

# MUNKAMEGOSZTÁS AZ ÁLLAMBAN.

## I.

Munkamegosztás és munkaegyesítés minden életműködésnek lényeges vonása. Emberi, állati, növényi testnél a test különböző részei szervei végzik azt el. Emberek együttműködésénél is már a legprimitívebb fokon felmerül annak szüksége, hogy mindenki azt a munkát végezze, amelyhez legjobban ért, mert legjobban elkészült reá és legtöbb gyakorlatot szerzett benne.

A munka eredményességének lényeges előfeltétele, hogy ne legyen nagyon különböző az a munka, amelyet egy-egy embernek el kell végeznie, mert ez időt, erőt és vagyonértéket tékozló pazarlást jelent. Másfelől azonban a részmunka nem öncél, hanem mindenkor abban találja meg értelmét, hogy jelentős része legyen az egésznek. A részeknek egészévé összeillesztése: a munkaegyesítés pedig ép olyan fontos feladat, mint a lehető tökéletes részmunkára törekvő munkafelosztás. Többnyire nem elég ha az eggyé-illesztésnek tudata csak annál van meg, aki a munkaegyesítést közvetlenül végzi, hanem a részmunka végzőinél is meg kell lenni a céltudatoságnak, ami azt jelenti, hogy helyes fogalmuk legyen az egészről, amelynek érdekében dolgoznak.

Minél bonyolultabb szervezettel, emberi együttműködéssel állunk szemben, annál nagyobb súllyal lép elő a munkamegosztás és munkaegyesítés nagy életrendjében a *hatalmi* tényező is, amelynek az a hivatása, hogy a szervezet szempontjából részakaratként és részmunkaként jelentkező egyéni tényezőknek működését az egységes cél érdekében szükség esetén kikényszerítse. Ez a hatalmi tényező elsősorban a munkaegyesítés oldaláról ötlük szembe, de végzetes eredményekre vezet az is, ha a munkamegosztás szempontjait elhanyagolja.

Amiként nem végezhet el minden részmunkát az, akinek főhivatása a részeknek egészévé illesztése, éppúgy lehetetlen, hogy kizárólagos és feltétlen legyen a hatalom az emberi együttműködést

szabályozó, a részműködéseket egységbe foglaló tényezőnél, A nagykereskedelmi vállalat főirányítója nem tarthat a maga kezében minden hatalmat. Kizárja ezt, hogy számolnia kell a munkaeredmény létrehozásában közreműködő alkalmazottak egyéniségével, emberi jogaival, (erkölcsi immateriális tényező, amelyet szükség esetén az állam jogi kényszerrel is biztosíthat), de kizárja ezt az is, hogy maga a szervezett hatalom (fizikailag, materiálisán) sem lehet képes arra, hogy egyesegyedül lássa el az irányító, a vállalatra irányadó egyetlen akaratot kifejezésre hozó munkát. Határokat szab nemcsak a szoros értelemben vett munkamegosztás és munkaegyesítés szükségessége, hanem annak ettől függetlenül megfontolása is, meddig terjedhet a fő irányítónak és a munka többi részeinek hatalma.

A munkakör, amelyen belül a munkamegosztás következtében a részmunkát el kell végezni, ekként *hatáskörre* bővül, ami azt fejezi ki, hogy a munka *elvégzésére* hivatott akaratának érvényesülése meddig *hatolhat* el, hol van ennek a *határa*. A munkaegyesítés, a részmunkáknak közös cél érdekében egyetlen egészszé összefoglalása olyan *hatalmat tételez* fel, amely mindezeknek a hatásköröknek irányítására hivatott és ennek során természetesen számol a különböző hatáskörök terjedelmével, korlátaival, határaival.

A hatalmi tényező — a vallásban és egyházban fennálló, végső eredményben merőben metafizikai vonatkozásokat figyelmen kívül hagyva, — az államban jut legteljesebb érvényesüléshez. Egyedül az államban élő hatalmi tényező akarata lesz a jogi kikényszeríthetőség szempontjából elvben feltétlen irányadó az állam szerveire és tagjaira nézve. Erkölcsi követelmények és fizikai lehetőségek figyelembe vételére az állam is köteles, de ezek mérlege, *a jog* nem fölötte áll, hanem benne, magában az államban áll fenn. Innen van, hogy az államhatalom érvényesülése feltételeinek egészen különleges jelentőségük van. Amíg ugyanis valamely szervezet hatalma nem végső hatalom az életműködésnek szabályozásánál, mindaddig a hatalom egészen más képet nyer, mint az államnál. Bármilyen nagy hatalommal rendelkezék is valamely szervezet és bármilyen nagyok legyenek is ennek következtében a szociális különbségek, vagy éppen ellentétek a szervezet, pl. ipari, kereskedelmi vállalat és annak alkalmazottai (tisztviselők, rendszeresen dolgozó munkások, napszamosok stb.) közt, a nagy

szociális ellentétek kiegyensúlyozása az állam szociálpolitikájának lesz a feladata; az állani fogja tehát a szervezet (vállalat) és alkalmazottai kölcsönös viszonyában a végső szót kimondani. Ez nyilvánvaló bizonyítéka annak, hogy az államon belül élő szervezetre nézve a hatalmi tényezőnek rajta kívül álló erőtől függő jogi határa van.

Az állam a földi lét intézményei között az egyetlen, amelynek saját szervezetén belül maradéktalanul kell azt az egyensúlyt megteremtenie, amelyet a hatalmi körébe vont más szervezeteknek mint rajtuk kívül álló tényező adhat.

A hatalom helyesen felfogva sohasem öncél. Már az eddigi fejtegetésekből is nyilvánvaló, hogy a hatalom az emberiségre (értve alatta az egyes embert és az emberi közösségeket egyaránt) bízott munkának eredményes elvégzése végett szükséges. Az emberi munkaeredménynek elemi feltétele a munkamegosztás és a munkaegyesítés, de az ezekre alapított munkaeredmény csak úgy lehet biztosítva, ha van hatalom, amely gondoskodik arról, hogy mindenki elvégezze a munkából rá eső részt és ha van olyan hatalom is, amely nem engedi a részmunkákat széjjelhullatni, hanem összefogja azokat munkaeredménnyé.

A hatalommal nem jár szükségképen együtt, hogy ellenállást kelljen megtörnie. Lényegben megvan az már akkor is, amikor két ember teljesen egyetért az általa elvégzendő munkára nézve és egyik sem akar maga mást, vagy kevesebbet végezni, egyik sem akar a másikkal mást vagy többet végeztetni, mint amire nézve a munka eredményének kilátásával megegyezni tudtak; egyik sem akarja a munka eredményét egyoldalúan kizárólag vagy egyenlőtlenül a maga javára vagy egyébként a másik érdekeltnek akarata ellenére felhasználni. Ilyen harmonikus együttműködés esetén a hatalom mint belső, lelki tényező szerepel mindkét érdekeltre nézve, akik a hatalmat önmaguk felett gyakorolják. Ez az ideális állapot azonban kivételes, vagy talán még az sem és a valóság annál távolabb van ettől az ideális állapottól, minél bonyolultabb és minél több embert igénylő munka elvégzéséről van szó. Ezekkel a fejtegetésekkel igyekszem igazi súlyt adni annak a bevezető megállapításnak, hogy minél bonyolultabb szervezettel, emberi együttműködéssel állunk szemben, annál jobban lép előtérbe ennek az együttműködésnek során a hatalmi tényező.

Ez a külön életviszonyként megjelenő hatalom tárja azután

elibénk azt az alapvető kérdést: igazságos-e annak gyakorlása vagy sem?

Láttuk, hogy a hatalom céljánál fogva szabályozó tényező, Nem bizonyos azonban, hogy „akinél a hatalom, annál van a jog is“; nem bizonyos, hogy akii (ez alatt közösséget és egyes embert egyaránt értve) embertársaira, vagy bizonyos emberi közösségekre a maga akaratát rá tudja kényszeríteni, az az erkölcsileg és gazdaságilag leghelyesebb munkaeredményt valósítja ekként meg.

Hogy a hatalom ennek ellenére is feltétlenül érvényesüljön, abba természetesen nem lehet belenyugodni. Minden olyan szervezetre nézve, amely nem magának az államnak a szervezete — láttuk, — végső sorban az állam hivatott gondoskodni a hatalomnak helyes irányba tereléséről. Nem kívánom ezúttal részletesebben fejtegetni, hogy az állam mikor és milyen mértékben találja ezt a beavatkozást indokoltnak, hanem ehelyett inkább általánosságban igyekszem azt a kérdést az eddig kifejtettek alapján megvilágítani, hogyan lehet gondoskodni az államra nézve arról, hogy annak hatalma a lehető legmegfelelőbb irányban valósuljon meg.

Bizonyos, hogy az államra is áll a tétel, amely szerint nem mindig annál a jog, akinél a hatalom van. Az állam is a földi lét tökéletlen intézménye és így nem alhat meg az az alapelv, hogy amit az állam hatalma akar, az a legjobb.

Szabályozóra tehát az állam is rászorul. Kiemeltem azonban már, hogy ezt a szabályozót, a jogot az állam önmagából meríti. Az állam jogával szemben a nemzetközileg, végső esetben háború formájában gyakorolt kényszer szabályozó tényezőnek tekinteni nem lehet, bár bizonyos, hogy a nemzetközi kényszerben egyes esetekben magasabb erkölcsi tényezők is kifejezésre juthatnak. Ilyen erkölcsi tényezőnek érvényesülése azonban csupán esetleges és hogy mennyire előfordul annak merőben ellenkezője is, ezt a trianoni békediktátum fájdalmasan igazolja. Ettől eltekintve is, a nemzetközi jog nem tud felmutatni olyan főhatalmat sem, amelyet az államok fölött állónak lehetne tekinteni. Ez azonban nem jelenti, hogy „a nemzetközi jog“-nak nevezett normák összeségét ne lehetne, sőt ne kellene valóságos jognak tekinteni.

A nemzetközi jognak jogi minőségét megadja „az igazság eszméje, az emberi lélekben élő jogérzés, amely több mint minden főhatalom“;<sup>1</sup> — igazi nemzetközi jogtételeknek csak azokat a

<sup>1</sup> Grosschmied; Magánjogi előadások. Jogszabálytan 5. o.

szabályokat tekintve, amelyekben ez az igazságeszme és jogérzület valósággal szerephez jut és nem kerül ezek helyébe olyan nemzetközi erőszak, amely a nemzetközi jognak legfeljebb a formáit igyekszik megtartani.

Éppen a főhatalom hiányának a kiemelése vezet azonban vissza bennünket oda, hogy a nemzetközi jog természeténél fogva alkalmatlan az állami elhatározásnak és tevékenységnek az államon kívülálló tényezőként szabályozására. „Nemzetközi jog létezik, azaz létezik olyan különvált szabályösszeség, amely tárgyazza a nemzetek, mint politikai testek egymás közt való jogviszonyait. Létezik a maga önálló egészében, mint a nemzetek fölött álló parancsoló és önálló szabályegész, *egészen különálló sanctionális nemmel* és apparátussal“.<sup>2</sup> A nemzetközi jog azonban, éppen most megjelölt hivatásánál fogva, nem az állami jogok fölött álló jog, hanem olyan jog, amely más vonatkozásban szolgálja ugyanazt az igazságeszmét, amelyet a nemzeti jogok is szolgálnak. Ha a nemzetközi jog körébe tartozó jogtételt ugyanazokban a vonatkozásokban kell alkalmazni, amely vonatkozások szolgálata a nemzeti jogoknak van fenntartva, ez csak úgy történhetik, hogy a nemzetközi jogban megszületett jogtétel az alkalmazás során mint a nemzeti jognak egy darabja jut kifejezésre.

A törvényhozás tárgykörét érintő, vagy az állam belső életére kiható egyéb nemzetközi szerződések az állam szerveit és polgárait nem a két vagy több érdekelt állam megegyezése, hanem az illető állam törvényei közé iktatás következtében, illetőleg a nemzeti jognak egyéb szabályaként kötelezik.

Ilyen szoros kölcsönhatás egyáltalában nem természetellenes. Mindenekelőtt megfigyelhetjük a reciprokját is. A háború, mint nemzetközi jogi intézmény elengedhetlenül feltételezi a hadsereg előteremtésének a nemzeti jogban történő szabályozását és ugyanaz a hadsereg, amelynek bel szervezeti), vezérleti és egyéb nagyfontosságú kérdései az állami jog körében nyernek szabályozást, a hadviselés módszerében, a megszállott ország területén és népességével való eljárásban már a nemzetközi jog alkalmazásának a tárgya.

Az egyházjog futólagos tanulmányozása tárgyunk szempontjából éppoly jelentős, mint a nemzetközi jogé. Az egyházjognak

<sup>3</sup> Grosschmied id. m. 13. o.

is megvan az állami jogoktól független léte, az egyházaknak (hitfelekezeteknek) is vannak önálló szabályaik, amelyeket jogszabályoknak kell tekinteni, mert kifejezésre jut bennük az igazság eszméje, az emberi lélekben élő jogérzet, sőt rendszerint megvan az az egyházi főhatalom és a szankciónak az a különleges formája is, amely az egyházzal szemben az egyházjog szabályának kikényszeríthetőségét alanyi, illetőleg tárgyi oldalról biztosítja. Az egyházjog azonban szintén más vonatkozásban érvényesül, mint az állami jog és ha az állam azt a maga jogalkalmazásának során figyelembe veszi, ereszben az egyházjog tétele is az állam jogtételévé lesz.

Ausztriában az államjog szempontjából is érvényes az a házasság, amelyet a házasulók saját hitfelekezetük lelkésze előtt kötnek. A házasságkötés szabályait az egyházjog írja elő, azokhoz azonban az állam joga is hatályt kapcsol. Az egyházjog tétele ebben a vonatkozásban államjogi tétellé válik.

Magyarországon is 1895. október 1-ig, amikor a házassági jogról szóló 1894:XXXI. törvénycikk hatályba lépett, hitfelekezeti kötés volt a házasságkötés szabálykénti módja, amelyet az állam polgárainak alapvető személyállapoti kérdésére, a házasságra nézve a maga szempontjából is elismert. Ha most már etekintetben az egyházjog tétele nem minősült volna át annakidején (t. i. a kötelező polgári házasságkötés előtt) az állami jog tételévé, akkor egyszerűen megmagyarázhatatlan volna, hogy az állam 1895. október 1-től a hitfelekezeti kötetést többé nem ismerte el a maga szempontjából hatályosnak. A hatályban lét elismerése vagy megtagadása ugyanis csak attól eredhet, aki a kérdéses jogviszony érvényesülésének irányítására hivatott.

Maga a fennálló és már érintett osztrák jog szolgáltat különben közelebbi tanulságot is. Ha a lelkész a házasságkötésnél közreműködést a polgári törvényen kívül álló okból tagadja meg, az 1868 május 25-i osztrák törvény értelmében a felek a szükségbeli polgári kötetést (Notzivilehe) vehetik igénybe. Ha a feleknek nincs államilag elismert vallásuk, vagy felekezeten kívül állók, úgy az 1870 április 9-én kelt osztrák törvény szerint polgári házasságot kell kötni.

Nemcsak arra az esetre látunk ezek szerint példát, hogy a házasságkötésnek alapvető fontosságú jogi aktusa általánosságban az állami hatóságok hatáskörébe kerül, hanem látjuk, hogy egyszerre

fennállhat az állami jog szempontjából egyaránt hatályosnak elismert hitfelekezeti és állami házasságkötés. Miféle okoskodás volna azt mondani, hogy nincs állami jog, mert a házasságkötést az egyházjog szabályai szerint arra hivatott lelkész az egyházjog szabályai szerint teljesíti; de állami jogról kell beszélnünk, ha a házasságot ugyanabban az órában az állami jognak közvetlenül alkotott szabálya szerint állami tisztviselő ugyanabban az országban köti meg. Legjellemzőbb pedig az osztrák törvénynek a hitfelekezeti házasságkötés megtagadása szempontjából a polgári törvényeken kívül álló okra utalása, mert ekként élesen jut kifejezésre, hogy az állam átruházta ugyan az egyházi hatóságokra olyan alapvető fontosságú cselekmény teljesítését, amelyhez az állami jog számtalan jogi hatást fűz, de erre az átruházott hatáskörre nézve is lényegbe vágónak tekinti az állami törvénynek alapul vételét.

A magyar jogból pedig azt közvetlenül kifejező példaként, hogy az állam hitfelekezeti tényezőket saját céljai, más szóval a rájuk áthárított állami hatáskör szempontjából vesz figyelembe, az állam szempontjából érvényes hitfelekezeti házasságkötés idején keletkezett büntetőtörvénykönyvnek (1878:V. t.-c.) az okirathamisításról szóló fejezetében helyet foglaló 397. §-át idézhetjük, amelynek szövege a következő:

„Az anyakönyvek és azokból kiadott hiteles alakú kivonatok és bizonyítványok közokiratot képeznek és azok vezetésére valamint azokból hiteles kivonatok és bizonyítványok vagy okiratok kiadására jogosított személyek ezen cselekményeikre vonatkozólag közhivatalnoknak tekintetnek.

Ezen szabály a házassági perekben eljáró egyházi bíróságok tagjaira, jegyzőire és irattáraik kezelőire, úgyszintén a káptalanok és conventek, mint közhitelességű helyek irattárainak kezelésével, az ezek feletti felügyelettel, valamint az ezekből hiteles alakú okiratok kiadmányozásával megbízott személyekre is kiterjed.“

Az idézett rendelkezés bizonyos vonatkozásokban egyenesen állami közegekként tüntet fel egyházi alkalmazottakat, amit azért érdemes megjegyezni, mert ekként személyi oldalról is közelről látjuk, azt, amit eddig tárgyi oldalról figyeltünk meg, hogy t. i. hogyan válhatik az egyházjog adott esetben állami joggá.

A cseh-szlovák köztársaságnak 1919. május 22-én kelt törvénye odáig megy, hogy minden esetben a felekre bízva, vajjon lelkész vagy polgári (állami) tisztviselő előtt kívánják-e a házassá-

got megkötni. Ilyen esetlegességtől nem függhet valamely jogi ak-tusra nézve az, hogy az állami jog körébe vágó természetű-e vagy sem.

Másfelől pedig a magyar király főkegyúri joga, amely lényeges eleme a magyar közjognak, az egyházjog részévé is vált.

Mindazoknak a rövid észrevételeknek kapcsán pedig, amelyeket a nemzetközi jogról és az egyház jogról tettem, bennünket ehelyütt az érdekel, hogy az államtól független tételes jog van ugyan, ez azonban nem érintheti az életviszonyoknak azt a leg-általánosabb szabályozását, amely — jogrendjének előírása útján — az állam feladata. Az állami jogoktól független jogok és az állam joga között csak a mellérendeltség és a kölcsönös áthatások viszonya állhat fenn, de sohasem az alárendeltség viszonya,

A középkorban az állam és az egyház harca a hatalomért lényegében nem jelentett az egyház oldaláról mást, mini az egyház államként való egyenes uralmának megteremtésére törekvést. Nem arról volt tehát szó, hogy az egyházjog, mint olyan fölébe kerekedjék az állami jognak. A római kérdés megoldásával kapcsolatban a közelmúlt hetekben ismételen szemünk elé tárul igen tanulságosan a különbség a pápai állam hatalmi (állami jog) és a pápa egyházfői hatalma (egyházjog) közt.

Ha pedig másfelől a földkerekségnek egy nagy nemzetközi szervezetbe organizálásáról beszélnek ma egyesek, ez végeredményben csupán azt jelenti, hogy egy világállam megteremtésére gondolnak, amelyiken belül az igazi állami függetlenség nincs, hanem ez a világállam lesz az állami jognak egyetlen végső forrása. Bármilyen más koncepció csak az államok közt szokásos szövetségek rendszerének olyan továbbfejlesztésére vezet, ahol tulajdonképpen semmi változás nem esik az önálló államok nemzeti jogának teljes különállóságán.

Arról ehelyütt nem szólok, hogy az államok nemzeti egyénisége és sajátosságai az említett világállammal szemben milyen elháríthatatlan vétót jelentenek, hanem a legutóbb kifejtettekben azt a meggyőződést megalapozni törekedve, hogy az állam mindenkor belső és egyedüli szabályozója a saját jogrendjének és jogintézményeinek, közelebbről vizsgálni igyekszem ennek a felső szabályozásnak formáit és lehetőségeit.



## II.

Az államra is mindenekelőtt áll a munkamegosztás és munkaegyesítés törvénye. Az államnak sem végső célja a hatalom, hanem a magasabb emberi lét követelményeinek olyan megvalósítása, amely nélküle lehetséges sem volna. Tevékenysége az élet anyagi tartalma, a legtágabb értelemben vett közjólét szempontjától a leglényegesebb és a formák ezt az anyagi tartalmat hivatottak szolgálni. A valóságos erőviszonyok természetesen erősen befolyásolják működését. Minthogy azonban működésének területén az állam maga a szabályozásnak egyetlen végső forrása és így a jog ereje rá nézve kizárólagosan centripetális erő, ennek következtében a munkamegosztásban és munkaegyesítésben szükséges egyensúlyt is belülről kell megteremtenie.

Ez a felismerés vezette Aristoteles nyomán Montesquiuet és ő utána meglehetősen állandósággal a tudományos írókat az államhatalmak megosztásának legkülönbözőbb elméleteire. Mindezek az elméletek alapvető tételként fogadták el, hogy a szuverén állam az államegységet feltételező ezt a szuverenitást hatalmának csak bizonyos belső megosztásával gyakorolhatja. E nélkül az állam valóban nem végezhetné el eredményesen közérdekű feladatát.

Meg kell osztani az államnak a szuverenitását közvetlenül kifejező hatalmát általánosságban a belső elhatározás, a külső cselekvés és a kettőt egybekapcsoló akaratnak kezdeményező, vezető, végelhatározó egységes ereje, más szóval a törvényhozó, végrehajtó és államfői (fejedelmi) hatalom szempontjából.

A dolog természetéből következik, hogy a hatalmaknak ez a hármas megosztása nem jelent három mereven szétválasztott és egymásról mit sem tudó szervet. Legkevésbé lehet erről olyan alkotmányos parlamentáris monarchiában szó, amilyen Magyarország is, ahol az országgyűlés a költségvetési és zárszámadás ellenőrző jog gyakorlása, a minisztereknek az országgyűlés tárgyalásain részvétele, a miniszterek megkérdezésének joga (az interpelláció joga) és a miniszterek parlamentáris felelőssége révén, hogy csak a legkiemelkedőbbeket említsem, erőteljes közvetlen befolyást gyakorol a végrehajtásra és törvénykezdeményező joga, továbbá a nemzetközi szerződések törvénybeiktatása, nemkülönben a kormánnyal szemben való bizalmának vagy bizalmatlanságának kifejezése útján a fejedelmi hatalom korlátatlanságának is határt szab.

Mindkét irányban egyenesen azt mondhatjuk, hogy a törvényhozásra különlegesen hivatott országgyűlést a végrehajtó, illetőleg fejedelmi hatalomban közvetlen részvétel illeti meg.

A fejedelmi hatalom gyakorlására elsősorban hivatott királynak kezében viszont a törvényszentesítés, továbbá az országgyűlés felosztatásának joga a törvényhozásban, a királyi rendeletek kibocsátásának és a miniszterek elbocsátásának joga pedig a végrehajtó hatalom gyakorlásában való közvetlen részvételt jelent.

A végrehajtó hatalmat gyakorló kormánynak a törvényhozás szempontjából jelentős joga az országgyűlés munkaprogramjának megállapítása, továbbá a törvényjavaslatok előkészítése és a király és az országgyűlés elé terjesztése. Különösen nemzetközi szerződések kötése tekintetében az országgyűlés többnyire szorosan alkalmazkodni kénytelen a kormány intencióihoz, vagy helyesebben rendszerint nincs más választása, mint vagy a részletek megvitatása és módosítása nélkül általánosságban magáévá tenni a kormány idevonatkozó törvényjavaslatait, vagy pedig merőben ellentétes álláspontot elfoglalni a javaslatokkal szemben.

Ha pedig az államfői hatalom szempontjából figyeljük meg a magunk elé tűzött tárgykörben a végrehajtó hatalmat, úgy mini: legjellegzetesebbre, az 1848: III. t.-c. 3. §-ában előírt miniszteri ellenjegyzésre kell utalnunk.

Mindeddig szigorúan az általános (nem konkrét) tevékenység szempontjából vázoltam az államhatalmak megosztását. Az állami tevékenységnek nagyon fontos köre ugyan éppen ez az általános funkció, de végeredményben mégis csak az egyes esetre való tekintetben találja meg az állami tevékenység a legtöbb esetben az igazi indokát, sőt az általánosra irányuló állami tevékenység is tulajdonképpen az egyes eset megalapozását és létrejöttének biztosítását szolgálja.

A belső, a nemzeti élet irányítása szempontjából ez a szabály, jóformán kivétel nélkül áll, bár szoros értelemben vett közjogi, (államjogi, alkotmányjogi) aktusok szempontjából nem olyan határozottan, mint a büntető-, magán-, közigazgatási- és polgári törvénykezési jog területén (magánjog alatt természetesen a hitel jog különböző ágait, közigazgatási jog alatt a pénzügyi jogot is értve). Nemzetközi vonatkozásban már nem mindig következik ilyen közvetlenséggel az általánosból a különös, az egyes eset. Háborúk vagy barátsági szerződések az általános államhatalmi tevékenységnek

olyan tényei, ahol gyakran nehéz a konkrétumot a maga közvetlenségében felismerni. A békeszerződéseket azonban már a konkrétumra kiható rendelkezések jellemzik és ugyanez áll más nemzetközi viszonylatokra (nemzetközi egyezmények jelentékeny része, követek, konzulok küldése). Másfelől, ha a háború okai, céljai és a háborúnak erre a célra törekvő irányítása az általános keretében maradnak is, a háború hatása már a konkrétumnak legkétségtelenebb ezer meg ezer arcú megjelenése és a háború célja felé törekvés is lehetetlen a legkonkrétabb tevékenység nélkül.

Akárhogy álljon is azonban a dolog, bizonyos, hogy az államhatalom tevékenységének általános elrendezése mellett feltétlenül szemügyre kell vennünk az egyes esetben mutatkozó tevékenységet. Amikor ezt tesszük, akkor már nem is az érdekel bennünket, hogy az általános mennyiben akar kihatni, vagy hat ki az egyesre, hanem magát az egyest vizsgáljuk.

A törvénykezés szerveként működő országgyűlés ilyen egyes esetbeli tevékenységet a legjellegzetesebben a maga házszabályainak alkalmazásában, munkarendjének irányításában végez, de egyes esetre kiható nagyfotosságú aktusa például az államfő, így Magyarországon a kormányzóválasztás (1920: I. t.-c. 12. §. és 1920: II. t.-c.) és igen jellemző tevékenysége hazánkban az állami javak elidegenítésének jóváhagyása, illetőleg a korona javak kivételes elidegenítésének megengedése is, amelyet állami számviteli törvényünk (1897: XX. t.-c.) 37. §-a utal a törvényhozás hatáskörébe és amelynek konkrét elidegenítés kapcsán gyakorlására legutóbb keletkezett költségvetési törvények is példával szolgálnak. (1925: IX. t.-c. 8. §-a, 1928: XXXIII. t.-c. 12. §-a).

Az államfői hatalomban az egész kegyelmezési jogkör ilyen egyes esetre kiható tevékenység.

Igazi területe azonban az egyes eset intézésében megnyilatkozó állami tevékenységnek a végrehajtó hatalomban, közelebről ennek két ágában: a bírói és a közigazgatási tevékenységben van.

Éppen a konkrét ügyintézés szempontjából lép előtérbe a közigazgatás elválasztása a bíraskodástól. Megteremti ennek az elválasztásnak szükségességét az a körülmény, hogy az állam egyfelől a maga jogrendjét minden támadással szemben biztosítani kívánja; másfelől azonban a maga jogrendje keretén belül olyan konkrét cselekvést is végez, amelyben nem a jogrend védelmének biztosítása fejeződik ki célként, hanem ezzel a jogrenddel egyező olyan önálló

cél megvalósításáról, olyan önálló élettevékenységről van szó, amelyet az állam nem közvetlenül a jogrend kedvéért teljesít. Ennek a tevékenységnek is összhangban kell lenni a jogrenddel, de a jogrend nem célja, tárgya ennek a tevékenységnek, hanem eszköze.

Így jutottunk el a bíraskodás és a közigazgatás megkülönböztetéséhez. A jogrend védelmét, biztosítását közvetlenül célba vevő tevékenység a bíraskodás; nem erre irányuló állami tevékenység az állam jogrendjében — mindkettőnél, a konkrét, egyes esetre szóló ügyintézésből indulva ki — közigazgatás.

Részletes fejtegetésekre abban a vonatkozásban, hogy a bíraskodásra túlnyomórészt nem állami tevékenység, hanem magánosok tevékenysége, magatartása szolgál alapul, másfelől pedig, hogy közigazgatási tevékenységnek egyik, több vagy akár mindenik alanya (másodlagos, secundär közigazgatás jogi jogviszonyok) milyen körülmények között lehet magánszemély, ehelyütt nem térek ki, ennek a kérdésnek itt megérintését azonban félreértések lehető elkerülése érdekében még sem mellőzhetem.

A közigazgatásnak általános, a bírósággal szemben negatív meghatározása pedig szükségképen következik a konkrét célok megvalósítására irányuló állami tevékenységnek sokoldalúságából, amely éppoly kevésbé enged meg közelebbi körülírást, mint ahogy az egyes emberek ezerrétü tevékenységét sem lehet kellő szabattossággal közelebről gyűjtőfogalomszerűen meghatározni. Az egyes embernél is eljut, vagy legalább is eljuthat azonban rajta kívül eső minden cselekvés ennek a cselekvésnek határozottan felismerhető megítéléséhez, a saját cselekvése pedig ahhoz a határozott ítélethez, melyet a lelkiismeret szavánál találóbban nem tudunk megjelölni. Ehhez hasonló életbevágó és szükségképeni funkciót kell látnunk az állam bírói tevékenységében.

Az állam bírói és közigazgatási tevékenységének merev elválasztása azonban éppoly lehetetlen, mint az előbb vázolt alapvető államhatalmi funkcióké.

Amidőn az államnak általánosra és egyetemesre irányuló tevékenységét ekként vázlatosan áttekinthetem, ezzel az állami tevékenység munkamegosztásának és az ezzel szorosan összefüggő munkaegyesítésnek szempontjából igyekeztem rámutatni.

Ebben az általánosan megrajzolt állami tevékenységben mindvégig az állam hatalma a szabályozó, amely az államon belül élő egyeseket engedelmességre kötelezi.

Az állami tevékenységnek különböző szervek közt megosztására a helyes munkamegosztás érdekében éppúgy szükség van, mint annak biztosítása érdekében, hogy az állam ne lépje túl hatalmának gyakorlása során a közérdekű céljának megfelelő mértéket.

Láttuk: ezt a munkamegosztást az egyes állami főhatalmi ágak és alapvető állami tevékenységek között nem lehet mereven keresztül vinni. A tevékenységi körök sokkal inkább szorosán egybefonódnak.

Ilyen egybefonódások, kölcsönös áthatások általában cél- és szükségszerűek és ennek megfelelően jogszerűek, egyes esetekben azonban túllépik azt a mértéket, amelyet a cél, a szükség indokol és ennek megfelelően a jog megenged. Ezt a megállapítást csak ide jegyzem, behatóbb megvilágításáról azonban ezúttal le kell mondanom, mert olyan problémakörhöz vezetne, amelyik nem férhet el a most elem. szabott keretekben.

Az eddig kifejtettek is azonban — úgy hiszem — megengedik a következő összegezészerű megfigyeléseket az államhatalmi tevékenységben.

Az állam joga kijelöli azokat a szerveket, amelyek tevékenysége meghatározza, hogy ki, milyen szervezet gyakorolja a törvényhozást és megjelöli azt a kört, ameddig ennek működése terjedhet. Az ekként megjelölt kör lesz a törvényhozás hatásköre, amelyre nézve alapelv, hogy a belső elhatározás keretébe tartozó tevékenységre terjed ki. Ez az alapelv azonban nem zárja ki, sőt a helyes életműködés szüksége egyenesen előírja, hogy az elvben a belső állami elhatározás kifejezésére hivatott szerv a külső cselekvésben és a kettőt egybekapcsoló kezdeményező, vezető és végelhatározó egységes akaratban is közvetlenül érdekelve legyen. Az állam életműködései fogyatékosak, ha az állam joga ennek lehetőségét intézményesen nem biztosítja.

Hasonlóan alakul ki az államfői és az állami akarat végrehajtási (kormányzati) hatáskör is.

Tovább menve azonban azt is ki kell emelni, hogy a belső elhatározás, a külső cselekvés és a kettőt egybekapcsoló kezdeményező, vezető és végelhatározó egységes akarat az egyes említett funkciókra hivatott államhatalmi főszervek mindegyikének külön-külön tovább boncolása, megvilágítása során is a szerveken belül többnyire mindvégig megtalálható, vagyis az állami főhatalom megjelölés alá tartozó részek maguk is követik a maguk szükség-

leteinek megfelelően és határain belül az alapvető organikus elosztást. Másfelől azt kell még megjegyezni, hogy az államhatalmi szerv típusához természet szerint tartozó tevékenységet, mint szabályt a jognak világosan felismerhető külön rendelkezése nélkül is jogszerűnek kell tekinteni, az atipikus tevékenységre nézve azonban alapelv, hogy a jognak külön rendelkezésére van szükség. Ekként az államhatalom különböző orgánumokra bízott működésének egészen általános képe előttünk áll.

*Némethy Imre.*