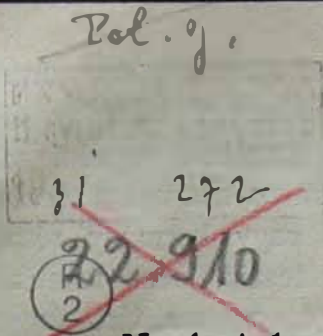


83.733



83733

## Karhatalom az önkormányzatban.

Írta: Dr. Egyed István.

I. A magyar állam hadseregének hivatása — amint azt a közös hadsereg és m. kir. honvédség szolgálati szabályai is előírják — nemcsak az, hogy a magyar és az osztrák állam tekintélyét és határait külső ellenségekkel szemben megvédje, hanem azonkívül „a trón és törvényes rend támasza”. Mikor a hadsereg a belső rend és közbiztonság szolgálatában áll, mikor az állami akaratnak az állam saját polgáraival szemben szerez érvényt, akkor közigazgatási műnyelven szólva, mint karhatalom működik. Mint karhatalom és csak végső eszköze az államfőliségiség megóvásának, minthogy e célra elsősorban a szintén katonai formára szervezett csendőrség, államrendőrség és karhatalmi foganatosítás egyéb szervei szolgálnak. Talán fölösleges bővebben bizonyítgatni, hogy a katonai karhatalom mily nagy erkölcsi erő az államban s mennyire biztosítja a katonaság intézmények fennmaradását még a világbéke sokat kívánt, de eljövételében annál kétségesebb korszakában is. A karhatalom által lehet úrrá az állami széthúzó törekvések, államellenes büntettek, államcsinyek és forradalmak között saját területén; csakis a karhatalom által védheti meg és tarthatja fenn kétséges viszonyok között államiságát. A karhatalom az államszemélyiségnek állandó tekintélyt ad s a hatalmi eszközök nagy tömegét tartván állandó készenlétben, megbecsülhetetlen erkölcsi erőt képez. Ez teszi ki a hadsereg mérhetetlen fontosságát az állam szervezetében.

De tévedés lenne a hadsereg ezen fontosságából vonni következtetést belső mivoltára, az állami szervezetben elfoglalt helyére. Akármilyen fontos is a karhatalom, mégis csak egy foganatosítási mód marad, csak egy láncszem az állam életében. Fontos láncszem, amely nélkül semmilyen állam nem képzelhető, de szervezetileg és lényegileg nem nélkülözhetetlenebb az állami szervezetet alkotó egyéb tényezőknél.<sup>1)</sup>

Azok, akik a hadsereget csakis feladatának fontossága szempontjából nézik, az állam szervezetében is az azt meg nem illető helyet biztosítják

<sup>1)</sup> Itt következetesen figyelmen kívül hagyjuk a hadsereg nemzetközi szerepét.



részére. Sőt egyesek a hadsereget mint külön államhatalmat tüntették fel a törvényhozás és végrehajtás mellett. A hadsereg, mint az államban létező fizikai erő összessége, tényleg képes magához ragadni az állam egész hatalmát, úrrá lehet az államakarat hivatásos szerve: a törvényhozás felett, abszolút uralmat biztosíthat fejedelem vagy kormány részére; de ezek a rendszerint időleges jelenségek nem teszik, nem tehetik államhatalommá a hadsereget, mely természeténél és a vele járó fegyelemnél fogva csak egyszerű eszköz, mely saját akarattal pótolni a szuverén akaratot nem képes.<sup>1)</sup> Minthogy azonban a hadsereg, belső erejének tudatára ébredve és a nemzet belső szellemétől elidegenedve, könnyen válhatik hivatásával ellentétben az állam veszedelmére, nem is szabad a hadsereg részére egész elszigetelt helyzetet biztosítani államunk szervezetében, hanem bele kell kapcsolni az állam szerves életébe s a legszigorúbb fegyelem segítségével kell alárendelni a törvények betartására esküt tett fejedelemnek és a népképviselőnek felelős kormánynak. A hadseregnek önálló szervezése pl. az önmaga által választott tisztek útján a fegyelmet megbontja, pártoskodást és politizálást okoz s hajlandó az állami eszme megtagadásával a törvényhozás fölé emelkedni.

Az újabb tudomány, különösen Stein Lőrinc nagyfontosságú munkája (Verwaltungslehre) óta a karhatalmat az állam szervezetében már a végrehajtó hatalom alá osztja be s a szabályalkotás, szervezés, utalványozás, intézés és bíraskodás mellett annak egyik önálló mozzanata gyanánt tüntetik elő. Stein véleménye ma általánosan elfogadott.

*A hadseregnek a végrehajtó hatalom, nevezetesen a kormány alá való rendelése azt jelenti, hogy a hadsereg igen nagy fontossága mellett is nem öncél, hanem a kormány kezében a végrehajtás módja, eszköze; a kormány parlamentáris volta pedig biztosíték a karhatalom törvényes igénybevétele iránt.* Így is a végrehajtó hatalom könnyen túlerőssé válhatik ép a karhatalom fölött való rendelkezés által.

II. Nézetünk szerint a végrehajtó hatalomnak csak három főmozzanata van: 1. a szabályalkotás, 2. a határozás és 3. a foganatosítás. A Stein-féle többi kategóriák már másodlagos szempontok tekintetbevételével keletkeztek és az osztályozás egységét megbontják.

*A karhatalom a foganatosítás egy módja, amikor a természet vagy emberi erő támasztotta ellenállás legyőzésére erőhatalom szükséges.* A karhatalmi szervezet kasztszerű jellege és nagy fontossága okozta csak, hogy azt majd, mint külön államhatalmat vagy legalább is, mint a végrehajtó hatalom főmozzanatát tüntették elő, pedig elméletileg egyszerű módja annak a foganatosításnak, amely a Stein-féle osztályozásban nem is szerepel.

<sup>1)</sup> V. ö. Concha Győző: Politika. Alkotmánytan. 523 s köv. l.

III. A katonaságnak a belrend és biztonság fentartására vonatkozó tevékenysége a magyar államban az 1889. évi VI. és az 1890. évi V. t.-c.-en, a véd- és honvédtörvényen alapszik; a karhatalmi tevékenység szabályai a katonai szolgálati szabályzatban vannak előírva. A katonai karhatalom igénybevételét és alkalmazását a polgári hatóságok részéről a 6707/1896. eln. sz. honvédelmi miniszteri rendelet szabályozza.<sup>1)</sup>

A katonai karhatalom igénybevételének feltételei: *a)* a közrend és béke fentartásának szüksége, *b)* a rendőri fegyveres erő és a csendőrségi összpontosítás elégtelensége. A karhatalmat adja *a)* a közös hadsereg, *b)* a honvédség, ha a közelben közös csapatok nincsenek elegendő erőben. A katonai karhatalom alkalmazását elrendelheti *a)* minden korlát nélkül a honvédelmi miniszter és a hadtestparancsnok, *b)* rendszerint csakis az állomás szolgálati körletében az állomásparancsnok, *c)* csakis alapos kérelemre, csak sürgős esetben, csak az állomáshelyen és csakis az alárendelt készülségből, saját felelősségére a csapat- és laktanya-parancsnok, a helyőrségi és laktanyaügyeleti tiszt.

A katonaság polgári hatóságok hivatalos ügyködésébe be nem avatkozhatnak, saját parancsnokainak rendelkezése alatt marad s tisztán katonai szempontból kiindulva vezetendő; bizonyos esetekben fegyvert is használhat.

Legfontosabb kérdés, hogy *mely hatóságok jogosultak a karhatalom kirendelését kérni*. Ilyenek elsősorban a kormányhatóságok: a miniszterek, fiumei kormányzó, főügyészségek és ügyészségek vezetői, kerületi csendőrpáncsnokok, a budapesti főkapitány, pénzügyigazgatók, stb.; ilyenek másodsorban a bírói hatóságok: a törvényszékek és járásbíróóságok vezetői, vizsgálóbírák stb.; és végre harmadsorban ilyenek az önkormányzat egyes szervei: alispánok, polgármesterek, főszolgabírák, képviselőválasztási elnökök, stb.

Igen kényes és sokat vitatott kérdés, hogy az önkormányzat szerveit megillessse-e és mennyiben a karhatalom felett való rendelkezés?

IV. Az intézkedésnek és az egész közigazgatásnak fontos kiegészítő részét képezi a karhatalommal való rendelkezés. Minden határozat csakis a fogantatás útján lép életre s minthogy a végrehajtásnak ez a fogantatás mozzanata nem minden esetben következik be önként: az állampolgárok akaratának önkéntes alávetése folytán, sok esetben van szükség a kényszer útján való fogantatásra, azaz karhatalomra. *A karhatalommal járó erkölcsi erő és szükség esetén a karhatalom tényleges alkalmazása nélkül a közigazgatás csak forma maradna és a kívánt eredménnyel nem járhatna.*

<sup>1)</sup> Dr. Kmety Károly: Magyar közigazgatási jog, IV. kiadás, 320. s. k. 1.

De nemcsak az a fontos, hogy a karhatalom az államban szervezve legyen és a végrehajtó hatalom mozzanatai közé be legyen illesztve, hanem az is, hogy a közigazgatást intéző hatóságoknak közvetlenül rendelkezésére álljon. A karhatalom ugyanis nemcsak a közigazgatás eszköze lehet akkor, mikor határozatait foganatosítja; a közigazgatás valósulásának akadályául is szolgálhat, ha mint önálló hatalom lép fel vele szemben vagy ha kizárólag a közigazgatás aktív szervein kívül eső hatóságok által irányoztatik. Önkormányzati közigazgatást oly módon szervezni, hogy a karhatalommal való rendelkezés a kormányhatóságok kezébe van letéve, az önkormányzat megsemmisítését jelentheti és teljesen problematikussá teheti még az önkormányzat bírói védelmét is.

V. Különösen *Franciaország* és *Belgium* választja el mereven a végrehajtó hatalom határozó és foganatosító mozzanatát egymástól és míg a helyi szabályok alkotásában, a helyi költségek viselésében és a helyi határozatok hozatalában mindkettő részt enged a megyének és községnek, addig a hatósági személyek kinevezése, a megyei és községi tanácsok határozatainak foganatosítása és az erre szükséges kényszerhatalom már kizárólag az államfőtől és ennek kormányától függ.<sup>1)</sup>

*Angliában* ellenben még a rendőri karhatalom is önkormányzati alapon áll. Az 1888. évi reform óta a megyei rendőri igazgatás a megyei békebírák és a megyei tanács (county council) közös bizottságának (Joint Committee) rendeltetett alá, de az ezen bizottság által kinevezett rendőri közegekkel a rendőri teendőknél kívül úgy a megyei tanács, mint a békebírák is rendelkezhetnek. A rendőri igazgatás egyébként ép oly bírói ellenőrzés alatt áll, mint a közigazgatás egyéb tevékenysége. A katona a közönseges jog alapján felel a rend helyreállításánál követett eljárásáért, pl. az erőszak szükségtelen vagy aránytalan alkalmazásáért. Az 1689. évi Mutiny Act, amely először szervezi az állandó hadsereget s teljesen azonos a ma érvényben levő 1881. évi törvénnyel, kimondja, hogy „jelen törvénynek semmi intézkedése nem magyarázható úgy, mintha a tisztet vagy katonát a rendes törvény szerint való eljárás alól kivenné.“ Még a felsőség rendelete sem mentesíti a katonát a bűnvád alól.<sup>2)</sup>

VI. A két ellentét között a többi államok eltérő módon oldják meg a karhatalom szervezésének kérdését; annyi azonban tény, hogy az teljesen önkormányzati alapon nem szervezhető. A karhatalmi szolgálattal járó nagyobb fegyelem és alárendeltség, a nehezebb szolgálat az államok többségét arra vitte, hogy a rendőri szolgálatot is katonai módon, kormánykinevezési

<sup>1)</sup> V. ö. Concha Győző dr.: Újkori alkotmányok, I. és II. kötet.

<sup>2)</sup> Dicey A. V.: Bevezetés az angol alkotmányjogba; Gneist, Das englische Verwaltungsrecht.

rendszerrel szervezzék. Ez felel meg az állam és a nemzetközi érintkezés érdekeinek is.

Viszont a francia és belga rendszer az állami önkormányzat és a független bíróságok hatalmát és tekintélyét teszi kockára, midőn a fogantatás iránti rendelkezést is kormánytevékenységnek nyilvánítja. A karhatalommal való rendelkezés különösen olyan időben, mikor a köz- vagy magánjogi rend megbomlik, az államban megnyilvánuló egyedüli tényleges hatalom, amelynek szava előtt a bíraskodásban és önkormányzatban rejlő erkölcsi erő kénytelen elnémulni. Ezt az erkölcsi erőt szolgáljuk tehát, midőn módot keresünk arra, hogy *a katonai módon szervezett karhatalommal ne csak a kormányhatóság, de a kormányhatóságtól függetlenül szervezett birói és önkormányzati hatóságok is közvetlenül rendelkezhessenek*. Ilyen rendelkezési jog nélkül az önkormányzati közigazgatás és a bíraskodás erkölcsi erő maradna csupán, valóságában a karhatalommal egyedül rendelkező kormány tetszésétől függve. A karhatalom tehát az önkormányzatnak époly kiegészítő része a kivitelben, mint pl. a fogantatáshoz szükséges adóztatási jog. Anyag és erő teszi *a hatóságot hatalommá*, hogy határozatát megvalósíthassa; anyag és erő nélkül az önkormányzat pusztá váz, vér és hús híján.

Az általunk is javasolt megoldás, mely szerint *a katonai módon szervezett karhatalom felett az önkormányzat hatósági szervei rendelkezési jogot nyernek*, a gyakorlatban azért egy nehéz probléma marad. A karhatalom szervezésével adott és a kormány iránt fennálló szolgálati viszony nem egyszer konfliktusba kerülhet az önkormányzati hatóságok utasításából eredő törvényes kötelességgel, amely konfliktus nemcsak a karhatalom egyéneire kellemetlen, de rendszerint mégis az önkormányzati érdekek veszteségével fog végződni. Mindenesetre módot kell keresni arra, hogy a birói ellenőrzés ezen irányban is megkezdje azon hivatást, amely nélkül jogállamot nem képzelhetünk.

VII. *Nálunk a katonaság és csendőrség katonai módon van szervezve és a rendőrség szervezete is kormányhivatalnoki alapon nyugszik*. Az 1881. évi XXI. t.-c. Budapest és környéke területén egyenesen „államrendőrséget” szervez; a törvényhatósági és rendezett tanácsú városok rendőrkapitányait a főispán életfogytiglan nevezi ki<sup>1)</sup> és erős a törekvés az egész ország rendőrszemélyzetének államosítása iránt.

*De a törvény fentartja a törvényhatóság részére a karhatalommal való rendelkezés jogát*. Az 1886. évi XXI. t.-c. 68. §-ának o) pontja szerint az alispán, mint a megyei törvényhatóság első tisztviselője, intézkedik a karhatalom kirendelése iránt; az 1872. évi XXXVI. t.-c. 74. §-a szerint pedig

1) 1886. évi XXI. t.-c. 80. §-a és 1886. évi XXII. t.-c. 69. §-a.

Budapest területén a polgármester rendeli el a karhatalmat akkor, ha a rögtöni intézkedés előbb szükséges, semmint a tanács összeülhetne. A belügyminiszter a 40.192/1906. sz. rendeletben egyenesen kimondja, hogy a közbiztosság és rend érdekében kirendelendő karhatalom iránt való intézkedés az 1886. évi XXI. t.-c. 68. §-ának o) pontja szerint a törvényhatóság hatáskörébe tartozik s a főispán a csendőrség segédletét közvetlenül igénybe venni nem jogosult.

A katonai karhatalom igénybevételét és alkalmazását a polgári hatóságok által az 1896. évi 6707. eln. sz. honvédelmi rendelet szabályozza; e rendelet szerint, ha a késelem veszéllyel nem jár, a kormány- és bírói hatóságokon felül a karhatalom kirendelését a törvényhatóság első tisztviselője, az alispán és polgármester, vagy azok helyettese is jogosult kérni, ha pedig a késelem veszéllyel jár, kérheti még a főszolgabíró vagy helyettese és a községi bíró vagy helyettese a jegyzővel együtt.

A karhatalom költségeinek a törvényhatóságok és községek által leendő viselése és megtérítése iránt a belügyminiszter határoz. A belügyminiszter azon intézkedése ellen, mellyel a karhatalmi költségeknek a törvényhatóság és községek által való megtérítését elrendeli, az 1896. évi XXVI. t.-c. 37. §-a szerint panasznak van helye a közigazgatási bíróság előtt.

VIII. A Szapáry-féle 1891. évi közigazgatási javaslat 40. §-a a törvényhatóság területén működő csendőrséget a főispán közvetlen felügyelete alá helyezi; a csendőrség a főispán szolgálati felhívásait foganatosítani és a szolgálati cselekmények felől neki jelentést tenni tartozik. A 42. §-a szerint a katonai karhatalom kirendelése iránt a főispán végérvényesen intézkedik.

A csendőri asszisztenciával és katonai karhatalom segítségével rendelkező főispán mellett mivé lenne, mivé lehetne azon csekély hatáskör, amit a javaslat a törvényhatóság testületi szerveinek még meghagy! Jól mondja Concha Győző „A közigazgatási javaslat“-ról írott tanulmányában, hogy a hivatkozott két paragrafussal teljes lenne a francia préfet-rendszer átvétele. E rendszer pedig túlzása az állami akarategységnek s a törvényhatóság „határozó és szabályozó“ tevékenységének a gyakorlatban való érvényesülését teljesen a főispán kénye-kedvétől tenné függővé.

Mi megfelelő javításokkal a tételes magyar viszonyok továbbképzését tartanók a leghelyesebbnek.

