiának, a kóroktannak és ezek alkalmazásának az emberek összefüggéseire, vagyis a közegészségtannak hagyja

Ily közegészségi munkák irodalmunkban: Parkes, Gyakorlati Egészségtan. Ford. Rózsahegy Aladár. 1886. 2 köt. – Gärtner, A közegészségtan alapvonalai. Ford. Rigler Gusztáv. 1896.

A gazdag külföldi irodalomban, kézikönyvek és szótárak: Oesterlen. Handb. d. Hygiene. 1857. – és Handb. d. medizin. Statistik. 1874. – Geigel, Öffentl. Gesundheitspflege. 1874. (a Ziemssen-féle gyűjt.) – Rubner, Handb. d. Hygiene. 1892. – Wernich und Wehmer, Lehrb. des öffentl. Gesundheitswesens. 1894. – Hueppe, Handb. d. Hygiene. 1899. – Tardieu, Diction, d'hygiène publ. 1852. 3 köt., angolul Blyth kiad. – Arnould, Nouveaux elements d'hygiène. 1881.

– Rochard, Encyclopédie d'hygiène 3 köt. 1891. – Weyl, Handb. d. Hygiene, {számos szerző közreműk.} 10 köt. 1894-1904.

Az egyes államok közegészségi viszonyairól adott leírások: Sander, Engl. Sanitätsgesetzgebung. 1869. – Fodor József, Közegészségügy Angolországban. 1873. – Finkeinburg, Die öffentl. Gesundheitspflege Englands. 1874. – Götel, Die Gesundheitspflege d. ausserdeutschen Staaten. 1878. – Ide tartozik Palmberg, Traité de l'hygiène publ. d'après ses applications dans différents pays d'Europe. 1891. (Svédből fordítva.)

Az egészségügy története: Lammert, Gesch. d. bürgerl. Lebens und d. öffentl. Gesundh. 1880. Desmazes, Hist. d. 1. médecine légale en France. 1880. – Sir John Simon, English Sanitary Institutions. 1890. 1 – 178. lapig. – Weyl, Zur Gesch. d. sozialen Hygiene. A Weyl-féle Handbuch IV. Supplement Bandjában. 1904. 791-1046. 1.

II. A közegészségi igazgatásnak teljes kialakulását Angliában a XIX. század közepén főképp a benthamista radikálisok erős igazgatása és egyik vezéremberöknek, Chadwick-nak a közigazgatási új szervezetekben irányadó szerephez jutása hozta létre.

Anglia megrettenve a cholérának 1831-33-i pusztításaitól, belátta, hogy az alsó osztályok nyomorán, a szegényügyi rendezésen túl, pozitív eszközökkel is kell segíteni s ezeket az eszközöket a jobbmódú osztályoknak kell viselniök. A közegészségi alkotások és javítások a radikális, sőt szocialisztikus mozgalmaknak csakugyan biztos ellenszereként hatottak.

De belátta a közegészség közigazgatási gondozásának nagy szükségét és hasznát az egész társadalomra és államra is. Erkölcsi tekintetek, ipari és kereskedelmi érdekei, hadi és kereskedelmi flottájának, a világ minden részében elszórt szárazföldi seregének higienikus gondozást igénylő természete egyaránt a közegészség ápolására ösztönözték.

Sir John Simon, előbb London City főorvosa, később Anglia protomedicusa (Medical Officer of Her Majesty's Privy Council), az angol közegészségi igazgatás vezérembere, 1849. évi jelentésében, melyet a City hatóságához intézett, (1849-től 1876-ig terjedő, nagy tekintélyre jutott évi jelentéseit 1887-ben, két kötetben közzétette Seaton Edward), már egész tudatosan fejezte ki az angol

egészségügyi igazgatás berendezéseinek végcélját, midőn azokkal, „felebarátaink óriási többségének fizikai, szociális és közvetve erkölcsi javulását” vélte szolgálni s midőn a higiéniarólmondotta, „hogy minden más tudományt felül halad fontosságra nézve és jótékony hatásában közel jár a valóságos, tevékeny kereszténység (practical Christianity) szellemének megtestesítéséhez, célzatainak (intentions) teljesítéséhez.”

Ez a magas végezel és a megvalósítására alkotott közigazgatási berendezések, melyeket részletesen leír maga, a bennök tevékenyen érvényesült Sir John Simon „English Sanitary Institutions, reviewed in their course of development, and in some of their political and social relations. 1890. című munkájában, irányították egész Európa figyelmét Angliára, vitte oda a higienia önálló bűvárai között kitűnő helyet elfoglaló Fodorunk-at s szolgált eszményül újabb közegészségügyi kormányzatunknak.

Az angol higiénikus közigazgatási praxis a maga nem csupán rendőri, hanem pozitív, ápoló, széles látókörével, magas politikai és szociális törekvéseivel, s ezeknek megfelelő intézményeivel, befolyásolta Stein Lőrincz közigazgatástanának második kiadását. Die Verwaltungslehre. Dritter Theil. Das Gesundheitswesen. 2. Auflage. 1882. 456. 1.

A mit Anglia egészségügyi törvényhozásáról az 1831-i cholera föllépte után magasztalva mond (Id. m. 151., 152. 1.), hogy az szerfölött gazdag, a tényleges viszonyokhoz illő, gyakorlati, hogy az egészségügynek minden részét céltudatosan karolja föl s tartalmilag is mindezen részekre nézve egész Európában a legjelentékenyebb, hogy néhány évtizeddel megelőzi és tényleg megvalósítja, a mi másutt, Németországban csak jelezve, tervezve van: mindennek határozott nyomát megtalálni a második kiadásnak mesteri alakításában, mely a higiénikus közigazgatástannak és közigi, jognak valóságos mintája lett. (L. Wermich u. Wehner id. m. V. és XVIII. 1.)

Jelessége az egészség tényezőinek tiszta, világos megkülönböztetése mellett, összefüggések, egységök föltüntetésében, a higiénikus igazgatás alakulatainak, fejleményeinek megokolásában, tudománya történelmének, pozitív joga állásának gondos előadásában áll.

Jolly munkája a német irodalomban (Gesundheitswesen. 1899. Schönberg's Handb. d. pol. bek. 3. Bd. 2 Halbband. 339-394. 1.) hozzá képest visszaesés.

A közegészségügyi közigazgatástan törekvéseit az utóbbi 30 év óta erőben támogatják a világon mindenütt keletkezett közegészségi egyletek, előadásaik, vitatkozásaik, tudományos bűvárló dolgozataikkal, melyeket időszaki közlönyeikben tesznek közzé, így a Magyar Közegészségi Egyesület és 1887 óta járó közlönye: „Egészség”.