

ez alkalmas arra, hogy a bíró a per minden mozzanatánál az ő cselekményének ne csak a végcélját, de annak közvetlen célját is szem előtt tartsa, sőt a perjogi viszonyról áttekintésre alkalmas rendszert kapjon.

Ha szerves egységben kell meglátunk és meghatározunk *a per tárgyát*, úgy szerves egységben és azonos elvi alapon kell meglátunk és meghatározunk a bíróságnak és a feleknek a per érdemére vonatkozó *percselekményeit*, tovább *a per fogalmát*, végül magát a *célt*, az *igazságot*, melynek érvényesüléseért a magyar bíróság szinte emberfeletti nemes lelki erővel dolgozik.

ÉRTEKEZÉSEK

A FILOZÓFIAI ÉS TÁRSADALMI TUDOMÁNYOK KÖRÉBŐL
A M. TUD. AKADÉMIA II. OSZTÁLYÁNAK RENDELETÉBŐL

SZERKESZTI

DR. FINÁCZY ERNŐ

OSZTÁLYTITKÁR

III. KÖTET. — 7. SZÁM

RENDÉSZET — KÖZIGAZGATÁS — BIRÓI JOGVÉDELEM

(SZÉKFOGLALÓ ÉRTEKEZÉS)

IRTA

DR. TOMCSÁNYI MÓRIC

LEVELEZŐ TAG.

— Felolvasta a II. osztálynak 1928 okt. 15-én tartott ülésében. —



BUDAPEST

KIADJA A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA

1929.

Rendészet — közigazgatás — bírói jogvédelem.

I.

A rend fogalmából kell okfejtésünk útján elindulnunk.¹

A rend a természet, a társadalom és az állam, mondjuk röviden a világ különféle alkotó elemeinek, tényezőinek összetétele, belső szükségességek, indokoltságok, törvényszerűségek szerinti elhelyezkedése, összefüggése s ez összefüggés természetének és céljának megfelelő érvényesülése, életműködési folyamata. A rend ehhez képest az említett tényezőknek mind sztatikai, mind dinamikai állapota. Ez alapon beszélhetünk a természet, a társadalom és az állam rendjéről. A hegyi forrásból fakadó víz lefolyást keres az alantabb fekvő területre. Ez a természeti rend egyik jelensége. Az emberek magánéletükben, társadalmi téren különféle módon tevékenykednek: új értékeket termelnek, értékeiket kicserélik, adnak-vesznek, bérbeadnak-bérbevesznek, vagy javakat fogyasztanak, művelődnek. Ez a társadalmi élet rendje. Az állami szervek viszont a közügyek közigazgatási ellátásában tevékenykednek s ennek nyomán az egyesekkel különböző tárgyú és irányú konkrét viszonylatok, összeműködések jönnek létre. Közigazgatási ténykedések: az adókivetés, a közutak építése, iparengedélyek kiszolgáltatása, elhagyott gyermekek közellátása és így tovább. Ezek alkotják a közigazgatás, a közigazgatási ügyintézés

¹ A rend és a rendőrség fogalmára nézve általánosságban kiváló államtudósunk, Concha Győző felfogását fogadjuk el tárgyalási alapul a kifejtendő kiegészítéssel, illetve módosítással. (L. Concha, Politika, II. kötet, 307 s. köv. l. — A rendőrség természete és állása szabad államban, 1901. Akadémiai székfoglaló.)

rendjét. Ami végül az alkotmányi rendet illeti, ide tartozik például a törvényhozó és a végrehajtó hatalom hatáskörének s egymáshoz való viszonyának megállapítása, a bírói hatalom helyzete s e hatalom miképi érvényesülése.

Eddig magáról a rendről általánosságban szóltunk. Lássuk most, mi a jogrend? A rend elemei, a rendet alkotó különböző tényezők, dinamikus állapotukban, jól-rosszul, de mindig céljuk felé törnek. A jog hivatása már most elérni ez erőtenyezők összhangzatos, célirányos, az emberek érdekeinek s az igazság követelményeinek is megfelelő működését, vagyis a rendnek ilyen értelemben vett érvényesülését. A jog ezt a célját legsajátabb eszközeivel, a jogosítványoknak és a kötelezettségeknek egyes személyekkel kapcsolatos szabályozásával igyekszik elérni. Az alkotmányi rend terén az állami legfőbb akarat, a törvény megalkotását illetőleg olyan szabályozást ad, hogy a választópolgárok közreműködése a képviseleti szerv megalkotásánál kellőképp biztosíttassék; hogy az országgyűlés két házában egymáshoz való viszonya megfelelő egyensúlyban legyen. A közigazgatás terén az ipari élet közérdekű ellenőrzésére bizonyos ipari foglalkozásokat szakképzettség igazolásához s hatósági engedély elnyeréséhez köt; megállapítja, ki milyen alapon tartozik adót fizetni, avagy ki köteles közmunkát végezni, ki tarthat igényt közsegélyre.

A rend, vagy mondjuk a közrend (t. i. az állami és társadalmi rend együttvéve) a jogrenddel nem azonos fogalom, jóllehet annak látszik. Sántít kissé a hasonlat, de nagyban-egészben a kettőnek egymáshoz való viszonyát a test és a ruha viszonyához lehet hasonlítani. A ruha a testhez tapad, ráborul, elfedi, úgyhogy az emberi alakot egyben, *egynek* látjuk. Az embert ruhában, ruhán át szemléljük s mégis az ember is más, a ruha is más. Hiába, mégsem a ruha teszi az embert. Így van ez a renddel és a jogrenddel is. A jogrend az életviszonyok különböző, tényleges rendjére vonatkozó jogi szabályozás *eszméi állapota*. A rend valami tényleges, a jogrend eszméi állapot. A hegyről eredő vízfolyás útja a természeti rend belső szükségénél, törvényszerűségénél fogva az adott helyzet szerint esetleg az lenne, hogy

vetéseken, kerteken, házakon keresztül érjen le a völgybe, az útját gátló tárgyakkal s az emberi kultúra értékes alkotásainak elpusztításával. A természet ez ősi rendjét az állam már most a jogrend megalkotásával szabályozza, módosítja, az egyeseket kényszerhatalommal olyan művek létesítésére kötelezvé, melyek a víz elvezetésével, védőerők létesítésével, vagy víztárolók építésével a vizet romboló hatásától megfosztják, sőt mint energiaforrást egyenest az emberi kultúra szolgálatába állítják. Vegyünk még egy mindennapi példát: itt van a közlekedés rendje. Ha közforgalmú utakon egy járómű beleütközik egy másikba, megzavarodik, megsérül a közlekedés tényleges rendje, de megsérül egyben a közlekedés jogi rendje is, amely az óvatos haladást, a menetsebesség mérséklését, a kocsik között bizonyos távolság megtartását s a menetirányt írja elő. A törvény a jogi rend megsértése miatt bünteti az összeütközések okozóit. Előfordulhat, hogy a jogi rendezés, a jogi szabályozás nyilvánvalóan rossz, vagyis a jogi rend helytelen; tegyük fel, hogy a jogszabályok megengednék, hogy a kocsik az út ugyanazon oldalán egymással ellentétes irányban is közlekedhessenek. Az ilyen közlekedés nem sértené bár a közlekedés jogi rendjét, de annak tényleges, természetes rendje, állapota az előforduló sok baleset miatt ugyancsak tökéletlen volna. Vagyis a közlekedés maga helytelen, veszedelmes lehet, de jogilag nem szabálytalan, nem sérelmes, mert a közlekedés jogi rendjének, a jogszabályoknak megfelelő. A jogrend tehát substantialiter nem azonos a tényleges közrenddel. A jogrend csak általszövi, körülfontja amazt. A jog (a jogrend) csak rendezője, irányítója, sok esetben *keletkeztetője* (ez különösen az állami rendre áll) a közrendnek. A közrend elemei csak anyag a jog kezében, melyet ez a célszerűség és a jogi igazság szempontjainak szemmel tartásával legjobb belátása szerint idomít, gyűr, farag.

Vegyünk még egy példát a rend és a jogrend különbözőségének bizonyítására. Ha valaki egy színházi helyiség nézőterén elővigyázatosan s a közönség részéről észre se véve szivarra gyújt, kihágást követ el, mert bár a színházi

előadás tényleges rendjét nem sértette meg, de megsértette a színház jogi rendjét, azt a jogszabályt, mely a tűzveszély elkerülése érdekében, kivételt nem ismerve, a legkisebb, a legóvatosabb tűzgyújtást is tiltja és bünteti.

De haladjunk tovább egy lépéssel, és vizsgáljuk meg azt a kérdést: mi a viszony a rend (közrend) és a rendőrség, a rendőri funkció, röviden a rendészet között. Mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy a rendőrség sem alkotja magát a rendet, nem substantiális eleme annak, nem belső (immanens) tényező a rend aktív fennállásában és működésében. A rendőrség valóban az alakuló, vagy már létező rend érvényesülésének *külső feltételeit* nyújtja csupán, s ily módon, *külsőleg* biztosítja csak a dolgok rendjének fennállását, érvényesülését. A rendőri igazgatás, a rendészet ehhez képest mindig járulékos természetű. A közlekedési rendészetnek például csak az a feladata, hogy ügyeljen arra, hogy a közlekedés rendje szabályszerűen érvényesüljön, meg ne zavartassék. A rendőrközeg szigorúan véve akkor sem alkotó eleme a közlekedés rendjének, amikor az utcán állva jelzésekkel irányítja a kocsiforgalmat. Ez az irányítás is csak egy faja az ellenőrzésnek és mindenestre járulékos, a közlekedési rend érvényesülési feltételét biztosító természetű.

A rendőri funkció célját vagy preventive, a rend, a jogrend veszélyeinek elhárításával, vagy utólagosan a rend bekövetkezett megzavarása esetén azáltal éri el, hogy a rendzavaró körülményt megszünteti, pl. a közlekedési akadályt az útból eltávolítja: lábraállíttatja az elesett lovat, s ha lába törött, elszállíttatja. A rendőri ténykedés tehát nemcsak preventív és negatív (elhárító) természetű, mint azt sokan vallják, hanem utólagosan ható s pozitív tényekben is megnyilvánuló lehet. Ha a közlekedési rend érvényesülésének akadálya megszűnt, a közlekedés rendje, vagy ha úgy tetszik, a rendes közlekedés folyama a maga medrében ismét szabad utat nyer, a rendőrközeg visszavonul megfigyelő állásába. Vagy vegyük a tűzoltás példáját. A tűzoltó, mint a tűzbiztonsági rendészet közege, elhárítani igyekszik a tűzveszedelmet s ha a tűz mégis kiüt, eloltja azt, vagyis

ezt a rendzavaró körülményt megszünteti. Ennek a célnak a szolgálatában működik a tűzoltó éppúgy, mint a tűzoltáshoz vizet hordó személy. A tűzoltással a tűzrendészeti közeg hivatása véget ér. A leégett épületek felépíttetése, vagy kijavíttatása már nem az ő feladata. A határ megvonása a különböző funkció-típusok s nevezetesen a rendőri és az általános közigazgatási tények között gyakran kétségkívül nehéz, de elvileg mindig megállapítható. Még ugyanaz a ténykedés is, a cél és a viszonyok változása szerint más és más jellegű lehet: hol általános (közönséges) közigazgatási működés, hol rendészeti funkció. Egy mocsár közigazgatási kiszáritása tisztán avégből, hogy a község új termőföldet nyerjen, a mezőgazdasági kultúrára vonatkozó közigazgatási ténykedés; ha ellenben e műveletnek pusztán az az oka, hogy a mocsarat a közegészségre káros volta miatt megszüntessék, úgy az egészségügyi rendészet feladatkörébe tartozik. Kútfürás új község telepítése alkalmával az általános népjóléti közigazgatás ténykedése, a meglévő kút beszennyezésének megakadályozása ellenben egészségügyi rendészet. Az ipari engedélyezések részben rendészeti jellegűek (a közönség megkárosításának elhárítása), részben rendes közigazgatási aktusok (az iparfejlesztés eszközei). De ismételjük, fogalmilag néha nem könnyű feladat megállapítani a határvonalat a magánélet vagy az állami élet rendjéhez tartozó, vagyis az idevonatkozó rendet *alkotó* magán-, illetve közigazgatási funkció és az ezen életrendekre vonatkozó *rendőri* funkció között. Bizonyos, hogy itt is sokszor az u. n. uszóhatárok jelenségével van dolgunk. Ezt a határkérdést egy nehezebb példán is be szeretnénk még mutatni. Az állami adók kivetése és beszedése vajjon milyen kategóriába tartozik? Ez az eljárás nyilvánvalóan az állami élet rendjének, magának az állami létnek existenciális eleme, s az adóügyek ellátása egyik fő közigazgatási feladat, bár e funkciónak az állami lét fennállása szempontjából feltételszerű jellege is van, de csak olyan értelemben, mint ahogy feltétel jelentőségű általában minden dolog, amely része, eleme egy másik dolognak. Pl. az emberi életműködés fiziológiai rendjének eleme a szív, a

láb, a kar, de ezek egyben az ember épségének, teljes életműködésének a feltételei is. Az állami pénzügyek intézése, a pénzügyi hatalom gyakorlása ilyen értelemben szintén feltételszerű az állam fennállása szempontjából, de a pénzügyi intézmények első sorban mégis csak alkotó elemei az állami létnek s így az általános, a közönséges közigazgatás rendjéhez tartoznak, éppen úgy, mint ahogy az ép ember fogalmához tartoznak az emberi szervek: a szív, a láb, a kar. Amikor a rendőri ténykedésről szoros értelemben beszélünk, akkor nem ilyenféle feltételre gondolunk; a rendőri működés feltételszerű jellegében kizárólag külsőleges, helyesebben járulékos momentum van. A társadalom is, az állam is a jog keretei között a maga életcéljai, elsődleges feladatai felé törnek. A rendőrség pedig ehhez alkalmazkodva, külsőleg védi s támogatja ez életműködések, elhárítván, vagy megszüntetvén a zavaró hatásokat s ilyképen nyújtja ez életműködések szabályszerű, jogszerű érvényesülésének külső feltételeit.

Concha Győző felfogása szerint a rendőri működés fogalmának teljességéhez hozzátartozik a rendőri funkció kifejtett különleges *célján* kívül az eljárás *módjának*, *eszközeinek* a különlegessége is. Rendőri ténykedésről szerinte csak akkor beszélhetünk, ha a szóbanlevő funkció rendőri céljának elérésére *discretionális* módon és eszközökkel törekszik. A szabad mérlegelés, a discretionális belátás mint eljárási mód és eszköz éppoly elengedhetetlen ismérve a rendőri funkciónak, mint annak rendőri célja. Így pl. az anyakönyvvezetés céljában rendőri jellegű ugyan, de az eljárás módját, eszközeit tekintve mégsem az, nem pedig azért, mert hiányzik belőle a discretionális elem. Pusztán ezért nem tartja az anyakönyvvezetést a rendőri közigazgatás körébe sorozhatónak.

Ami a rendőri tény fogalommeghatározásában a diskrecionárius mozzanat jelentőségét illeti, Concha felfogása nézetünk szerint némi módosításra szorul. A rendőri funkcióban a szabad mérlegelés elemének ilyen *abszolút* jelentőséget alig lehet tulajdonítani. Vannak egészen tipikus rendőri tények s diskrecionárius elem bennük nem található;

például a rendőrközeg megállítja az utcán haladó autót, hogy megállapítsa, van-e az autóvezetőnek igazolványa; vagy megállítja, mert éjjel nem ég a lámpája. Avagy az árvíz által elszakított gátat a folyamrendészeti hatóság újból felállíttatja. Ezekben az esetekben egyáltalán nincsen szabad mérlegelés s a rendőri szerv eljárása mégis tipikus és fontos rendőri ténykedés. Felfogásunk szerint tehát idevonatkozólag helyesen csak annyit lehet mondani, hogy a rendőri ténykedés *rendszerint, többnyire* discretionális természetű.

A rendőri tény fogalmának meghatározása szerintünk combinatív megoldással történhetné oly módon, hogy az u. n. veszély-elméletből a veszély momentumát kiegészítőül kellene venni. Ha a veszély-elmélet a maga egészében és kizárólagosságában nem is fogadható el a rendészet fogalmának megállapítására s e funkció teljes jellemzésére, egészen mégsem kizárható ki. Általánosságban mi is Concha konstrukcióját tartjuk a legjobbnak a rendészetre vonatkozó sokféle elmélet között, de egyfelől azzal a *korlátozással*, hogy a funkció discretionális jellege nem abszolút, kizárólagos, hanem csak rendszerinti kellék, s másfelől azzal a *kiegészítéssel*, hogy discretionális elem hiányában is megállapítható a tény rendőri jellege, még pedig abban az esetben, ha valamely, a meglevő közrendet s nevezetesen a személy- és vagyónbiztonságot *közvetlenül fenyegető nagyobb veszély* elhárításáról van szó. Az imént felsorolt példáinkban is a szabad mérlegelés hiánya dacára, azért állunk rendőri tényekkel szemben, mert ilyen természetű közvetlen s nagy veszély elhárítása okából jár el a közigazgatás. S az anyakönyvvezetés említett művelete is nem egyedül azért nem rendőri, mert nincs diskrecionárius jellege, hanem azért nem, mert nem forog fenn közvetlen, imminens veszély. Ha ez utóbbi momentum megállapítható volna, úgy ez a funkció rendészeti (jogrendészeti) célja mellett legott rendőri jelleget nyerne a discretionális elem hiányában is.

II.

Eddig a rendészet problémáját két főviszonylatában világítottuk meg. Beszéltünk a (köz) rendről, megkülönböztetve azt egyfelől a jogrendtől, másfelől a rendőri funkciótól. Beszélni kell most még e két utóbbinak, t. i. a rendőri funkciónak és a jogrendnek egymáshoz való viszonyáról is.

A rendőri ténykedés is a közigazgatás körébe tartozik, a rendőri igazgatás csak egy faja a közigazgatásnak. Hogy mi a viszony az általános, vagy mondjuk közönséges, rendes közigazgatás és a rendőri igazgatás között, erre a kérdésre a választ az előző okfejtések voltaképpen már megadták, és pedig ott, ahol a közigazgatási rend és a rendőri igazgatás fogalmának ellenzése kapcsán incidentálisan az általános közigazgatás és a rendőri igazgatás egymáshoz való viszonyáról is szóltunk. E helyütt tehát elég röviden rámutatunk, hogy az általános közigazgatási ténykedések valami elsődlegesek s tárgyukra nézve a különböző közügyek különféle elintézésére irányulók, az utóbbiak viszont másodlagos, járulékos és védő természetűek.

Ami pedig közelebbről a jogrendet illeti, amelynek fogalmát az előzőkben már részletesen elemeztük, mindekenélőtt arra az ismert általános alaptételre utalunk, hogy a jogrend az egyén és a közigazgatás egész területét behatárolja, magános és közigazgatási szerv egyaránt alá van rendelve az állam jogalkotó, jogrendező hatalmának. Ha már most fogalmilag a rendőri tevékenység is közigazgatás, ebből logikai okszerűséggel következik, hogy a jogrend, a jogszabály uralma a rendőri közigazgatásra is kiterjed. A jogalkotásban megnyilvánuló állami főhatalom s e hatalom legmagasabb s legteljesebb megnyilatkozási formája a törvény a rendőri működést épügy korlátozza, mint bármely állami szerv bármely ténykedését. Ha ez nem így volna, akkor az állam szuverénitása nem volna teljes és korlátlan. Akkor a rendőri hatalom egészen különálló s olyan hatalmi ágazat lenne, amely még a törvény-

hozó hatalom alól is kivonhatná magát, vagy vele egyenrangúvá válnék, ami alkotmányjogi képtelenség. A rendőri hatóság a végrehajtó hatalomhoz tartozik, vagy ha esetleg külön államhatalmi ágazatnak minősítenők is, helye így is mindenesetre az eszmeileg egységes államhatalom keretén belül, a törvényhozó hatalom fensősége alatt volna. Az államfői hatalom, a végrehajtó hatalom s a birói hatalom külön államhatalmi ágazatok, de mindegyik felett ott lebeg a teljes (a legfőbb) állami szuverénitást kifejező törvényhozó hatalom s annak megnyilatkozása, a törvény. A törvényi akarat s az általa létrejövő jogrend korlátain tehát a rendőrihatóság sem léphet túl, a törvényesség nagy jogi elve a rendőri működésre is érvényesül. Hiszen, mint láttuk, a rendőri működésnek, bármilyen fontos is, nincs egyéb feladata, mint hogy a különböző tárgyú (anyagú) közrendnek *jogrend szerinti* érvényesülését biztosítsa, a rend érvényesülésének *jogrendszerű* feltételeit nyújtsa oly módon, hogy vagy megelőzőleg hátrítja el a jogszerű rend veszélyeit, vagy pedig utólag intézkedik a jogszerű rend megzavarásának megszüntetése tárgyában. Ha a rendőrség a törvényes jogszabályokon túlteszi magát, épügy jogsértést követ el, mint bármely más közigazgatási szerv, ha törvényadta hatalmával visszaélve, a törvényi korlátokat bármely vonatkozásban mellőzi. Igaz, hogy a rendőri funkciónak rendszerint jellegzetes vonása a szabadabb méltatás, az u. n. diskrecionárius intézkedés. De a diskrecionárius hatalom gyakorlása is jogi korlátok közé van szorítva. Sőt épp a rendőrségnek különleges, nagy hatalma teszi leginkább szükségessé a jogi korlátokat, mert különben a legnagyobb veszélyek állának elő a jogrendre s nevezetesen az egyéni szabadságjogokra nézve. Ezért van, hogy a rendőrség működésével szemben még fokozottabb mértékben kell megkövetelnünk a jogi korlátok biztosítékait, mint a közönséges közigazgatás irányában.

De lássuk közelebbről, hogy mik is hát a rendőri működésnek jogrendszerű korlátai? Kötve van a rendőrség mindekenélőtt annyiban, hogy a jogszabály pontosan megállapítja a rendőri hatóság gyakorlásának a *célját*. Más

célra, mint rendészeti célra a rendőrség hatalmát jogsértés nélkül fel nem használhatja. Nem még akkor sem, ha az a másik cél egyébként maga is közérdekű. A discretionális ténykedés szüksége általában onnan ered, azon alapul, hogy a jogi rendelkezés ténybeli előfeltételét képező tényállás nincsen, mert nem lehet, a jogszabályban egész részletességgel megállapítva, csak általánosságban van megjelölve. A jogszabály például csak annyit mond, hogy a beomlással fenyegető házat a rendőrhatalom lebontatja. A tényállás a beomlás tényének, illetve veszélyének megjelölésével általánosságban itt is körül van írva, s egyedül a beomlás konkrét, tényleges veszélyének a megállapítása az, ami a rendőrhatalom szabadabb mérlegelésére tartozik; ez az a ténybeli momentum, amit a jogszabályban előre pontosan s határozott részletességgel megállapítani a dolog természeténél fogva nem lehet. Ha már most a rendőrség az említett veszély tényleges fennforgásának hiányában bontatja le a házat, jogszabálysértést követ el. De ugyanebbe a hibába esik akkor is, amikor a törvényben előírt garanciális eljárás (pl. szakértői helyszíni szemle) mellőzésével intézkedik. Nyilvánvaló, hogy mindezekben az esetekben jogellenesen jár el s nemcsak az érdekelt magánost károsítja meg, hanem megsérti a törvény objektív szabályát s megzavarja az állami szervek működésének közérdekből szabályozott tárgyát is. Az egyének alanyi jogköre és az állami szervezet működésének tárgyi jogrendje egyaránt sérelmet szenved.

A rendőri és a közönséges (rendes) közigazgatás jogi szabályozottsága, megkötöttsége között csak az a különbség, hogy míg a közönséges közigazgatás működése rendszerint minden irányban pontosan s részletesen szabályozva van, addig a rendőri ténykedésnek jogilag pontosan szabályozott része mellett rendszerint olyan része is van, melyre nézve a jogszabály (legfőbb fokon a törvény) a cél s az eszközök szempontjából csak a keretet adja meg s e kereten belül a rendőrhatalom a törvényi cél által irányított legjobb belátása szerint mozog. A jogi elem tehát ezen a kereten belül feltétlenül át kell hogy hassa a rendőrség működését.

Nem elég, hogy az eljárás célja maga rendőri, tehát jogilag megengedett legyen, az is szükséges, hogy a kitűzött cél elérésére alkalmazott eszközök minden tekintetben megfelelőek, a céllal arányosak legyenek, az eljárási formák szigorú megtartásáról nem is szólva. Ha rendőrhatalom a rendező utcai csoportosulást egyszerű felszólítással megszüntetheti, nincs helye fegyverhasználatnak. Hiába jogos a cél, ha az eszköz alkalmazása jogtalan, mert a céllal arányban nem áll. Cél és eszköz egybehangzó kell hogy legyen a jogosultságban. Az az elv, hogy a cél szentesíti az eszközt, általános érvényesülést épenséggel nem nyerhet, mert a legnagyobb jogi visszaélések elkövetésére szolgálhatna fedezetül.¹

¹ A jogrendszerű eljárástól eltérésnek existenciális érdekek legvégsőbb védelmére helye lehet ugyan, az ily eljárás azonban még a jelzett körülmények között sem válik jogszerűvé, csak a jogtalan elkövetésének jogi következményei alól adható ilyenkor felmentés, megfelelő igazolás (végszükség) esetén. Gondoljunk pl. a szükségrendeletekre.

Említettük fentebb a cél momentumát s hogy milyen fontos szerepet játszik a jogéletben a „célszerűség”, t. i. a célirányosság motivuma, e szót szoros grammatikai értelmében véve. Ez a szempont a jogéletben más vonatkozásban is érvényesül. Itt van például a büntetés intézménye. Legyen szabad erre is közbevetőleg röviden kitérnünk. Büntetésnek csak akkor van értelme, ha célját eléri, vagyis ha olyan súlyú és természetű, hogy a bűncselekmény elkövetőjét érzékenyen érinti s ezzel kapcsolatban másokra is elriasztó hatása van. Pl. nagy vagyonú s emellett kevésbé érzékeny erkölcsi felfogású emberre a kisebb összegű pénzbüntetésnek semmiféle hatása nincs s így meddő, céltalan az ilyen intézkedés. Ilyen esetben csak nagyszámú pénzbüntetésnek, vagy szabadságvesztési büntetésnek van célja, ratioja, jogosultsága. Ha már büntetéshez nyúlunk, a büntetés a maga viszonylagosságában is mindig súlyos, érzékeny legyen. Nem helyeselhetjük azt a kriminálpolitikai irányzatot, mely állhumánus felfogásával céltévesztett irányban halad, mert büntetései egyénileg javító s visszariasztó hatást nem érnek el s a jogtisztelthez és a jogrend védelméhez fűződő közérdeket sem mozdítják elő.

De vegyünk egy másféle tárgyú és természetű példát is: tartós és közveszélyt okozó vízhiány esetén a hatóság a vízpazarlás elkerülése végett büntetési sanctióval megtiltja a kerteknek öntözőcsövekkel való öntözését. E tilalom megszegésének a büntetése, bármily súlyos is legyen, egymagában esetleg nem lesz képes biztosítani a kitűzött cél elérését. Ilyen esetben tehát a közérdek szempontjából a súlyos büntetésnél is fontosabb, rationálisabb lesz az olyanféle intézkedés, amely

Említettük, hogy a rendőri hatóság gyakorlásával szemben főleg az egyéni szabadságjogok azok, melyek különös oltalmat igényelnek. Így a magántulajdon korlátozása rendőri okokból, természetesen mindig törvényes felhatalmazást feltételezve, csakis a legszükségesebb mértékben s a rendőri célnak legmegfelelőbb módon történhetik. Ennélfogva rendes körülmények között, különleges jogszabályi felhatalmazás hiányában, általános rendőrijogi alapon nem kényszeríthető például valaki arra, hogy külteki ingatlanát kerítéssel vegye körül pusztán avégből, hogy a közrendre gyanus egyének az ingatlanon bűvőhelyet ne találjanak; amint viszont arra sem kötelezheti a rendőrhatalóság egy kert tulajdonosát, hogy ingatlanát bekerítetlenül hagyja abból a célból, hogy tűz esetén a tűzoltóság a kertben levő kút vizének használatában a kerítés által se legyen fészélyezve. Ezek a korlátozások a tulajdonjognak olyan mérvű s a jogegyenlőségből folyó közteherviselés elvébe is beleütköző megszorításai volnának, hogy azoknak egyszerű rendőri intézkedéssel való foganatosítását jogosnak elismerni nem lehet. Kétségtelen, hogy a vízről való gondoskodás, akár ivóvíz, akár tűzoltás céljára közérdekű feladat, de erről nem az imént említett úton kell gondoskodni, hanem olyan módon, hogy vagy új közhasználatra szolgáló

egyáltalán lehetetlenné teszi vagy legalább is jelentékenyen korlátozza azt az eshetőséget, hogy az emberek öntözőkészülékeiket tényleg használhassák. Vagyis ilyenkor jogpolitikailag helyes, mert célszerű az a rendelkezés, hogy tettenérés esetén a büntetésen kívül az öntözőcsöveket a tilalmi időre a hatóság őrizetbe veszi, ily eszközöknek a házban való tartását meg nem tűri s avégből szükség esetén — természetesen mindig megfelelő törvényes jogszabály alapján — házkutatást is tarthat. Itt is a racionalizálás szempontja érvényesül. A legújabb kor jogéletének berendezkedése általában a *rationalisatio* jegyében történik.

Végül visszatérve főkérdésünkhöz s a kérdés másik oldalát is szemügyre véve, azt se tévesszük szem elől, hogy míg egyfelől a közérdek, vagyis a közszolgálat célja határt szab a közigazgatásnak, másfelől ez az érdek és cél egyenesen megköveteli, hogy minden lehető jogos eszköz igénybevétele a közérdek elérésére, a közszolgálat célirányos menetének biztosítására. Elég, ha e részben például a közérdekű üzemek sztrájk-szerű szünetelésére s arra a nyomatékos közérdekre gondolunk, mely az ilyen üzemek zavartalan fenntartásához fűződik.

kutat kell létesíteni, vagy pedig ha ez nem volna lehetséges, a meglevő kutakat a hozzátartozó ingatlanokkal együtt esetleg ki kell sajátítani, feltéve természetesen, hogy ilyen célú kisajátításra a pozitív jog (törvény) alapot ad. Máskülönben rendészeti alapon csak azt lehet kimondani, hogy tűzveszély, vagy tartós vízhiány esetén minden kút tulajdonosa túrni tartozik, hogy kútját vízszerezésre igénybevegyék. Ezzel a rendelkezéssel is elérhető a kérdéses közérdek anélkül, hogy az ingatlan tulajdonát aránytalan mérvű s az egész tulajdonjog értékét veszélyeztető korlátozás alá vetnők. Abban az esetben ugyanis, ha az ingatlan tulajdonosa a kúthasználat céljának biztosítására eltiltatná attól, hogy kerti ingatlanát bekerítthesse, reá nézve az egész kerti ingatlan használata illuzóriussá válnék. Ha tehát rendkívüli közérdekű okokból mégis az mutatkoznék szükségesnek, hogy az ingatlan bekerítetlenül maradjon, ez a jog eszméjének megfelelően csak az egész ingatlan kisajátítása útján érhető el. Ebben az esetben a tulajdonos ingatlanának legalább megfelelő ellenértékét kapja. A például felhozott s ehhez hasonló esetekben tehát az ingatlan tulajdonosa maga is joggal igényelhetné ingatlanának kisajátítását. Kisajátításnak természetesen mindig csakis törvény alapján lehet helye s egyszerű rendőri intézkedés alapján ezt a célt elérni ugyan csak nem lehet.

A most mondottakból egyben az a fontos elvi tétel is kiviláglik, hogy a rendőrség működési köre a cél helyességén és az eszköz megfelelő voltán kívül korlátozva van abban a *formai, hatásköri* tekintetben is, hogy az alanyi jogköröket erősebben megbolygató s nevezetesen a szabadságjogokat megszorító intézkedések csak törvényi (vagy törvényerejű szokásjogi) felhatalmazás alapján tehetők. Más szóval vannak rendőri funkciók, melyek céljuknak elvi helyessége és az eszközök alkalmassága mellett is csak külön törvényhozási felhatalmazás alapján foganatosíthatók. Tehát előbb a törvényhozás idevonatkozó (rendőri tárgyú) jogszabályi rendelkezésére van szükség s ennek végrehajtásában teheti csak meg a rendőrség a kívánt, egyébként érdemileg indokolt konkrét intézkedést.

Jogszabálysértés, a rendőrhatalósági joggal való visszaélés fordul elő továbbá az eddig említett eseteken kívül akkor is, mikor a rendőrhatalóság rendőri hivatásköréből kilépve, nem elégszik meg a rend előfeltételeinek biztosításával, hanem önmagát a rend integráns, alkotó tényezőjévé teszi, s vagy a közönséges (rendes) közigazgatás feladatkörét bitorolja, vagy a társadalom (magánélet) rendjébe avatkozva, magát ennek alkotó alanyává teszi. Az elsőnek említett eset csak egészen kivételesen, végszükség esetében és csak időlegesen, átmenetileg fordulhat elő, s ily esetre is az alkotmánynak kell valamelyes alapot adni s a visszaélések meggátolásáról gondoskodni. Ami pedig a másik esetet illeti, itt megint az egyéni szabadságjogok veszedelmével állunk szemben, mert a rendőrhatalóság ilyenkor rendészet ürügye alatt általános társadalom-jóléti s a rendőrség hivatáskörén kívüleső feladatokat kíván megoldani. Az emberi kultúra előbbrevitele az emberi tevékenység különböző terén részben a társadalom, részben a (rendes) közigazgatás feladata. A rendőrség ilyen természetű alkotó munkára hatáskör hiányában nem vállalkozhatik. A régi rendőrállamnak az volt éppen az ismérve s egyben legfőbb hibája is, hogy a közjólét előmozdításának ürügye alatt rendőrhatalósági intézkedésekkel az egyének összes életviszonyaiba beleavatkozott, az emberi szabadságot önkénykedő intézkedésekkel a legkülönbözőbb módon és irányban (negative, vagy positive) korlátozta. A rendőrállam világának letűnével jutott csak a jogfejlődés oda, hogy a közjóléti intézmények megalkotása az általános közigazgatás feladatkörébe került s a közigazgatási szervek is csak törvényes jogszabályok végrehajtásaképpen, vagyis törvényes jogalapon járhatnak el az emberi szabadságjogok korlátozása körül. A rendőri igazgatás viszont a már meglévő közrend fennállásán és szabályszerű érvényesülhetésén öröklik csupán, külsőleg biztosítván ennek a feltételeit. Vegyünk itt is egy-két példát: Új telepek, községek létesítése nem rendőri, hanem népességpolitikai s agrárpolitikai feladat. Ha azonban a telep létesítése már megtörtént, akkor ennek az életrendjén öröködni s biztosítani, hogy szabályszerű életfunkciói meg ne

zavartassanak, ez már rendőri feladat; amint rendészeti működés elemi csapás vagy sztrájk esetén a közüzemek (világítás, vízvezeték) rendes működésének biztosítása is. A közüzemek zavartalan működése ugyanis feltétele a közrendnek s így annak biztosítása rendőri feladat. Mivel pedig a közüzemek megzavarása *imminens*, a rendet alapjában meg-ingató veszedelmet jelent s így a kérdés a közrendre existenciális jelentőségű, ennél fogva a rendőrségnek ilyenkor még rendkívüli beavatkozási jogát is el lehet ismerni s ehhez képest a rendőrség nemcsak támogathatja a közüzemi adminisztráció munkáját, hanem kivételesen *helyettesítheti* is. (Persze ehhez is törvényes alapra, a kivételes hatalomhoz kivételes törvényhozási felhatalmazásra van szükség.) Ellenben például az *adóbeszedést* illetőleg ilyen imminens veszély alig állapítható meg s így az adóbeszedés kivételes rendőri helyettesítésének oka elvileg sem állapítható meg.

Hogy az állam az emberi haladás előmozdítása végett miféle új célkitűzéseket tesz s milyen új intézményeket létesít, ez az államhatalom s legfőbb fokon a törvényhozás szabad elhatározási körébe esik. Erészben a szuverénitás természeténél fogva az állam hatalma *jogilag* kétségkívül korlátlan s ez alapon az egyéni szabadság bármily módon és mértékben korlátozható.¹ Hogy azután a törvényhozásilag létesített jogintézmények tényleg zavartalanul érvényesülhessenek, az ezen való örökös az, ami — mint láttuk — a rendőrség igazi feladata. E hivatás teljesítése azonban már fogalmilag magában hordja a *korlátozottság*, a megkötöttség gondolatát, mert hiszen e működésnek céljánál fogva *alkalmazkodnia* kell a meglévő jogrend intézményeihez s egész hivatása ezeknek a külső támogatása. A rendőri funkció továbbá magán viseli a *szükségesség* jegyét, mert eljárásának oka, jogcíme, a rendőri hivatás természeténél fogva, a rendőrhatalóság akaratától függetlenül, szükségszerűen s kötelezettségszerűen adva van. Ez a kötelező szük-

¹ Más kérdés, hogy a törvényhozónak is szem előtt kell tartania az etika korlátait s a tetteles törvényeken is felülemelkedő eszményi jog, az igazságosság, a magasabb jogeszmé követelményeit.

ségszerűség szintén a korlátozottság fogalmi körének eleme.

A rendészet természetrajza tehát a korlátlanul szabad elhatározás elemét éppenséggel nem foglalja magában. A szabad elhatározás momentuma csak ott és csakis annyiban kapcsolódik tevékenységéhez, ahol és amennyiben a rendőri működés céljának elérése végett, de akkor is mindig a fennálló jogrend keretei között, szabadabb mérlegelésen alapuló (discretionális) intézkedésekre van szükség. A »szabad mérlegelés« (freies Ermessen) különben nem szerencsés kitétel. E kifejezésben a »szabad« jelző éppenséggel nem jelent abszolút szabadságot. Abszolút szabadság csak a törvényhozót, a tárgyi jogrend legfőbb megalkotóját s az állami szuverénitást tényezőjét illeti. Minden egyéb szabadság csak a jogrend korlátaiban belül érvényesülő. Ez áll a közigazgatás mérlegelő tényeire is. A szabad jelző sem jelent tehát a törvény korlátaival való mentességet, hanem csak az ezen korlátok között érvényesülő s a közönséges közigazgatásnál szabadabb működést. Ez is jogilag kötött működés (gebundene Tätigkeit), csak nem részletesen s legszigorúbban kötött ténykedés (streng gebundene Tätigkeit). A discretionális elem is jogi elem tehát s nem a jogrenden (jogsabályokon) kívüli elem.

A discretionális jellegű működés a közigazgatás sajátossága. Hasonló működéssel találkozunk ugyan az állami életműködés más terein is, de ezek nem jogi műértelemben vett discretionális ténykedések. Vannak, akik a bírói működésben is vitatják a discretionális elem fennforgását. Hivatkoznak a tényállás megállapítására, vagy a büntetés kiszabásánál előforduló mérlegelésre. Ezek azonban csak a már megtörtént tényeknek a bizonyítékok útján való megállapítására, illetve a büntetőrendelkezések megfelelő alkalmazására vonatkozó értelmezési, *logikai* műveletek. Az értelem munkája elvégre mindig bizonyos szellemi szabadsággal jár. A közigazgatási mérlegelésnél a most említetténel szabadabb, constructiv mérlegelésről van szó. A nyilvános gyűlés feloszlata esetében a rendőrhatalóság maga konstruálja meg a tényállást, a közrend veszélyének a helyzetét, még pedig jogsabályilag *előre meg nem határozható, szabad, mond-*

hatnők intuitiv mérlegelés alá eső tényelemek segítségével. A perben ellenben már egy adott tényálladék van s itt a bíró nem annyira konstruáló, mint inkább rekonstruáló működést végez, s mérlegelése a megtörtént s pozitíve megjelölhető ténybeli adottságokhoz igazodik, a törvényben megjelölt bizonyítékoknak mérlegelő operálásával.

A discretionális hatalom problémakörébe vág az a kérdés is, hogy van-e az egyesnek alanyi joga ahhoz, hogy az illetékes hatóság a discretionális hatalmát a kezdeményező magános irányában az általa kívánt értelemben gyakorolja. Más szóval, beszélhetünk-e egyáltalán alanyi jogról akkor, amikor a hatóság diskrecionárius jogkörével állunk szemben. Erre a kérdésre rövid igennel vagy nemmel nem lehet felelni. Mert általában véve mondhatni ugyan, hogy szigorúan, vagy ha úgy tetszik teljes értelemben véve alanyi jogok ilyen esetekben nincsenek, de bizonyos árnyalati különbségek igenis vannak s ezeket szem elől téveszteni semmi esetre sem szabad.

A magánfél mindenesetre követelheti a discretionális hatalommal felruházott szervtől, hogy kérését elbírálás tárgyává tegye. Ehhez egyenesen alanyi jogigénye van. Más kérdés, van-e joga ahhoz is, hogy kérelmét érdemben teljesítsék. Általában véve ilyen jog már meg nem illeti, de viszont a hatóság sem járhat el azért önkényesen. Vegyük például az iparendedélyezés esetét. Az iparendedély kiszolgáltatása a többi pontos jogi tárgyú feltétel között ahhoz a diskrecionárius megítélést igénylő feltételhez van kötve, hogy a folyamodó egyéni megbízhatóságát igazolja. Ha már most az iparhatóság a kérelem elutasításánál a megbízhatóság hiányának indokául olyan körülményt hoz fel, amely nyilvánvalóan megcáfolja, megdönti a hatóságnak a megbízhatatlanságra vonatkozó megállapítását, akkor jogsérelem forog fenn s a folyamodó magánfél nemcsak reflexjogának, hanem valójában alanyi jogának sérelméről is panaszkodhatik. A jogi helyzet ilyen esetekben ugyanis az, hogy az egyesnek a kereseti vagy munkaszabadság honpolgári alapjogánál fogva joga van az ipari kereset folytatásához, illetve ennek közigazgatási megengedéséhez, ha

a törvényben megállapított feltételeknek eleget tesz. A különlegesség itt csak abban van, hogy a feltételek egyike diskrecionárius természetű. Csakhogy a hatóságnak a discretionális hatalmát törvényszerűen kell gyakorolnia, *ennek megköveteléséhez a magánosnak már alanyi joga van* s így ha a hatóság bebizonyíthatóan, nyilvánvalóan visszaél e hatalmával, úgy *ebben a vonatkozásban* — a tárgyi jogrend sérelmén kívül — az érdekelt magános alanyi jogkörét is megsérti.

Más a helyzet például az iparvállalatoknak iparfejlesztési célból való állami segélyezési ügyében akkor, ha a törvény e segélyezés feltételeit egész általánosságban állapítja meg; így például az ország összes iparágainak közgazdasági helyzetétől, azoknak a segélyezés szempontjából való sorrendjétől és az állam pénzügyi helyzetétől teszi függővé. Ezek annyira szabad s minden jogi ellenőrzés alól kisikló mérlegelési szempontok, hogy e részben a discretionális mérlegelés jogtalanságát, visszaélését megállapítani alig lehetséges. Az ilyen segélyért folyamodó épp ezért alanyi jogra nem is hivatkozhatik az említett vonatkozásban.¹

¹ A discretionális tények jogi természetének behatóbb vizsgálata újabban került csak az érdeklődés előterébe. A külföldi művek közül hivatkozhatunk a következőkre: F. Stier-Somló: *Das freie Ermessen in Recht-prechung und Verwaltung*, 1908. — F. Tezner: *Über das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden*, 1924. — W. Jellinek: *Gesetz, Gesetzesanwendung u. Zweckmäßigkeitserwägungen*, 1913. Ugyanettől: *Verwaltungsrecht*, 1928. R. v. Laun: *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, 1910. Behatóbban foglalkoznak e kérdéssel a francia írók közül rendszeres műveikben Duguít: *Traité de droit constitutionnel* 1923. Jéze: *Cours de droit public*, 1924. A magyar jogi irodalomban csak legújában, jelen értekezés nyomása közben jelent meg monografikus mű e kérdéstről dr. Szontagh Vilmos tollából: „A közigazgatás szabad belátása” 1928. — L. még Concha Győző alapvető fejtegetéseit; *Politika* II. k. (Közigazgatásr.). — Ereky István: *A tárgyi és alanyi közjogok dualizmusa*, 1928. — Tomcsányi Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, 1926.

III.

Annak az alaptételnek, hogy a rendészet is a jog uralma alatt áll, logikai folyománya, hogy a független bíróságnak, mint a joguralom és jogvédelem leghivatottabb szervének jogi ellenőrzése alól a rendőrség sem vonhatja ki magát, sőt a jogbiztonság érdeke a független bírói védelmet a rendőri intézkedésekkel szemben még a rendesnél is nagyobb nyomatékkal követeli, mert a rendőrségnek többször említett diskrecionárius hatalma révén itt a jogsérelmek elkövetésének lehetősége a dolog természeténél fogva nagyobb mértékben forog fenn, mint az általános közigazgatás körében. De vajjon nincsen-e elvi akadálya annak, hogy a bíróság discretionális intézkedéseket megítélés tárgyává tegyen, figyelembe véve, hogy a bíróság csak a jogszerűség vizsgálatára, a jogsérelmek orvoslására hivatott. A modern jogfelfogás eféle akadályt nem ismer többé. A bírói ítélkezés elől a szóbanforgó mérlegelő intézkedések sem vonhatók el, mert hiszen annak a vizsgálata, hogy a hatóság diskrecionárius hatalmát *jogszerűen* használta-e fel, már nem szabad mérlegelési kérdés többé, hanem szigorúan jogkérdés s mint ilyen, bírói elbírálás tárgya kell hogy legyen, amint hogy e hatalom *visszaélésői*, mint fentebb láttuk, valóban mindig jogszabálysértések is. Amint pedig bármilyen formában és vonatkozásban jogszabálysértés, röviden jogsértés tapad az intézkedéshez, legott előáll a bírói jogvédelem szüksége és a bíróság kompetenciája. A szabad belátáson alapuló intézkedésben rejülő célszerűségi (helyességi) elem és a jogszerűségi elem közti határvonal megvonása néha mindenesetre mélyreható elemzést igényel, de e határvonal megállapítása már maga is jogkérdés, aminthogy a hatásköri kérdések általában jogkérdések, melyeknek elbírálására szintén egyedül bírói szerv hivatott. Ez a megfontolás táplálja azokat az Európa-szerte, különösen Németországban és Franciaországban észlelhető újabb törekvéseket, hogy a szabad mérlegelésen alapuló intézkedések jogellenes vonatkozásaikban általában,

elvilegesen a közigazgatási bíróságok hatáskörébe utaltasának. A fogalmi elemzés finom jogászi munkájának persze itt is tág tere kínálkozik. Lássuk egy-két példán közelebről, hogy mikor vonhatja a bíróság hivatásánál fogva teljes joggal megítélése körébe a diskrecionárius kérdéseket, jóllehet azok a bíró keze alól kisiklani látszanak.

Ilyen eset, mint láttuk, mindenekelőtt az, midőn a rendőrhatalóság, illetve általában a közigazgatás szervezeti jogkörét nem a törvényben megjelölt célra használja fel, vagy a cél megengedett s így jogos ugyan, de az igénybe vett eszközök jogtalanok, mert a célnak meg nem felelők; vagy amikor a hatóság az előírt eljárás valamely alaki kellékét mellőzi. De a bíróság elé kell hogy vihetők legyenek ezeken kívül a discretionális közigazgatási intézkedések más esetekben is, melyek közül példa formájában csak egy-két főbb eset-típusra kívánunk itt rámutatni.

1. Szolgáljon például a francia joggyakorlatból vett következő eset. A kérdésnek az a magja, hogy a rendelkezés indoka elvileg helytelen s meg nem állhat. Positív jogtétel, hogy a miniszterium a közérdek szemmel tartásával legjobb belátása szerint választhat a közszállítási pályázatban résztvevő ajánlattevők között. A miniszterium már most a legolcsóbb ajánlattevőt azzal a megokolással utasítja el, hogy a pályázó a legutolsó képviselőválasztás alkalmával a kormány pénzügyi politikáját kiméretlen kritikával támadta s ezzel nyíltan agitált a kormány ellen. Az elutasító határozat jogtalan s megsemmisítendő. A miniszter elutasíthatta volna ezt az ajánlattevőt más megokolással s akkor a határozat megállt volna, az indokul felhozott körülmény ellenben a közszállításhoz fűződő törvényes közérdek szempontjából figyelembe nem jöhet; következtetésképp törvénytelen a határozat indoka s törvénytelen ehhez képest az ezzel az indokkal alátámasztott rendelkezés is.

2. Másféle esettípus, midőn az indokul felhozott körülmény — eltérően az előbb említett esettől — *elvileg*, általában véve, jogi természeténél fogva elfogadható volna, de *konkrét* alkalmazásában meg nem állhat; nem pedig azért, mert a szóbanforgó tény *nyilvánvalóan* ellentétben

van a való tényállással, vagyis a határozat *ténymegállapítása* hamis, *szembeszökően valótlan*. Hogy egy közönséges példát hozzak fel: a tűzrendészeti hatóság tűzveszély címén bezáratja egy mozgófényképszínház helyiségét azzal a megokolással, hogy a színház nincsen tűzoltófecskendővel felszerelve, holott a valóság ezzel ellenkezik, mert meg van a szóbanlevő felszerelés. A valóság tényei nyilvánvalóan megcáfolják, megdöntik a határozatban felhozott s a rendelkezés alapjául szolgáló tényeket. Miután pedig általános jogelv, hogy csak való tényekre alapíthatók érvényes jogi rendelkezések, ennél fogva a valótlan ténymegállapítás egyben jogtalan is s így jogtalan az arra alapított jogi rendelkezés. Vagy tegyük fel, hogy nincs ilyen nyers ténymegállapítási hiba, mert maga az alapténymegállapítás helyes; az ebből a tényből következtetésszerűen megállapított másik tény azonban már nyilvánvalóan helytelen, vagyis a ténybeli következtetések logikai művelete hamis. Ezért azután jogtalan a határozat indoka s az arra alapított jogi rendelkezés is. Vegyük a következő esetet: a tűzrendészeti hatóság ugyancsak tűzveszély miatt egy mutatóhelyiség bezárása tárgyában intézkedik azzal a megokolással, hogy a helyiségnek csak tíz fecskendője van, ez pedig szerinte, tűzbiztonsági szempontból nem elegendő, holott az összes szakértők egybehangzó véleménye szerint öt fecskendő is bőségesen elégséges a tűzbiztonság megóvásához. Az alaptény megállapítás (10 fecskendő) helyes, de az a ténybeli következtetés, illetve az ezen alapuló az a tényállítás, hogy a berendezés tűzveszélyes, *nyilvánvalóan helytelen*, a valóságnak meg nem felelő, következtetésképp jogtalan. Mindezekben az esetekben a bíróság közvetve szabad mérlegelési, célszerűségi, helyességi kérdéseket érint a hozzájuk tapadó jogszabály-sértések révén.

3. Másféle példa: A hatóság a község személtlerakodó területének kibővítése céljára kisajátítást rendel el. A bíróság azt a kérdést, hogy szükség van-e a szóbanlevő kibővítésre, nem vizsgálhatja, mert ez, mint célszerűségi, discretionális kérdés, jogi megítélése körén kívül esik. De azt már megírhatja, hogy a szükségesnek elfogadott ki-

bővítés céljára jogilag indokolt-e éppen annak a területnek a kisajátítása, amelyet a hatóság kiszemelt, s nem felel-e meg inkább e törvényes célnak egy másik terület, az például, amely a meglévő lerakódóhely folytatását képezi, amely ellen közegészségügyi, vagy más közszempontból a hatóság maga sem emel kifogást s amelynek igénybevétele esetén a megoldás a meglévő jogoknak sokkal kisebb mérvű megbolygatásával történhetik.

A közigazgatási bíróságok hatáskörének a jogvédelem jegyében való kiterjesztésére irányuló törekvés egyik nagyjelentőségű tünete a modern jogfejlődésnek. Ma már annak a felfogásnak is vannak hívei, hogy még a *puszta érdeksérelmek* (vagyis nem alanyi jogok sérelmei), illetve a tisztán célszerűségi kérdések is nagyfontosságú esetekben *közvetlen módon és formában* a bíróság hatáskörébe utaltassanak, ha csak kivételesen, rendkívüli hatáskör jogcímén is, az ilyen ügyeknek taxatív megjelölésével. Nem arra gondolunk itt, hogy a puszta érdeksérelmek *közvetve* szintén bírói orvoslást nyerhetnek.¹ Amiről most szó van, az az, hogy a puszta érdeksérelmek, illetve a tisztán célszerűségi (discretionális) intézkedés néha kivételesen *egyenes, közvetlen módon* és formában is bírói megítélés tárgyává tétetik egyes törvényhozások tanúsága szerint. Bizonyos

¹ Puszta érdekem például, hogy az utcai lámpa a jelenlegi helyén megmaradjon, mert onnan szobámat is megvilágítja s így a szobai megvilágítást legalább részben megtakarítom. Ehhez az előnyhöz alanyi jogom nincs, az egész merőben alanyi jog nélküli érdek. Ha az utcai lámpát eddigi helyéről más helyre viszik, érdekem sérelmet szenved ugyan, de nem beszélhetek jogsérelmről. Ezen a címen tehát a bírósághoz nem fordulhatok orvoslásért se közvetve, se közvetlenül. De ha a helyhatósági szabályrendelet azt a határozmányt tartalmazná, hogy az utcai lámpák áthelyezése előtt meg kell hallgatni a háztulajdonosokat s ha a hatóság a lámpát e meghallgatás mellőzésével helyeztetné át, úgy ezen eljárási szabály megsértése miatt az érdekeltek, vagy esetleg actio popularis révén bárki is megtámadhatná a közigazgatási bíróság előtt az ilyen áthelyezést kimondó közigazgatási határozatot s annak megsemmisítésével közvetett úton, reflex eredménykép, a bírói döntés által nem szándékolt hatásképpen a szóbanlevő érdekem is védelmet nyerhet.

azonban, hogy ez már csak a bíróság rendkívüli hatáskörében, a törvény egészen kivételes felhatalmazása alapján történhetik, mert az ilyenféle ítélkezés a bíróság hivatáskörén elvileg kívül esik. Az imént felhozott kisajátítási eset már igen közel áll ehhez a jelenséghez. De tisztább példák is kínálkoznak erre. Olaszországban például a hivatali előléptetések alkalmával mellőzött hivatalnok orvoslásért az államtanácshoz fordulhat, mint legfőbb közigazgatási bírósághoz. Nálunk az 1924:XXVI. t.-c. szerint a székesfővárosi törvényhatósági bizottság tagjai a miniszternek azt az intézkedését, mellyel a törvényhatósági bizottságot munkaképtelenség okából feloszlatta, panasszal támadhatják meg a közigazgatási bíróságnál s ebben az esetben a közigazgatási bíróság a munkaképtelenség discretionális kérdését a maga közvetlen formájában teszi bírói elbírálás tárgyává.

A jogi művelődés mai fokán már egy pillanattal sem habozhatni annak az elismerésében, hogy úgy az általános közigazgatás, mint a rendőri igazgatás u. n. mérlegelő (discretionális) hatáskörében is bírói ellenőrzés alatt kell hogy álljon. Ezt kívánja a mindennekfelett álló joguralom természete; a joguralom intézményes érvényesülése és a bírói funkció pedig egymással legszorosabb kapcsolatban van, e kettő mondhatni egyet jelent. A joguralom a modern állam jogi alapp princípiuma. A joguralom tényleges érvényesülésének pedig a független, pártatlan bírói jogvédelem az egyetlen hatékony és intézményes biztosítéka. Minden más jogvédelmi intézmény hiányos, tökéletlen, nem véve ki a parlamentek ellenőrzését sem.¹ A végrehajtóhatalom tényei fölött való parlamenti bíráskodás eredményességében való hit hiú önáltatás. Amilyen jól töltheti be ez a szerv a szerepét — különösen megfelelő correctivumok mellett — a törvényhozás, a szuverén közakarattal legfőbb kialakítása körül, éppoly tökéletlen a működése az önalkotta törvény s általában a jogszabály bírói alkalmazása

¹ Főlölesleges is közbevetőleg megjegyeznünk, hogy nem politika az, amiről most szólnunk, hanem a legtárgyilagosabb államjogtudományi megfontolás.

terén. De mindjárt hozzátesszük, hogy ez nem róható fel éppen a parlamenti tagok személyes hibájául. E jelenség a dolog természetéből következik s a törvényhozó testület *politikai jellegével*, belső szerkezetével és természetével szinte elválaszthatatlan kapcsolatban van. Hiába, a parlament kiválónag politikai testület, ennek minden előnyével és hátrányával. Az a tulajdonság, mely a bírói funkció célját tevő igazságszolgáltatásnak — a jogászi szakképzettség mellett — legkiválóbb jegye: a pártatlanság, ugyancsak távol áll az állam e legmagasabb rangú szervétől annak jogszolgáltatási tevékenységében.

S nem lehet elfogadhatóan hivatkozni kérdésünkben a miniszteri felelősség intézményére sem. A laikusok és az ezeknél is veszedelmesebb féljogászok részéről ugyanis gyakran hallható az a jogi érvelés, hogy a miniszteri felelős kormányzás intézménye illuzóriussá válnék, ha a parlament helyett a bíróság elé volna vihető megítélés végett a kormány ténykedése. Ez a felfogás két kérdés összekeveréséből előálló fogalomzavarban szenved. Mint a fejedelmek kivül mindenki, természetesen a végrehajtó hatalom szerve, a miniszterium is felelősséggel tartozik saját tényeiért. De a felelősségrevonásnak többféle módja s többféle fóruma van. A parlament elé a maga teljességében csupán a miniszter politikai felelőssége való. A jogi felelősség közül már csakis az alkotmány megsértéséért való felelősség tartozik elvileg oda. De ennek az alkotmányi felelősségnek sincsen a valóságban jelentősége, még pedig azért nincs, mert ezt a felelősségrevonást a gyakorlatban alig szokták alkalmazni. Innen van, hogy a legújabb alkotmányok már nyíltan ki is veszik a parlamentek jogköréből s még ezt az alkotmányjogi bíráskodást is független bírói szervre bizzák. Ha ez így van, mennyivel inkább hivatott akkor a közigazgatási bíróság a miniszterek *közigazgatási* intézkedései fölötti ítélkezésre, mikor ez a funkció már eredetileg s elvileg is a közigazgatási bíróság rendes feladatkörébe tartozik.

De a miniszter parlamenti felelősségre vonásának intézménye a jogvédelem szempontjából más, tárgyi ok-

ból is hiányos és ki nem elégítő. A parlamenti bíráskodással ugyanis csak a személyes büntetőjogi megtorlás kérdése nyer elintézését, magát a törvénytelen rendelkezést ez az elítélés nem érinti s a jogsérelem ezzel tárgyilag orvoslást nem nyer. A jogvédelemnek parlamenti bíráskodási formája tehát már ebből az okból sem megfelelő, eltekintve attól a már említett körülménytől, hogy az gyakorlatilag még e személyes büntetőjogi felelősségrevonás alakjában is értéktelen, idejét multa archaizmus. Már pedig a jogrendnek, a jogbiztonság érzésének milyen mély megrendülésével jár az, ha valamely államban a végrehajtó hatalom egy-egy jogellenes intézkedése által okozott jogsérelem orvoslás nélkül marad, annál fogva, mert a parlament többségi pártja miniszterével szemben a felelősségrevonásra nem hajlandó, a közigazgatási bíróság, a közjogi rend hivatott öre pedig nem juthat szóhoz, mivel az illető állam törvényhozása, aminő sajnos a magyar törvényhozás is, a közigazgatási bíróság hatáskörének szűkkörű s elvileg is kifogásolható taxatív rendszerű megállapításával a kérdéses ügy elbírálását nem utalja a bíróság hatáskörébe.

A közigazgatási bíróság hatáskörének taxatív szabályozásának kérdését érintettük. Ez is olyan kérdés, amely külön megemlítést érdemel, mert a bírói hatáskörnek ilyen alapon való megállapítása jelentékenyen csökkenti az egész közjogi jogvédelem rendszerének értékét. A közjogi bíróság hatásköre, épúgy mint a magánjogi vagy a büntetőbírói, csakis általános elvi alapon lehet helyesen megállapítva. Ez felel meg egyedül a jog eszméjének. Mert vagy jog a közigazgatási jog, vagy nem az. Ha jog, aminthogy kétségtelven az, úgy a bírói jogvédelmet nem nélkülözheti. A jogok között a bírói védelem megengedhetősége vagy meg nem engedhetősége szempontjából válogatni nem lehet, nem szabad, aminthogy nem lehet helye válogatásnak a közigazgatási jog ágazatain belül sem az egyes közigazgatási alanyi jogosítványok között. De más alapon is kimutatható a közigazgatási bíróságok taxatív hatáskörére vonatkozó felfogás tarthatatlansága, logikátlansága. Mert vagy hiányos a közigazgatási bíróság hatás-

körébe utalt ügyek felsorolása s akkor ez okból értéktelen vagy kisértékű az ezen rendszeren alapuló jogvédelem is, vagy pedig bőséges a szóbanlevő felsorolás s akkor meg joggal mondható, hogy miután a felsorolások sohasem lehetnek tökéletesek, kimerítők, egy-két ügy, hacsak elnézésből is, mindig kimarad, ennél fogva az ilyen hatáskör-szabályozás s az ilyen alapon nyugvó jogvédelem megint csak tökéletlen. Viszont ha csak egy-két ügy kimaradásáról van szó, akkor pedig nem indokolható meg, hogy miért nem tér át a törvényhozás nyíltan a hatáskör általános elvi alapon való szabályozására, amely szerint minden ügy, minden közigazgatási határozat elvi alapon, válogatás nélkül a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik.

Csak általános, elvi hatáskörmegállapítás mellett lesz a birói jogvédelem igazán *teljes*, aminőnek lennie kell. Teljes abban az értelemben is, hogy nemcsak az összes közigazgatási intézkedések, hanem a végrehajtó hatalom, illetve maga az államfői kormányzás tényei körül felmerülő *jogviták* is birói jogorvoslat tárgyává tehetők. S ezzel megint egy új, kényes pontot érintettünk, mely élénken foglalkoztatja a külföldi jogtudomány művelőit is, anélkül, hogy egységes megnyugtató eredményt lehetne még e téren felmutatni. Pedig tudományunknak nyíltan a szemébe kell nézni ennek a kérdésnek is s azt óvatos kezeléssel, de előbb-utóbb dűlőre kell vinnie. Mert vajjon nem sérti-e a jogérzetet, ha az államfői rendelkezés, bármely okból is, de nyilvánvalóan törvénybe ütközik s e tiszta jogsérelem mégis orvoslás nélkül marad. Megengedhető-e jogállamban, hogy egy törvénytelen rendelkezés érvényében fennmaradjon és hatályosuljon csupán azért, mert az az államfőtől ered, holott a törvénynek ő is alá van rendelve. Vegyük például, hogy az államfő törvényellenesen, mert a törvényes minősítés, avagy az előirt kandidáció mellőzésével, tehát tiszta s határozott jogi rendelkezésekbe ütköző módon gyakorolja kinevezési jogát. A miniszteri felelősség intézménye a megoldásra itt sem nyújt kielégítő alapot és segítséget, mert még ha a törvénytelen államfői rendelkezést ellenjegyző minisztert a parlament jogilag felelős-

ségre vonná is, ez, mint láttuk, magát a törvénytelen intézkedést nem érinti, a jogsérelem ezzel tárgyilag orvoslást nem nyer. Már pedig magát a törvénytelen rendelkezést, a például felhozott esetben a kinevezés tényét kell valamilyen módon a ható erejétől megfosztani. Nehézséget itt az okoz, hogy az államfői s nevezetesen monarchikus államokban a fejedelmi tények közvetlenül birói ítékezés tárgyává mégsem tehetők.¹ E nehéz kérdés megoldási kulcsa csakis ott lehet, hogy nem egyenesen az államfői tény ellen, hanem az államfői elhatározás végrehajtásában tett miniszteri, vagy más közigazgatási hatósági intézkedés ellen kell megnyitni a birói jogorvoslat útját. A birói ítélet így *közvetve* fér hozzá az államfői rendelkezéshez, amint csak közvetve éri el, mint láttuk, más vonatkozásban a diskrecionárius közigazgatási intézkedéseket is. A bíróság ilyenkor mintegy lefogja a végrehajtó szerv kezét, s ilyen közvetett eljárással akadályozza meg a törvénytelen államfői rendelkezés hatályosulását. Lényegileg hasonló eljárás ez ahhoz, mint amikor a bíróság az ítékezés alkalmával a törvénybe ütköző királyi rendeletet nem alkalmazza, anélkül, hogy azt megsemmisítené.

Az említett megoldás természetesen kapcsolatos részben a hivatali szervek szolgálati engedelmességének a kérdésével is. A honpolgároknak is és a közszolgálati szerveknek is az a joga, hogy a nyilvánvalóan törvénybe ütköző felsőbb hatósági rendelkezésekkel szemben az engedelmességet *saját személyes felelősségükre és birói ellenőrzés mellett* megtagadassák, alkotmányos államban elvitathatatlan követelmény s nem kis jelentőségű alkotmánybiztosíték.

Arra is csak röviden kívánok itt rámutatni, hogy a nyilvánvalóan törvényellenes államfői kinevezések érvénytelenítésének gondolata, bár más formában és vonatkoz-

¹ A köztársasági elnöknek ellenben számos rendelkezése birói elbírálás tárgya. Franciaországban újabb (1907 óta) még a köztársasági elnök által törvényhozási felhatalmazás alapján kiadott törvénykiegészítő szabályrendeleteket is megsemmisíti törvénytelenység címén az államtanács, mint legfőbb közigazgatási bíróság.

zásban, utat tört már nálunk is az igazságszolgáltatási szervezeti jog terén, amennyiben perjogunk szerint a törvényes kellékek hiányában kinevezett bírót állásából fegyelmi úton el kell mozdítani. A fentivel hasonló szellemű okfejtéssel találkozunk továbbá a francia joggyakorlatban és jogi irodalomban. G. Jéze (Cours de droit public, 1924. 253. l.) az ostromállapot (déclaration de siège politique) tárgyában tett államfői rendelkezésről szólva mondja: «La jurisprudence cède à la pression du sentiment de justice qui exige que l'arbitraire disparaisse. Lorsqu'il ne peut pas attaquer franchement et ouvertement l'acte de gouvernement, le Conseil d'État s'efforce de le rendre pratiquement inoffensif en admettant les recours contre les mesures d'exécution».

Nem is lehet jogilag, elvi alapon megokolni, hogy éppen a köztársasági elnöknek nehány, a gyakorlat szerint most már csak négy tárgyra vonatkozó acte de gouvernement-ja miért van teljesen elvonva — legalább ez idő szerint még — a bírói elbírálás alól. (Actes concernant les rapports du président de la République avec les Chambres; acte de grâce; déclaration d'état de siège; actes diplomatiques.) A vezető francia jogtudósok nem is tekintik ezt az álláspontot másnak, mint a régi, meghaladott jogfelfogás csökevényének, s annak eltüntetésére törek-szenek. A kormányzási tények nyilván politikai tárgyú s természetszerűen diskrecionárius rendelkezések. De ez egy-magában nem teszi alkalmatlanná ezeket a rendelkezéseket a bírói megítélésre. Mert mi a politikai célszerűség? A szabad méltánylást igénylő existenciális államérdekek, röviden az államraison kérdése. Senki sem állítja azonban, hogy a bíróság a diskrecionális természetű államérdekeket, mint ilyeneket közvetlen érdemi elbírálás és ellenőrzés tárgyává tehesse. Ez a bíróság hivatáskörén kívül esik. Amiről szó van, csak az, hogy ha az államkormányzás ténykedései az alkotmány jogi korlátaiba, abszolút jogi tilalmaiba ütköznek, a bíróság, mint a jogszolgáltatás, illetve jogvédelem hivatásos szerve, a kormányzási tényeket *tisztán a hozzájuk tapadó jogsértés vonathozásában* megíté-

lés tárgyává tehesse. Hiszen az alsóbbfoku közigazgatási hatóságok is gyakorolnak érdemérlegeléssel járó diskrecionárius hatalmat s ide vonatkozó intézkedéseik a velők kapcsolatos törvényteleniségek, jogsértések révén és szempontjából megtámadhatók a bíróság előtt. Az államfő kormányzási jogkörébe tartozó államérdek és a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó államérdek (közérdek) mérlegelése között csak fokozati különbség van. Bizonyos, hogy egyiket sem bírálhatja felül a bíróság. Az ezen discretiónális tényekhez tapadó *tiszta jogsérelmek* szempontjából ellenben e tények mindkét kategóriája bírói jogellenőrzés alá tartozik. Ez utóbb említett vonatkozásban mindketten ugyancsak azonos elbánás alá esnek. Mert a törvény, a jog tiszteletben tartása vagy mellőzése már nem az ál-*l*amraison kérdése s nem is discretiónális kérdés. A jogi rendelkezések megtartása abszolút természetű s mindenkivel szemben egyformán s kivétel nélkül érvényesülő követelmény s maga a legfőbb államraison.

Nem szenvedhet tehát kétséget, hogy a törvényes jogrend védelméről valamely úton-módon mindenesetre gondoskodni kell a törvénynek alárendelt összes állami szervek törvénybe ütköző rendelkezéseivel szemben. Ennek az államfőt illetőleg, *a miniszteri ellenjegyzés intézménye mellett*, a király személyes felelőtlensége sem lehet akadály; a joguralom és az alkotmány épsége meg egyenesen megköveteli ezt a jogvédelmet. Mert hiszen ami különösen az alkotmányt illeti, nyilvánvaló, hogy az alkotmány megsértésének a veszélye természetszerűen sokkal inkább a cselekvő államhatalom, a végrehajtó hatalom részéről fenyeget, mint akár az országgyűlés, akár a honpolgárok felől. S melyik állami intézmény nyújt ez ellen hatékonyabb biztosítást: a parlament-e, amely minden egyébtől eltekintve, törvényes alapon fel is osztható, vagy a független, pártatlan, elmozdíthatatlan s kizárólag a törvényesség szempontjait szem előtt tartó magas közjogi bíróság, mely mindennél hatékonyabb alkotmánybiztosíték. Hiába, az igazi jogvédelem útja minden jogterületen, még az államkormányzás, az alkotmányjogi kérdések terén is, nem a parla-

menten keresztül, hanem a parlament megkerülésével, egyes vonalban a közjogi bírósághoz vezet.

Ne feledjük, hogy a bírói hatalom különállása s a teljes bírói hatáskör, fontos követelménye az államhatalmak elválasztásáról szóló nagy alkotmányjogi elvnek is, mely az állami élet egyensúlyozottságának biztosításával a jogrend uralmának egyik alapköve.

A bírói jogvédelem a jogéletnek, a jogeszmének általános, abszolút követelménye. Ha valamely jogra nézve a jogvédelem szüksége fenn nem forog, úgy az valójában nem is igazi jog, hanem más valami, pl. politikum, vagy társadalmi conventio.

A bírói jogvédelmet ismételjük, minden jogi ágazat kivétel nélkül megköveteli, nemcsak a magánjog, hanem az alkotmányjog s a közigazgatási jog is, az elől tárgyalt rendőri jogot is természetesen beleértve. Hogy a független jogszolgáltatás ma már ezekre a jogvidékekre is kiterjed, ez éppen a legnagyobb vívmánya a jogfejlődésnek, mert így áll elő a jog uralma az egész vonalon, az államélet egész szférájában.

S azt se feledjük, hogy a közigazgatási és az alkotmányi jogrend sérelme mindig nagyobb megrázkódással jár, mint az egyes ember magánjogkörének jogtalan megbolygatása. Éppen ezért a megsértett közjogi rend nyugalomának valódi, vagyis pártatlan bírói fórum által való helyreállítása sokkal fontosabb követelmény, mint a magánjogi sérelmek bírói orvoslása, ha ugyan lehet a jog-sérelmek orvoslásának szükségességét illetőleg fokozati különbséget tenni.

A közjogi bírói védelem szükségének tudata mindjobban erősödik a tudományos irodalomban s a törvényhozásokban elannyira, hogy a jogvédelmet ma már nemcsak a végrehajtó hatalom összes rendelkezéseire kívánják kiterjeszteni, hanem itt-ott olyan komoly törekvések is észlelhetők, hogy a bíróságok bizonyos esetekben még a törvények jogszerűségének a vizsgálatára is felhatalmaztassanak s ehhez képest ahhoz is joguk legyen, hogy az alkotmányi alaptörvényekbe ütköző közönséges törvények

alkalmazását — a törvényellenes kormányrendeletekkel szemben követett eljárás mintájára — mellőzzék (Amerika), vagy az ilyen törvényt éppenséggel meg is semmisítsék (Ausztria). Ha az utóbb említett törekvést túlzottnak is mondhatjuk, mindenestre beszédes bizonyítéka az a közjogi bíráskodás nagyfontosságú szerepének s mindennél jobban szemlélteti a bírói jogvédelem iránti erős vágyakozást, mely a közigazgatási bíráskodás intézménye körül szerzett tapasztalatok által megerősített bizalom révén is a jogeszmé teljes megvalósítására törekvők lelkét betölti.

S ha ma már a törvényhozások az alkotmányi jogvitákat is fokozódó számmal bocsátják a közjogi bíróságok megítélése alá, lehet-e kétség az iránt, hogy — visszatérve kiindulási pontunkhoz — e bíróságok hatásköre a közigazgatás és a rendőri igazgatás tényeivel szemben már éppenséggel egész általánosságban, elvi alapon kell hogy elismerést nyerjen, kiterjesztve azt az összes közigazgatási szerveknek discretionális intézkedéseire is. Mert befejezésül csak ismételhetjük: hogy a joguralom és az intézményesen biztosított független bírói jogvédelem egyet jelent s a joguralom teljessége, egysége és a bíróságoknak szintén teljes, a jogélet egészére kiterjedő hatásköre pedig ugyancsak szervesen kapcsolatos fogalmak és intézmények. A jogállamnak pedig a teljes joguralom a lényege s így a jogállam büszke nevét csak az az állam viselheti, amelyben a joguralom ezen az alapon, ezen a módon s ebben a mértékben van biztosítva.

Értekezés
a philosoph
és
társad. tud
köréből

3.

M.T.A.

TARTALOM.

I.		Lap
A rend és a jogrend fogalma. — A rendőri funkció. — A rend és a rendőri funkció viszonya egymáshoz. — Rendőri igazgatás — általános közigazgatás. — A dis- cretionális elem a rendőri ténykedésben		1—7
II.		
A jogrend és a rendőri funkció. — A rendőri ténykedések jogi korlátai. — A discretionális intézkedések jogi ter- mészete és érvényesülési módja a jogrendszerben . . .		8—18
III.		
A discretionális intézkedések bírói ellenőrzése. — A végre- hajtó hatalom és a bírói jogvédelem. — A kormányzati tények. — A parlamenti bíráskodás elégtelensége. — A teljes jogkörű közjogi bíróság intézménye		19—31