

A JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY KÖNYVTÁRA.  
19.

# AZ ÚJ KÉNYURALOM

(THE NEW DESPOTISM)

ÍRTA

D<sup>R</sup>. MENDELÉNYI LÁSZLÓ

KIR. KÚRIAI BÍRÓ



BUDAPEST  
FRANKLIN-TÁRSULAT.

MAGYAR IROD. INTÉZET ÉS KÖNYVNYOMDA

KIADÁSA



I. Az alkotmányosságnak két vezérelve: a parlament szuverenitása és a jog uralma, vagyis az, hogy a nép alkotja — a parlament útján — a törvényeket és — az eléjük terjesztett vitás jogesetekben hozott döntéseik útján — független bírák őröködnék e törvények megtartása fölött.

A világháborúban, mely a hadviselő országokban váratlan helyzeteket, bonyolult viszonyokat teremtett és sürgős intézkedéseket igényelt, az alkotmányosságnak ez a két vezérelve, de különösen az első, háttérbe szorult.

A kivételes helyzetre tekintettel a jogszabályalkotás — a törvényhozás formai felhatalmazása alapján — a végrehajtó hatalom kezébe siklott, a törvények uralma helyébe a rendeletek lépett («Gesetzesdämmerung») és a rendes bíróságok hatásköre is csorbulást szenvedett.

Ezek a bajok Angliában, az alkotmányosság hazájában is jelentkeztek s most a háborús szükséghelyzet elmúltával a legelőkelőbb politikusok és jogászok meghúzzák a vészharangot, mert látják, hogy az igazgatási hatalom, a bürokrácia ezen túltengése nem akar megszűnni, sőt terjeszkedési és állandósulási tendenciát mutat, ami pedig veszélyezteti az alkotmányosságot.

Egy ilyen vészkiáltás az a mű, amely Anglia főbírájának: Lord Hewart of Burynek (Lord Chief Justice of England) tollából «The new Despotism» (Az új kényuralom) címmel jelent meg 1929-ben.

Szívesen teszek eleget a Jogtudományi Közlöny szerkesztősege azon felkérésének, hogy ezt a művet ismertessem, de a mű átolvasása után rögtön láttam, hogy itt nem lehet szó egy szokásos könyvismertetésről, mert — eltekintve a kizárólag angol vonatkozásoktól — a műben olyan általános értékű megállapítások és fejtegetések vannak, amelyek méltán tarthatnak igényt minden jogász érdeklődésére s amelyeknek részletes ismertetése kívánatos.

A mű elolvasásának hatása alatt levélben fordultam az illusztris szerzőhöz, akivel tavalyi londoni tartózkodásom alatt szerencsém volt megismerkedni, s engedélyt kértem tőle arra, hogy művének egyes közérdekű részeit szószerinti fordításban is adhassam vissza ez ismertetés keretében. A — természetesen — készséggel (with great pleasure) megadott engedély alapján tehát a művet az alábbiakban behatóan fogom ismertetni.

A mű 10 fejezetre oszlik, melyeknek címei a következők;

I. A kérdés mibenléte. 2. A törvény uralma. 3. és 4. Az igazgatási hatalom jogi uralma és ennek törvényenkívülisége. 5. E rendszer munkában. 6. A miniszteriális jogalkotás. 7. Az igazságszolgáltatás függetlensége. 8. Mi a teendő? 9. és 10. Egyes riktó esetek és jogszabályok.

Az 1—4. és 7. fejezetek azok, amelyek — általános érdekűsügnél fogva — részletesebb, sőt helyenként szó szerinti fordításban való ismertetést igényelnek.

II. A mű megírására az impulzust úgy látszik egy a bíróság (Divisional Court of the King's Bench) elé került ügy adta, amelyben az volt az eldöntendő kérdés, hogy a közegészségügyi miniszternek (Minister of Health) egy rendelete törvényes volt-e.

A szóbanforgó — az 1925. évben hozott — törvény az adózatásról és becslésekről szolt és annak 67. szakasza felhatalmazza a minisztert arra, hogy a törvény végrehajtásánál felmerülő nehézségeket és akadályokat *rendeletileg elháríthassa*, nevezetesen becslobizottságokat alakíthat stb. s az ily irányú rendeletekkel a szükséghez képest magának a törvénynek rendelkezéseit is megváltoztat-hassa.

A miniszter élt is ezzel a jogával, de a helyi hatóságok sérelmesnek találták a becslobizottságnak a miniszter által történt megalakítása módját s a rendes bírósághoz (Angliában nincs külön közigazgatási vagy hatásköri bíróság) fordultak jogsegélyért.

A bíróság ugyan kimondotta, hogy a konkrét esetben a miniszter részéről] nincs hatáskörtúllépés, de a bíró az ő döntéséhez — a bíróság egyhangú véleményét kifejező — következő megjegyzést füzte:

«Bár némi habozással, de ki kell jelentenem, hogy a szóbanforgó szakasz remélhetőleg a végső határát jelenti a hasonló jellegű törvényhozási módoknak és törekvéseknek. Mert nyilvánvaló, hogy ha ez a bíróság a jelen ügyben más álláspontra helyezkedett volna és a miniszter rendeletét, mint a törvényes felhatalmazást túllépőt (ultra vires) megsemmisítette volna, a miniszter esetleg holnap már arra is képes és kész lesz, hogy — a 67. §-ra támaszkodva — egy rendelettel az ő akaratának ezt az akadályát is (t. i. a bíróság döntését) elhárítsa.»

A szerző ezen alkalmából kötelességének tartja polgártársainak figyelmét felhívni arra az állandó, tervszerű s gyakran alattomosan jelentkező törekvésre, melynek célja a közigazgatási hatalom önkényuralmával helyettesíteni a parlamentnek és a független híroságoknak működését s az angol alkotmányosságot jellemző egész önkormányzati rendszert.

Bár sok számárságot írtak össze — mondja — az ú. n. demokráciáról, mégis, ha figyelembe vesszük, hogy csak a demokrácia az a kormányforma, amelyben az állam minden polgára osztozik a felelősségben azért, hogy az államot jól kormányozzák s ha kétségtelen,

hogy Anglia az önkormányzat művészetének és működésének köszönheti az egész világ által csodált intézményeinek kifejlődését, szembeszökő az a veszély, amelyet a végrehajtó hatalom túltengése és előretörése magában rejt.

Ezen irányzat céljai és eszközei — a szerző szerint — átlátások. Hívei abból indulnak ki, hogy a végrehajtó hatalom feladata a kormányzás, a kormányzásra pedig legalkalmasabbak a szakértők, vagyis a minisztériumok állandó referensei. Ezeknek áldásos működését azonban két intézmény akadályozza: a parlament a maga szuverenitásával és a bíróságok az ő független működésükkel. Ezen akadályok úgy háríthatók el, ha parlamenti forma (látszat) mellett a végrehajtó hatalom előbb magát ruházza fel zsarnoki hatalommal (kerettörvények, törvényes felhatalmazások útján) s azután fittyet hány a bíróságokra is; vagyis lehetetlenné teszi, hogy intézkedései ellen a polgárok a bíróságoknál keressenek jogvédelmet. Ha azután a «szakértőnek» sikerül még megszabadulnia a Lord Chancellortól,<sup>1</sup> ha sikerül a bírákat hivatalnoksorba degradálni s az ő kinevezésüket egy «igazságügyminiszternek» nevezett üzletemberre (business man) ruházni, akkor teljes diadalt fog aratni a bürokrácia.

A bürokraták ezen ideológiájának illusztrálására idéz egy beszélgetést, mely nem rég folyt le a pénzügyminiszter (Chancellor of the Exchequer) és egy miniszteri szakreferens között abból az alkalomból, hogy egy törvényjavaslatot sikerült a képviselőházban heves viták után megszavaztatni. A szakreferens olyanféle nyilatkozatot tett az ülés után, hogy mi szükség volt erre a parlamenti tárgyalásra («all this palaver»), s arra, hogy a szakszerűen elkészített javaslatot laikusok döntése alá bocsássák s azt a kérdést intézte a miniszterhez, hogy valóban nem lehetne-e ezt az országot parlament nélkül, csupán tisztviselőkkel jobban kormányozni. Mire a kancellár így válaszolt: «Kétségtelenül lehetne és meg vagyok arról győződve, hogy ön és kartársai igen jól kormányoznák ezt az országot. De jegyezze meg magának, fiatal barátom: hat hónap lefolyása után nem volna elég lámpavas a Whitehall körül».<sup>2</sup>

Miután a szerző ily módon reámutatott a kérdés nagy fontosságára és mibenlétére, a következő fejezetekben részletesen fejti ki, hogy mit ért a törvény uralma alatt s ezzel szemben mit jelent a közigazgatási jog kontinentális értelemben s miként akar supremáciára törni a végrehajtó hatalom Angliában.

<sup>1</sup> A Lordok Háza bíróságának s egyúttal a Lordok Házának is elnöke, aki kinevezi az összes békebírákat s akinek közvetlen — tehát a minisztertanács kikerülésével tett — javaslatára nevezi ki a király a High Court összes bírát, a Lord Chief Justice kivételével.

<sup>2</sup> A miniszteriális épületek negyede.

III. A jog uralmával, felsőbbségével szembeállítja az illusztris szerző az önkény uralmát és idézi Dicey klasszikus alkotmányjogi művét («Law of the Constitution»), mely szerint az angol alkotmányt a jog uralma jellemzi, ami pedig hármat jelent:

Először azt, hogy Angliában senki sem büntethető másképp, mint csak akkor, ha a rendes bíróságok rendes eljárás szerint megállapították ellene, hogy megszegte a törvényt.

Másodszor, hogy ebben az országban nemcsak senki sem áll a törvény fölött, hanem bármily rangú vagy állású egyén alája van vetve az ország rendes törvényeinek és a rendes bíróságok ítélkezésének.

Harmadszor pedig azt jelenti, hogy az angol alkotmány általános elvei lényegileg eredményei azon bírói döntéseknek, amelyeket a bíróságok az eléjük hozott konkrét ügyekben a magánosok jogai felett hoztak.

Ezen angol alkotmányjogi rendszerrel szemben áll az a rendszer, melyben az alkotmány bizonyos jogoknak pusztán kijelentéseiben és meghatározásaiban áll s az egyének jogai merőben ezen általános elvekből levezetett, származtatott eredmények.

Ezen szembeállítás eredménye szerint tehát az angol alkotmány elveire a bírói határozatokkal védett és elismert egyéni jogokból lehet következtetni (inductive), a más rendszerű államokban pedig az alkotmány elveiből deriválhatók az egyének jogai (deductive).

A szerző szerint nyilvánvaló, hogy az angol bíróságok elvi kijelentéseiben gyökeredző alkotmányos jogok sokkal nehezebben függeszthetők fel vagy szüntethetők meg, mintha e jogok csupán az alkotmány általános elveiből származtatnak le.

«A törvény vagy jog uralma» részletesebben a következő elvet foglalja magában:

1. Törvényesen senkit sem lehet letartóztatni, megbüntetni vagy kártérítésben marasztalni másképp, mintha a rendes bíróság (bíró, esküdtszék vagy sommásbíró) előtt szabályszerűen lefolytatott eljárás során bebizonyítják, hogy a törvényt megsértette. A személyes szabadság, a szólásszabadság, a sajtószabadság és a gyülekezési szabadságjogai mind a fenti alapelv alkalmazásának eredményei.

a) *A személyes szabadság joga* abban áll, hogy törvényes alap nélkül senkit sem lehet letartóztatni és senki ellen sem lehet bárminő testi kényszert alkalmazni. A törvény értelmében a letartóztatás és bárminő testi kényszer csak azon egyénnel szemben alkalmazható, akit bűncselekmény gyanúja miatt letartóztatnak azért, hogy tárgyalás végett a bíróság elé állítsák vagy akit a bíróság bűncselekmény miatt bűnösnek talált és fogságra ítél. A személyes szabadság jogát három törvényes eszköz biztosítja: *aa)* a writ of habeas corpus (bírói parancs a letartóztatott egyénnek a bíróság elé állítására avégből, hogy a bíróság döntsön a letartóztatás törvényessége felett), *bb)* kártérítési kereset a jogtalan letartóztatás miatt, *cc)* bünvádi eljárás a törvényellenes kényszer alkalmazása miatt (prosecution for assault).

b) *A szólásszabadság joga* abban áll, hogy mindenkinek joga van elmondani és megírni azt, amit akar, hacsak az a törvénybe nem ütközik. Törvénybe ütközik a nyilatkozat, ha *aa)* célja izgatás vagy lázítás (seditious intention),

*bb)* tartalma istenkáromlás (blasphemy), *ce)* szóbeli vagy írásbeli rágalmazás (slander, libel).

ad *aa)* izgatási és lázítási pernél az a vélelem, hogy a vádlott akarta azt az eredményt, amely szavainak természetes következményeként előrelátható; de az ilyen perek csak esküdszékkel tárgyalhatók; bár fogalmilag nincs kizárva, mégis csak egészen ritkán fordul elő, hogy a kormány vagy a parlament valamely háza elleni támadás miatt ily eljárás indíttassék s az alkotmány (constitution) megtámadása is gyakran büntetlen marad, mert — kivéve, ha felkelés vagy lázadás keltése a cél — politikai természetű kérdések megvitatása a legmesszebbmenőbb mértékben meg van engedve.

ad *cc)* írásban vagy sajtó útján elkövetett rágalmazás (libel) esetében az állítás valósága csak akkor mentesít a büntetés alól, ha a közzététel közérdek szempontjából kívánatos volt; vétséget képez a bíróságoknak és eljárásuknak az ő tekintélyük és közbecsülésük csökkentése céljából való megsértése is; de ezen korlátok között a szólás- és sajtószabadság teljesen szabad és közérdeklű kérdéseknek becseletes (fair) bírálata nem minősíthető rágalmazásnak.

c) a *sajtószabadságra* is áll az az általános elv, hogy büntetésnek vagy kártérítésnek csak a törvény megsértése esetén van helye. Nyilvános bírósági tárgyalások vagy gyűlések lefolyásának hiv szellemben és valómódon való *egyidejű* közlése (published contemporaneously), valamint a közönség tájékoztatását szolgáló közlemények (riportok) meg vannak engedve; újságban elkövetett rágalmazás esetében mentesítő körülmény az, ha a közlés gonosz szándék és durva gondatlanság nélkül történt és az újság — amint lehetséges — bocsánatkérő közleményt tesz közé, de egyidejűleg elégtételként bizonyos összeget is fizet be a bíróságnál. Sajtó útján elkövetett rágalmazás miatt eljárás csak bírói határozat alapján s a vádlott meghallgatása után indítható.

d) a *gyülekezési szabadság* joga, mint ilyen nincs intézményesen elismerve, hanem az csupán eredménye a személyes szabadság és szólásszabadság egyéni jogainak; tehát gyülekezni és gyülekezeten beszélni azért szabad, mert a fenti törvényes korlátok között bárki mehet oda, ahova akar (tehát oda is, ahol már többen vannak) és ott mondhat amit akar. Törvényellenes lehet azonban a gyülekezés akkor, ha célja vagy eljárása törvénybe ütközik vagy magánjogot sért; pusztán azért azonban, mert a gyűlést a kormány vagy a rendőrség betiltotta, a nyilvános gyülekezet törvényellenesnek (unlawful) nem tekinthető.

2. Mindenki, bármi legyen is az állása, tehát a miniszter és miniszteri tisztviselő, éppúgy mint a katona és a rendőr, az ország rendes törvényeinek uralma alatt áll és személyesen felel minden a törvénybe ütköző cselekményéért és alá van vetve — úgy polgári, mint büntetőügyekben — a rendes bíróságok ítélezésének.

3. Sem a polgári, sem a büntetőbíróságok előtt sikerrel senki sem védekezhetik azzal, hogy tettét felettesének parancsára, sőt még azzal sem, hogy magának a királynak parancsára követte el. Annak az elvnek, hogy a király nem cselekedhet rosszat («the King can do no wrong»), nemcsak az a jelentősége, hogy a király ellen nem lehet eljárást indítani, hanem az is, hogy ő nem hatalmazhat fel senkit sem bűncselekmény elkövetésére.

Abból, hogy az alkotmányos jogok az évszázadokon át hozott és összegyűjtött bírósági döntésekben lelik gyökerüket s nem általános kijelentéseknek gyors eredményei, s hogy ezek a bíróságok a

rendes bíróságok, következik az, hogy Angliában nincs külön bíróság alkotmányjogi kérdések és egy más külön bíróság az egyes polgárok között felmerült ellentétek eldöntésére, hanem csak egyféle és ugyanazon bíróság elé tartozik minden fél és mindenféle kereset.

A bíróság azonban csak akkor tud megfelelni e kettős és súlyos feladatának, ha *a)* a bíró személye ismert s ő személyesen felelős döntéseért, *b)* az ügyet — csupán ritka kivételtől eltekintve — nyilvánosan tárgyalja, *c)* a bírói döntés közismert és megállapított elvek pártatlan alkalmazásának eredménye és *d)* az érdekelt feleket szabályos módon és kimerítően meghallgatta.

A bíróság ilyen munkája éles ellentétben áll a rendeleti, közigazgatási elintézővel, melynek esetében a döntés gyakran a felek meghallgatása nélkül, iratok alapján történik oly egyén (tisztviselő) részéről, aki esetleg azonos érdekű az egyik féllel s akinek kiléte kifelé ismeretlen.

IV. Amíg tehát Angliában az egyének minden — ügy egymás-  
közti, mint a végrehajtó hatalommal szemben való — jogát és kötelezettségét érintő kérdésben egyedül a rendes bíróságok vannak hivatva eljárni és dönteni, addig a legtöbb kontinentális államban a rendes bíraskodás mellett van az ú. n. közigazgatási bíraskodás is, pontosan meghatározott és bírói jellegű eljárási szabályokkal, sőt egy legfelsőbb bírói fórummal (közigazgatási bíróság) és azon jogviták eldöntésére, hogy valamely ügy elintézése a rendes bíróság vagy a közigazgatási hatóság iurisdictiója alá tartozik-e, van egy külön hatásköri bíróság is.

Ezekben az országokban az államhatalmak megoszlásának elve nemcsak azt jelenti, hogy a rendes bíróságok függetlenek a végrehajtó hatalomtól, hanem azt is, hogy viszont a közigazgatási hatóságok működése ki van véve a rendes bíróságok iurisdictiója alól. Angliában azonban ez az elv csak egyet jelent, t. i. a bírák függetlenségét a végrehajtó hatalomtól, de nem azt is, hogy e hatalom ténykedései ki vannak véve a rendes bíróságok iurisdictiója alól.

Ezek szerint tehát a közigazgatási jog (droit administratif) mint önálló jogterület tulajdonképpen egy kontinentális jogi fogalom, aminek megfelelő jogi elnevezés nincs is az angol nyelvben s az ú. n. administrative law csak az ellentét feltüntetésére használt szó szerinti fordítás és ez a kifejezés Angliában — az eddig ismert abszolút joguralommal szemben — valójában a törvényenkívüliségnek állapotát jelenti.

Angliában ugyanis az utolsó 20 év alatt sok olyan törvényt hoztak, amelyek bizonyos jogterületekre vonatkozó jogszabályalkotást és az ezen jogszabályok alkalmazása során felmerülő jogkérdések fölötti döntést egyes miniszterekre (miniszteri tisztviselőkre) és más közigazgatási hatóságokra (department) bízzák. Az



eljáró tisztviselők (public officials) aztán önkényesen és titokzatosan, gyakran az érdekelt fél meghallgatásának, bizonyítékfelvételeinek és indokolásnak kötelezettsége nélkül, pusztán az iratok alapján hozzák meg döntésüket, amellyel szemben nincs jogvédelem, vagyis perorvoslat a rendes bírósághoz. Ez az állapot pedig ellenkezik az igazságszolgáltatás eszméjével, aminek lényege a *független* és pártatlan *bíró*, aki a felvett *bizonyítékok* és az észszerűség szabályai *alapján* hozza meg a döntést.

A bírói függetlenség azon alapszik, hogy (az Act of Settlement értelmében) a bírák — nem úgy, mint régebben a korona tetszéséig, hanem addig maradhatnak állásukban, míg magatartásuk megfelelő (during good behaviour) és csak a parlament mindkét házában a koronához intézett előterjesztése alapján mozdíthatók el, ami tehát gyakorlatilag annyit jelent, hogy elmozdíthatlanok. Ezt kiegészíti az a parlamenti gyakorlat, hogy egy bíró magatartása (eljárása) még észrevétel vagy bírálat tárgyává sem tehető másképp, mint csak egy ily előterjesztés keretében s hogy az ő fizetésük, mely az ú. n. Consolidated Fundból (vám, bélyeg és illetékjövődéki alap) fedeződik, nem is szerepel az évi költségvetésben.

A bíró döntése viszont csak akkor felelhet meg a helyes igazságszolgáltatás eszméjének, ha oly bizonyítékokon alapszik, amelyeket mindkét fél jelenlétében s akként vesznek föl, hogy mód nyujtassék nekik a keresztkérdésre (cross-examination), mert az a bizonyíték, mely nem állotta ki ennek kereszttűzét, majdnem mindig megbízhatatlan és gyakorlatilag értéktelen.

Ezekkel az alapvető elvekkel áll homlokegyenest ellentétben az a most érvényesülni kívánó irányzat, amelynek rendszerében köztisztviselők a felek meghallgatása nélkül, iratok alapján, titkos eljárás mellett s gyakran az indokok közlése nélkül véglegesen döntenek állampolgárok és önkormányzati testületek bizonyos jogviszonyai tekintetében.

Ez új irányzat hívei ugyan azt mondják, hogy nincs ok tartani attól, hogy a köztisztviselők helytelenül (unfair) vagy korrupt módon járnak el. Ami az eljárás helyességét illeti, erre nézve mégis sok alapos panaszt hallunk azoktól, akiknek ily hivatalokban dolguk akad. Ami pedig a korrupciót illeti, igaz ugyan, hogy ettől eddig az angol köztisztviselők működése teljesen mentes; ámde alaposan lehet tartani attól, hogy ha még jobban fog kifejlődni az a rendszer, amely a köztisztviselőknek felelőtlen és ellenőrizhetlen hatalmat ad, akkor a korrupció is fel fogja ütni fejét s akkor a korrupt bürokratának átkát is meg fogja ismerni ez az ország. Ez a veszély pedig komolyan fenyeget, mert a bürokratikus önkény uralma máris jelentkezik.

Erre például hozza fel a szerző a Nemzeti Egészségbiztosító törvényt, mely feljogosítja az egészségügyi minisztert arra, hogy súlyos pénzbírással sújtsa, sőt esetleg az orvosi jegyzékből törölhesse azokat az orvosokat, akik túldruga gyógyszereket írnak elő a biztosított betegnek. Finom gúnnyal jegyzi meg erre a szerző, hogy pedig «azt hihetné az ember, hogy azon egyén, aki e törvénytől fogva kötelezve van a biztosításra és a biztosítási díjak fizetésére, betegség esetén igényt tart

hatna arra, hogy részére a legjobb gyógyszert írják elő, tekintet nélkül ennek árára».<sup>3</sup>

V. A következő két fejezetben (The system at Work és Departmental Legislation) azt mutatja be a szerző, hogy miként működik a gyakorlatban a bürokratikus kényuralom.

A parlament különböző módon szokta a minisztériumokat jogszabályalkotásra felhatalmazni. Néha akaratát csak általánosságban fejezi ki s a minisztériumra bízva a részleteknek rendeleti megállapítását s egyúttal a törvény végrehajtásának módját. Máskor a miniszter törvényerejű rendeletek végrehajtására kap felhatalmazást. Végül néha arra is felhatalmazza a törvény a minisztert, hogy — bizonyos korlátok között — magának e felhatalmazó törvénynek rendelkezéseit hatályon kívül helyezhesse és módosíthatja is (pl. a munkanélküliek biztosításáról szóló 1920. évi törvény 45. §-a).

Ezeknek a módozatoknak megfelelően most már az illető törvényben erre vonatkozólag használt terminus technicus szövegétől függ, hogy mennyiben vizsgálhatják felül a bíróságok az ilyen felhatalmazásokra hivatkozással kiadott rendelkezések érvényességét. Némely rendelet érvényessége az alapon támadható meg, hogy annak kibocsátására a miniszternek egyáltalában nem volt joga (*ultra vires*); más megtámadási ok viszont az lehet, hogy a hatóság a rendeletet nem a felhatalmazás szellemében, hanem kívül álló szempontok figyelembevételével bocsátotta ki.

A bíróságoknak két eszköz áll rendelkezésére a minisztériumok ily túlkapásaival szemben: az egyik, a *praeventiv*, az ú. n. writ of prohibition, a másik eszköz pedig a writ of certiorari, mellyel a már kiadott rendeletet utólag megsemmisítheti. De ezekkel az eszközökkel természetesen a bíróság (a King's Bench Division) csak abban akadályozhatja meg a minisztériumot, hogy törvényellenesen járjon el, de nem kényszerítheti ki azt, hogy a minisztérium eljárása észszerű (*reasonable*) legyen.

Sok minden érvet szoktak felhozni ezen átruházott hatáskörben való törvényalkotás (*departmental legislation*) mellett, így pl., hogy a parlament túl van terhelve s nem ér rá, de nincs is szakértelme a részletes szabályozásra s hogy a végrehajtó hatalom feladata az ország kormányzása, s végül, hogy a közigazgatási intézkedések elleni rendes jogorvoslat kizárását olcsósági szempontok is kívánatosná teszik; de ezeket sorra véve kifejti szerző, hogy mind-

<sup>3</sup> Nálunk — a lapok közlése szerint — nemrégiben hasonló konfliktus támadt a népjóléti minisztérium és a kórházak orvosai között annak folytán, hogy a miniszter túlhoszúnak s a társadalombiztosító pénztárra túlterhesnek találván a kórházi orvosok által bizonyos betegségekre megállapított gyógytartamot, kijelentette, hogy csak az intézet orvosai által véleményezett gyógytartam idejére hajlandó a betegápolási díjakat fizetni.

ezen szempontok sem teszik indokolttá a parlament és a bíróságok ellenőrző működésének ilyen módon való kijátszását.

Utal ezután azokra a bajokra, amelyek egyes törvények (statutes) szövegének homályosságából származnak és kijelenti, hogy egyaránt becsapása az adófizetőnek, ha érthetetlen törvényt hoznak, mintha — néha ennek segítségével — véglegessé teszik a miniszter döntését.

A törvényszöveg homályossága különböző okokra vezethető vissza, pl.: rosszul átgondolt javításokra, kétértelmű kifejezések használatára vagy egyszerűsítési törekvések szenvedélyére (to a passion for «simplifying»), főleg azonban arra, hogy a minisztériumok nem is akarják azt, hogy az általuk ily átruházott hatáskörben alkotott jogszabály világos és mindenre kiterjedő legyen. Ennek bizonyítására felemlíti, hogy mikor nemrég egy a jövedéki ügyekkel foglalkozó bíró a tárgyaláson megbotránkozásának adott kifejezést a fölött, hogy olyan bonyolult és érthetetlen az adókra és jövedékekre vonatkozó törvények szövege, a kincstár képviselőjében «ljárt Law officer azzal mentegetődzött, hogy más alakban (szöveggel) nem tudták volna a képviselőházzal a törvényjavaslatot elfogadtatni. Ez a nyilatkozat fellebbentette a fátyolt a minisztériális kodifikáció praktikáiról, melyeknek célja tehát az, hogy tudatosan azért szövegezik meg oly homályosan a törvényjavaslatokat, hogy ezekből minél nehezebben legyen kivehető a kormánynak valódi akarata s így a parlamentben minél kisebb támadási felületet nyújtsanak. De végeredményben mindennek levét a szegény adófizető issza meg, aki még kevésbé ismerheti ki magát a jogszabályok e zavaros tömegében, mint az azokkal szakszerűleg foglalkozó bíró.

Ugyancsak az ő bőrére megy a rendeleti aprólékos jogszabályok óriási dzsungelje is, mert az adófizető polgárt nem annyira a törvényhozás vagy a jogtudomány örökéletű s néha teoretikus dogmái, hanem éppen azok az apró-cseprő rendeletek érintik, amelyek az ő mindennapos életének mozzanatait szabályozzák. Bár ily körülmények között a józan ésszel ellenkezik vele szemben azt a jogi vélelmet alkalmazni, hogy ő ismeri a jogot, t. i. ezeket az apró rendeleteket is (amelyeknek de facto még létezéséről sem tudhat), mégis tudvalevőleg azok nemtudásával a hatóságok előtt eredményesen nem védekezhetik. Ez a lehetetlen állapot azonban végeredményében veszélyezteti az egyéni szabadságot.

Ha a háborús kivételes helyzet bizonyos mértékben indokolttá is tette a rendeleti jogalkotást, ennek kifejlesztése és állandósítása alkotmányos szempontból nagy veszedelmet rejt magában, redig mit látunk? Azt, hogy amíg az 1920. évben összesen 2473 rendeletet adtak ki a miniszterek, addig az 1927. évben kiadott rendeletek és szabályrendeletek száma még mindig igen magas: 1349 volt; s

az ugyanezen évben (1927) hozott 43 törvény közül 26 tartalmaz felhatalmazást arra, hogy az azokra vonatkozó részletes jogszabályokat — a törvény erejével — a koronatanács vagy az egyes miniszterek alkothassák meg.

A józan polgár méltán vetheti fel a kérdést: Kinek az érdekében és kinek a kívánságára hoznak évről-évre ily rengeteg törvényt és rendeletet? A válasz erre az lehetne, hogy ez a mostani rendszer egy *circulus vitiosus*: mennél nagyobb a tisztviselők (kodifikátorok) hadserege, annál több a törvény és rendelet s viszont minden újabb törvény és rendelet csak szaporítja a tisztviselők számát.

VI. A bírói függetlenség magna chartája van lefektetve a mű VII. fejezetében («The independence of the Judiciary»), amelynek részletes — helyenkint fordításban való — ismertetését kívánom az olvasónak nyújtani.

«Mindenképpen, — így kezdődik e fejezet — aki történelemmel foglalkozik, tudja, hogy a szabadságért és igazságért folytatott küzdelemben a legtöbb győzelmet az angol bíróságok előtt aratták s hogy az angol polgár szabadságjogai szoros összefüggésben vannak a bírák függetlenségével. S ha bármily okból előfordult, hogy hiányzott a bátorság a bírói székben, akkor a törvény előtti egyenlőség ellenségei arattak sikert és csorbát szenvedett az igazságszolgáltatás.»

Ennek felismerése vezette a törvényhozást 1701-ben a bírói függetlenség körülbástyázására s annak kimondására, hogy a bírák csak a parlament mindkét házában a koronához intézett előterjesztésre mozdíthatók el. Ezen bástya ellen irányzott támadás rejlik abban a tervben, amely mostanában merült fel a Lord Chancellor jogállásának megcsorbítására.

«Senki sem tagadhatja, hogy a Lord Chancellornak különleges állása benső összefüggésben van a bírák függetlenségével. Legfontosabb hivatása elnökölni a végső felelősségi bíróságon (a Lordok Háza bíróságán). Ezért feltétlenül szükség törvény rendeli is — hogy nagy tudása és tapasztalata legyen a jogban és a joggyakorlatban. Szabály szerint az attorney general állásából kerül e magas pozícióba. Ennek a jogban és a bírósági tradíciókban nevelkedett kiváló jogásznak jut osztályrészül továbbá az a kényes feladat, hogy a bíróságnál megüresedő állásokra az ügyvédek sorából kiválassza s a királynak kinevezésre javaslatba hozza a megfelelő egyéneket. Ezen feladat betöltéséhez meg is van benne minden kellék s ezt a feladatát nemcsak a leglelkismeretesebb gondossággal, hanem a közvetlen érintkezésből nyert észleletei és tapasztalatai alapján és a bíróság szelleme, hagyományai és hivatása iránti legmélyebb tisztelettel tölti be. De most meg akarnak tőle szabadulni, hatáskörét különböző egyénekre akarják ruházni, különösen pedig a bírói kinevezéseket egy új miniszterre, akit igazságügyminiszter-

nek neveznének, kívánják reábizni.» «Ez az állás hasonló volna a többi miniszteréhez és azt elnyerhetné bármely kezdő vagy kész politikus.» «Nem kell pesszimizmus annak előrelátásához, hogy ezen — Angliában eddig ismeretlen — állás meghonosítása mily természetes következményekkel járna. Előbb vagy utóbb, de inkább előbb, mint utóbb, olyan egyén jutna az igazságügy miniszteri székbe, aki — a legkisebb tiszteletlenség nélkül mondván — tisztán politikus s akinek érdeklődése a jog és a bíróság hagyományai iránt sem több, sem kevesebb nem volna, mint a kabinet bármely tagjéé. S a helyett, hogy — mint ma a Lord Chancellor — egy és ugyanazon időben tagja lenne egyrészt a bírói szervezetnek s másrészt a végrehajtó hatalomnak, úgyhogy alaposan ismeri mindkettővel szemben való kötelességeit, az új miniszter csupán a végrehajtó hatalom tagja lenne, Vagyis más szóval a bírói kinevezések egy közönséges politikus miniszter kezébe kerülnének, akinek nincs bírósági gyakorlata s aki csak véletlenül vagy hallásból ismeri a gyakorló jogászokat (members of the Bar).»

Ennek pedig az lesz a következménye, hogy politikai szempontok fognak a bírói kinevezéseknél érvényesülni. Eddig is történtek ily próbálkozások, de azok rendszerint meghiúsultak a Lord Chancellor ellenállásán.

Néhány évvel ezelőtt az akkori Lord Chancellor a következő szavakkal fogadta a szobájába lépő egyik miniszter kollégáját: «Tudom jól miért jön. Arra akar rávenni, hogy egy kormányparti képviselőt nevezek ki az üresedésben levő bírói állásra. Figyelmeztetem, hogy hacsak nem akar neki ártani, ne említse meg előttem az illetőnek nevét; hajlandó vagyok elhinni, hogy minden kollégám a zsebében vagy kabátja ujjában legalább egy oly képviselő nevét rejti, akit alkalmasnak tart a bírói állásra». Ennek a visszautasító fogadtatásnak ez alkalommal meg volt a kellő hatása. De mennyivel nehezebben tudna — ha egyáltalában akarna — ily ellenállást tanúsítani egy tisztán politikus miniszter.

De a politikai kinevezések lehetőségénél még nagyobb veszély rejlenek abban, hogy a tervszerinti igazságügyminiszter nemcsak egy a jogban járatlan s az ügyvédekkel alig ismerő politikus volna, hanem természetesen — éppúgy mint többi kollégája — csak egy vándormadár (bird of passage) volna, aki a kormánnyal együtt távozik. Ezzel szemben a mostani rendszer a Lord Chancellorral az élén nemcsak a független és személyes szakismeretnek, hanem a folytonosságnak biztosítékát is nyújtja. Mindegyik Lord Chancellor ugyanis, mint a Lordok Háza bíróságának elnöke, közvetlen tapasztalatból ismeri az ügyvédi kar kiválóságait s megnyugtató módon ki tudja azok közül választani a bírói állásra alkalmas egyéneket. Ha ő távozik is állásából, utódja ugyanazon képzettséggel, gyakorlattal és tapasztalatokkal rendelkezik. Vagyis tehát sohasem következik be az, hogy egy üresedésben levő bírói állás ne egy magas képzettségű jogásznak a saját független döntésén és tekintélyén

alapuló közvetlen személyes választása alapján töltsék be. Ezzel szemben a tervezett rendszer szerint laikus követne laikust e funkcióban, ami viszont azt fogja eredményezni, hogy a döntés végeredményben a minisztérium állandó tisztviselői kezében volna. Ha ez a rendszerváltozás beállna, akkor az ilyen miniszteri tisztviselő joggal válaszolhatná az Óceán másik oldaláról tanulmányozni jövő jogászvendégnek azon kérdésére, hogy hát tulajdonképpen ki választja ki Anglia bírait, a következőket: «Én vagyok az, aki őket valójában kiválasztja, mert az igazságügyminiszter csak egy átmeneti misztikus lény (embarrassed phantom), aki ma itt van, de holnap már távozik; én azonban mindig itt vagyok. Enyém a tudás és a tapasztalat s a miniszter feladata csak az, hogy helybenhagyja az én döntésemet.» Ezzel az új rendszerrel a bírák kinevezése előbb-utóbb magának a bürokráciának feszély nélküli kezeibe jutna, amiből pedig beláthatlan bajok származnának: a bírák státusa és pozíciója gyökeresen megváltoznék, színvonaluk lesüllyedne stb. Hogy Angliában nemcsak a szerző, hanem bírótársai, a jogi lordok mily féltékenyen őröködnék a bírói függetlenség épségbentartásán, arra ékes példa volt 1928-ban, midőn a Lordok Háza elé került az adózásról és becslésekről szóló törvényjavaslat, melynek egy szakasza — a képviselőházon átment szövegében — felhatalmazza a közegészségügyi minisztert arra, hogy ha az örökségeknek adóztatás céljából való megbecsülése körül lényeges jogkérdés merülne föl, a kérdést véleményezés végett a bíróság elé terjesztheti, mely azután — ha szükségesnek tartja: a felek meghallgatása után — véleményt nyilvánít a felvetett kérdésben. Ez a rendelkezés a jogi lordok között nagy felháborodást keltett, mert abban a bíróság tekintélyének lealacsonyítását, az adminisztrációba bevonását látták. Sorba protestáltak klasszikus felszólalások keretében Lord Hanworth, Lord Merrivale, Viscount Haldane, Lord Atkin, Lord Carson s e felszólalások hatása alatt a kormány kénytelen volt e szakaszt elejteni, amit a Lord Chancellor (Lord Hailsham) a felsőház május 1-én tartott ülésén a következő szavakkal jelentett be:

«Figyelembe vettük nemcsak annak fontosságát, hogy a bírói szervezet független legyen a végrehajtó hatalomtól, hanem azt, hogy életbevágó fontossággal bír az is, hogy *a közönség e felől meg is legyen győződve*. Márpedig az a tény, hogy Lordságaid Házának magas bírói pozíciókban levő tagjai az általuk tett nyilatkozatok szerint komolyan és őszintén azt hiszik, hogy a függetlenségnek ez az elve e szakasz rendelkezése által csorbát szenvedne, a közvéleményben szükség-szerűleg kétséget és bizalmatlanságot támaszt. Éppen ezért jobbnak láttuk, hogy inkább lemondunk arról, hogy ilyenmő felhatalmazást kapjunk, semmint hogy kockáztassuk azt, hogy a közvéleményben — akár helyesen, akár alaptalanul — azt a benyomást keltsük, mintha itt a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás között valami kapcsolatot akarnánk létesíteni s megakarnók csorbítani az igazságszolgáltatás függetlenségét, amely palládiuma az egyéni szabadságnak. Mindezekre tekintettel — bár bizonyos szempontból sajnáljuk, hogy ily elhatározásra

kellett jutnunk.— a közegészségügyi miniszter felhatalmazott e lépésre, melyet magam is helyesnek tartok s ezért én, aki állásomnál fogva bizonyos tekintetben úgy a bírói, mint a végrehajtó hatalom érdekeit képviselem, felelősségem tudatában kijelentem, hogy a kormány elejti ezt a szakaszt s kérni fogja ehhez az alsóház hozzájárulását.»

A Lordok ezután — köztük Lord Hewart is — sorba szólásra emelkedtek s gratuláltak a kormánynak e bölcs — bár kissé késői — elhatározásához.

VII. A szerző elismeri, hogy bizonyos mértékben kikerülhetetlen, sőt kívánatos is az, hogy bizonyos kérdések miniszteri rendeletekkel szabályoztassanak, de ne történjék ez a parlament háta mögött és a végrehajtó hatalom döntése ellen legyen jogorvoslat a bíróságokhoz. Ami azonban eddig történt a bürokratizmus terjeszkedése irányában, ravaszul, titokban történt, úgy, hogy a választók arról nem is tudtak. Mi tehát a teendő? Először — a múltra vonatkozólag — revideálni az eddig hozott törvényeket s azokból kiküszöbölni a sérelmes rendelkezéseket. Másodsor meg keli akadályozni, hogy a jövőben ily veszélyes rendelkezések kerüljenek be a törvényekbe. Ez utóbbi célból kétirányú javaslatot tesz Anglia főbírája:

Az egyik az, hogy a parlament mindegyik házában — a meglevő szakbizottságokon felül — egy külön bizottság alakíttassák, amelynek az lenne a feladata, hogy minden törvényjavaslatot a következő szempontokból tegye vizsgálat tárgyává:

a) a javaslat ruház-e nyíltan vagy burkoltan újabb hatalmat a bürokráciára; b) ha igen, mikérlt akarja ezt a célt elérni és c) ez a mód és a várható eredmény oly természetű-e, hogy az újabb hatalom (fresh powers) kivonhatja magát akár a parlament ellenőrzése, akár a bíróságok ítélkezése alól.

A másik javaslata az, hogy a vezető újságok vagy azok némelyike bízza meg a szerkesztőségnek erre alkalmas tagjait azzal, hogy a fenti szempontokból vizsgáljon meg rendszeresen minden törvényjavaslatot s ha abban ily veszélyes rendelkezést talál, azt derítse fel s támadja meg a nyilvánosság előtt.

Egy ilyen kettős ellenőrzésnek megvolna az a kedvező hatása is, hogy kevesebb új törvényt hoznának. Ami igazán nem volna nagy veszteség.

Azt is fel szokták hozni az igazgatási despotikus törekvések védői, hogy az ügyeknek a tisztviselők által s a bírósághoz való jogorvoslat kizárásával való elintézése a polgárok érdekében van, mert mentesíti őket a terhes és költséges perekől. De ezek szem elől tévesztik azt, hogy a bíróságok létjogosultságának oka nem abban rejlik, hogy minél nagyobb számú polgár minél többet pereskedhessek, hanem abban, hogy a bíróságok létezésének tudata és az általános bizalom az ő igazságosságukban már egymaga mini-

mumra redukálja azok számát, akik oly magatartást akarnak tanúsítani, amellyel összeütközésbe kerülhetnek a bíróságokkal.

Ha valaki bármely napon a Strandről (a londoni Markó-utca) belép a bírósági épületbe (Eoyal Courts of Justice) s ott látja, hogy az egyik tanácsban rágalmazási pert, a másikban egy részvénytársaság ügyét, a harmadikban egy vételi ügyet s a negyedikben — szinte biztosra vehető — egy autógázolási ügyet tárgyalnak, akkor — ha a konkrét eset szempontjából nézi a dolgokat — azt hihetné, hogy mily idő- és pénzpazarlás folyik itt. De ha jobban meggondolja a dolgot, be kell látnia, hogy mily megbecsülhetlen értéke és jelentősége van annak a nyilvános és állandó látványnak, amely szembe-ötíőleg azt mutatja be, hogy a szerződésszegőnek kártérítést kell fizetnie s a bűnözőnek büntetést kell elszenvednie; aminek aztán az a kihatása, hogy *általában* nem szegnek meg szerződéseket és *szabály szerint* bűnöket nem követnek el. Ily szempontból az egész igazságszolgáltatás egy nyilvános biztosítási rendszert jelent, mert az a tudat, hogy ez a szerkezet létezik és jól s pártatlanul működik, azzal az eredménnyel jár, hogy működésbehozatalára csak kivételes esetekben kerül sor.

A mű IX. fejezetében a szerző egyes — a fenti igazságszolgáltatási kérdéseket érintő — fontosabb jogeseteket s ennek kapcsán azokat a véleményeket ismerteti, amelyeket kiváló angol bírák mint leadott szavazataikat nyilvánították e jogesetek eldöntése kapcsán. Bár ezen szavazatok némelyike egész közjogi és alkotmányjogi értekezéseket foglal magában, sajnos, azok részletes ismertetésétől — tér hiánya miatt — el kell tekintenem.

Végül az utolsó (X.) fejezet érdekes példatárát tartalmazza azon törvényeknek, amelyek törvényhozói vagy bírói hatalmat ruháznak miniszterekre vagy egyéb kormányhatóságokra.

\* \*

Ezzel aztán el is értem e könyvismertetés végéhez s befejezésül még csak egy pár szót annak indokolására, hogy miért tartottam szükségesnek ezt a részletes ismertetést. Azért, mert azok a bajok és veszélyek, amelyeket Anglia főbírája az újabb törvényhozási módok és tendenciák körül észrevett s amelyek ellen oly nagy súllyal bíró tiltó szavát e könyvben fölemeli — nálunk is megvannak. Mert nálunk is túlteng a bürokrácia, túlszaporá a törvény- és rendeletalkotás és igen sok újabb törvényünk van, mely szinte ugyanoly felhatalmazást ad a végrehajtó hatalomnak jogszabályok alkotására, mint egyes angol törvények.

Az utolsó 20 év alatt hozott törvényeink közül számos példával lehet ezt bizonyítani, de a legkirívóbbak talán a következők:

1. Az egyik példa büntetőjogi vonatkozású s azt illusztrálja,



hogy a törvényhozás néha könnyen ad felhatalmazást a minisztereknek fontos alkotmányjogi kérdéseket tárgyozó rendeletek kibocsátására s hogy az egyszer már kiadott rendelet mennyire megcsontosodik, törvényerejűvé lesz s annak visszavonása mily nehézségekbe ütközik.

A háború esetéről szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. te. 12. §-a tudvalevőleg felhatalmazta a minisztériumot az esküdtbíróóságok működésének felfüggesztésére; ugyané törvény 19., 20. és 21. §-ai pedig a Btk-ben meghatározott bizonyos cselekményekre (172., 177., 439., 441., 453. §§), ha ezek háború idején követtetnek el, súlyosabb büntetéseket állapítanak meg. A törvény 1. §-ának második bekezdése azonban kimondta, hogy az ezen törvényben a kormánynak adott kivételes hatalom a háború befejezésével megszűnik. Ez a törvény jó és sajnos csakhamar szükséges is volt, amint hogy hoztak hasonló kivételes törvényeket más országok is.

A háború azonban 1918 végével befejezést nyert s az 1920. évi VI. te. 1. és 3. §-ai alapján a minisztérium 6310/1922. M. E. számú rendeletével a kivételes hatalomnak 1922. július 26. napjával való megszűnését is kimondotta s mégis mit láttunk? Hogy a kivételes hatalom a fentebbi rendelkezésekre vonatkozólag ma is fennáll, mégpedig egy olyan parlamenti felhatalmazás, illetve alkotmányjogi fikció révén, amelyenhez hasonlóakat Anglia főbírája ostoroz.

Az 1922: XVI. te. (költségvetési törvény) 6. §-a ugyanis felhatalmazta a kormányt, hogy a kivételes hatalom alapján kibocsátott azon rendelkezéseket, amelyek még hatályon kívül nem helyezettek — a közszabadságoknak, valamint a gazdasági élet teljes szabadságának visszaállítására irányuló *átmenet időtartama alatt* — ideiglenesen hatályban tarthassa; de amennyiben fenntartásuk a jelen §-ban megszabott hathónapi határidőn túl is szükséges, *köteles a kormány* a jelen törvény életbelépésétől számított négy hónapon belül az azokban szabályozott viszonyok törvényes rendezése végett *törvény javaslatokai terjeszteni* a nemzetgyűlés elé. (!)

Az e szakaszban foglalt rendelkezés következtében az igazságügyminiszter (Daruváry) a hatályban tartani kívánt rendelkezésekről 1922. december 7. napján egy 70 szakaszból álló törvényjavaslatot (123. számú) terjesztett a nemzetgyűlés elé, mely javaslatnak 62. §-a úgy szól, hogy «az esküdtbíróóság működése a törvényhozás további rendelkezéséig szünetel. Az esküdtbíróóságok hatáskörébe utalt ügyekben a törvényszékek járnak el». Viszont a törvényjavaslat 67. §-a pedig azt mondja: «Az 1912: LXIII. te. 19. §-ában, 20. §-a első bekezdésében, a 21. és 22. §-ában foglalt büntető rendelkezésekben ... a háború idején elkövetett cselekményekre megállapított büntetéseket a jelen törvény hatályának ideje alatt elkövetett ily cselekményekre is alkalmazni kell».

De hol van ma már az az igazságügyminiszter, aki, s az a nemzetgyűlés, amelyhez e törvényjavaslatot benyújtotta s mi lett ebből a törvényjavaslatból? (Törvény tudvalevőleg nem lett belőle.)

Ennek dacára úgy az esküdtbíróóságok működését a kivételes hatalom alapján felfüggesztő 6898/1919. ME. számú rendelet, mint az 1912: LXIII. to.-nek a háború esetére szóló 19. stb. §§ am is, tehát 10 évvel azután, hogy a törvényhozás a hivatalos hatalomnak megszűnését kimondotta, érvényben vannak, illetve érvényben levőknek tekintetnek azon az alapon, hogy nyolc évvel ezelőtt az akkori igazságügyminiszter azok törvénybeiktatása céljából egy törvényjavaslatot nyújtott be a nemzetgyűléshez.

Holott nyilvánvaló, hogy ennek a ténynek egymagában még semmi alkotmányjogi vagy törvényhozási jelentősége nincs s hogy az 1922: XVI. te. 6. §-ának szövege csonka, mert azt azzal kellett volna kiegészíteni, hogy «amennyiben pedig a nemzetgyűlés azokat további két hónap alatt el nem fogadja, a kivételes rendelkezések hatályukat veszítik».

Itt most egyáltalában nem érintve azt a kérdést, hogy e javaslat 62. és 67. §-aiban tervezett rendelkezések helyesek-e vagy nem, kétségtelen, hogy az azokban érintett kérdések törvényhozási úton való rendezése iránt intézkedni kellett volna s erre az elmúlt nyolc év alatt lett is volna bőven alkalom. Egyes bíróságok nem is tudták jogérzetükkel megegyeztetni azt, hogy pl. egy a háború befejezése után évekkel elkövetett felekezeti elleni izgatást — az 1912: LXIII. te. 19. §-a alapján — börtönnel büntetendőnek minősítsenek azon az alapon, hogy a cselekmény a háború idején elkövetettnek tekintendő, hanem a cselekményt csupán a Btk. 172. §-a alapján büntették (államfogházsal).

Erre nyomban megjelent az Igazságügyi Közlöny XXXIII. évfolyamának 6. számában (a 124. oldalon) egy közlemény, mely szerint «az igazságügyminiszter felmerült esetből kifolyólag *tájékoztatás végett* közölte az egyik bírósággal, hogy a fenti 123. számú törvényjavaslat 67. §-a azt tartalmazza, hogy stb.» íme, ez is egyik esete a végrehajtó hatalom azon túlkapásainak, amelyeket az angol főbíró ostromoz. Az ilyen tájékoztatás után már csak az volna stílszerű, ha a bíróság viszont tájékoztatás végett felhívná a miniszter figyelmét arra, hogy az 1869: IV. te. 1. §-a értelmében a közigazgatási hatóság a bíróság hatáskörébe nem avatkozhatik s hogy ugyané törvény 19. §-a értelmében a bíróság csupán a rendesen kihirdetett törvények (nem pedig a benyújtott törvényjavaslatok) érvényét nem veheti kétségbe, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítél.

2. De ha a fenti (1922. évi) törvényhozási eljárásnak ezt a szokatlan módját némileg indokoltta teszi az akkori idők rendkívü-

lisége s azzal szemben némi megnyugvást találhat jogászi lelkiismeretünk, abban, hogy ez a rendelkezés csak ideiglenes és átmeneti jellegű volt (bár 10 évi átmeneti idő kissé hosszú), az már semmikép sem indokolható, hogy a törvényhozás 1927-ben az egyes adók és illetékek mérsékléséről stb. szóló 1927: V. te. 66. §-ában felhatalmazást adott a pénzügyminiszternek arra, hogy az igazságügyminiszterrel egyetértve a *jövedéki büntetőjog anyagi szabályait* rendelettel megalkothassa, úgyszintén a jövedéki büntető eljárásnak előkészítő (nem bírósági) szakát rendelettel szabályozhassa. — Itt is úgy történt, mint Angliában, hogy a törvényhozás jogász tagjai akkor, mikor a törvényt megszavazták, nem voltak teljes tudatában annak, hogy saját hatáskörük megcsönkítésével alkotmányjogi szempontból mennyire aggályos felhatalmazást adtak a végrehajtó hatalomnak. Csak mikor aztán ezen szakasz alapján a pénzügyminiszter kiadta 18,400/1928. P. M. sz. rendeletét «a jövedéki büntetőjog anyagi szabályainak megalkotása és a jövedéki büntető eljárás szabályozása tárgyában», mely rendeletben a miniszter megállapította pl. a jövedéki kihágásokra kiszabható büntetéseket (vagyonelkobzás, kiutasítás, két évig (!) terjedhető fogház) és az előkészítő eljárás során eszközölhető házkutatás, személymotoszás és letartóztatás eseteit és feltételeit, akkor eszmélt csak reá a jogászközönség, hogy itt a végrehajtó hatalom az egyéni szabadságjogokat érintő oly vitális kérdések szabályozására nyert korlátlan felhatalmazást, amely szabályozás kizárólag csak a törvényhozás feladata lehet.

3. A jelzálogról szóló 1927: XXXV. te. 114. §-a felhatalmazza az igazságügyminisztert arra, hogy amennyiben a jelen törvény életbeléptetésével kapcsolatban szükségesnek látja (szinte fordítása az 1925. évi angol törvény e szövegének: «if any difficulty arises in connection with the application of this act, the Minister may by order remove the difficulty or do anything which appears to him necessary» stb.): a telekkönyvi rendtartásnak, a végrehajtási eljárásnak, általában a nem peres eljárásnak a szabályait a fennálló jogszabályok alapelveivel összhangban a törvényhozás rendelkezéséig kiegészíthesse és módosíthassa.

Ez a szakasz azonban, mely meglevő fontos törvényeknek rendeleti úton való módosítására ad egész nyíltan felhatalmazást a kormánynak — már nem került el a törvényhozók figyelmét.

A képviselőház igazságügyi bizottságának jelentése szerint:

a bizottság alkotmányjogi szempontból aggályosnak tartja nemcsak azt, hogy a törvényhozási feladatoknak rendeleti úton megoldására felhatalmazást adjon a törvény, hanem különösen azt is, hogy a felhatalmazás úgy szóljon, hogy fennálló törvényektől eltérő rendelkezést lehessen megállapítani és így rendeleti úton törvényeket hatályon kívül lehessen helyezni. Aggályosnak tartja továbbá a bizottság azt is, hogy a felhatalmazás módot ad nemcsak bizonyos kérdésed egyszeri szabályozására, hanem arra is, hogy a felhatalmazás alapján

egyszer kiadott rendeletet ugyancsak rendelettel hosszú idő elteltével is módosítani lehessen, ami a kizárólag törvényhozási útra tartozó kérdések szabályozását egyszer és mindenkorra elvonja a törvényhozás hatásköréből. Ennek dacára a bizottság az igazságügyminiszter megnyugtató kijelentéseire tekintettel e szakaszt is elfogadásra ajánlotta, úgy azonban, hogy a peres eljárás szabályaira utalás elhagyassák és kiemeltessék, hogy a felhatalmazás alapján kiadásra kerülő rendelkezések a fennálló jogszabályok alapelveivel összhangban állapíttassanak meg.

A felsőház közjogi és törvénykezési bizottsága Juhász Andor elnöklése alatt — s itt büszkén állapítjuk meg az angol és magyar főbírók állásfoglalásának hasonlóságát — kimondotta, hogy

ez a felhatalmazás az igazságügyminiszternek rendkívüli tág jogkört ad, mely annyira széles alapon engedi meg a fennálló törvények módosítását, mely a törvényalkotás eddigi elveivel alig egyeztethető össze. A bizottság — a jelentésében részletesen kifejtett okokból — elfogadja és elfogadásra javasolja ugyan a szakaszt, mégis hangsúlyozza régi jogrendszerünk egységesen kiépítésének szükségességét, hogy ezáltal a törvényhozás jogköre alól a későbbi módosítások ki ne vonassanak és a jogrendszer egységessége biztosíttassék.

Amíg azonban az angol kormány — mint a fentebb közölt példából láttuk — a jogi lordok felszólalásának hatása alatt elejtette a megtámadott szakaszt, addig nálunk nemcsak ez nem történt, hanem mintha mi sem történt volna, a legújabban benyújtott ós a parlamentben már le is tárgyalt törvényjavaslat «a földteherrendezés előmozdítására szükséges intézkedésekről» 20. §-ában megint csak akként rendelkezik, hogy «az igazságügyminiszter, amennyiben a jelen törvény végrehajtásához szükségesnek látja, a telekkönyvi rendtartásnak a végrehajtási és csődeljárásnak szabályait rendelettel kiegészítheti és módosíthatja». Tehát, mint látni való, hiába, volt 1927-ben a parlament két háza igazságügyi bizottságának tiltakozása a szószerint ugyanily szövegű felhatalmazás ellen.

Azt hiszem, a fenti kiragadott példák is eléggé igazolják, hogy azok a helytelenségek és veszélyek, amelyek a jogszabályalkotásnak a parlament által a végrehajtó hatalomra átruházása körül észlelhetők és amelyekre Lord Hewart hívta fel nagybecsű munkájában a parlament és a jogászközönség figyelmét, nálunk is megvannak.

Ez a körülmény pedig igazolja azt az eljárásomat, hogy ezt a pompás munkát, mely a maga férfias szókimondásával és kemény kritikájával egyúttal a bírói függetlenség abszolút mértékéről is tanúságot tesz, ily részletesen ismertettem.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Csak most hívták fel figyelmemet arra, hogy Lord Hewart művét a Társadalomtudomány 1930. január—júniusi számában Ottlik László szintén ismertette. Ezen magasszínvonalú, igen értékes ismertetés elolvasása azonban meggyőzött arról, hogy mégsem végeztem felesleges munkát, mert én a művet részben más szempontokból, részben pedig azon fejezeteknek tüzetesebb ismeretével tárgyaltam, amelyekre Ottlik Lászlónak az ő olvasóközönsége szempontjából nem kellett nagyobb súlyt helyeznie.