

KÖZIGAZGATÁSI REFORMKÉRDÉSEK.

I

A mikor nálunk a közigazgatás reformjáról foly a szó, — alig van, — a ki pro vagy contra e tárgyban ne vetné latba nézetét. Ki helyesli, óhajtja a reformot, ki meg fél tőle, az alkotmány vesztét, ezredéves traditiók rombadülését látva benne.

Pro vagy contra szólni bármiről, — elvégre is, — nem nehéz dolog, — de tudni, hogy miről beszélünk, — sokszor olyan képzetebb, tudományos fölfogást igényel, — amilyennel a hozzászólók nem nagy része rendelkezik.

A közigazgatás reformja, úgy a mint azt szakpolitikai programként nálunk kitűzték, egyike a legáltalánosabb fogalmaknak. Nem sokkal praecisebb az államosításnak odavetett eszméje sem, a mely szintén eléggé alkalmas arra, hogy alakban és tartalomban (szervezet és anyagi jogszabályok tekintetében) egy jó csomó különböző tervet foglaljon magában.

Ez általános fogalmak mint olyanok, kedvelt témái az intelligens magyar közönségnek és arról az egészséges, ezredéves nevelésben részesült politikai érzéknél fogva, mely a magyar nemzet sajátja, kétségtelen, hogy a kérdés legáltalánosabb részéről sok egészséges nézetet formál a laikus.

De most, a midőn komolylyá válik az a remény, hogy a kormány a reform concret keresztülvitelét nem fogja többé elhalasztani, helyes volna, ha az e téren első sorban érdekelt elem, a közigazgatottak tág köre kezdene ennek a nagy, általános kérdésnek külszerű részleteivel is törődni.

Az alkotmány- és a közigazgatási jog között fönnáll az a lényeges különbség, hogy míg az előbbiben az alapvető elvek helyessége és integritása fontos, addig az utóbbinak terén a kivitel részletkérdéseinek helyes megoldása sokkal lényegesebb, mint az, hogy az állami vagy az önkormányzati administráció vezérelve fog-e a megalkotandó törvény élén cím- vagy vezér-

szóként szerepelni. Nem tagadjuk, igazuk van azoknak, a kik az új közigazgatási rendben, elsősorban a köz- és egyéni jogbiztonság biztosítására helyezik a súlyt. De ezeknek garanciáját sem a becikkelyezett vezérelv, hanem a teljesen megalkotott speciális intézmények sorozata fogja megadni, ezekre kell a közügyeimet fordítani, ezeknek kidolgozásában kell lerakni egyrészt a helyes, szakszerű adminisztráció és másrészt a köz- és magán-szabadság alapkövét.

Ez intézmények sorából mind a megfelelő közigazgatás, mind pedig a szabadság biztosítására legfontosabb intézmény a politika. A rendőri közigazgatás és a rendőri bírászkodás szervezete azok a tényezők, a melyek az állam összes igazgatási intézményei közül legközvetlenebbül hatnak a polgárok egyéni és nyilvános életére. Ez intézmények gyöngesége lassítja a biztonságot, megbomlasztja a rendet és kizárja a helyes adminisztráció elveinek gyakorlati keresztülvitelét. A rendőri hatalom túltengése viszont illusóriussá tud tenni minden, bármily fennen hirdetett közjogi garantiát.

Nálunk mindmostanáig a rendőri igazgatás és bírászkodás terén a legkülönbözőbb jellegű alsófokú hatóságok működtek, — a főlebbvitel útja kevés biztosítékot nyújtó, — vegyesen állami és önkormányzati, de minden fokon tisztán közigazgatási hatóságok fölülbírálását eredményező volt. És ha még a tisztán adminisztratív természetű rendőri intézkedések terén indokolható — helyesebben magyarázható, menthető volt is az eddigi rendszer — óriási volt az ellentét a közigazgatási (rendőri) hatóságok tág büntető hatásköre és a rendes bíróságoknak száz meg száz biztosítékkal környezett eljárása között.

A rendőri bírászkodást a szolgabíró, a városi rendőrkapitány, a fővárosban az államrendőrség különböző instantiái oly tág, felelőtlen hatalmi körrel, olyan nagy mértékű szabadságvesztés-büntetések alkalmazásának jogosultságával kezelték és kezelik ma is, hogy ha azt a hatáskört összevetjük azzal a szinte nehézkes scrupulositással, a melylyel az új bűnvádi perrendtartás a büntetőbíró a vádlott irányában megköti, elrémülünk azon, hogy e két *systema* egy azon állam keretében fennállhat, nem értjük, hogy minek is védjük emitt, a büntető bíró előtt annyi bástyával azt a személyes szabadságot, a melyet amott, a főszolgabírói vagy rendőrkapitányi hivatalban olyan könnyű néhány heti elzárással megsúlykolni.

Kétségtelen, hogy van a büntető bíraskodásnak egy nagy bagatell ügyköre, a melyet a természeténél fogva lassan mozgó, rendes büntető fórumokra bízni több gyakorlati okból nem lehet. De viszont, a mai, ma még kétségtelenül individualistikus alapon álló társadalomban, a polgár egyéni szabadsága egyike a legfontosabb egyéni és hatásában egyszersmind a közjogoknak. Az egyéni szabadság biztosított volta, alapja minden politikai szabadságnak, forrása az állampolgári önértetnek, szóval oly fontos elem, a melynek védelmét sem takarékosági, sem pedig rendészeti szempontoknak nem szabad föláldoznunk.

A polgárra nézve egyéni szabadságának körülbástyázott volta fontosabb, mint az, hogy a város élén választott vagy kinevezett polgármester áll és hogy az egyik-másik alsóbb rendű intézkedést egyes hatóság, vagy választott albizottság rendeli el. Az államra viszont, hogy a polgár szabadságának tudatában, államtagi minőségének önértetével teljesítse azt a sok kötelességet, melylyel őt a köz megterheli és az államban szabadságának védfalát lássa és hozzá mint olyanhoz, *sua sponte* ragaszkodják, fontosabb mint az, hogy választott nobile officiumába ülve hozzászóljon sok olyanhoz, a mihez nem ért. Ha tehát a közigazgatás reformjának kérdésében igazat adunk azoknak, a kik »garantiákat« keresnek, — helyes, de igyekezzünk e garantiákat elsősorban úgy elhelyezni, hogy a polgár szabadsága, közvetlen érdek-sphérája legyen minden irányban biztosítva.

A megfelelő rendőri igazgatásnak, beleértve a rendőri bíraskodást is, — alapja a rendőri szervezet.

Ma ugyanazt a hatáskört választott szolgabíró gyakorolja vidéken, a melyet a városban főispánilag kinevezett (de mégis az autonóm szervezethez tartozó) rendőrkapitány és a fővárosban meg épen az államrendőrség kezel. Pedig a polgár csak olyan polgár Budapesten, mint Kassán vagy Tavarina kis-községben.

Mondhatunk esetleg gyakorlati érvet arra, hogy az egyik helyen más jellegű hatóság adminisztrál mint a másikon; ez is aránytalanság, árt a közigazgatás egységének, esetleg jóságának is, de nem vág bele élesen a jogegyenlőség kérdésébe. Az, hogy az egyik helyen a saját, sokszor alulról függő választott tisztviselője, a másikon pedig a kormánynak, fölülről erősen fegyelmezett hivatalnoka gyakorol büntető bírói hatalamat az egyes fölött-, már nemcsak administratív kérdés, és gyakorlati érvekkel, még ha volnának is ilyenek mellette, nem volna igazolható.

A közigazgatás reformjának egyik fő feladata szerintünk a szervezet egységesítése, — ha többé-kevésbé intensiv lesz is a centralisatio, — egyenlő névértékűnek kell lennie városban és falun egyaránt. Ugyanazon fokú és tárgyi hatáskörű hatóságoknak egyenlő jellegűeknek kell lenniök országszerte.

Meg kell állapítania a törvénynek, hogy mely ügyeket hajlandó egészen az önkormányzat körébe utalni, melyeket biz vegyes szervekre és végre, melyeket tart állami kezelés alatt. Ott pedig, a hol egy ügyben különböző fokú hatóságok eljárásának van esetleg helye, ugyancsak egységesen, általános elv alapján kell meghatározni, hogy mely ügy milyen fokon, mely természetű hatóság elé tartozik. Az így felállított általános szabály alól kivételnek vagy éppen a szabályival ellenkező, részlegesen alkalmazott más systemának ne legyen helye. Ha valamely ügyet eléggé fontosnak, eléggé állami érdeknek tartunk arra, hogy Budapesten állami közegekre bizzuk, — ne adjuk azt vidéken a községek kezébe. Viszont, ha valamely ügyben, mint garantiát tartjuk szükségesnek, hogy a fölülről nem függő autonóm szervek collegialis kezelésére bizzuk a vidéken, — ne ruházzuk ezt az ügykört Budapesten a fölülről leginkább függő államrendőrség alkalmazottaira.

Szóval, ha fenntartjuk is az administratio terén a központi és autonóm igazgatás rendszerét, — szabjunk közöttük azonos mértékkel mért ügyi határt az egész állam területére, és ne producáljunk hatóság-mosaikot, a melyben az állami, az autonóm és a vegyes szervek tarka rendszertelenségben állanak egymás mellett.

Vannak esetleg bizonyos, inkább alkotmányjogi mint közigazgatási természetű részei a helyi administratióknak, a melyeknek a polgárok kezében való meghagyása nem csak biztosíték a fölülről jöhető pressióval szemben, nemcsak lényeges költség és erőmegtakarítás az államra nézve, de egyszerűsind az állam mint olyan iránt bizalmatlan elemek részére a legjobb megnyugtató szer is.

Ezen ügyek legfőleg a parlamenti vagy magas bírói ¹⁾ ellenőrzés fentartásával, teljesen az autonómia körébe volnának utalhatók. Ilyenek a választók összeírása, a választók vezetése, a politikai természetű és ünnepélyes vélemény- vagy hangulat-

¹⁾ Curiai vagy közigazgatási bírósági ellenőrzést értek alatta, a mely bizonyos esetekben felebezéssel volna igénybe vehető, esetleg hivatalból leendő fölülvizsgálat által is.

nyilvánítások (fölratok, kérvények, pusztán elméleti értékű határozatok stb. ügye), végül ide lehetne sorolni némely községi belügyet és azt az egész ügykört, a melyben az önkormányzati testület mint magánjogi alany szerepel.

Volnának viszont ügyek, a melyeket vegyes kezelésre lehetne bízni, vagy olyképen, hogy vegyes szervek hatáskörébe utalnók őket, vagy olyképen, hogy némely ügyet alsó fokon önkormányzati közegekre, felsőn pedig államiakra ruháznánk.

Az államjogi elmélet világába tévednénk bele, ha részletesen ki akarnók fejteni, hogy mely ügyágot hovátartozónak vélünk. Itt sem lehet absolut értékű theóriákat fölállítani és számos, a tanszerű bírálat szemében lényegtelen szempont jó a hatalmi ágak elosztása és szervezésekor nyomatékos gyakorlati okokból számba.

Az azonban kétségtelen, hogy — ha egyáltalán akarunk államosítani, — első sorban azokat az ügyeket kell állami kézbe adnunk, a melyek magának az államnak vitális érdekeit tárgyazzák, a melyek állami és nem helyi érdeket foglalnak magukban, és a melyekkel szemben az egyén érdeke is egyforma országszerte, földrajzi különbség nélkül.

A rendőrség, illetve a rendőri közigazgatás szerepe kettős:

1. szolgálja az államot, mint olyant, őrzi biztonságát, ügymenetének rendes, háborítatlan folyását, és »in ultima analysi« foganatosítja közvetlen tettel vagy közvetve, kényszerrel, az állam akaratát;

2. szolgálja az egyént, mint szabadságának, mint jogos érdekkörének őre, mint a közbiztonság és a szó szoros értelmében vett rend fentartója.

Mindkét funkciójában azonban általános, helyileg meg nem különböztethető érdekkör van a rendőrség kezében, oly ügykör, a mely egyforma és egyöntetű kezelésre tarthat igényt az állam egész területén.

A rendőri szervezetre bízott és nem szorosan a rendőri közigazgatás fogalma alá eső teendők, mint a büntető bírászkodás egy része, a bűnügyi nyilvántartás és nyomozás, megint csak elvitathatatlanul állami érdekek és voltaképen kiegészítői némely más, már régóta teljesen államosított szervezetek tevékenységének.

Végül még egy nyomós érv szól a rendőri administratio teljes államosítása mellett; minden oly szervezet, a melynek jogos célja az, hogy a hatalmat egy bizonyos területen a

maga kezébe összpontosítsa, kénytelen arra törekedni, hogy azon a területen minden organisált fegyveres erő az ő kezében legyen.

Máig abból a számban, képzettségben és felszerelésben kiváló erőcontingensből, a mely az ország területén a fegyveres rendőri szolgálatot végzi, a szorosán vett magyar polgári államhatalom kezében csak egy kis rész, a fővárosi államrendőrcsapat van. A többi részben törvényhatósági, részben községi szolgálatban áll, részben pedig egy testhez tartozik, a mely sok tekintetben »status in statu«, a mely maga nem áll azoknak a magyar állami törvényeknek uralma alatt, melyeknek végrehajtására örködni hivatva van és a voltaképen fölötte rendelkezni jogosult polgári közhatalomnak nem áll sem büntető, sem fegyelmi, sem rendészeti felsőbbbsége alatt. Nem akarok e testület ellen szót emelni, a mely sok tekintetben oly példásan tölti be nehéz hivatását. De tény az, hogy a polgári jellegű államhatalom hatalmi egységének lényegesen hátrányára van, hogy a saját fegyveres közege nem áll az ő hatalma alatt.

A mi pedig a törvényhatósági és községi, fegyveres hatalommal fölruházott közegeket illeti, azok fegyelem terén természetesen mögötte maradnak az államilag organizált rendőrcsapatoknak és fölösleges a közelmúlt történetéből egyes példákra hivatkoznunk e vidéki rendőrségek túlkapásainak illusztrálására; de a mi ennél is fontosabb, e vidéki rendőrségek, addig a míg vezetésök nincs állami kézben összpontosítva, ki vannak téve a különböző, sajnos, nálunk még mindig erős, separatistikus irányú áramlatok befolyásának.

Mindeme veszélyekkel a rendőri szervezet államosítása biztos praeventio. A rendőrség, a mely az új Büntető-Perrendtartás értelmében az állam büntető igazságszolgáltatásának elsőrangú fontosságú tényezőjévé emelkedett, ennek az új rendszernek keretében, az általános közigazgatási reformnak stádiumában, másnak mint egységesnek és államinak nem is képzelhető. Az egységes szervezet alapján lesz azután szabályozandó a rendőri közigazgatás általános ügymenete, a rendőrségnek bűnyomozati és bűnügyi nyilvántartási ügyköre, végül így és *csakis ezen az alapon* lesz megfelelő garantiákkal környezhető a rendőrség működése, hivatásának két, hogy úgy mondjam, az egyén és közszabadságra nézve legveszélyesebb terén, a rendőri bíraskodás és politikai rendészet ügy ágaiban.

Dr. Moskovitz Iván.