

STAMPFEL-FÉLE  
TUDOMÁNYOS ZSEB-KÖNYVTÁR.

151-

# KÖZIGAZGATÁSTAN.

ÍRTA

D<sup>r</sup> BALOGH ARTHUR,

POZSONY. — BUDAPEST.

STAMPFEL KÁROLY KIADÁSA.

*A tudományos zsebkönyvtár jog- és államtudományi csoportjából eddig megjelent:*

8. Római jog. I. Institutiók. Irta *Dr. Bozóky Alajos.*
9. Római jog. II. Pandekták. Irta *Dr. Bozóky Alajos.*
10. Katholikus Egyházjog. Irta *Dr. Bozóky Alajos.*
21. Nemzetközi jog. Irta *Dr. Gratz Gusztáv.*
- 31.—34. Magyar magánjog. Irta *Dr. Katona Mór.*
- 39.—40. Magyar büntetőjog. Irta *Dr. Atzél Béla.*
- 41.—42. Bűnvádi perrendtartás. Irta *Dr. Atzél Béla.*
55. Magyar közigazgatási jog. Irta *Dr. Falcaik Dezső.*
56. Alkotmányi politika. Irta *Dr. Gratz Gusztáv*
57. /57a. Magyar pénzügyi jog vázlata. Irta *Dr. Bartha Béla.*
59. Ethika. Irta *Dr. Somló Bódog.*
66. A magyar váltójog. Irta *Dr. Berényi Pál.*
74. Állams'zániviteltan. Irta *Dr. Berényi Pál.*
- It>.* Jobbölcsélet. Irta *Dr. Somló Bódog.*
79. Szociológia. Irta *Dr. Somló Bódog.*
84. Kereskedelmi jog. Irta *Dr. Berényi Pál.*
102. Bevezetés a jog- és államtudományokba. Irta *Dr. Kun Béla.*
- 119.—120. Magyar protestáns egyházjog. Irta *Ilörk József.*
133. Magyar közjog. Irta *Dr. Balogh Arthur.*
- 136 Magyar bányajog. Irta *Dr. Katona Mór.*
138. Alkotmánytan. *Dr. Balogh Arthur.*
- 140-141. Polgári perrendtartás. Irta *Dr. Payer Ernő.*
- 145—146. A statisztika elmélete. Irta *Dr. Kenése Béla.*
149. Társadalmi gazdaságtan I. (elméleti) rész. Irta *Dr. Wildner Ödön.*
150. Társadalmi gazdaságtan II. rész. (Társadalmi gazdasági politika. Irta *Dr. Wildner Ödön.*
151. Közigazgatástan. Irta *Dr. Balogh Arthur.*

Követni fogja:

Telekkönyv. Irta *Dr. Bedő Mór.*

## Bevezetés

1. §. A közigazgatás és a közigazgatástan. A közigazgatás az állam szervezett cselekvése az állami feladatoknak az arra hivatott orgánumok által egyes konkrét esetben közvetlen megvalósítására. A közigazgatás a működő, tevékeny államhatalom.

A közigazgatásban az állam akarata az arra rendelt orgánumok munkája, cselekvése folytán konkrét alakot ölt. A törvényhozás az államot akaró állapotában tünteti elő, a közigazgatás pedig ezen belső elhatározást, akaratot a külső világban valószínűsítő, tevékeny állapotában.

Ennélfogva mindaz, amit az állam a maga működési körébe von, a közigazgatásnak tárgyát képezi. Minden államfeladat valószínűsítése közigazgatás: külügy, pénzügy, hadügy, igazságügy, oktatásügy, stb.

Az állam tudományának, az a része, mely ezen cselekvő, az államfeladatok összeségét megoldó államtevékenységének irányelveit adja, közigazgatástannak nevezetik.

A közigazgatástannak nem feladata a közigazgatás működésének fenálló rendjét egy konkrét államban előadni, hanem az az államfogalomból levezeti a közigazgatási tevékenység alapelveit. Oly viszonyban áll tehát a pozitív közigazgatási joghoz, mint az alkotmánytan a közjoghoz. Ennek dacára soha se vonatkozhat el teljesen az egyes államok pozitív közigazgatási jogszabályaitól és tuda-

mányos eredményeinek indokolására mindig a pozitív közigazgatási jogállapotok összehasonlítására van szüksége.

2. §. A közigazgatás és az alkotmány. Az alkotmány a nemzeti életnek állandó viszonyaival foglalkozik, a közigazgatás ellenben annak változó viszonyaival. A közigazgatás és az alkotmány viszonyában a fő az, hogy magában az alkotmány rendelkezései nem lehetnek elégségesek arra, hogy általuk a szabadság biztosított legyen. Azok az általános elvek ugyanis, melyek az alkotmányban le vannak fektetve, a közigazgatásban valósítatnak meg a maguk részleteiben. A közigazgatás ezen általános elveket, szabadságokat a kivételben megnyirbálhatja, ha részletes határozmányok által ezen általános elvek a való életbe át nem vitetnek. A közigazgatásnak tehát valósággal a működő állapotba helyezett alkotmánynak kell lenni, vagyis azon elveket, melyeket az állam alkotmánya kifejez, a nemzeti élet részleteiben is meg kell valósítania.

3. §. Törvényhozás és közigazgatás. A törvényhozás az állami szuverén akarat kijelentése, a közigazgatás az államfeladatoknak, a szuverén állami akarathoz képest, egyes konkrét esetekben az államközegek valóságos cselekvése általi megvalósítása. A törvényhozó orgánumok nem lehetnek egyúttal a végrehajtásra és közigazgatásra hivatva. A végrehajtás egységes, esetleg gyors cselekvést kíván, már pedig a törvényhozó testületek nincsenek mindig együtt, továbbá köztük akaratmegegyezésnek kell létrejönni s ez esetleg kimaradhat; a végrehajtás tevékenysége azonban ezen veszélynek nem tehető ki. Törvényhozás és végrehajtás továbbá egészen különböző természetű funkciók; a szuverén állami akarat uralma is csak úgy van biztosítva, ha a végrehajtás

külön szervekhez tartozik, mert különben a törvényhozástól függene, hogy akarja-e saját akaratát és miképen végrehajtani.

4. §. Bíraskodás és közigazgatás. A bíraskodás kizárólagos feladata az állami jogrendnek maga-magáért való fentartása. A bíraskodásnak oly szervezetet kell adni, hogy az egyesekre nézve meg legyen a bizonyosság abban a tekintetben, miszerint a bíraskodással megbízott állami szervek működésében kizárólag a jogrend fentartása a cél. Eléretik ez az által, hogy a bíraskodás külön szervekre ruháztatik és elismertetik, hogy a bíróság a jogalkalmazásban minden más állam hatalomtól független. A bíraskodás és közigazgatás egymástól elválasztandók, mert egészen különböző természetű állami funkciók. Még ha a magán- és büntetőjogi ügyekben meg is engednék a bíraskodás és közigazgatás egybeolvadását, nem lehet azt megengedni a közigazgatási ügyekben, mert ez esetben a közigazgatás saját bírója lenne. Magánosok ügyeiben soká eljárt a közigazgatás s főkövetelménynek csak a kabinetjusticia kizárását (a fejedelem és miniszterei közvetlen bíraskodása) tekintették, miután ez önkényre vezet. A közigazgatás és bíraskodás elválasztását alapelvileg először a franciák mondták ki. (1790 aug. 24-ki törvény).

5. §. Törvény, rendelet, intézkedés. A törvényhozás a szuverén állami akaratot kijelenti, de ez az államcélok elérésére nem elégséges. A törvényben foglalt akaratni ténynek folytatásra, kiegészítésre van szüksége és ez a végrehajtás feladata. A törvényhozó faktorok részéről törvény formájában jelentkező akaratnyilvánítás, mely által az egyesek akarata jogilag megköttetik — materiális törvénynek nevezetik. A törvényhozó faktoroknak törvény

formájában megjelenő oly akaratnyilvánításai pedig, melyek csupán közigazgatási ügyintézészt tartalmaznak (államvagyon elidegenítése, költségvetés) — formális törvények.

Az állami végrehajtó hatalom szervétől (kormány) eredő állami akaratkijelentés a rendelet. Ez vagy a törvény végrehajtásának közelebbi módzatait írja körül s ez esetben végrehajtási rendelet; vagy egy nem létező törvényt, illetve a fenálló törvény hézagait pótolja, ez a törvénypótló rendelet; vagy végül a törvény alkalmazását ideiglenesen felfüggeszti, ha a végrehajtásból az államra helyrehozhatlan kár állana elő, ez a törvényfelfüggesztő rendelet. A rendelet (végrehajtási rendelet) középhelyen áll a törvény és a közérdekek tényleges valósítása közt. A rendelet az egyesekkel szemben ép oly jogkötelező erővel bír, mint a törvény. De különbözik a törvénytől abban, hogy nem az állami legfőbb akarat szervének, a törvényhozásnak kinyilvánítása és így jogi erővel csak annyiban bír, amennyiben az állami legfőbb akarral, a törvényvel megegyezik. A közigazgatásnak minden más oly akaratnyilvánítása, mely valamely közérdeknek az egyes esetbeni megvalósítására irányul, nem rendelet, hanem intézkedés '(határozat, parancs vagy tilalom; így a parancs a szétosztásra, építési engedély megadása, az adófizetésre való felszólítás stb.). Szükséges úgy a rendelet, mint az intézkedés, mert ha a rendelet nem alkalmaztatik, valóságos cselekvés és eredmény nem áll elő. Utóbbi csak akkor következik be, ha az alsóbb hatóság a rendeletet alkalmazza vagyis intézkedik. A rendelet az intézkedésben nyer élő alakot, mert az intézkedés mindig a rendeletet viszi keresztül.

## I. Általános tanok.

7. §. A közigazgatás szervezete. A közigazgatás igen sokféle célra irányulván, sok egyes közegnek működése által hozatik létre. K ö z igazgatás alatt értik magát ezen szervezetet is, mely az összes állami feladatok valósítására közreműködik.

A közigazgatás szervezetében a következő elemek küiönböztetendők meg: a) az államfő, b) a kormány és c) az egyes állami feladatok megoldására hivatott alsóbb hivatalok, melyek összességükben az állami igazgatást képezik.

Az államfő (fejedelem) a végrehajtásnak és közigazgatásnak is feje, mellette pedig, neki alárendelve egész közigazgatási szervezet működik, melynek egyes részei különös feladatokkal és jogokkal bírnak a közigazgatás tekintetében. Mindennemű közigazgatási tény a fejedelem nevében gyakoroltatik. A közigazgatás terén az államfőnek következő jogai vannak: a szabályalkotás (rendeletek kibocsátása); szervezés (hivatali felségjog), vagyis a közigazgatási orgánumok meghatározása, amennyiben ezt a törvény nem teszi, a hivatali hatáskörök kijelölése és a közegek kinevezése; a hivatali utasítás (instructio) adás joga; a felügyelet a közigazgatás összes orgánumai felett, az önkormányzatot is beleértve.

A kormány (minisztérium) a közigazgatás egységét, egyöntetűségét biztosítja s az alsóbb

hatóságokat ellenőrzi. Bir a szabályalkotás (rendeleti jog), szervezés, pénzek utalványozása és karhatalom alkalmazásának jogával. Ezen felül, mint fő közigazgató orgánium, bír legfőbb fokban intézkedési joggal is. A kormány működése és a törvényhozás közti összhang biztosítására szolgál a miniszteri felelősség intézménye.

8. §. A hivatal. A hivatal a közigazgatásnak egy állandó szerve az állami tevékenység bizonyos meghatározott céljára. Azok, kiknek közmegbízata van az állami feladatok egy meghatározott körét valósítani, kik tehát a köz érdekében bizonyos funkciók végzésére jogosítva és kötelezve vannak, hivatalnokoknak neveztetnek. Szorosabb értelemben azonban hivataloknak azon közeget nevezük, melynél a hivatal az illetőre nézve életpályát képez. Azt, aki ámbár közfunkciók végzésére nyert megbízatast, de existenciájának biztosítását nem hivatalától nyeri, tisztviselőnek mondjuk. A funkció természetében nincs különbség a szorosabb értelemben vett hivatalnok és tisztviselő közt, mert mindakettő közfeladatok végzésével van megbízva a közülettől. De különbség van az anyagi ellátás tekintetében, mert csak a hivatalnok az, kinél a hivatal kenyérkereseti pályát képez, de nem a tisztviselő. Egyébiránt a „hivatal<sup>11</sup> kitétel kétféle értelemben vétetik: értetik alatta azon jogosítványok összege, melyekkel egy orgánium bír (hivatal tárgyi értelemben); — továbbá maga az orgánium, mely a közfeladatokat megoldja (hivatal alanyi értelemben.) Hatáskör azon közigazgatási teendők körének meghatározása, melyre egy hivatalnak felhatalmazása van. Illetékesség annak megállapítása, hogy több, egyforma hatáskörrel bíró hivatal közül egy adott esetben melyikhez kell az állampolgárnak fordulnia.



9. §. A hivatali viszony keletkezése. A hivatali viszony keletkezése, vagyis a hivatalok betöltési módja különböző lehet. Régibb betöltési módok a hivatalok adás-vevése és az örökletesség. A hivatal természetével egyik se fér meg.

A hivatalok betöltésének mai nap szokásos módjai a kinevezés és a választás.

A kinevezés által az állami feladatok bizonyos meghatározott körére irányuló megbízatás az államhatalomtól (vagy a fejedelemtől, vagy a minisztériumtól) adatik. A választásnál a közfunkciókkal való megbízatást maguk az állampolgárok adják. A kinevezés fő előnye, hogy e mellett nem kell a hivatalnoknak attól tartani, hogy ha hivatalában szigorúan jár el, kötelességét híven teljesíti, ez által elveszti azok rokonszenvét, akik felett neki hivatali hatalmat kell gyakorolni; s mihelyest a hivatal életpálya jellegű, lehetetlen a hivatalnokot annak kitenni, hogy egy újabb választás alkalmával kimarad hivatalából.

A választás mellett szólnak a következő szempontok: demokratikus államban az a szempont, hogy minden hatalom a nemzet által delegáltatik; hogy különösen ott, hol a hivatalnok a törvény pótlására is van hivatva annál fogva, mert a közigazgatás törvényileg kellőképen szabályozva nincsen, ott az állampolgárok a hivatalnokok választásában is némileg a törvényhozásra való befolyást fognak gyakorolni; végül oly funkciókra, melyek kiváíólag az állampolgárok helyi érdekeinek gondozását célozzák, a választás megfelelőbb, mint a kinevezés, mert az állampolgárok az alkalmas egyént jobban tudják kikeresni, mint a végrehajtó hatalom.

Az önkormányzati közegek rendszerint válasz-

tatnak, de azért a választás az önkormányzattal válhatlan kapcsolatban nincsen Önkormányzati lehet egy közeg, ha nem is választatik. Viszont a választott közeg is csak akkor lesz önkormányzati jellegű, ha rá nézve a közfunkciók ellátása nem képez élethivatást. Ellenkezőleg csak a választók gyakorolnak önkormányzatot.

A hivatali megbízás elfogadása nem általános állampolgári kötelesség. Ez csak némely hivatalokra nézve áll fenn kivételképen (igy nálunk a községi bíróvá választás elfogadása tekintetében).

10. §. A hivatali kötelességek és jogok. A hivatali viszonyból különös kötelességek és jogok származnak az illető egyénre nézve.

A hivatali kötelességek a következők:  
a) a hivatalnok köteles a rábízott hivatalos teendőket pontosan, lelkiismeretesen, legjobb tehetsége szerint elvégezni;

b) köteles engedelmeskedni a felsőbbség rendeleteinek. Oly rendelettel szemben azonban, mely nyilvánvalólag törvénytelen, a hivatali engedelmesség kötelessége fenn nem áll. De ha a törvénytelenség csak kétséges, akkor a hivatalnok köteles a felsőbbségnek engedelmeskedni, ha az rendeletét, a hivatalnok előterjesztése dacára, fentartja. A végrehajtó hatalom általános szabályrendeleteivel szemben a hivatalnokot ezen bírálat joga meg nem illeti, mert a végrehajtó hatalom itt (midőn a szuverén akaratot pótolja vagy kiegészíti) szuverén jellegű ténnyel végez. Kötelessége továbbá a hivatalnoknak c) a hivatali titoktartás; d) bizonyos foglalkozásoktól való tartózkodás; e) a magánélet tisztasága s végül kötelesség f) a hivatali hűség.

Azon eszköz, melylyel a hivatalnokot az állam mindezen kötelességeinek teljesítésére szoríthatja, a fegyelmi hatalom.

Eszközei: a megfeddés, megdorgálás, bírságolás, a hivataltól való felfüggesztés, a büntetésből való áthelyezés. Mindezek arra irányúinak, hogy az illető közigazgatási orgánum kötelességét teljesítse. A legvégső fegyelmi eszköz a hivatalvesztés kimondása, midőn az illető a hivatalra végleg képtelennek jelentetik ki. A fegyelmi elítélés azonban hatásaiban és természetében különbözik a büntető bírósági elítéltetéstől. A bűntényekért vagy akár vétségekért való elítéltetés az illetőnek, aki a jogrend ellen vétőnek találtatott, mindig erkölcsi lefokozásával, kisebbedésével jár, ez az elítéltetésnek elmaradhatatlan következménye. Ellenben a fegyelmi elmarasztalás — miután célja csak az illetőt hivatali kötelessége teljesítésére szorítani, vagy legrosszabb esetben annak konstatálását foglalja magában (a hivatalból való elmozdítás eseténél), hogy az illető a hivatali állásra képtelen — nem jár erkölcsi kisebbitéssel, nem megbélyegző hatású. (Valaki pl. erkölcsileg, magánbecsülete szempontjából teljesen kifogástalan lehet s mégis megfosztható hivatalától, ha szellemi képességének aggkor folytán! meggyöngülése következtében képtelen hivatalát tovább is ellátni.)

A büntető útoni feleletrevonásnak mindig elsőbbsége van a fegyelmi feleletrevonással szemben. Azonban a fegyelmi bíróság a hivatalvesztést is kimondhatja, dacára annak, hogy a büntető bíróság a hivatalnokot felmentette, tehát olyan büntetésre ítélni a hivatalnokot, melyet a bíróság nem mondott ki. Elítélheti ennek dacára a fegyelmi bíróság, mert lehet, hogy ámbár a hivatalnok nem követett el oly büntetendő cselekményt, melylyel a büntető törvény értelmében az elítélés és hivatalvesztés járna, mégis oly súlyos hivatali fegyelmi

vetséget követett el, mely a hivatallal egyáltalán meg nem egyeztethető s melyre a hivatalvesztést kell kimondani.

A hivatali jogok a következők: a) a jog bizonyos közfunkciók elvégzésére, melyekre tudniillik a hivatalnok megbízást nyert; b) a hivatali állással járó címre, tiszteletre való jog, melyet a különös büntetőjogi védelem egészít ki; c) jog a hivatali ellátásra, fizetésre és nyugdíjra. Az állam nem bízta a hivatalnokokra, hogy öregség, munkaképtelenség esetére maguknak illetményeikből félretegyenek, megtakarítsanak, hanem ezen gondoskodást, megtakarítást ő maga eszközli. A hivatalnoki javadalmazásnak olyannak kell lenni, hogy az a hivatalnokot felmentvén az élet anyagi gondjaival való küzködés alól, képessé tegye őt hivatalának rendes, háborítlan ellátására.

11. §. A hivatali felelősség. A fegyelmi felelősségen kívül fennáll a hivatalnokokra nézve még a magánjogi (vagyon) és a büntetőjogi felelősség. A magánjogi felelősség bekövetkezik, ha a hivatalnok hivatala gyakorlatában szándékosan vagy vétkes gondatlanságból az államnak, vagy egyeseknek jogtalan kárt okozott. A büntetőjogi felelősséget oly tények állapítják még, melyeket a büntetőtörvény mint hivatali bűntetteket rendel büntettetni (hivatali sikasztás, megvesztegetés, hivatalos hatalommal való visszaélés, hivatali titok elárulása, hivatali kötelesség megtagadása).

12. §. Az állam felelőssége hivatalnokaiért. Magánjogi ügyleteknél (adás-vétel, fuvarozás stb.) a magánjog általános elvei érvényesülnek, vagyis az állam úgy szavatol, mint a megbízó a megbízottért

De az államnak subsidiariter felelősséggel kell tartozni akkor is, ha nem magánjogi ügyletekről, hanem

felsőbbségi jogok gyakorlatáról van szó. Egy közhivatalnak felállítása ugyanis az állam által a közönségre nézve kényszerítést foglal magában, hogy azzal, mint az államhatalom képviselőjével érintkezzen, azt bizonyos esetekben igénybe vegye; egyben tehát azon hallgatag elismerést tartalmazza, hogy az állam subsidiariter szavatolni fog a hivatalnok jogtalan tényei által egyeseknek okozott vagyoni károkért. Az állam konkrét létet hivatalnokai eljárásában nyer, szükségkép szavatosságot kell tehát értök vállalnia. Az állam szavatossága azonban mindig csak subsidiariter következik be, vagyis akkor, ha maga a hivatalnok nem képes kártérítést nyújtani. Feltétele továbbá az állam szavatosságának: hogy a hivatalnok hatáskörében járt legyen el és az egyeseknek okozott kár valóságos anyagi és direkt (nemcsak származékos) kár legyen.

13. §. A reál- és provinciál-rendszer. Ha a közigazgatás berendezése az egész országban a feladatok szempontjából történik s ez minden feladatra külön szervezettel egyöntetűen eszközöltetik, továbbá az alkalmazandó közigazgatási törvények és szabályok is egyformák az egész országra, akkor a reál-rendszer mint közigazgatási rendszer áll elő.

Ezzel ellentétben provinciál-rendszernek nevezzük azt, a midőn a közigazgatás szervezete az állam egyes területei, vidékei szerint különböző és az eljárás is (a törvények és szabályok) változó. A provinciál-rendszernek magyarázatát leginkább a történeti fejlemények adják meg. Ugyanis az állam egyes területi részei, melyek különböző időkbén csatoltattak hozzá, ha külön nemzeti jellegüket el is veszítették a beolvadás folytán, mégis a beolvasztó állam célszerűnek látta az illető ország-

rész (tartomány, provincia, innen provinciái-rendszer) különösségeihez alkalmazni legalább a közigazgatást. (így volt nálunk a határőrvidéken.) A reál-rendszert a hivatalnoki igazgatással, a provinciál-rendszert pedig az önkormányzati igazgatással feltétlenül nem lehet azonosítani, mert a reál-rendszer dacára a közigazgatás lehet az önkormányzati elv alapján is szervezve.

14 §. Alsó, közép és felső hatóságok. A hatóságok fokozatuk szerint alsó, közép és felső hatóságokra oszlanak. Arra, hogy a hatóságoknak ilyen fokozatai legyenek, szükség van azért, mert csak így lehet biztosítani azt, hogy a közigazgatásban meglegyen a kellő egység, egyöntetűség és jogbiztonság. Az eljáró hatóságok ilyen fokozata mellett az alsóbb hatóság intézkedése nem végleges, mert csak az esetben áll meg, ha a felsőbb hatóság meg nem változtatja. A felsőhatóságok célja különösen a közigazgatásban az egyöntetű eljárást biztosítani.

A középhatóságok szervezése szükséges azért egyfelől, hogy az állampolgárok ügyei lehetőleg lakhelyükhöz közel intéztessenek el; másfelől már ezeknek szervezése által az igazgatás egyöntetűsége bizonyos fokig biztosíttatik. Kevés középhatóság lévén ugyanis, ezek könnyebben jutnak egyöntetű eljárásra, mint a számtalan alsó hatóság. A közigazgatás akkor van kellőképen szervezve, midőn már az alsó hatóságok garanciát nyújtanak a helyes közigazgatásra és a felsőbb hatóságok csak kivitelképen vétetnek igénybe.

15. §. Helyi, vidéki és országos közigazgatás. Ha a közigazgatást azon terület szerint tekintjük, melyre működését kiterjeszti, előáll a közigazgatásnak oly tagosulása, mely szerint van helyi, vidéki és országos közigazgatás. A helyi közigazgatás a

szomszédi körben élő emberek különböző közigazgatási szükségletének kielégítésével foglalkozik. A vidéki (járási, kerületi) közigazgatásra annál fogva van szükség, mert vannak olyan apróbb csoportokban egy helyen lakó embertömegek, melyeknél nem lehet minden egyes közigazgatási feladatra külön szervezetet létesíteni és fentartani épen ezen helyi csoportok relative kicsinységénél fogva, tehát több ilyen csoportot egybe kell foglalni bizonyos közigazgatási feladatokra. Azokra a szükségletekre tehát, melyek leglényegesebbek, folytonosak (így a rendészetre), minden ilyen helyileg együtt levő embertömeg fog rendelkezni közigazgatási orgánummal; míg azokra, melyek már nem oly elsőrendű szükségletek (bíróság), több ily szomszédos csoport (község) összefoglaltatik. Végül az országos közigazgatás oly tárgyakra terjed ki, melyek az állam egész területére rendezendők. Az, hogy az egyes közigazgatási feladatok helyileg, vidékileg vagy csak országosan láthatók-e el, maguktól ezek természetétől függ.

16. §. Az egyedhivatali és testületi (kolleghiális) közigazgatás. Egyedhivatali rendszer az, midőn a közigazgatási funkciót egy személy végzi. Testületi rendszer, midőn ezen funkciók több személy által végeztetnek. Mindkét rendszernek, az egyes ténykedések természetéhez képest, megvan a maga alkalmazási tere a közigazgatásban.

Az egyedhivatali rendszer alkalmazandó oly funkcióknál, hol gyors feltalálással, elhatározással kell eljárni; oly funkcióknál, melyeknél a felelősség. (jogi és erkölcsi felelősség) úgy az állammal, mint az egyes államtaggal szemben fontos, mert ezt egy egyén jobban érzi, mint egy kollégium.

Ellenben a testületi rendszer lesz inkább helyén

való: minden oly funkcionál, hol nem a gyors elhatározás és annak megfelelő cselekvés, hanem az alapos megfontolás a fő, melynek kivitele az elhatározástól külön szervekre bizható; oly funkcióknál, melyeknél nagy anyagi felelősség kapcsolódik az elhatározáshoz, mert egy testületben mindig több anyagi garancia van, mint egyes emberben.

Az egyedhivatali rendszert nevezik bürokratikusnak is, abból indulván ki, hogy az önkormányzat mindig testületi (kollegiális) szervezet formájában jelenik meg. Azonban a hivatalnoki elv szerint szervezett közigazgatás is gyakran testületivé lesz, viszont az önkormányzatban is vannak egyes funkciók, melyeket csak egyedileg és nem testületileg lehet végezni.

17. §. A közigazgatás az egyes ténykedések természete szerint, a) Az olyan közigazgatási orgánusot, mely az egyesek felett fensőbbséget gyakorol, parancsokat, meghagyásokat bocsáthat ki és az állampolgárokat kényszerítheti is meghagyásai teljesítésére — hatóságnak nevezzük. Ezzel szemben, ha a közigazgatás fenti ismérvekkel nem rendelkezik, hanem csak valami emberi célt elősegíteni igyekszik, valami szolgáltatást nyújt — a hivatal fogalma áll elő. így a rendőrség, pénzügyigazgatóság hatóságok; a posta, vasút, egy könyvtár csak hivatalok, b) Vannak véleményező, határozó és cselekvő közigazgatási kezegek. Ezt a megkülönböztetést különösen a francia közigazgatási elmélet teszi meg. (Activ, deliberativ, konsultativ közigazgatás.) Ez a szétválás azonban nincsen meg mindig. így pl. egy szolgabíró funkciójában a véleményalkotás, határozás és cselekvés egyesül. De pl. a törvényhatósági bizottság csak határozatokat hoz, ezeket azonban nem ő hajtja végre, hanem az alispán,



vagy szolgabíró. c) Vannak közhatalmi és ügyviteli aktusok. Közhatalmi tények, melyeknél a közigazgatás mint fensőbb, hatósági jogokkal bíró jelentkezik. Ügyviteli tények ellenben azok, melyeknél a közigazgatás a fenti jeleggel nem rendelkezik, hanem csak mint vagyoni jogi személyiség jelenik meg (szerződések kötése, perek vitele). Ezeknél a közigazgatás nem mint fensőbb, hanem mint az alattvalókkal egyenlő jelentkezik, d) Van szabályozott és diskrecionárius közigazgatás. Szabályozott a közigazgatás akkor, ha működése törvények és rendeletek által van megállapítva. Ellenben a diskrecionárius közigazgatás az, midőn az egyes eljáró közigazgatási orgánum (nem lévén felsőbb irányelv, szabály) a cselekvés irányelvét maga állapítja meg, vagyis az ő belátásától, diskreciójától függ, hogy minek kell történni. Ezen diskrecionárius közigazgatás köre teljesen soha sem mellőzhető az államban, de arra kell törekedni, hogy az mennél kisebb körre szoruljon, vagyis hogy a közigazgatás legnagyobb részben törvényileg és rendeletileg szabályozva legyen, e) Van egyszerű és peres közigazgatás. Az első alatt értetik valamely intézkedés, valamely közigazgatási feladat megoldása. Ha ezen intézkedés utólag jogi felülbírálat tárgyává tétetik, előáll a peres közigazgatás.

18. §. A közigazgatási eljárás. A közigazgatás helyes vitelének főbiztosítója a közigazgatási eljárás megállapítása, a minek a közigazgatási peres eljárás, mint utólagos kontroll, képezi kiegészítését. A közigazgatási eljárás fontossága abban áll másrészt, hogy az érdekek helyes mérlegelése mellett elkerülhető lesz a közigazgatási per, a közigazgatási eljárás senkinek érdekeit nem sértvén.

Miután azonban a közigazgatásnak igen sokféle

feladata van, egységes eljárást nem lehet megállapítani, hanem ez a teendők, feladatok szerint különböző lesz.

Amennyiben a közigazgatás intézkedése az egyesek részéről nem vétetik figyelembe, következik a közigazgatási végrehajtás, melynek különböző fokozatai vannak. A hatóság bizonyos időt tűz ki a meghagyás teljesítésére. Ezt követi a fenyegetés, hogy amennyiben a hatósági meghagyásnak az egyes eleget nem tesz, a hatóság maga fogja a meghagyást az illető költségére foganatosítani. Végül következik a valóságos végrehajtás, vagyis az egyesek ellenszegülésének karhatalommal való legyőzése.

A közigazgatási intézkedés azonnal végrehajtható. Ebben különbözik a magánjogi végrehajtástól, hol a végrehajtás csak a jogerejű ítélet után következhet be. A közigazgatási eljárás ezen feltétlensége legjellemzőbb a közigazgatás egész természetére. Ez által a közigazgatás nagy hatalmat nyer az egyes állampolgár felett. De épen ezért a végrehajtási eszközök alkalmazása nem lehet önkényes, hanem azoknak arányban kell állni a legyőzendő ellenállással. A súlyosabb kényszerítő eszköz csak akkor vehető foganatba, ha az enyhébbek nem használtak; az ellenállás megszűnése esetén pedig a kényszernek is meg kell szűnni.

19. §. Centralizáció és decentralizáció. A centralizáció a hatáskörnek az egész országra való kiterjesztése. A decentralizáció viszont a hatáskörnek megosztása a központ és egyes helyi hatóságok között. A kormányzati centralizáció feltétlenül szükséges, mert a végrehajtás és közigazgatás irányítása csak egységes lehet, de nem ily szükséges a közigazgatási centralizáció. Az által ugyanis, hogy minden ügy a központi főhatóság, a minisztérium

által intézhető el, a végrehajtó hatalom ereje rendkívül megnő, az alsó hatóságok önállósága pedig aláásatik. A közigazgatási centralizáció különösen a parlamentáris kormányzatú államban lehet veszélyes, mert a miniszterek részéről a közigazgatásnak párt-szemponatok szerinti kezelését teszi lehetővé.

20. §. A közigazgatás általános iránya. A közigazgatás működési köre, az egyesek életébe való belenyúlásának mérvé különböző az államfejlődés különböző időszakaiban. Korábban a közigazgatás az egyéni élet minden terét rendező működése alá kívánta vonni, az egyéni élet minden terére belenyúlt, amint ezt különösen a jelen század elején a németeknél kifejlődött rendőrállam mutatta. Ma a közigazgatásnak irányelve az, hogy csak ott avatkozik az egyének életébe, ahol maguk az egyesek nem képesek szabad kifejlődésüknek feltételeit megteremteni. Azonban az egyéni fejlődésnek nemcsak az képezi feltételét, hogy fejlődésének akadályai a közület erejével eltávolitassanak, hanem a közigazgatásnak működésében pozitív irányt is kell vennie s ezt teszi, midőn általában az egyéniség kifejlődésére kedvező helyzeteket teremt, javakat nyújt. Az egyéni fejlődés feltételeit a közigazgatás majd előzetesen igyekszik biztosítani, preventive, majd utólag, represszive, midőn oly tényeket, melyek az egyéniség szabad kifejlődésével ellentétesek, utólag megtorol.

Nem lehet azt állítani, hogy a közigazgatásra, amennyiben az egyesek maguk képesek céljaik elérésére nincsen szükség, mert a közigazgatást az állam soha se fogja nélkülözhetni, csak az a kérdés hogy az egyesek milyen fokban képesek maguk céljaikat elérni. Ehhez képest lesz a közigazgatásnak nagyobb vagy kisebb köre. Azok, akik a közigazgatást lehető szűk körre akarják szorítani,

attól félnek, hogy az államnak mindenbe való beleavatkozása az egyéniségnek, az egyének szabad mozgásának elnyomására vezet. Kétségtelen azonban, hogy az egyik egyén magatartása, viselkedése szoros befolyással van a másik egyén szabad fejlődésére. Ehhez képest a modern közigazgatás tevékenységénél az a főszempont, hogy az összeség fejlődése az egyesekétől és az egyes fejlődése az összeségétől kölcsönösen feltételeztetik. A modern állam közigazgatása nagy mérvben kiterjedt; az állam közigazgatási tevékenységét az emberi életnek számtalan oly terére kiterjesztette, melyekkel korábban nem törődött (egészségügy, oktatásügy, társadalmi igazgatás). Ehhez képest az egyesek szabad mozgásának is mind nagyobb mérvű korlátozása következett be. A közigazgatás működési körének, hatalmának az egyesekkel szemben ezen nagy térfoglalását a modern állam úgy enyhíti, hogy közigazgatási tevékenységét is a szigorú jognak rendeli alá. vagyis a jog uralmát magával, saját közegeivel szemben is biztosítja.

21. §. A közigazgatási jog. A közigazgatási jog ama jogszabályok foglalatja, melyek a közigazgatás feladatait, annak szervezetét, működését és az állampolgárokhoz való viszonyát megállapítják.

Felosztják a közigazgatási jogot belsőre és külsőre. A belső közigazgatási jog az egyes közigazgatási hatóságok egymáshoz való viszonyát és a funkcióköröket rendezi. A külső közigazgatási jog a közigazgatási viszonyból kifolyólag a közigazgatási szervek és az állampolgárok közti viszonyokat szabályozza. A közigazgatási jog természetére nézve a jog többi nemeitől egyáltalán nem különbözik. Az a felfogás, mintha a közigazgatásban a közérdek szempontjából az egyes állampolgárok joga esetről-

esetre a közigazgatás szabad belátása szerint korlátozható lenne, el nem fogadható. A jog fogalmával nem egyeztethető meg, hogy annak érvényesülése a közigazgatás tetszésétől tétessék függővé.

22. §. A közigazgatás jogszerűsége. Az abszolút államban az egyes a közigazgatással szemben jogtalan, az egyesnek nincs az állam által elismert, a közigazgasással szemben védett jogköre. Az egyes alattvalónak csak a panasz és kérelmezés útja állott nvitva a felsőbb közigazgatási hatósághoz az alsóbb hatóság sérelmes intézkedésének megváltoztatására. A modern jogállam a jog uralmát a magán- és büntetőjogon kívül az egyes és az állam (közigazgatás) közti viszonyokra is kiterjeszti. Az egyes, bár az állam hatalmának alá van vetve, bizonyos fokig az állammal szemben is megtartja önállóságát, amennyiben az állam elismeri, hogy az egyeseket a törvényileg megszabott mértéken túl nem veheti igénybe. A modern állam közigazgatását kiváltképen az jellemzi, hogy érvényt szerez a közigazgatás jogszerűsége kívánalmának. A modern állam közigazgatási tevékenységében csupán oly eredményeket kíván elérni, melyek a jog (közigazgatási jog) határain belül elérhetőek. A közigazgatás jogszerűségének biztosítására parlamentarizmus! államban különösen szükség van, mert különben az ily kormányzatú államban a közigazgatásnak pártszempentok szerinti kezelése foglalkozhat helyet. A közigazgatás jogszerűségét kiváltképen a közigazgatási bíráskodás biztosítja.

Közigazgatási pernek akkor van helye, ha a közigazgatási hatóság valamely intézkedéséből az egyesekre nézve jogsérelem állott elő. Célja az állampolgárokat a közigazgatás által ejthető jog-

sérelmek ellen megvédeni, illetve a jogsérelmet helyrehozni s ez által a közigazgatás tárgyi jogrendjét is biztosítani. Nem a pozitív közigazgatási jog megsértése, hanem csupán érdeksérelmek esetén közigazgatási bíraskodásnak nincs helye. Ily érdeksérelmek elbírálása a közigazgatáshoz tartozik.

A közigazgatási bíraskodás szervezete különféle lehet. Szervezhető az aktív, eljáró közigazgatással kapcsolatban (francia rendszer). Ez nem megfelelő, mert az aktív közigazgatás túlsúlyát biztosítja a bíraskodásban. Az önkormányzati alapon való szervezést Gneist javasolta. Kizárólag önkormányzati alapon nem szervezhető a közigazgatási bíraskodás, de önkormányzati elemek bevonhatók a bíróságba (egyes német államok). A közigazgatási bíraskodás szervezhető úgy, hogy külön közigazgatási bíróság állittatik fel, vagy pedig a bíraskodás a rendes bíróságokra bízatik.

A közigazgatási bíróság vagy csupán megsemmisítő (kasszatórius), vagy érdemben döntő (reformáló) hatáskörrel bírhat. Elsőnél a bíróság a törvénytelen közigazgatási intézkedést csak megsemmisítheti, utóbbinál a bíróság a törvénynek megfelelő új intézkedést is rendelhet meg. Utóbbi a helyesebb rendszer.

23. §. Az egyesek biztosított jogköre a közigazgatással szemben. A közigazgatási orgánumok az egyesek érdekkörébe való bizonyos belenyúlásoktól tartózkodni kötelesek, mert a modern állam határt szab magának, hatalmának az egyesekkel szemben, illetve elismeri ezeknek bizonyos szabad működési körét, melyet a közigazgatásnak tilos érinteni. Az egyes személyiségek ekként elismert és az állam által garantírozott jogai képezik az alapjogokat. Ezeknek az alapjogoknak részben ép az

imént említett negatív tartalmuk van, vagyis a személyiség sérthetlenségét foglalják magukban. Az egyes alkotmányokban foglalt ezen alapjogok részint közigazgatási jogszabályok, részint a törvényhozás számára képeznek direktívát és a közigazgatási törvények által hatályosainak.

Az egyesek biztosított jogköre a közigazgatással szemben a következő:

A testi épséget a modern állam érinthetlenségnek tekinti. A testi épséget sértő büntetések ki vannak zárva (de a halálbüntetés fenáll a legtöbb kulturállamban). Testi, fizikai kényszer csak akkor alkalmazható, ha a közigazgatás célját másként el nem érheti, tehát ha más eszközök nem használnak. A közigazgatási (rendőri) közegek fegyverhasználatának feltételei meg vannak állapítva s e részben is fenáll a közegek felelőssége. A testi épség feltétlen sérthetlensége alól kivétel a himlőoltási kényszer.

A személyes szabadságot csak a törvény és másoknak a jog által elismert akarat-szférája korlátozza. Az egyesek cselekvési szabadsága csak a köz érdekében korlátozható. Személyes szabadságától az egyes csak bírósági ítélettel fosztható meg, ezenkívül előzetes letartóztatást a közrend és biztonság érdekében a rendőrség is eszközölhet ugyan, de ez csak rövid tartamú lehet (rendőri őzizet alá vétel) és ezen idő elteltével (24 óra) vagy megszüntetendő, vagy az illető a bíróságnak átadandó. — A szabad költözködés jogát is elismeri a modern állam; de a letelepülés ellen a község kifogást emelhet erkölcsi szempontból, vagy ha az illetőnek nincs kellő anyagi ereje, miből magát eltartsa.

A cselekvési szabadság bizonyos irányú korlátozása továbbá az iskolakényszer, amennyiben az

állam nem bízta az egyesek tetszésére, hogy az ismeretek megszerzése elemi feltételeinek birtokába jussanak, hanem miután ez nemcsak az egyesnek, hanem az összeségnek érdeke, az elemi iskolák látogatását kötelezővé teszi. Kiegészítője a cselekvési szabadságnak az, hogy egyes hivatásának, szerzési tevékenységének megválasztásában az állami beavatkozástól mentes, mely általános szabálynak az ipari foglalkozásra való alkalmazása az ipar-szabadság. Utóbbi azonban nem zárja ki, hogy bizonyos iparok üzésére nézve a köz érdekében korlátozó rendszabályok alkalmaztassanak. Ilyenek a gyáriparban a vasárnapi munkaszünetre, a munkaidőre, a munkások egészségére stb. vonatkozó rendszabályok.

A modern állam közigazgatása a szellemi élet szabadságát is elismeri. Ide tartozik a vallásszabadság, a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága, az egyesülés és gyülekezés szabadsága.

A levéltitok és a házjog sérthetlenségét a modern állam közigazgatása szintén elismeri. E részben korlátozások rendőri és igazságszolgáltatási szempontból foglalnak helyet. A vagyoni jogok is sérthetlenségűek (a magántulajdon sérthetlensége); az állam ezeket csak közérdekből korlátozhatja (kisajátítás, bizonyos tárgyak elkobzása stb.) Általános szabály, hogy a közigazgatás csak annyiban nyúlhat az egyesek individuális jogkörébe, amennyiben ezt a törvények megengedik.

24. §. A hatásköri ütközések. Hatásköri összeütközés akkor áll elő, midőn vita tárgyává tétetik, hogy valamely ügy elintézése melyik közigazgatási hatósághoz tartozik. Van pozitív és negatív hatásköri összeütközés. Pozitív hatásköri összeütközés akkor áll elő, midőn, ugyanazon ügyben több köz-



igazgatási hatóság kíván eljárni. Negatív hatásköri összeütközés akkor támad, midőn bizonyos ügyet egyik hatóság sem vallja hatáskörébe tartozónak. Midőn a hatásköri összeütközés a végrehajtó hatalom ugyanazon ágának körében (ugyanazon minisztérium alatt átló hatóságok közt) merül fel, a főhatóság: a minisztérium dönt a kérdésben. Ha különböző minisztériumok vannak érdekelve, akkor a kérdésben a miniszterek tanácsa dönt. Nagyobb jelentőségre emelkedik a hatásköri összeütközések kérdése akkor, ha ez az összeütközés a bíróság és a közigazgatás vagy (ahol külön közigazgatási bíróságok vannak) a közönséges bíróság és a közigazgatási bíróság közt merül fel. Ha ugyanis a végrehajtó hatalom egyes ügyek elintézését a független bíróságtól elvonhatja, ez által az állampolgárok leg-sarkalatosabb jogai szenvedhetnek sérelmet.

Ily hatásköri összeütközések elintézésére szolgáló módok: A fejedelem döntése, ez azonban nem helyes rendszer, mert a fejedelem a miniszterek tanácsára döntene, ez tehát a végrehajtó hatalom túlsúlyát biztosítja. A minisztérium (minisztertanács) döntése hasonló szempontból kifogásolható.

Ily viták elintézésére lehet továbbá külön konfliktus! bíróság hivatva (német államok), vagy végül a rendes bíróság maga ítéltet abban a kérdésben, hogy valamely ügy hozzá, vagy a közigazgatási hatósághoz tartozik-e (Anglia).

25. §. A közigazgatás felosztása. A közigazgatásnak következő ágai vannak: a) külügyi igazgatás, melynek feladata az állam más államokhoz való viszonyainak rendezése; b) hadügyi igazgatás, mely az állam szervezett karhatalmára, a véderőre vonatkozó igazgatási tevékenységek foglalata; c) pénzügyi igazgatás,

vagyis az állam által szükségelt pénzeszközök előteremtésére, kezelésére és hováfordítására vonatkozó államtevékenység; d) igazságügyi igazgatás, melynek célja a személyiség szabad önrendelkezésének harmadik személyek részéről fenyegetését elmellőzni; e) belügyi igazgatás, ennek feladata a személyiség szabad kifejlődését minden irányban lehetővé tenni, biztosítani, annak akadályait eltávolítani.

A beligazgatás alosztályai: a személyi élet igazgatása; a gazdasági élet igazgatása és a társadalmi élet igazgatása.

A személyi élet igazgatásának főirányai: a népességügy, közegészségügy, rendészet, a gyámság és gondnokság ügye és a közművelődés ügye.

A gazdasági élet igazgatásával tüzetesen a közgazdaságtan különös része; a pénzügyek igazgatásával a pénzügyi jog foglalkozik.

## *II. Belügyi igazgatás.*

### *A) A személyi élet igazgatása.*

26. §. A népességi ügy. A népesség az állam egyik alapeleme lévén, az állam közigazgatási tevékenységének is első tárgyát, feladatát képezi. A népesség alakulásával, szaporodásával, fogyásával a statisztika foglalkozik. Főszköze ennek a népszámlálás, mely adatok, tények gyűjtése a népesség személyi (kor, nem, vallás), gazdasági (kereseti viszonyok, vagyon) és társadalmi (állás, hivatás, képzettség) viszonyai tekintetében. Mindezen adatok által az állam egyrészt önismeretét éri el, másrészt közigazgatási céljaira nyer magának útbaigazítást.

A népességi ügy igazgatásának két főága van: a népességi rendtartás és a népességi politika. A népességi rendtartás az egyesek polgári állapotában beálló változásokat hitelesen megállapítja és ezen változások jogi hatásait rendezi. Ide tartozik az anyakönyvi ügy (a polgári állásra vonatkozó feljegyzések), az útlevél- és idegenügy, a költözködési szabadság.

A népességi politika azon államtevékenység, melylyel az állam a népesség számára, annak emelésére vagy apasztására kíván befolyást gyakorolni. Ide tartozik a házassági nyilvánjog, a bevándorás és kivándorlás ügye.

Népességi rendtartás. Ide tartoznak mindenek előtt a polgári állásra vonatkozó feljegy-

zések, vagyis az anyakönyvek vezetése, melyek által az állam a születéseknek, halálozásoknak és házasságoknak közhitelességű megállapítását eszközli.

Az egyik országból a másikba költözködés, szabadságát az állam elismeri (extern népforgalom). A közigazgatás csak azok kiköltözése ellen támaszthat akadályt, kik közkötelességekkel (adó, katonaszkodás) hátrálékban vannak. Az útlevel nem annyira engedély természetével bír, hanem inkább a személyazonosságuk közhitelességű igazolása.

Azonban az állam az idegent ma se köteles feltétlenül bebocsátani s területén megtűrni. Kiutasítási joga fennáll mindazokkal szemben, kik az állam rendjére veszélyesek lehetnek. Az idegen közönséges büntetéseket az állam kiszolgáltatja. A politikai büntetések ellenben nem adatnak ki. A belföldön való költözködési szabadság szintén általában el van ismerve.

A szabad letelepedés általában szintén el van ugyan ismerve. De a község nem köteles a letelepedést megengedni, ha az illető ellen erkölcsi szempontból kifogás tehető és ha attól lehet tartani, hogy a község részéről való segítyezésre fog szorulni.

Népességi politika. Ide tartozik a házassági nyilvánjog, a bevándorlás és kivándorlás ügye. A házassági nyilvánjog által az állam a házasságokat megnehezítheti, amennyiben a házasságralépés megengedését attól teszi függővé, hogy kimutattassék, miszerint a házasságra lépő olyan anyagi helyzetben van, hogy nem fog családjával együtt közsegélyezésre szorulni. Ezért korábban a házasságralépés a közigazgatás (a község) engedélyétől tétetett függővé. Ma a házasságralépés szabad. Korlátozások más szempontból állanak fenn (védköte-

lezettség). Korábban az állam a házasságok számának és termékenységének emelésére is igyekezett közrehatni jutalmak által.

A bevándorlás előmozdítása csak különös feltételek mellett lehetséges, nevezetesen ha az állam földet és más előnyöket nyújthat a bevándorlóknak.

A kivándorlás, ha nagyobb mérveket ölt, társadalmi vagy gazdasági bajban leli okát. Az állam a kivándorlást nem akadályozza. A közigazgatás tevékenysége itt arra irányul, hogy a kivándorlókat a közigazgatás gondjaiba veszi, a kivándorlóknak útbaigazításokat nyújt, felügyel a kivándorlási ügynökökre, a kivándorlási hajókra.

27. §. A közegészségügy. A közegészség az egészség azon állapota, mely az emberek együttélése által idéztetik elő. A közegészségügyre vonatkozó közigazgatási feladatok tárgya az emberi élet, tehát az erre vonatkozó igazgatás elsőrendű fontosságú. A közegészségügynél is nyilvánul a közigazgatás azon természete, hogy céljai elérése végett az egyesek szabadságára korlátozólag kell hatnia. A közegészségügy igazgatásának következő főirányai vannak: a közegészségügyi rendészet, a közegészségügy ápolása és a gyógyászati ügy.

A közegészségügyi rendészet feladata a közegészséget azon veszélyek ellenében védelmezni, melyek megelőzésére az egyes önerejétől képtelen. A közegészségügyi rendészetnek főrészei: a járvány- és ragályrendészet. A ragályos betegségek tovább hurcolása ellen az elzárás alkalmaztatik (határzár), de a főfeladat tulajdonképpen, hogy az ilyen ragályos betegségek közvetlen oka mellőztessék, tehát a lakás, táplálkozás javíttassék. A himlő-oltás a ragályos betegségek lefolyását

enyhítő előzetes rendszabály. Ez vagy egyenesen mint kényszeroltás jelentkezik, vagy a közigazgatás csak lehetővé teszi, megkönnyíti, hogy az egyesek magukat beoltathassák. Járványoknál a közigazgatás egyenesen átveszi azon teendőket, melyek különben az egyesekre tartoznak. Orvosokról, gyógyszerekről gondoskodik, a fertőtlenítést eszközli. A közegészségügyi rendszethez tartozik az élelmi szerek ellenőrzése, a mérgekre és titkos szerekre, valamint a temetőkre vonatkozó rendszet.

A közegészségügy ápolásának feladata egyfelől mindazon körülményeket elmellőzni, melyek az egészséget lassan, de fokozatosan aláássák, másfelől pedig mindazon berendezéseket, intézeteket létesíteni, melyek a közegészség biztosítására, fentartására szükségesek. Az egyéni egészség fentartása az egyes feladata. A közigazgatás feladata itt csak az általános feltételek megteremtése a közegészségre nézve. Ide tartozik a lakásügy, mely arra irányul, hogy a házak építésénél az egészségügyi követelmények figyelembe vétessenek (pincelakások mellőzése stb). A gyári egészségügy a munkaidő meghatározásával, szerencsétlenségek elhárítására szolgáló berendezésekkel, a munkahelyiségek egészségügyével, a gyermekek és nők gyári alkalmazásának szabályozásával foglalkozik.

A gyógyászati ügy a gyógyászati személyzet és gyógyító intézetek kérdésével foglalkozik. A gyógyítás a szabad versenynek át nem engedhető, hanem csak azok gyógyíthatnak, kiknek kellő szakképzettsége közhitelességűleg konstatáltak. Hasonlóképen kizáratik a szabad verseny a gyógyszerészet tekintetében. A gyógyszerészet gyakorlásához szükséges az általános képesítés, e mellett a különös jogosítás egy bizonyos gyógyszertár veze-

léséhez (ez vagy személyi, vagy reál privilégium). A gyógyszerek ára pedig hatóságilag szabályoztatik. Ide tartozik továbbá a szülésznők ügye, a dajkákra való , felügyelet, azután a gyógyító intézetek, vagyis a kórházak, tébolydák, szülőházak és a nyilvános és gyógyfürdők. Az elmebeteg-ügynek nem csak a gyógyítás szempontjából van jelentősége, hanem a jogi hatások szempontjából is, mert az elmebetegség a jogképesség megszűnését jelenti. Különösen fontosak ennél fogva ama szabályok, melyek az elmebetegeknek elmeógyógyintézetbe való felvételére vonatkoznak.

28. §. A rendészet. A rendészet az a közigazgatási tevékenység, melynek feladata a közrend és közbiztonság fentartásának lehetővé tétele. A rendészeti működést jellemzi a köz állapotának folytonos, éber szemmeltartása. A rendészet kényszerjoggal bír az egyesekkel szemben s itt ez egyenes testi, fizikai kényszer lehet. A rendőrség működését jellemzi továbbá a diskrecionális hatalom, mely abban áll, hogy a rendőrség saját belátása szerint ítéli meg, mik a közrend fentartásának feltételei, mik képezik annak veszélyeztetését és ezen veszélyekkel szemben mily rendszabályok alkalmazandók. Az egyes szabadságát is, a közrend érdekében, a rendőrség diskrecinarius módon, vagyis saját alanyi belátásától függőleg korlátozhatja. A rendőrség nemcsak tények, hanem pusztán ténybeli valószínűségek alapján jár el. Mindazáltal a rendészeti működés határait is a jog szabja meg, megállapítván, hogy mi tartozik a rendészeti működés körébe, mely eszközöket alkalmazhat a rendőrség, meddig mehet a kényszereszközök alkalmazásában.

A rendészet főágai a biztonsági rendészet és a közigazgatási rendészet. A biztonsági rendé-

szét az emberek gonosz szándékából eredő és az elemi események (balesetek: tűz, víz stb.) folytán előálló veszélyek ellen küzd. A biztonsági rendészetet nevezik birói rendészetnek is, miután a rendészet ez irányának feladata, a büntettek utáni kutatás s azok kézrekerítése által, a bíróság működését lehetővé tenni. De birói rendészet alatt szokták érteni különösen a rendőrség azon működését, midőn egyenesen a bíróság felhívására, mint annak közege, jár el.

A közigazgatási rendészet feladata a közigazgatás sikerességét lehetővé tenni; ' óvni, védeni, fentartani azon positiv eredményeket, melyeket a közigazgatás előhozott. A biztonsági rendészetnek egészen külön tere, feladata van, míg a közigazgatási rendészet a közigazgatás minden egyes ágában előfordul, védvén azt, amit a közigazgatás előhozott, létesített. így megvan a pénzügyigazgatásnak, gazdasági igazgatásnak stb. a maga rendészete. Némely igazgatási ágban külön szervezete van (pénzügyőrök, gát-, erdőőrök stb.)

A rendőrség szervezetében fő az egység, egyöntetűség. A rendőri szervezet katonai fegyelem alatt áll, vagyis a kiképzés, felszerelés és a szolgálat ellátása katonai elvek szerinti. A titkos rendőrség főleg korábban volt gyűlöletes intézmény, mert az egyesek politikai magatartásának kikémlésére használták. Ha azonban ily működése kizáratik, elvileg nem kifogásolható, mert a mig titokban készülő rendbontó cselekmények lesznek, az államnak is, ugyancsak titkos úton, ezekről tudomást kell szereznie. Azonban a titkos rendőrség működése csak a közrendre és közbiztonságra terjedjen ki, politikai térre ne; továbbá a titkos rendőrség is csak a jog által vont határokon belül mozoghat, jогtalan eszközöket az elérendő cél nem szentesíthet.



A biztonsági rendészetnél figyelembeveendő rendszabályok a letartóztatás, házba behatolás, házkutatás és a levelek felbontása.

A letartóztatás rendőri intézkedés, mely előzetesen, ítélet nélkül foglal helyet. Különbözik az elfogatástól, mit a bíróság rendel el. Az elfogatás azért történik, hogy egy büntetett büntettség; a letartóztatás a közbiztonság, nyugalom fentartása és bűntények megelőzése érdekében. A letartóztatás előzetesen, ítélet nélkül különösen akkor foglalhat helyet, midőn az illetőről fel lehet tenni, hogy menekülni igyekszik az igazságszolgáltatás elől és alaposan gyanúsítható valamely bűntény elkövetésével. E részben a rendőrség szintén saját belátása, diszkrétója szerint jár el. A rendőri letartóztatás azonban nem végleges, mert a rendőrség itt csak az igazságszolgáltatásnak, a bíróságnak segédje, tehát a letartóztatásokról a bíróságnak rövid idő alatt (24 — 48 óra alatt) jelentést kell tennie és a további a bírósághoz (a vizsgálóbíróhoz) tartozik. Épen abban rejlik az egyéni szabadság biztosítása a rendőrség ezen jogával szemben, hogy tényei, a letartóztatás felett a független bíróság ítél.

A házjog a polgárok sarkalatos jogának egyike, melynek megsértése mint magánlaksértés büntetettik. A közigazgatás részére is csak bizonyos esetekben van megengedve a magánlakásban való megjelenés, így egyes hivatalos cselekmények elvégzésére (adóügyekben, végrehajtás esetén stb.) és a rendészeti működésnél. Házkutatást, a házba való behatolást a rendőrség mindig csak a bíróság rendeletéből, felhatalmazásával teljesíthet, kivéve, ha segélykiáltást hall, vagy ha a behatolásra külön felhívatik vagy attól lehet tartani, hogy a házban bűntény követtetett el.<sup>4</sup>

A levelek felbontása nem áll a rendőrség jogkörében, csak azok lefoglalása. A felbontás csak a bíróság rendeletéből történhet. (Angliában a belügyminiszternek joga van a postára feladott levelek felbontását elrendelni).

Politikai (magas vagy állami) rendészet alatt a Rendőrségnek ama működését értjük, mely az államot vagy társadalmat egészében fenyegető veszélyek ellen küzd. Miután ily veszélyek rendesen nem egyesek részéről, hanem többek egyesülése folytán fenyegetik a közrendet, a politikai rendészet főleg a tömegjelenségek ellen irányul. Ide tartozik az egyleti és gyülekezési ügy.

Az egyletek tekintetében mérvadó elv, hogy megengedett minden oly egyesülés, mely megengedett eszközökkel tör célja felé, ha ez utóbbi a közfennálló rendjével ellenkezik is. Csak olyan célra nem szabad egyletet alakítani, mely egyenesen az államfennállása, léte ellen törne. Az egyleti működés megkezdésének feltétele az alapszabályok bemutatása s ezeknek jóváhagyása (láttamozási záradék). A közigazgatás ellenőrzi az egyleti működést és ha ez alapszabályellenes, vagy a közrendre veszélyes lehet, az egyletet feloszlatja. — Az országban levő egyleteknek egymással összeköttetésbe lépése csak oly egyletekre nézve lesz megengedhető, melyek az állami renddel semmi összefüggésben nincsenek, így a humanitárius, jótékonyági egyleteknél. Másnemű egyletek ily szövetségbelépés által oly nagy hatalomra tehetnek szert, hogy az államhatalom esetleg nem képes velők kellő erővel szembeállni.

Az egyesülési szabadság mellett a modern állam a gyülekezési szabadságot is elismeri. Népgyűlések tartása előzetesen bejelentendő a közigazgatási hatóságnak (idő, hely, az összehívók, a gyűlés

célja, esetleg a szónokok nevének közlése mellett), mely a bejelentést tudomásulveheti vagy ha a közrendet veszélyeztetve látja, a bejelentés tudomásulvételét megtagadhatja (a gyűlést betilthatja). A közigazgatási hatóság a gyűlésen képviseltetik és ha a gyűlés eredeti tárgyától eltér vagy rendzavarás fordul elő, a kirendelt tisztviselő azt feloszlathatja. Szabad ég alatti népgyűléseket nem szabad a fejedelem residenciájának közelében, valamint a parlament ülésezésének ideje alatt a parlament ülés helyének közelében tartani, nehogy ezen szervekre jogosulatlan nyomás gyakorlása kíséreltessék meg. A nyilvános felvonulások egy szempont alá esnek a szabad ég alatti népgyűlésekkel.

Ha a közrend annyira veszélyeztetve van, hogy az a közönséges eszközökkel fenn nem tartható, a végrehajtó hatalomnak bírnia kell a joggal rendkívüli eszközök alkalmazására.

A kivételes állapot abban áll, hogy a hatóságok a rendesnél nagyobb hatalmat nyernek, az állampolgárok alapjogai (személyes szabadság, levéltitok, sajtószabadság, egyesülési és gyülekezési szabadság) korlátozottnak, az igazságszolgáltatás kevésbé alakszerű, gyorsabb és szigorúbb büntetések alkalmazottnak. Ha mindezekhez az is járul, hogy a polgári hatóság helyett a katonai veszi át a rendészeti hatalmat és a polgári igazságszolgáltatás helyébe a katonai lép, akkor ez ostromállapotnak nevezetik. A kivételes rendszabályok elrendelése a végrehajtó hatalomhoz tartozik. Ezen kivételes rendszabályok a törvényfelfüggesztő rendelet természetével bírnak; ezért a törvényhozásnak, ha együtt van, azonnal, ha nincs együtt, egybeülése után haladéktalanul bemutatandók utólagos jóváhagyás végett. A parlament vagy megadja

az utólagos jóváhagyást, vagy ha a kivételes állapot elrendelését nem látja igazoltnak, a jóváhagyást megtagadhatja és a kormányt felelősségre vonhatja.

29. §. A gyámság és gondnokság ügye. A közigazgatás további feladata a személyi életre nézve előáll akkor, midőn a személyiség két eleme: a fizikai lét és a szabad önrendelkezés közül valamelyik hiányzik. így a gyámságnál a feladat abban áll, a hiányzó önálló akaratot a gyámoltnál és a hátramaradt nőnél pótolni. A hagyatéknál hiányzik a gazdasági személyiség, a tulajdonos elhalálása folytán, tehát a közigazgatás feladata a hátramaradt vagyonnak az örökösök kezére való átszállását eszközölni. A gondnokságnál hiányzik az önálló rendelkezésre való képesség (szellemi betegség, pazarlás folytán). Mindezek a magánjogban rendeztetnek.

30. §. A közmívelődésügy. A személyi élet fizikai oldalának igazgatásán kívül másik nagy tere a személyi élet igazgatásának a szellemi élet igazgatása. Az egyesek szellemi fejlettségének bizonyos állapota a képzettség. Az ember e tekintetben is másoktól függ, viszont behat másokra. Tehát fejlődése feltételezve van az összeség fejlődésétől és viszont az összeség fejlődése feltételeztetik az egyesekétől.

Így lesz a szellemi élet is a saját fejlődésén munkálkodó közület feladatává, mi a közoktatást foglalja magában. Az oktatásügy a szellemi élet igazgatása. Főágai: a népoktatásügy, a bizonyos élethivatásokra való képzés és az általános művelődés ügye. Az állam igen különböző mértékben vonhatja mindezeket tevékenységi körébe. így Angliában az oktatásügynél az állam tevékenysége a minimumra redukálódik, nincs is külön minisztériuma. Franciaországban ellenben már a nagy forradalomtól kezdve

fokozatosan kizárólag az állam vonta ingerenciája körébe. Az oktatásügy eredetileg nem volt állami feladat, hanem az egyház kezében volt. Csak később lettek az oktatási intézetek egyházi intézményből államivá.

A népoktatás feladata az ismeretek megszerzésének feltételeit megadni (írás—olvasás —számolás). A népiskola az általános képzés intézete az egész nép részére. Az elemi oktatás nem lehet átengedve se a község, se az egyes tetszésének, hanem közigazgatási jogilag kell meghatározni az alapelvek és rendszer tekintetében. A modern állam népoktatásügye az iskoláztatási kényszert teszi alapelvvé. Ez a legnevezetesebb reform az oktatásügyben. A tankötelesség elismerése a gyermekek iskoláztatását valóságos állampolgári kötelességgé teszi. Ennek feltétele azonban, hogy legyenek is iskolák mindenütt. Tehát a népoktatási kényszerrel együtt jár az iskolateher, vagyis annak megállapítása, hogy kit terhel az ily iskolák felállításának és fentartásának kötelezettsége. Ez a politikai községre hárított. Az elemi oktatás ingyenessége nem következik ugyan szükségkép annak természetéből, de mégis helyesebb, mint annak megfizettetése és különösen a demokratikus irányú államban alapelvvé tetetik. A népiskola ma is vagy felekezeti iskola, midőn t. i. az iskola bizonyos felekezethez tartozik; vagy közös iskola mely egyformán szolgál minden felekezetnek (községi iskola). A továbbképzésnél az ismeretek megszerzése feltételeinek bírása már szükséges; ide tartoznak a polgári iskolák, ipariskolák, mezőgazdasági (paraszt-) iskolák. A magániskolák és magántanítókra mérvadó elv, hogy a tanítás és az iskolák felállításának szabadsága elismerendő, de e mellett az állami felügyelet hozandó be, mert a magán-

iskolák is az oktatásügy nyilvános intézetei. Ezért a tanítóktól oklevél kívántatik s a magániskolák bizonyítványai elismerésének az a feltétele, hogy berendezés, tanterv tekintetében az állam által felállított követelményeknek megfelelnek. A tanítóképzés a tanítást élethivatássá teszi, a tanítót az állam vagy a község hivatalnokává, melynek feltétele a képesítő vizsga.

A külön élethivatásokra való képzés alapja az, hogy az egyes az élethivatás betöltésének előfeltételeit a maga erejéből nem képes megszerezni. így lesz ez az összeség feladatává, tehát a közigazgatás terévé. Az élethivatásokra való képzésnek három iránya van: a tudományos szakképzés (egyetemek), a gazdasági szakképzés (mezőgazdasági, kereskedelmi, bányászati), a művészeti szakképzés (művészeti akadémiák). A tudományos szakképzésnek előiskolája a gymnázium; a gazdasági szakképzésnek a reáliskola. A tudományos szakképzés főiskolája az egyetem, a gazdasági szakképzésé a technikai főiskola, a műegyetem. Mindkettő hivatása egyetemes. Az egyetem feladata a legmagasabb általános és szakképzést megadni és önálló tudományos munkálkodásra képessé tenni. Elengedhetlen követelmény itt a tanítási és a tanulási szabadság. Az első azt foglalja magában, hogy a tanár szakának művelésében nincsen korlátozva, vagyis az, hogy miként adja elő tárgyát, egyedül ő rá bízatik. Korlátja a tanítási szabadságnak egyedül az, hogy nem szabad az állami rend alapjait megtámadnia, a közjogrendet és a közérkölcst s sértenie. A tanulási szabadság azt jelenti, hogy a tanuló szabadon választhatja, mily tárgyat s mely tanártól hallgasson. A tanulási szabadság azonban korlátozva van a tanulmányi rend által. Az egyetem mindenképp

a tudomány önálló művelésére van hivatva és csak másodsorban iskola.

Az általános művelődés nem valamely határozott képzettség megszerzésére irányul, hanem általában az egyesek szellemi fejlesztésére. Ide tartoznak a nyilvános képzőintézetek, melyek elve a szabad, díjtalan használat az általános képzés céljaira (múzeumok, gyűjtemények, könyvtárak.) Utóbbiak vagy állami, vagy községi könyvtárak, vagy a nyilvános tudományos testületek (egyetemek, akadémiai) könyvtárai.

A színházakkal szemben a közigazgatásnak kettős feladata van. Első sorban az engedélyezés, aztán a színházi cenzúra gyakorlása. Utóbbi a rendőrségnek az a joga, melynél fogva az előadandó darabokról előzetesen tudomást vehet és azoknak, vagy egyes részeknek előadását a közbiztonság, vagy közérkölc szemponyjából megtilthatja. Fennáll az államok túlnyomó részében, bár főleg újabban több oldalról támadják, mondván, hogy szükségtelen, mert a legjobb censor a közönség egészséges ízlése.

Az általános művelődéshez sorozandó a közigazgatás ama tevékenysége is, melyet erkölcsrendészet név alatt ismerünk. Jellemzője, hogy itt nem maga az erkölcstelen tény, hanem annak nyilvánossága, közmegebotránkoztató, általános erkölcsrcsontó hatásánál fogva büntettetik. Az állam az erkölcscr érdekében positive keveset tehet, de megakadályozhatja az erkölcstelenséget; főleg az a cél, hogy az erkölcstelenségre való csábítás megakadályoztassék. Ide tartozik: a prostitúció szabályozása, a korcsmák felügyelete s a részegség, aztán a szerencsejátékok és az állatkínzás. A prostitúciónak sok káros hatása van (maga fennállása már a morál sértése, a férfiak csábítása, megrontó a nőkre

is, kerítők szereplése, közegészségi hátrányok). Amennyiben az állam tűri (mely esetben legális prostitúciónak neveztetik), a provokálás minden esetre tiltandó és büntetendő. E szempontból a prostituáltaknak tiltható vagy korlátozható: az utcán való járás-keelés, a nyilvános mulatóhelyeken, színházakban stb. megjelenés. Közegészségi szempontból is a közigazgatás gondoskodásának tárgyát képezi a prostitúció. E részben 'szabály: gyakori orvosi vizsgálatok a prostituáltaknál — bordélyházakban — és betegség esetén kényszergyógyításuk.

— A korcsmanytól engedélytől tétetik függővé és megállapítatik a záróra, melyen túl a kiszolgálat

— a szálló vendégeket kivéve — tilos. Ismert iszákosok részére tiltva van a korcsmárosoknak szeszes italt kiszolgáltatni, vagy nekik az üzlethelyiségben való tartózkodást megengedni. A szerencsejátékok megengedett és tiltott játékok. Tiltott a hazárdjáték, mely kiválólag a véletlentől függ. Ez mint kihágás büntetetik, hasonlóképen a játékbankok tartása. Az állatok kínzása vagy durva bántalmazása is közbotrányt okozó hatásánál fogva büntetetik.

A. közművelődésügyben, nagy jelentőségénél fogva, külön tekintetbevételt igényel a s a j t ó. A hírlap kiváló jelentősége abban áll, hogy a nyomtatás által az író gondolata a legmesszebb körökben elterjed és a számtalan példány által az a hatás, melyet az író olvasóira gyakorol, rendkívül fokoztatik. A sajtó előnyei: hogy a közügyek leghatalmasabb kontrollját képezi, nyilvánossá teszi a közügyek tárgyalását, fejleszti a közvéleményt. A parlamentáris kormányzatnak mellőzhetlen kiegészítője. Épen fentérintett nagy erejénél fogva azonban az az esetleges visszaélések ellen is kell az államnak gondoskodnia.



A sajtó fejlődésében két különböző időszakot kell a maga külön rendszerével megkülönböztetni, úgymint: a preventív rendszer, melynek eszköze volt a cenzúra (cenzúra rendszer), a sajtó útján közzéteendő munkát előzetes vizsgálata alá vonta és csak ha nem találtak benne olyat, mi az állam szempontjából veszélyesnek tűnt fel, adtak engedélyt annak kinyomatására; a represszív rendszer vagy a szabad sajtó rendszere, midőn a gondolatoknak sajtó útján való közlése szabad, és csak a sajtó által elkövetett visszaélések toroltnak meg. A sajtó szabadsága szorosabban véve azt jelenti, hogy egyfelől a kiadás (lapok, folyóiratok, könyvek kiadása) mint ipar teljesen szabad, másfelől azon jogi alapelv elismerését, hogy a szellemi működés által a sajtótermékből levonható következtetések soha se képezik üldözés tárgyát, hanem csak maga a szavakban világosan kifejezett szellemi tény. A sajtó tendenciáját, szellemét az abban kifejezett gondolatot büntetni nem lehet, csakis a szellemi tetteket. Értetik pedig szellemi tett alatt valamely következtetésnek maga az író általi megvonása. A sajtóvétségek tekintetében az u. n. fokozatos felelősség elve alkalmaztatik, mely abban áll, hogy meghatároztatik, kik mily rendben vonhatók felelősségre (a szerző, kiadó, nyomdász) a sajtó útján elkövetett vétségért. Sui generis sajtóvétség nincs is, hanem csak vétségek, melyek sajtó útján is elkövethetők (Így az állam, a vallás és egyesek ellen elkövetett jogséremlmek).

A sajtó rendszete vonatkozik azon rendszabályokra, melyek a sajtó útján elkövetett vétségek felfedezését lehetővé tenni célozzák. E tekintetben szabály, hogy a felelős szerkesztőnek, kiadónak, a nyomtatási helynek, nyomdának minden

sajtóterméken ki kell tétetni, továbbá köteles példányok szolgáltatandók be. A rendőrségnek joggal kell bírni arra, hogy egy veszélyes sajtóterméket lefoglalhasson a nélkül, hogy ezt előzetesen bírói ítélet elrendelné. Helyet kell ennek foglalni minden oly esetben, midőn a sajtótermék valamely világos törvényteleniséget foglal magában (felségsértést, lázítást stb.) Ilyenkor a rendőrségnek joggal kell bírni arra, hogy egy evidens jogsérelemnek elejéi vegye. Nehogy azonban a sajtó ez által túlságosan korlátoztassék, a rendőrségnek bizonyos rövid idő alatt bírósági ítéletet kell provokálni arra nézve, hogy a lefoglalás helybenhagyatik-e, vagy féloldalik. Véglegesen tehát a sajtótermék lefoglalásának kérdésében mindig a bíróságnak kell határozni.

Biztosíték (kaució) megkivánása a politikai lapoktól (arra az esetre t. i., hogy az esetleges bíróságot legyen miből levonni) a sajtó soliditását kívánja biztosítani. Csekély sikerű, de kivételesen célszerű lehet a hírlapirodalom túlságos elterjedése és elsilányulása ellen. Az intés, felfüggesztés és betiltás a sajtó irányát kívánja büntetni, a sajtó szabadságával tehát ellenkezik és a kormány-önkénynek ad helyet. A hírlapbélyeg a hírlapok elterjedését gátolja. A postai szállítási jog megvonása csak külföldi hírlapokkal szemben alkalmazható. Fontos követelmény végül, hogy a hírlapok kötelesek legyenek minden, a lapban megtámadott egyénnek védekezését közreadni.

### *B) A társadalmi élet igazgatása.*

31. §. A társadalmi igazgatás fogalma és főirányai. A társadalom az embereknek az a kapcsolata, mely a gazdasági és szellemi javaknak

az egyesek közt különböző eloszlásán alapszik. Ez a különbség a javak eloszlásában az egész külső élet különbözőségét hozza létre, amennyiben az erőket, törekvéseket, szükségleteket s ezzel az egyesek egész személyiségét különbözőleg alakítja. Külső kifejezése ezen különbségeknek a tiszteletnek, külső érvényesülésnek és hatalomnak eltérő foka, úgy, hogy az egyes személyek közti különbség lényegileg az egyesek becsülete és hatalma közti különbségben domborodik ki. Minden társadalmi rendnek három osztálya van: a felső, közép és alsó osztály. Ez a különbség természetes és minden törekvés, mely a társadalmi különbségek elenyésztetésére irányul, hiábavaló. Az osztályoknak ezen különbségében rejlik alapja a személyiség azon törekvésének, hogy mindenki saját munkájával, erejével az alsóbb osztályból a felsőbe emelkedni törekszik. Másrészt azonban részint saját hibájából, részint természetes fejlődés útján a felsőbb osztályból az alsóba süllyedhet. Ez a társadalmi osztálymozgalom (fel- és lemenő osztálymozgalom).

Atársadalmi szabadság alatt azt értjük, hogy az egyes személyiségeknek állását, azt, hogy ők milyen osztály tagjai legyenek, nem a születés véletlenének kell elhatározni, hanem hogy az egyesnek helye a társadalomban is saját munkája, önmeghatározó képessége szerint igazodjon. Nem a társadalmi egyenlőséget foglalja ez magában, hanem csak azt, hogy jogilag és tényleg meg van annak a lehetősége, hogy egy alsóbb társadalmi osztályban levő egyén a felsőbb osztályba saját öntevékenységgel felemelkedhessen. Egy nép társadalmi rendje annál tökéletesebb, minél könnyebben, szabadabban mehet végbe ezen organikus osztálymozgalom.

Az állam sem nem teremtheti a társadalmat,

sem annak rendjét, mozgalmát hatalma által nem vezetheti. A társadalmi rend, úgy mint a gazdasági rend, maga magától áll elő; ép oly kevéssé lehet az államnak a szociális alakulásokra közvetlenül befolyjni, mint a hogy nem folyhat be közvetlenül a gazdasági életben az árak képződésére. Az állam a felmenő (felsőbb osztályba való emelkedést célzó) társadalmi osztálymozgalmat nem vezetheti, nem teremtheti, mert az a magában szabad egyéniség dolga, hanem csak a feltételeket kell megadnia, melyeket az egyes saját erejével előteremteni egy adott társadalmi rendben nem képes, hogy az alsóbb társadalmi osztályból egy felsőbbbe emelkedjen.

A társadalmi igazgatás három részre oszlik. Az első a társadalmi szabadságot foglalja magában, vagyis az államnak, a közigazgatásnak azon tevékenységét, melylyel az egyik osztályból a másik, felsőbb osztályba való felemelkedés jogi akadályait elhárítja. A második az állam gondoskodása a társadalmi szűkég esetében, mely által az állam az egyeseknek a személyi önállóság fizikai feltételeit adja meg. A harmadik a társadalmi fejlődést foglalja magában, mely különösen a felemelkedő társadalmi osztálymozgalomra vonatkozik.

a) A társadalmi szabadság. A felsőbb társadalmi osztály részéről természetes a törekvés saját uralmát jogi uralommá tenni, és ennél fogva itt az államnak az a feladata, hogy ezen felsőbb osztálylyal, uralkodó elemekkel szemben biztosítsa a szabad társadalmi mozgást, vagyis a társadalmi szabadságot megvalósítsa. Itt különösen figyelembe veendő az intézmények, melyek által az uralkodó rend, felsőbb osztály a maga felsőbbbségét leginkább tudja állandósítani és ezek

a nemesség és a hitbizományok. A nemesség külön rendet ma már tulajdonképpen nem képez. A hitbizományok által a család birtoka a szabad közforgalomból kivonatik és kizárólag az örökösödés tárgyává tétetik. Ezek a felemelkedő' és leszálló társadalmi mozgalommal ellentétben állnak, mert megszereshetetlen tulajdont képeznek, másrészt mert a tulajdonosnak olyan társadalmi állást adnak, mely a személyes képességgel, munkával semmi vonatkozásban sincsen. Innen az újabb irányzat mellőzésük érdekében és fokozatos eltűnésük szoros kapcsolatban áll a társadalmi fejlődéssel. Mérvadó szempont az, hogy van-e olyan állami, nemzeti szerepük, mely fentartásukat kívánatossá teszi. Az egyes hivatások (katonai, hivatalnoki, tanítói rend) ma már külön rendet tulajdonképpen nem képeznek, mint rendi egészek nem lépnek fel.

b) A társadalmi szükség külön feladatokat ró a közigazgatásra. A szükség nemcsak a szabad társadalmi fejlődés akadálya, hanem maga a szabadság hiánya az illetőre. Itt az egyesek részéről, könnyörületesség folytán beálló segélynyújtás nem elégséges. Másrészt az, ami egyesektől kiindulólág az egyesekkel szemben történik, nem tárgya a közigazgatásnak. A szükségállapot azonban folytonosan előjön és soha sem áll meg az egyeseknél, tehát amit az egyes tehet, nem lehet elégséges. A társadalmi szükséggel szemben a fő irányelv az, hogy minden segítségnek ott kell kezdődni, ahol az egyes nem képes saját erejével magán segíteni; csak annyira szabad terjednie, ameddig ezen kép telenség fennáll és azonnal meg kell szűnnie, mihelyt az egyes képes magán segíteni.

A drágaság társadalmi szempontból egész mást jelent, mint közgazdasági szempontból. Köz-

gazdasági értelemben drágaságról a javak magas ára esetén beszélünk. Társadalmilag azonban az árak magassága teljesen közömbös, mert mihelyt a rendes életszükségleti cikkek ára oly magas, hogy a tőke nélküli munka a rendes bevételek mellett tőkét nem gyűjthet és ennél fogva a birtoktalan osztályból a birtokos osztályba való felemelkedés lehetetlen, vagy legalább megnehezítettetik — akkor drágaság van jelen társadalmi szempontból. Se a gazdasági drágaság (mely általában az életszükségleti cikkek magas árát jelenti), se a társadalmi drágaság magában véve nem tárgya a közigazgatásnak. A közigazgatás az árképződésbe nem folyhat be. Azonban előáll a közigazgatás tevékenysége akkor, amidőn egészen speciális helyi viszonyok, okok idézik elő a drágaságot. Ez előáll nevezetesen a helyi fogyasztásnak a kínálatnál aránytalanul nagyobb mérvében, így a népesség hirtelen bekövetkező nagy sűrűsége esetében, nagy városokban. A drágasági policia korábban kiviteli tilalmak, továbbá hatósági árszabások (laxációk) által igyekezett e bajon segíteni. Ezen rendszer azonban mellőztetett, felismertetvén, hogy a forgalom szabadsától e részben is jobb eredmények várhatók. Újabban tehát oda törekszik a közigazgatás, hogy a nagy városok rendszeres élelmezését biztosítsa, nevezetesen vásárcsarnokok létesítése és a közlekedési viszonyok tökéletesítése által.

A koldusok elleni policia azon az alapelven nyugszik, hogy a nyilvános személyes kéregetés (utcákon stb.) ellentétben áll annak elismerésével, miszerint a szegényügy a közigazgatás feladata. A mint tehát az állam a szegényügyet feladatai közé sorolja, a koldulás policiális ügygé lesz, melynek annál erélyesebben kell ellene fellépni, minél bizony-

talánabbak a közállapotok. így lesz a koldulás és kóborlás büntetendővé.

A szegénység társadalmilag az egyeseknek azon állapotát jelenti, melyben teljes szerzési erejük mellett is minden eszköznek hiányával vannak önálló társadalmi állást elfoglalni és így egy felsőbb osztályba emelkedni. A szegénységélyezésre való jog megszerzettetik a községi illetőség által. Ha a letelepedés egy községben bizonyos ideig tartott, magától előáll a szegény-jog. Ez tehát magában foglalja tulajdonképen az illetőség által az egyesre nézve megszerzett jogot a segélyezés tekintetében. A szegénységélyezés rendszerében megkülönböztetendők: a szegény-gyermekügy, az árvaügy és a lelencügy. Az árvagyermekéről való gondoskodás feladata a szülőket az anyagi szükségek tekintetében a gyermekeknél helyettesíteni, illetve a gyermekeket keretképesekké tenni. Ez a szegény-gyermekneveldek útján történik. A lelenceknél a cél az újszülöttekkel szemben az, hogy ők egy e célra külön szolgáló intézetben az anyák részéről közgondozásba adathassanak és pedig a nélkül, hogy a szülők ismeretesek lennének. Céljuk a magzatelhajlást és gyermekgyilkosságot megakadályozni, s hogy a megesezt nők szégyenérzete kiméltessék, külön berendezéssel (u. n. forgó ládák) láttatnak el a célból, hogy az újszülöttek ott elhelyeztessenek. A tapasztalás azonban azt bizonyítja, hogy se a gyermekgyilkosságokat, se a magzatelhajtásokat nem sikerült ily úton megakadályozni. Ide tartoznak továbbá a gyermekmenhelyek: ezek feladata a legelső nevelést megadni a szegény gyermekeknek akkor, midőn erre a szülők, munkában! elfoglaltságuk miatt, nem képesek.

A szegény betegügy magában foglalja a

kórházak, siketnémák, vakok, elmebetegek intézeteinek ügyét. De a szegény-betegügyben lényeges mindezekelőtt az, hogy az ingyen gyógyszernyújtás és külön e célra szegény-orvosok rendszeresíttessenek. A további, magasabb feladat pedig az egészség ápolásának követelményeit a szegények körében megvalósítani, így különösen a lakások és munkahelyiségek tekintetében.

A tulajdonképeni szegénysegélyezés mindazon ténykedéseket foglalja magában, melyek célja a felnőtt szegényeket szükséghelyzetükben segíteni. A szegénysegélyezésre a főelvek a következők: Hogy ama körök, melyekre a szegények segélyezése bizatik, lehetőleg kicsinyek legyenek, hogy személyes tapasztalatok útján lehessen a szegénységet kipuhatolni s az individuális viszonyokhoz képest megfelelően segíteni. A segélyezést lehetőleg nem pénzben, hanem szükségleti cikkekben kell nyújtani és soha se legyen nagyobb, mint a mennyi épen megkivántatik a szükség enyhítésére. Ezen felül mindig csak a valódi szükség (tehát nem csupán a szegénység) esetében kell adatnia. Legmegfelelőbb a munkanyújtás ulján való segélyezés; ez történhetik dologházak felállítása által. A segélyezés csak addig tartson, mig erre tényleg szükség van. A segélyezésnek a szegénység egyes alakjai szerint (gyermekek, nők, betegek, aggok) bülönbözőnek kell lenni. Főcél legyen az okok megszüntetésére hatni, melyekből a szegénység származik. Ezek vagy egyéni okok (betegség, munkaképtelenség, munkakerülés); vagy természetiek (elemi csapások), vagy gazdasági illetve társadalmi, vagy jogi okok lehetnek.

c)A társadalmi fejlődés. A felmenő osztálymozgalom a társadalmi életnek organikus jelensége. Feltétele azonban egyrésről a társadalmi



szabadság, másrészt a társadalmi szükség ellen való küzdés. Magában foglalja azonban tulajdonképpen a lehetőséget az egyesre nézve, hogy gazdasági tőkére tegyen szert munkája által. Ezen törekvésnek a tőke érdekei ellene állnak, mely a munkát kiszákmányolni akarja, de ezen felül közgazdasági törvény is, hogy a nagy tőke szükségképpen legyőzi a kis tőkét. Ezen ellentételekből nagy ellenmondás áll elő a társadalomban, annak szabad fejlődését megakadályozva, mely az egyesek gazdasági, és ennek következtében személyi tekintetben való szabadtalanságát, függőségét eredményezi. így áll elő a kérdés, miként juthat a tőkének hijjával levő munka gazdasági önállóságához s ez a szociális (társadalmi) kérdés. Az államra nézve ezzel szemben felmerül a kérdés, hogy ezen felmenő társadalmi mozgalommal szemben egészen egykedvűnek, tétlennek mutassa-e magát? Az állami tevékenység határainak kijelölése itt igen fontos. Mérvadó e részben, hogy nemcsak az igazgatásnak valamely speciális tere, hanem maga az egész köz-igazgatás annak elismerése által legyen áthatva, hogy a munkásosztálynak a fejlődés mindama feltételeit megadja, melyek szerzési képességének biztosítására szükségesek, magát a tőkeszerzést azonban az egyesekre kell hagynia. A szociális igazgatásnak tehát az önsegélyen kívül külön működési tere nincsen, hanem az egész közigazgatásban ezen szociális szellemnek kell meglenni.

Az önsegély előáll az által, hogy az egyesek ama törekvésének akadályai, hogy ők saját erejükből tőkét szerezzenek, eltávolíttatnak. A cél itt tehát a munka függetlenségét a tőkétől saját tőkeképzés által elérni. Ez a törekvéseknek egész rendszerét foglalja magában.

A társadalmi igazgatás ezek szerint mindazt foglalja magában, amiket az összesség, a köz a vagyontalan osztály szabad társadalmi mozgalma érdekében tesz. E célból egyrészt a közigazgatás minden egyes ágazatában gondoskodni kell az alsóbb néposztály emeléséről; ide tartozik tehát a szociális elem a közegészségügyben, az oktatásügyben, a gazdasági igazgatásban (főleg a hitelügy szervezésében és az u. n. munkáskérdés a gyár-iparban). Másrészt azonban elismerendő, hogy a társadalmi osztálymozgalmak az állam által nem szabályozhatók, azokra az állam tetszése szerint befolyást nem gyakorolhat és itt csak maguk a társadalmi elemek tudnak segíteni.

A társadalmi öntevékenység nyilatkozik az egyletek útján szervezkedő segélyben. Ide tartoznak a segély-egyletek, valamint az önsegély, mely állal a vagyontalan osztály önálló egyleti életre szervezkedik és a tőkeképzés érdekeit saját tagjai által képviseli. A segély-egyletek közül kiemelendők a zálogházak és a takarékpénztárak. Előbbiek feladata a momentán szükség esetén való segélynyújtás; cél a szükségben levőknek a tőke részéről való kizsákmányolását megakadályozni. A takarékpénztár feladata a tőkegyűjtést előmozdítani és pedig az egyeseknél kis mennyiségben szétszórtan levő, tehát produktivitásra nem alkalmas tőkék összegyűjtése által. A felsőbb elvnek igazgatásukban abban kellene érvényesülni, hogy a birtokos osztály tagjai az igazgatást teljesen díjtalanul vigyék ez intézetekben. Ezért rendeltetésüknek megfelelő szervezetük az lenne, hogy a községi előjáróság tagjai által, az adósok egyetemleges szavatossága mellett, igazgattatnának.

A társadalmi biztosításügy célja

időnkinti meghatározott járulékok befizetése ellenében egy bizonyos esetben tőkét szerezni. A biztosított tőke által kizáratik a családnak egy alsóbb társadalmi osztályba való alásülyedése, így különösen a családfő halála esetében. Ezen nagy szociális előny különösen a munkásosztály körében bir jelentőséggel. Ezért ez méltán társadalmi biztosításügynek nevezetik.

Amaz elvnek elismerése, hogy a birtoktalan osztály csak saját munkája útján emelkedhetik egy felsőbb társadalmi osztályba, szüli az önsegély eszméjének érvényesülését. Ezen érvényesülés alakja a birtoktalan osztály önálló egyesülése. Szüli ezt annak felismerése, hogy érdekei eltérők a vagyonos osztály érdekeitől. Egyesülési tevékenységük célja: tagjaikra nézve a tőkeképzést lehetővé tenni. Ezen egyesületeknek két neme különböztetendő meg: a munkásegyletek, melyek célja a felemelkedő társadalmi mozgalmat a vagyontalan osztály tagjai részére lehetővé tenni az egyeslet által támogatott tőkeszerzés által; a munkásszövetkezetek (koalíció), melyek célja a munkabér emelését kiküzdeni és pedig a munkával való tömeges felhagyások (sztrájkok) által. A munkásegyletekhez tartoznak az előlegező pénztárak, a termelő szövetkezetek és a fogyasztási szövetkezetek. A munkásszövetkezetekkel szemben a közigazgatás eleinte tiltólag járt el; később azonban elismertetett azon elv, hogy a munkások szövetkezései magukban véve szabadon hagyatnak, de alkalmaztatnak velők szemben is a gyülekezési és egyesülési szabadság jogelvei.

Ennek következtetése egyrészt a szövetkezetek működésének nyilvánossága a közigazgatás kontrolljának gyakorolhatása szempontjából, másrészt pedig a büntető eljárás minden olyan szövetkezeti tag

ellenében, ki közvetlen vagy közvetett kényszereszközökkel akar hatni másokra céljai elérésére és az ilyen szövetkezeteknek a betiltása. A kérdés kielégítő megoldását egyébiránt csakis azon igazság elismerésétől lehet remélni, hogy ha a tőke szükséges a gazdasági haladásra, ép oly szükséges másrészt a munka. Szükséges az egészséges gazdasági és társadalmi fejlődésre különösen a munkának azon lehetőség megadása, azon jogosultságának elismerése, hogy maga-magától, saját erejéből gazdasági és társadalmi önállóságra emelkedjen.

### *III. Igazságügyi igazgatás.*

32.§. Igazságügyi politika. Az igazságügy magában foglalja a magán- és büntetőjog megállapítását, valamint azon intézkedéseket, melyeket az állam ezen jogok védelme szempontjából tesz. Az igazságügy az egész jogélet. A jogállapotok védelme azonban nem kizárólag az igazságügyhöz tartozik, a jogállapotokat védi előzetesen a rendészeti funkció is, amennyiben megzavartatásuk felett őrködik s az ily veszélyeket elhárítani iparkodik.

A büntetés a jogsértéssel alakilag egyenlő legyen. Az emberi méltóságot sértő büntetések (botbüntetés) nem alkalmazhatók. A halálbüntetés eltörlése ma még nem volna indokolt. A vagyonsbüntetés arányban álljon a bűnös vagyonával. Legnagyobb intőhatása van a szabadságvesztés büntetésnek. A nevezetesebb börtönrendszerek: a philadelphiai vagy magánelzárási rendszer, az auburni vagy hallgatási rendszer és az ír vagy progresszív rendszer, mely utóbbi a két előbbi rendszer előnyeit egyesítve, a szabadságot fokozatosan adja vissza.

Úgy a polgári, mint a büntető törvénykezés főivé a nyilvánosság és szóbeliség legyen, e mellett a szabad bizonyítás elve követendő.

33.§. A bírósági szervezet. A bíróságok: polgári bíróságok (bagatell, sommás, váltó, kereskedelmi bíróságok), büntető bíróságok (ide tartoznak a rendőrbíróságok is), különös bíróságok (katonai, fegyelmi) és választott bíróságok.

Az esküdtszék (jury) a büntető bíraskodásban politikai szempontból is fontos. Politikai szempontból abban áll jelentősége, hogy általa a nemzet aktív részt vesz a bírói hatalom gyakorlásában. Az esküdtszéknel a tény- és jogkérdés egymástól elválasztatik; az esküdtek csak arra adnak feleletet, vajjon bizonyos tényálladék létezik-e, mely büntetést von maga után, a jogkérdésben aztán a bíró határoz. A jury alapjegyzéke a meghatározott törvényes minősítéssel bírókból állítatik össze és ebből független hatóság állítja össze az időszaki lajstromot. Választás útján az esküdtek nem alakíthatók meg. „Oly módon kell kiszemeltetniök, hogy a cselekvésben ne érvényesítsék saját egyéniségüket, hanem az önkormányzó nép ős személyiségét, hogy tehát a nép akaratának mintegy kinyilatkoztató eszközei legyenek. E célra csak oly módon jelölthetnek ki az egyesek, hogy egyéniségük egészen tekinteten kívül maradjon, tehát a sors bizonyos nemével. Az így kisorsolt egyesek, mint a nép nézetének és akaratának kinyilatkoztató eszközei, hozzák azután határozatukat.” (Lechner).

Az ítélőszéket sorshúzás határozza meg, mi mellett a vádlott visszavetés! jogot gyakorolhat. Az esküdtszék ítélete nem indokolandó. Az egyhangúság megkivánása azért nem ajánlatos, mert ezen egyhangúság sokszor csak kényszerrel jöhet létre (az esküdtek nem kapnak enni, inni, míg egyhangúlag felmentő vagy marasztaló ítéletben meg nem állapodnak). Az esküdtszék működését hivatalnok-bíróságnak kell ellenőrizni, mely az esküdtszék ítéletét úgy formasértés, mint feltűnő igazságtalanság esetén megsemmisítheti és a jogegységet fentartja.

#### *IV. Hadügyi igazgatás.*

34. §. A hadszervezet. A nemzet szervezett-karhatalma, melyre szüksége van úgy létének külmegtámadásokkal szembeni biztosítására, mint esetleg a belső rend és nyugalom fentartására — a hadsereg. A fejedelem, mint az állam feje, feje a hadseregnek is; ez által záratik ki annak lehetősége, hogy a hadsereg, mint az egésznek: az államnak része, az egész: az állam ellen felléphessen. A hadsereg fentartására szükséges anyagi eszközöket az állam törvényhozása adja meg (hadügyi budget). Azon módot, mely szerint az egyesek a katonai szolgálatra igénybevehetők, szintén a törvényhozás állapítja meg.

A hadügyi szervezet az alkotmány fölveit tükrözi vissza. A rendi államban a védelmi kötelesség a földbirtokhoz kapcsolódott. Az abszolút monarchiák e mellett a zsoldos hadakat ismerték a fejedelem iránti feltétlen szolgálati engedelmesség kötelességével. A modern állampolgári társadalomban minden egyesnek az állam iránti kötelességei egyformák lévén, a védkötelezettség is általános és minden állampolgár által személyesen teljesítendő, Törvény állapítja meg a besorozás rendjét, a mentességeket, a védkötelezettség tartamát.

35. §. A hadügyi igazgatás. Főszerve ennek, a fejedelem mellett, a hadügyminisztérium. A katonai igazgatás fő ágai: a gazdasági katonai igazgatás, vagyis a gondoskodás a katonaság ruházatáról, élelmezéséről és zsoldjáról; a lovak beszerzése lóavató-bizottságok által történik; a fegyverek és lőszerbeszerzése részint magángyárosoktól történik, részint a katonai kincstár tulajdonát képező gyárak-

ból; a várak építése és fentartása a hadmérnökség feladata; a katonai egészségügy szervei és intézetei a katonai orvosok, gyógyszerészek és gyógyszerárak, betegszállítók és ápolók, kórházak (tábori és hadikórházak); a katonai lelkészet katonai lelkészek által láttatik el.

A katonaság szellemi kiképzésére és nevelésére szolgáló intézetek: a katonai akadémiák, melyek a vezérkari szolgálatra képeznek ki; a hadiiskolák, tisztképző intézetek; a katonarvosi képzőintézetek, az altiszti iskolák, lövészeti, lovagló és tüzérségi iskolák.

A katonai bíraskodás a katonai szerveket megillető bíraskodási funkciók összessége. A külön katonai igazgatást a katonai szolgálat természete és szükségletei indokolják, ellenben a külön katonai bíraskodás csak történeti fejlemény, mely a zsoldos hadak keletkezésével képződött ki. Miután ugyanis a közönséges polgári és a katonai vétségek elválasztása nehézségekkel járt és a katonai szolgálat az egyesek polgári viszonyait is sok tekintetben befolyásolja, ennél fogva több államban az egész büntető bíraskodás a katonai szervekre ment át, vagyis azon jogtalanságok is, melyek nem a katonai szolgálatra vonatkoznak, a katonai orgánumok által ítéltettek meg. A katonai jogszolgáltatás speciális szervei a hadbírák

A haderőnek a békealakulatból hadi alakulatba átváltoztatása történik a mozgósítás által, melyet a fejedelem rendel el. A mozgósítás következése a tartalékosoknak a csapattestekhez való bevonulása. A hadi akciók vezetése szintén a fejedelemhez tartozik. A hadsereg kiegészítő része a hadi tengerészet, saját külön szervezettel.



## V. Külügyi igazgatás.

36. §. Külügyi politika. A külügy az állam más államokhoz való viszonyainak rendezése. Főcélja tehát ezen államtevékenységnek az önálló államszemélyiség önrendelkezési hatalmának fentartása, megóvása és az államok egymás közti békés érintkezése útján az államfejlődés előmozdítása.

A külügyi politika főelve a be nem avatkozás, mi azt jelenti, hogy minden egyes állam, ép úgy, mint az egyes személyiség, saját akaratának, belső államéletének jogilag korlátlan ura.

A külügyi politika másik főelve az európai egyensúly fentartása. Értik ezen egyensúly alatt azt, hogy egy állam se legyen oly hatalmas, hogy a többi neki nem képes ellenállni. De különösen értetik az európai egyensúly alatt az, hogy a nagyhatalmak körülbelül egyforma erővel bíró érdekcsoportokat képeznek s így egymást le nem igazhatják. Ez által a nagyhatalmak egymással szemben védvén magukat, egyúttal fentartják a kisebb államokat saját hatalmukkal szemben.

37. §. A külügyi igazgatás. A külügyi igazgatás a nemzetközi forgalomra vonatkozó államtevékenységek összesége. A nemzetközi forgalom feloleli az államok egymás közti érintkezését, valamint a nemzetközi magánforgalmat. Az előbbi természeténél fogva állami ügy, az utóbbi az egyes magánszemélyek érintkezése és az állami organu-

moknak itt az a feladata, hogy ezen forgalmat oltalmazzák és előmozdítsák.

Az államot a külügyek körében megilletik a nemzetközi jogi elvek szerint: a hadüzenés és békekötés joga, a nemzetközi szerződések kötésének joga, és a nemzetközi forgalom szerveinek (követek és konzulok) elfogadásának és küldésének joga.

A külügyi igazgatás főszerve az államfő, a fejedelem. Az ő közreműködése szükséges az egész államra nemzetközi jogilag kiható tényhez, őt illeti meg a hadüzenés és béke, valamint a nemzetközi szerződések kötésének joga, a követküldés és elfogadás joga.

A nemzetközi szerződések főalakjai a következők: a) a békeszerződések, ezek a szerződő államok szuverenitásának területi határait jelölik ki, amellet azonban közigazgatási lekötéseket is (pl. a kereskedelem tekintetében) foglalhatnak magukban; b) a szövetségi szerződések, melyek bizonyos közös politikai érdekekben az államok különös szolgáltatásait (kölcsönös segítség egy harmadik állam részéről való megtámadtatás esetén) állapítják meg; c) a közigazgatási szerződések akkor állanak elő, midőn az államok a nemzetközi magánérintkezés érdekében közigazgatási jogszabályaikat módosítják, illetve ezeket a szerződészerű megállapodásokkal helyettesítik, ezek tehát a közigazgatás mind az öt főágában (külügy, hadügy, pénzügy, igazságügy, belügy) előfordulhatnak.

Ezenfelül az egész külügyi politika fővezetése az államfőhöz tartozik. Ezen jogának gyakorlásában anyiban van az államfő korlátozva, hogy a hadviselés költségeinek megszavazása a parlament jogkörébe tartozik, továbbá oly szerződésekhez, melyek az államra vagy az állampolgárokra terhet rónak,

valamint rendszeren a kereskedelmi szerződésekhez szintén a parlament hozzájárulása kívántatik meg. Az államfőnek a külügyek intézésében segédszerve a parlamentnek felelős külügyminiszter.

A követek (nagykövetek, követek, miniszter-residensek és diplomatai ügyvivők) az államok nemzetközi forgalmának szervei. Főadatuk továbbá a külföldön tartózkodó állampolgároknak védelmet és támogatást nyújtani. Főbb funkcióik: az idegen kormányokkal való tárgyalások vitele, jelentések tétele. Ezen kívül még közigazgatási teendőik: okmányok hitelesítése, kézbesítések, útlevelek kiállítása és a külföldön tartózkodó állampolgárok házasságkötésénél való közreműködés.

A konzulok a nemzetközi magánforgalom előmozdítására és védelmére rendelt állami organumok. Vannak főkonzulok, konzulok és alkonzulok. A konzulok továbbá vagy hivatásos konzulok, vagy tiszteletbeli konzulok, utóbbiak az államhivatalnokok sorába nem tartoznak és az illető idegen állam honosai köréből vétetnek. A konzulok működésüket csak az illető idegen államtól (az államfőtől) nyert működhetési engedély (exequatur) megnyerése után kezdhetik meg. A konzuli illetékeket törvény szabályozza.

A konzulok működése a következőkre terjed ki: jelentések tétele a konzuli kerületükben észlelt gazdasági viszonyokról; a külföldön tartózkodó államatagoknak kötelesek tanácscsal szolgálni és segítségükre lenni; közokmányokat hitelesítenek; a külföldön tartózkodó állampolgárok közti jogügyletekről jegyzőkönyvet vesznek fel; a kerületükben elhalt honosok hagyatékát rendezik és felruházhatók a házasságkötésnél való közreműködés jogával is; rendészeti ügykörük van a kereskedelmi hajóforga-

lom tekintetében és bíraskodási joguk a hajóvezetők és a hajólegénység közti vitákban; tengeri baleseteknél a szükséges mentési intézkedéseket megtenni tartoznak és a tényállást megállapítják; jegyzéket vezetnek a kerületükben tartózkodó honosokról és számukra útleveleket állítanak ki s ilyeneket láttamoznak; kézbesítéseket eszközölnek államuk hatóságai számára. Bíraskodási hatalommal annyiban bírnak a konzulok, amennyiben bizonyos államokban ezt nekik a fenálló államszerződések vagy a régi gyakorlat biztosítja. Egyébiránt a konzulok működési körét az államok közt kötött konzuli szerződések vagy kereskedelmi és hajózási szerződések állapítják meg.

## TARTALOM.

Lap.

Bevezetés.....	3
I. Általános tanok.....	7
II. Belügyi igazgatás.	
A) A személyi élet igazgatása.....	27
B) A társadalmi életigazgatása .....	42
III. Igazságügyi igazgatás .....	53
IV. Hadügyi igazgatás .....	55
V. Külügyi igazgatás.....	57