

KÖZIGAZGATÁSI REFORMKÉRDÉSEK.

A rendőri adminisztrációnak közjogi szempontból három fontos kérdését különböztettük meg: 1. *a szervezet*, 2. *a rendőri bíraskodás*, 3. *a rendőrség államrendészeti hatáskörének kérdéseit*.

A rendőri szervezet kérdésével egyelőre, — a míg az általános közigazgatási reformterveknek legalább is vázlata nem lesz ismeretessé, — foglalkoznunk alig lehet. A rendőri szervezetnek az általános közigazgatási szervezettel összhangban kell reformálódnia, a belügyi administratio teljes államosításának esetén a rendőrség — véleményünk szerint — ennek az organismusnak keretében foglalna helyet, ha pedig a belügyi igazgatás egyéb szerveinek államosítása csak részlegesen volna foganatosítható, akkor egy önmagában álló, centralisált államrendőrség létesítése válnék elkerülhetetlenné. A szervezés részleteiről tehát egyelőre szó sem lehet.

A szervezet kérdésétől majdnem függetlenül szólhatunk azonban a rendőrség birói és államrendészeti hatáskörére vonatkozó általános jellegű kérdésekről.

A rendőrség büntető jurisdicciója ma az ügyek mineműségét és kiszabható büntetések mértékét tekintve egyaránt széles körű.

Az 1897 : XXXIV. t.-cz. sok oly kihágást utal *a közigazgatási* (tehát a büntető bíraskodás szempontjából *rendőri*) hatóságok elé, a melyeknek büntetési tétele 15 napi, 1 havi vagy épen 2 havi elzárás, itt-ott még azonfelül behajthatatlanság esetén elzárással helyettesíthető pénzbüntetés.

A delictum jellegét tekintve is sok oly kihágás tartozik a rendőri hatóságok elé, a melyek nem csupán *a közrend* mint olyan *ellen követvék el*, amelyekben a tettes bűnössége nem csupán valamely hatósági parancs vagy tilalom megszegése által nyilvánul, hanem a melyeknek erkölcsileg is terhelő jellegük van és a melyeket a törvényhozó csak inkább a bűnös eredmény kicsiny volta folytán sorolt a rendőri kihágások közé.

A rendőrkapitány (vagy főszolgabíró) sokszor tehát súlyosabban ítélni, mint egyik másik ügyben a járásbíró vagy éppen a törvényszék.

Ha idealista szempontból akarnók a kérdést megoldani, egyáltalán nem szabadna concedálnunk, hogy a polgárok bűnösségének vagy büntelenségének, esetleg éppen szabadságvesztésének kérdésében más, mint az állásának összes garantiájával környezett bíró ítélezzenek.

A szorosan vett tipikus rendőri kihágások esetében, a melyekben a delictum *a rend* megsértésében áll, a közigazgatási hatóság, vagyis a rendőrség maga a sértett fél, a sértett egyoldalú bíraskodása pedig az igazságosság fogalmával elemileg ellenkezik. Ott pedig, a hol nem csupán *a rend* megsértéséről van szó, a hol a delictumot nem a természete, de merőben a tételes jog intézkedése teszi kihágássá, ott a rendőri bíraskodásnak idealiter véve éppen nincs helye. — De a gyakorlat igényei másként szólnak. Az eljárás gyorsasága, esetlegesen azonnali volta, a rendes bíróságoknak a jelentéktelen ügyektől, és viszont a kis ügyeknek a rendes eljárás formaságaitól való megkímélése, és sok más, kisebb-nagyobb érdek a rendőri, illetve közigazgatási hatóságok bíraskodását szükségessé teszik.

Szükségessé teszi a rendőri bíraskodást, éppen a szorosan vett, a *rend* ellen irányuló kihágások esetében a közigazgatási (rendőri) hatóságok tekintélyének érdeke. Szükségessé teszi továbbá az az érdek, hogy a gyakori és nem súlyos természetű delictumok lehetőleg gyors megtorlásban részesüljenek, hogy az eljárás költségei sem az államot, sem a többnyire úgy is szegény magánélet módfelett ne nyomják.

A mit elvileg helytelennek tartunk, de elkerülnünk még sem lehet, azt iparkodnunk kell a gyakorlatban oly garanciákkal környezni, a melyek a komoly sérelmek keletkeztetésének útját állják.

Ma azok az ügyek, a melyeket a törvény a közigazgatási hatóságok elé utal, egészen el vannak vonva a bírói fórumok ellenőrzése alól. Nincs egy oly stádiuma sem a közigazgatási hatóságok előtti büntető eljárásnak, a melyen a magát jogaiban sértettnek vélő magánfél egy bírói jellegű hatóság cognitiójára hivatkozhatnék. Pedig a két hónapig terjedhető szabadságvesztés-büntetés kérdése sokszor nagyon is életbevágó az egyénre nézve, a rendőri ítélezés esetleges tévedései vagy túlkapásai egyeseknek existenciáját tehetik tönkre és fontos közérdekeknek érvényesü-

lését, lényeges közszabadságok gyakorlását gátolhatják meg esetleges túlszigorúságukkal.

Pedig a sok esetben nemcsak vádló, de közvettemül sértettként is szereplő rendőri közegnek még csak nem is róhatjuk terhére, ha itt-ott képtelen a bírói elfogulatlanság erkölcsi magaslatára emelkedni.

Maga a végrehajtó hatalom szolgálatában kifejtett tevékenység, az adminisztratív ügykörben érvényesülő opportunistikus és politikai szempontok az elfogulatlan bírászkodásnak mindmennyi akadályai.

A bíró előtt a politikától, a gyakorlati élet érdekeitől sokszor távol álló *igazság* fogalma lebeg vezérelvként. A rendőri vagy más közigazgatási hivatalnok működésében pedig annyi más practikus fontosságú szempontnak kell uralkodnia, hogy — ha jó közigazgatási hivatalnok akar maradni — nincs is módjában, hogy még *igazságos* is legyen. Ha tehát sok kisebb-nagyobb gyakorlati érdek tiltja is, hogy a büntető bírászkodást teljesen elvonjuk az adminisztratív hivatalok ügykörétől, garantiát kell teremtenünk arra, hogy helyrehozhatatlan baj, érdembe vágó sérelem ez által sem a magánfelet, sem a közérdeket ne érje,

Ez a garancia magukban a közigazgatási hivatalokban nem kereshető, a hivatalnok személye a legritkábban okozója a netáni bajoknak. A hivatal természetén pedig változtatni alig lehet. Ha rendőri közegeink a bírói piedestál magaslatára föl is tudnának kapaszkodni, nem szabadna őket oda fölsegítenünk. Ha a rendőr, *a ki a köz- és államrendészet nagy érdeksphaeráját van hivatva képviselni*, a bírói érdektelenség és elfogulatlanság köpenyébe burkolódnék, akkor vájjon ki örködnék a rendre, ki képviselné a gyakorlati életben azokat a nagy közérdekeket?

A megoldandó kérdésnek két legfőbb nehézsége tehát a következő :

1. A rendőri vagy közigazgatási közeg jó bíró éppen állásának rendőri jellege folytán nem lehet.

2. A rendőri (közigazgatási) hatóságoktól a bírászkodást teljesen elvonni, — ugyancsak ezeknek a hatóságoknak tekintélye, az ügymenet gyorsasága és egyszerűsége érdekében, — nem szabad.

Ha tehát a törvényhozás szabályozó keze hozzányúl ehhez az intézményhez, arra kell törekednie, hogy épségben tartva az adminisztratív hatóságok tekintélyét, föntartva továbbra is, mi több, fokozva az eljárás gyors és egyszerű voltát, mégis bizto-

sítékokkal környezve az egyéni szabadságot, az egyénnek a »feddhetetlen előélet«-hez való jogát, szóval mindazt, a minek az államra nézve fontosabb érdekek kell lennie az eljárási forma netáni előnyeinel.

Az elsőfokú bíraskodást tehát meg kellene hagynunk a kihágások tetemes részére nézve a közigazgatási hatóságok kezében, a gondoskodásnak csak arra kellene irányulnia, hogy az olyan közigazgatási (rendőri) büntető ítélet ellen, a mely a megállapított kihágás jellegénél vagy a kiszabott büntetés súlyánál fogva a vádlottnak valamely létérdekét sérti, a föllebbvitelben nyújtsunk megfelelő orvoslást.

E végből módot kell adnunk a vádlottnak arra, hogy minden oly esetben, a hol vagy egyéni szabadságát vagy egyéni karakterét érinti a rendőrhatalóság ítélete, recurrálhasson legalább utolsó fokon, valamely rendes bíróság ítéletéhez. Az 1880. évi 38.547. sz. belügyministeri rendelettel közigazgatási hatóságok előtti büntető eljárásban, ma is, a mikor a legnagyobb bűnperek két fokozatos fórum elé utalvák, fönmaradt a három instantia: főszoigabíró, alispán és belügyminister vagy rendőrkapitány, tanács és belügyminister, végül Budapest fő- és székváros területén a kerületi rendőrkapitány, a főkapitány és harmadfokban ugyancsak a belügyminister.¹⁾ A háromfokú kihágási bíraskodás alól csak az 1890. évi 2.608, sz. belügyministeri rendelet 1. és 2. pontjai állapítanak meg, alig számba jöhető kivételeket.

A föllebbezésnek tehát sokkal tágabb tere van, mint a kir. járásbíróságok előtt folyó kihágási és vétségi ügyekben. A fellebbvitel lehető voltának eseteit és a föllebbviteli fokozatokat tekintve tehát liberálisabb intézkedések szüksége nem forog fön. Ellenkezőleg a közigazgatási eljárás gyorsaságának és a rendes bíróságok előtti eljárással való arányosságának érdekében a kétfokú fellebbvitel léphetne itt is az eddig fennálló három instantia helyébe.

A garantiákat, melyekkel a kihágási bíraskodás terén a személyes szabadságot környezni akarjuk, a felebbviteli fórumok bírói voltában találhatjuk meg. Minden oly kihágási ítélet ellen, a mely akár az 1879. XL. t.-cz. akár pedig valamely szaktörvény, rendelet vagy szabályrendelet alapján szabadságvesztés-büntetést állapít meg, továbbá a büntetés nemére és mértékére

¹⁾ Körülbelül hasonló szabályokat állapítanak föl a fokozatos fellebbvitel tárgyában a többi speciális kihágásokat megállapító törvények és rendeletek is.

való tekintet nélkül minden oly kihágásban bűnösnek kimondó ítélet ellen, a melyben a megállapított kihágás természete jellembevégo¹⁾ lehetőséget kell nyújtani a vádlottnak egy bírói természetű fórumhoz való föllebbvitelhez.

E végből tehát a közigazgatási hatóságok elé utalt kihágások esetében követendő eljárást bifurkálni kellene. A csak pénzbüntetéssel büntetendő és erkölcsileg nem kompromittáló jellegű kihágások esetében érvényben maradhatna az 1880. évi 38.548. sz. ministeri rendeletben megállapított eljárás érvényben maradhainának továbbá, a mennyiben a harmadfokú fórum egyáltalán fönmaradna az 1890. évi 2.608. sz. rendeletben megállapított, a felebbvitelt korlátozó intézkedések is. A kihágásoknak ezt a kategóriáját a közigazgatási hatóságok saját hatáskörükben bírálhatnák el, mint eddig, és még az sem volna sérelmes dolog, ha az 1890. évi 2.608. sz. rendelet 2. pontjában megszabott, a harmadfokú hatósághoz való fellebbvitelt kizáró értékhatárt 10 frtról 50 koronára emelnők fel.

A többi, szabadságvesztéssel büntetendő vagy pedig az elitelt jellemére árnyat vető kihágásokra nézve az első és másodfokú hatóságok²⁾ ugyancsak az első és másodfokú belügyi közigazgatási fórumok maradhatnának, harmadik fokon azonban módot kellene nyújtani arra, hogy a bűnösségben vagy szabadságvesztés büntetésben meg nem nyugvó vádlott rendes bíróság ítéletét kérhesse ki. Erre nézve két módozat állana előttünk.

A rendőri bíraskodás folyamán hozott büntető ítéletet az intézkedő hatóság jellégéhez mérten közigazgatási intézkedésnek is minősíthetjük és e felfogás alapján ellene orvoslást a közigazgatási bírósághoz való appelátában nyújthatunk. Vagy pedig bírói ítéletnek tekintjük, a melyet a rendőri (közigazgatási) hatóság mintegy átruházott hatáskörben hozott és ez alapon utolsó (másod- vagy harmad-) fokon a rendes büntetőbíróságokhoz³⁾ való föllebbvitelnek adhatunk helyet.

¹⁾ Pl. Az 1894. XII. t.-cz. 93. a) pontjában és 15. a) és b) pontjaiban fölmerült, továbbá az erdőtvényben, az 1879. XXXI. t.-cz. II. fejezet A) pontja alatt megállapított kihágásoknak eseteiben.

²⁾ A mennyiben a három fokozatú eljárás helyébe a kétfokozatú lépne csak az I. fok maradna közigazgatási jellegű és már a II. és utolsó fokon kerülőnek az ügyek kir. bíróság elé.

³⁾ A mennyiben a rendes büntető bíróságokhoz utalnék ezt a másodfokú ítélezést, arra a B. P. szellemének megfelelően a kir. törvényszékek volnának hivatva, míg a mennyiben ez ügyek közigazgatási bírósághoz utaltatnának, ez a bíróság az ilyen felebbvitt ügyekben idő- és munkaerőkímélés végett hármas tanácsban ítélezhetnék.

Ez a felsőbb fokú eljárás a törvényszékek kezében hasonló lehetne a kir. járásbírószékektől felebbvitt kihágási ügyek elintézéséhez azzal az eltéréssel, hogy a közbírószék itt a rendőrség valamelyik functionariususa képviselné. A közigazgatási bíróság előtt azonban az eljárásnak inkább felülvizsgálati jellegűnek kellene lennie. A bírónak itt csak a jogszabályok teljes alkalmazását kellene vizsgálnia és figyelme a ténykérdésre csak annyiban terjedne ki, a mennyiben a magánfél határozottan panaszolná hogy a ténymegállapítás körül szabálytalanság vagy sérelem történt. A konokságból eredő, nyilván alaptalan panasztételt, azaz felebbvitelt végrehajtható pénzbírság alkalmazásával ellene korlátozni.

Mindez, elismerjük, nagyon is általánosan és fölöttébb idealistikusan hangzik; olyan reformokról szólunk, amelyeknek szükséges voltát az elmélet emberei még alig vetették föl, a melyeknek keresztülvihetőségében a gyakorlat emberei már is kételkednek. Részletes tervet nem produkálunk, nem is produkálhatunk, mert minden részletes reformtervnek alapja a rendőri közigazgatás újjászervezése lesz.

Ugyanígy, csak általánosságban szólhatunk a rendőri közigazgatásnak *államrendészeti* hatásköréről. Oly kérdés ez, a melylyel eddig hazánkban sem a praxis, sem az elmélet behatóan nem foglalkozott. Az egész ügy-ág eddigelé a belügyministeri rendeleteknek discretionarius és ellentmondásokban bővelkedő szabályozása alatt áll. Legkimerítőbb közigazgatási jogi szakmunkáink néhány általános definitióval és utalással siklanak át a politikai rendszet kérdésein. Sem e közlemény terjedelme nem engedi meg, sem pedig nem arrogáljuk magunknak azt a jogot, hogy itt mintegy vázlatát adjuk jogrendszerünk eme megalkotandó részének. Csak néhány szóval utalunk azokra a határookra, a melyek közt a közigazgatási hatóságok eme magasabb rendészeti funkciójának mozognia kell.

Nem akarunk az államrendészet fogalmáról tanszerű meghatározást, sem pedig tárgyi köréről kimerítő felsorolást szolgáltatni. Tételes támpontokat ez irányban hazai jogunk nem szolgáltat. A jövő törvényhozásának feladata lesz annak meghatározása, hogy a társadalmi élet mely mozgalmi és mily mértékben esnek ilyen államrendészeti ellenőrzés alá. A sajtó, a gyülekezeti, az egyesületi élet, bizonyos tekintetben a felekezeti és közművelődési irányú mozgalmak, a nemzetiségi tendenciák szülte jelen-

ségek teszik így általánosságban véve a politikai rendszet tárgyait.

Maga ez a rendészeti functio két főrésztre oszlik: a praeventiv és repressiv államrendészetre.

A legliberalisabb áramlatok e tereken a praeventio korlátozása és a repressiónak szigora mellett kardoskodnak. A praeventióban a közszabadság veszélyeztetését látják és félnek attól, hogy a rendőri önkény fontos eszmeáramlatok megnyilatkozásait, nagy érdekek érvényesülését volna képes meggátolni. Szerintünk az államnak arra kell törekednie, hogy a retorsiót, a büntetést mentői szűkebb körre szorítsa. A megelőzés eredményében rendesen enyhébb, az egyénre nézve *kevesebb malnm*-mal járó eszköz, mint a büntetés.

Nem a repressiónak a megelőző intézkedések rovására való kiterjesztésével, hanem a praeventio szabályozásában fogjuk a közszabadság helyes garantiáját megtalálni. A repressiónak, a büntető hatalomnak véleményünk szerint tisztán és kizárólag rendes bírói úton szabadna történnie, efféle politikai jellegű, közjogi kérdésekkel sokszor kapcsolatos delictumok elbírálása csak a független bíró hivatása lehet.

A praeventio volna a rendőrség államrendészeti hatásköre. E téren pedig a rendőri intézkedések minéműségének, alkalmazásuk eseteinek, az esetleges kényszerítő intézkedések alkalmazási módjának, az alkalmazás körüli garantiáknak törvényben kellene szabályoztatniok. Kimerítő taxatio itt sem volna lehetséges, de a discretionarius hatalom körét minél szűkebbé kellene tenni. Egyben módot kellene nyújtani a praeventio túlkapásai elleni jogorvoslatra, itt is mint ellenőrző forumot bele kellene illeszteni a független bírót az administrativ szervezetbe. A bírói (vagy itt helyesebben: közigazgatási bírósági) reparatio-nak nem kellene csupán a sérelmes intézkedés hatályon kívül helyezésére szorítkoznia, kiterjedhetne a jogsértő közeg megbüntetésére is. Mindeme garantiák mellett az államrendészeti praeventio körét nem kellene szűkre szabni.

A praeventio tényleg elhárítja a bajt, míg a retorsio csak elvben állítja helyre a megingott egyensúlyállapotot. A praeventio, ha eszközei lehetőleg enyhék, ha alkalmazása nem jogsértő, sérelmet egyáltalán nem okoz, míg a büntetés ipso facto sérelmet okoz a büntetettnek, bármily jogosan alkalmazzuk is.

A rendőrség bírói és államrendészeti tevékenysége alkotják e szervezetnek két legmagasabb rendű funkcióját. A közigazgatási (rendőr-) hatóság, mint büntető bíró és ott, a hol az állam biztonságának szolgálatában szabadságjogoknak gyakorlatát ellenőrzi, voltaképpen saját hivatását fölülmúló föladatot teljesít. Szükséges, hogy épen működésének e két terén kössék meg a kezét a legpontosabb szabályok és terhelje intézkedése miatt a legnagyobb mértékű felelősség.

Dr. Moscovitz Iván.