

# A közigazgatási jog és a közigazgatási jogtudomány kialakulása.

Írta: EREKY ISTVÁN.

Az összehasonlító közigazgatási jogtudomány egyik legnagyobb bűvára. Laferrière mutatott rá legelőször arra, hogy bár *közigazgatás* minden államban van, a közigazgatási jogot mégis csak az államok egy töredéke, t. i. a *francia* jog hatása alatt álló államok ismerik. Azon államokban ellenben, amelyek a francia jog hatása alól ki tudták magukat vonni, t. i. az *angolszász* államokban a közigazgatási jog s következőképp a közigazgatási jogtudomány is ismeretlen fogalmak.<sup>1</sup>

Egynegyed évszázad óta Dicey, Anson, Redlich, Hatschek, Hauriou, az angol, német és francia írók egész sorozata iparkodott ezt a gondolatot az összehasonlító közigazgatási jog s az összehasonlító jogtörténelem segítségével részletesen kifejteni s az érvek és adatok egész arzenáljával alátámasztani. Érveik és adataik három, szerinte megdönthetetlennek látszó tétel körül csoportosulnak:

1. Míg a magán- és büntetőjog több ezredéves múltra tekinthetnek vissza, a közigazgatási jog alig pár emberöltő alkotásaképp a XIX. században jött létre. Kialakulásának előfeltételeit a francia ancien regime és a forradalom teremtették meg, még pedig azzal, hogy a közigazgatást és az igazságszolgáltatást elválasztották. Az alapokat ellenben a brumaire-i államcsíny után a forradalmi időszámítás nyolcadik esztendejében Napoleon konzuli alkotmánya rakta le. A napóleoni közigazgatásnak alapelve volt, hogy a cselekvés egy, a bírászkodás *több* ember feladata. Napoleon tehát a közigazgatást egy-egy ember kezében: a departement-ok területén a prefetek – s az állam területén az egyes szakminiszterek kezében összpontosította; – a közigazgatási bírászkodást pedig az ezek mellett szervezett testületekre bízta. Ilyen testületek gyanánt működtek a departement-ok területén a prefekturái tanácsok, a központban az állami számvevőszék s legfelsőbb fokon a francia államtanács.<sup>2</sup> A francia közigazgatási jog ezen testületi szerveknek, végeredményben a francia *államtanácsnak*, mint *legfőbb fokú közigazgatási bíráságnak* egyes konkrét esetekben hozott határozatai alapján mint *bíró alkotta esetjog* kezdett kialakulni, – a fejlődésnek több *korszakát* élte át – s csak a legutóbbi ötven év alatt lett a szó modern értelmében vett közigazgatási joggá.<sup>3</sup>

2. Az európai szárazföld művelt államai valamennyien a francia közigazgatási jog hatása alatt állanak. Valamennyien elválasztották a közigazgatást és az igazságszolgáltatást; valamennyien szakítottak a közigaz-

<sup>1</sup> E. Laferrière: Traité de la juridiction administrative. II. kiad., I. k., 97. old.

<sup>2</sup> Laferrière: i. m. I. k. 14, 183. old.

<sup>3</sup> Dicey A. V.: Bevezetés az angol alkotmányjogba. 493-499. old.

gátás és a kormányzat testületi rendszerével; valamennyien meghonosították a közigazgatási bíróságot; s valamennyien gondoskodtak olyan szervezetről, mely a közigazgatási hatóságok, a közigazgatási bíróság és a rendes bíróságok közötti hatásköri összeütközéseket eldönti. Különbség csak annyiban van, amennyiben az államok *egyik csoportja*, t. i. Spanyolország, Portugália, Poroszország, Bajorország, Württemberg, Baden, Ausztria, némely svájci kanton és Magyarország a *közigazgatási jogviták elbírálására külön közigazgatási szakkbíróságokat szerveztek; az államok másik csoportja ellenben*, t. i. Belgium, Svédország, Norvégia, Dánia, Görögország, a kisebb német államok, a legtöbb svájci kanton és Olaszország a *közigazgatási bíróságot* pusztán deklarativ *hatállyal* a közönséges rendes bíróságokra bízták.<sup>1</sup> Közigazgatási jogról és közigazgatási jogtudományról csakis ezen francia hatás alatt álló államokban lehet szó. Eszerint

3. a közigazgatási jog uralma a művelt emberiségnek csakis *egyik felére* terjed ki. Az emberiség másik fele, az angol-szász emberiség s ezen belül elsősorban és legfőképpen *Anglia* – valamint a magánjog egyik ága a *dologi jog terén*, ugyanúgy a közjog egyik ága a *közigazgatási jog* szempontjából is – *különleges* álláspontra helyezkedett. Míg a művelt világ minden állama meghódolt a jognak két legmesteribb alkotása, a *római magánjog s franciák nemzeti joga, a francia közigazgatási jog* előtt, Anglia ma is egy ezredéves múltú *hűbéri dologi jog* uralma s a közigazgatásnak különleges *angol* rendszere alatt él. Ez a sajátlagos angol közigazgatás a szárazföldi államok közigazgatásának legfőbb alapelveit, t. i. az igazságszolgáltatásnak és a közigazgatásnak elválasztását s a hatásköri bíróságot elveti. Elveti pedig azért, mert ezen alapelvek angol felfogás szerint a jogegyenlőségbe ütköznek, a közigazgatás szerveit a közönséges jog uralma alól kivesszik s ezen a révén részükre kiváltságokat biztosítanak. A közigazgatási jog angol felfogás szerint nem más, mint ezen kiváltságok összessége. Az angol jog azonban semmiféle ilyen kiváltságot elismerni nem hajlandó. Épp ezért a közönséges jog uralmát mindenkire: magánemberre és köztisztviselőre egyaránt kiterjesztve, az ítélezést közigazgatási tisztviselőkkel szemben is a *rendes bíróra* bizza s a közönséges jogtól különböző *közigazgatási jognak a létét* s a rendes bíróságoktól különböző *közigazgatási és hatásköri bíróságoknak a létezését* tagadja.

A fentebbiekben vázolt három tétel a kérdések egész özönét veti fel különösen az előtt, aki az összehasonlító közigazgatási jog és az összehasonlító jogtörténelem révén a *közigazgatási reformnak sorsdöntő nagy jelentőségével tisztában van*. Ami a közigazgatási reform nemzetmentő hivatását illeti, a sok közül csak egy pár példát ragadunk ki.

Az *angol* nemzetnek, midőn a Stuartokkal vívott élet-halál harcából diadalmasan került ki, a legelső és legfontosabb teendője az volt, hogy a Tudorok és Stuartok egész közigazgatási gépezetét összetörje és egy egészen új alapokra fektetett közigazgatást szervezzen. A parlament törvényhozói s a rendes bíróságok jogalkalmazó szuverenitása mellett ezen új *közigazgatás* s az u. n. *klasszikus selfgovernment* vetette meg Anglia világhatalmának alapjait.

Franciaország, midőn a királyság bűneinek súlya alatt összerokadt, az újjáépítés nagy munkáját egy, a hatalmak elválasztásának elvén fel-

<sup>1</sup> Laferrière: i. m. I. k., 26-27. old.



s a parlementre, a parlament által alkotott törvényekre s a bíró alkotta szokásjogra támaszkodott; a római jognak ellenben alapelve volt, hogy a fejedelem felette áll a törvénynek, a fejedelem mindenható.<sup>1</sup> Az idegen jog s a fejedelmi abszolútizmus hívei számára mi sem volt könnyebb, mint annak a kieszközlése, hogy a Tudorok a hazai jogot alkalmazó *polgári, büntető és pénzügyi bíróságokat*, – a Court of Common Pleas, a Court of King's Bench-et és a Court of Exchequer-t – *mellőzzék s az olyan ügyek számára, amelyekben az egyház vagy az állam érdekei, illetve a királynak, mint az egyház és az állam fejének prerogatívái forogtak kockán*, külön jogszabályok szerint eljáró különleges bíróságokat szervezzenek.

Az ekkép kialakult különleges bíróságok közül a canterbury-i érsek elnökelete alatt működő *High Commission*, az egyházi főtörvényszék skizma, eretnokség, házasságtörés, fajtalanság és hasonló bűncselekmények felett ítélt.<sup>2</sup> S bár sem halálbüntetést nem szabhatott ki, sem torturát nem alkalmazhatott, az angol nemzet szemében mégis a zsarnokság eszköze s mint ilyen, a legnagyobb mértékben gyűlöletes volt. A gyűlöletet az a körülmény váltotta ki, hogy a High Commission nem az ősi hazai jog szerint 12 szabad polgárnak az igazmondása alapján, hanem idegen jogszabályok szerint: a vádlottakra gyakorolt lelkiismereti kényszer, a vádlottak eskü alatti kihallgatása s az eskü igaz vagy hamis voltának szabad mérlegelése alapján ítélt. Ezen, a spanyol inquizícióra emlékeztető egyházi főtörvényszék mellett a nagy bárók polgári pereiben a Tudorok óta nem a rendes polgári bíróság, – a Court of Common Pleas, – hanem a Court of Request járt el; azon büntető ügyekben pedig, amelyekben a király, illetve az ő tisztviselői voltak érdekelve, vagyis a politikai és közigazgatási vonatkozású perekben nem a rendes büntetőbíróság, a King's Bench, hanem a *Csillagkamara* ítélezett.

*A hazai jognak s az ősrégi hazai bíróságoknak háttérbe szorítását a zsarnokság másik eszköze gyanánt a régi közigazgatási gépezetnek teljes átreformálása tetőzte be, még pedig abban a szellemben, amint ez ugyan-ezen időtájt Franciaországban és Burgundban történt.*

A Tudorokat megelőzőleg a királyi tanács csak időszakonként működött; mert alapelv volt, hogy a törvényszéki szünetek alatt a királyi tanácsnak szintén szünetet kell tartania. A királyi tanácsnak ezt a fogycatkozását egy másik, még ennél is nagyobb fogycatkozás tetőzte be. A királyi tanácsot az eredményes működésre szinte teljesen képtelenné tette az a körülmény, hogy csupa hatalmas és egymásra féltékeny nagy báróból állott, akiket hivatali kötelességük pontos és lelkiismeretes teljesítésére s a hivatali titoktartásra rákényszeríteni lehetetlen volt. A Tudorok a királyi tanácsot teljesen átszervezték. A reform abból állott, hogy a királyi tanácsot az államnak *állandóan* működő orgánumává alakították át s tagjait kizárólag ebbeli hivatásuknak élő, szegénysorsú, de tehetséges emberek közül nevezték ki s ezeket a legszigorúbb titoktartásra és feltétlen engedelmességre kötelezték. Ezen, u. n. *titkos* tanács volt hivatva arra, hogy döntsön a külügyi és a legfontosabb belügyi kérdésekben, hogy gyakorolja a királynak rendkívül sokoldalú rendeletalkotó hatalmát s hogy legfelsőbb fokon irányítsa és ellenőrizze az egész közigazgatást.

<sup>1</sup> Dr. J. Hatschek: *Englisches Staatsrecht*. I. k. 12. 603. II. k. 94.

<sup>2</sup> Gardiner i. m. I., 34. old.

A Tudorok a titkos tanácsba olvasztottak be, illetve a titkos tanács bizottságaivá tették a Court of Request-et és „rendőrállamuk mindent kifürkésző szemét”, a *Csillagkamarát*.

A közigazgatás ezen központi legfőbb szervének alárendelten az országot *öt kerületre osztották* be s a kerületek mindegyikében fizetett *hivatalnokokból* álló elnökségeket szerveztek. Az elnökségek hivatása abban állott, hogy a régi rendi önkormányzat helyébe lépve, a titkos tanács rendeleteit és határozatait végrehajtsák, illetve végrehajtsák s ebbeli minőségükben a központosított és bürokratikus közigazgatásának *középfokú* hatóságai gyanánt szerepeljenek ugyanoly hatáskörrel a maguk területén, mint a *titkos tanács* az egész állam területén.<sup>2</sup>

Az *öt elnökség* rendelkezéseit az egyes grófságokban részint *fizetett hivatalnokok*, részint olyan *kinevezett békebírák* hajtották végre, akiket a Tudorok a központi kormány pusztá eszközeivé alakítottak át, úgy hogy az ő békebíráiknak a klasszikus selfgovernment békebíráihoz a pusztá elnevezésen kívül semmi közük sincs.<sup>3</sup> *A külön kivételes bíróságok szervezése és a francia-burgund hatása alatt véghez vitt közigazgatási reform a régi rendi önkormányzatot* teljesen összetörték s a központosítás révén rendkívül nagy hatalmat tettek le a korona, illetve a titkos tanács kezébe. S addig, amíg e hatalom a feudális nagybárok megtörésének s az angol nemzeti nagyság megalapozásának céljait szolgálta, a nemzet a közigazgatási *abszolútizmus* igáját aránylag könnyen viselte.

A Stuartok alatt azonban *minden* megváltozott. Az állani végcélja gyanánt nem a jól felfogott nemzeti érdekek, nem a *nemzeti* nagyság, hanem az Isten kegyelméből való királyság hatalmának *korlátlan* érvényesítése szerepelt. Ez volt az a legfőbb cél, amelynek érdekében az angol nemzet az uralkodói önkény legkülönbözőbb megnyilvánulásait volt kénytelen elszenvadni: a parlamenti tagok bebörtönzését s a király és a parlament örökös surlódásait; a hűségesküt le nem tevő katolikus papoknak árulók gyanánti elítéltetését s híveik vagyonának elkobzását; a politikai üldözéseket; az adók és hajópenzék önkényes kivetését; az építkezés és ipari tevékenység megbénítását; a rendőrállamnak az egyesek magánéletébe való fájdalmas és megalázó beavatkozásait; s mindezek tetejében a Tudor-nagyság után a nemzeti hanyatlást.

Csakhogy bármekkora volt a változás a Tudor-uralommal szemben, – a kivételes bíróságok s az a közigazgatási szervezet, amelyet a Tudorok a nemzeti nagyság érdekében teremtettek meg, – a Stuartok alatt is fentmaradtak s az ő szűk látókörű politikájuknak épp oly mindenre kapható eszközeivé lettek, mint ahogy eszközei voltak Tudor Erzsébet alatt az ő nagy koncepcióinak.

Ezen semmi ellenértéket nem nyújtó Stuart-zsarnokság idézte elő a Stuart-királyok és az angol nemzet között azt az évszázadokra kiható s páratlanul nagyszabású küzdelmet, amely a *jog terén* egy *egészen sajátos angol világnézetet* szült s a közigazgatásnak egészen sajátos *angol rendszerét* teremtette meg. E küzdelmet Angliának I. Jakab alatt egy időn át lord-főbírája, a legnagyobb angol jogász, Sir Edward Coke indította meg. Mielőtt Coke a bírói széket elfoglalta, az angol bírák

<sup>1</sup> J. Hatschek: i. m. II. k., 97-100. old.

<sup>2</sup> J. Hatschek: i. m. II. köt., 101., 102. old.

<sup>3</sup> U. o. II. k., 106., 107. old.

az elvileg vitás kérdések eldöntésénél csak nagy elvéte hivatkoztak az ugyanazon elvi kérdéseket már régebben is eldöntött bírói ítéletekre, vagyis precedensekre, – s nagy elvéte mertek szembehelyezkedni a királyi hatalom érdekeivel. Coke mind a két szempontból új szellemet honosított meg. Egyrészt összegyűjtötte 12 hatalmas kötetben az angol bíróságok elvi jelentőségű ítéleteit s másrészt ugyanakkor, midőn report-jainak vagyis jogesettárának egész 12-ik kötetét a királyi előjogokra vonatkozó precedenseknek szentelte, mindent megtett, hogy a precedensekben foglalt elvek segélyével a királyi hatalmat korlátok közé szorítsa, a közönséges polgári jogot mindenkire, tehát a köztisztviselőkre is kiterjessze, a rendes bíróság hatalmát és jövedelmeit csorbító kivételes bíróságok hatáskörét megnyirbálja s valamennyiüket az ő bíróságának, a közönséges jog legfőbb rendes bíróságának, a King's Bench-nek vesse alá.<sup>1</sup> Ebbeli küzdelmeiben ellenfelei gyanánt egy fejedelmi teokráciáról álmódzó groteszk uralkodó, I. Jakab s a modern közigazgatásnak egyik lángeszű úttörője, Angliának egyik legnagyobb államférfia, a későbbi lord Chancellor, Sir Francis Bacon szerepeltek. Összecsapásaikat olyan, látzólag jelentéktelen ügyek idézték elő, amelyek mögött rendkívül nagy jelentőségű *elvi kérdések* lappantak, s amelyeknek eldöntése – mjnt látni fogjuk – az angol jog fejlődésének irányát *évszázadokra* kiszabta.

Az első alkalmat az összecsapásra az egyházi főtörvényszék szolgáltatta. 1609-ben az egyházi főtörvényszék börtönbüntetésre ítélte Ladd-et azért, mert jelen volt egy felfüggesztett papok által tartott istentiszteleten. Ügyvédje, Fuller, a közönséges angol jog legfőbb világi törvényszékéhez, a King's Bench-hez fordult s védőbeszédében tagadta, hogy az egyházi főtörvényszéknek joga lett volna büntetést kiszabni. Megvádolta az egyházi főtörvényszéket, hogy mint pápista érzelmű hatóság, az angol egyház egyedül üdvözítő tanait veszélyezteti s *kérte, hogy a King's Bench állapítsa meg az egyházi főtörvényszék eljárásának törvénytelen voltát s tiltsa el a további eljárástól, védencét pedig helyezze szabadlábra.*

A King's Bench részben *eleget tett a kérelemnek*, t. i. bírói parancsot intézett az egyházi főtörvényszékhez s ebben elismerte, hogy az egyházi főtörvényszék két esetben, vagyis szakadás és eretnység esetén jogosítva van büntetni, de megállapította, hogy más esetekben ez a joga nincs meg. Épp ezért megtiltotta, hogy az egyházi főtörvényszék Ladd-et az ő szabadságában a fenti két esetén kívül bármiféle más címen *korlátozza. Az egyházi főtörvényszék nemhogy engedelmeskedett volna a bírói parancsnak, hanem ellenkezőleg, az ügyvéd ellen is eljárás tétvanok hírdetése címén a vádlott után a védőügyvédet is börtönbe vettette.* Minthogy a King's Bench álláspontját együttes ülésben a másik két világi főtörvényszék, vagyis Angliának mind a 12 bírója elfogadta, az egyházi főtörvényszék elnöke, a canterbury-i érsek, a királyhoz fordult és tőle kért orvoslást. Érvelése akképpen hangzott, hogy a világi bírák hatalmukat; valamennyien a királytól kapták s következésképp a király jogosítva van tőlük bármely ügyet elvonni s bármely ügyben személyesen ítélni.; Coke és az összes többi világi bírák tagadták ennek a lehetőségét. A király előtti tárgyalás alkalmával Coke a világi bírák álláspontját védelmezte s a *törvényre* hivatkozott. I. Jakab ellenben azt híván, hogy Coke álláspontja az egyházi főtörvényszék lefokozását jelenti, s hogy e

<sup>1</sup> Gardiner i. m. I. k., 227-241. old. Hatschek i. m. I. k., 17., 101., 111. old.

megalázás az egész monarchia összeomlását fogja maga után vonni, az egyházi főtörvényszék mellett foglalt állást, a törvénnyel szemben a józan észre hivatkozott s hozzátette, hogy „*neki és másoknak épp úgy van eszük, „mint a bírának*”. Coke erre így válaszolt: „Igaz, hogy a Mindenható Őfelségét kiváló nagy tudással és tehetséggel ajándékozta meg, de Őfelsége az angol királyság jogát nem tanulmányozta. Már pedig azon ügyeket, amelyek az alattvalók életére, vagyonára és szabadságára vonatkoznak, pusztán az ész alapján eldönteni nem lehet, hanem csakis azon jognak a tudása révén, amelynek megismerése hosszas tanulmányozást és gyakorlatot tételez fel, s amely „*az ő védő és oltalmazó kezét nemcsak az alattvalókra, de magára a felségre is kiterjeszti*”. Jakab erre felkiáltott: „De hisz akkor én is a *törvény* uralma alatt állok?! Ezt állítani felségsértés.” Coke azonban megmaradt álláspontja mellett s igazolásul az angol jognak akkor legnagyobb tekintélyére, Bractonra hivatkozott, aki szerint alapelv, hogy „a király senki ember fiának uralma alatt nem áll, egyedül *Isten és a törvény* uralma alatt”.<sup>1</sup>

A bírák tehát Ladd és Fuller esetében arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a jog uralma s a King's Bench bírói hatásköre nemcsak magánemberekre, de közfunkciókat végző hivatalos szervekre is kiterjed s a jognak ezen mindenkire egyaránt kiterjedő uralmával s a King's Bench hatáskörének egyetemességével szemben senki semmiféle címen kiváltságot nem élvezhet: a törvény és a bíróság előtti egyenlőség a leghatalmasabb szervezetre, magára az egyházra és annak legfőbb szervezeteire, köztük az egyházi főtörvényszékre is kiterjed.

Alig telt el egy esztendő, a király pénzzavarai máris megadták az okot a *második* összecsapásra. I. Jakab az ő üres kincstárát óriási pénzbüntetésekkel iparkodott megtölteni. Hogy célját elérhesse, a közérdekre hivatkozott s arra az álláspontra helyezkedett, hogy Londonnak túlságosan nagy terjeszkedése s a búzának élélmézés helyett ipari célokra való felhasználása a közérdekbe ütközik. Mint a köz érdekeinek legfőbb őre, királyi kiáltványokat bocsátott ki s az építkezést London környékén, valamint a búzának keményítővé való feldolgozását rendkívül szigorú pénzbüntetés terhe alatt eltiltotta. De attól tartott, hogy Coke és az ő hatása alatt álló bírák a parlament mellőzésével pusztá kiáltványok útján való jogalkotást nem ismerik el majd törvényesnek s következképp a súlyos pénzbüntetéseket nem szabják ki. Kikérte tehát Coke és bírótársainak a véleményét. Coke a feltett kérdésre olyan jogi véleményt mondott, amelyet Anson a korona és a parlament közötti viszony megítélése szempontjából ma is *locus classicus*-nak tart.<sup>2</sup>

Kijelentette t. i., hogy a királynak csak olyan prerogatívái vannak, amelyeket a törvény ad, s hogy parlament nélkül *egyoldalú királyi proklamációk útján semmiféle magatartást bűncselekménnyé minősíteni nem lehet*, mert ha lehetne, akkor a király módosíthatná a törvényt s törvény ellenére is jogosítva volna pénz- és szabadságvesztés büntetéseket kiszabni.<sup>3</sup> Coke véleménye rendkívül mély benyomást keltett s évek múltak el, míg I. Jakab Coke e véleményével szembehelyezkedve, jogot proklamációk útján próbált alkotni. De bármily nagy volt a vélemény hatása, I. Jakab

<sup>1</sup> Gardiner: i. m. II. k., 38., 39. old.

<sup>2</sup> W. R. Anson: The Law and Custom of the Constitution. II. k., I. Rész 29, I. k., 323. old.

<sup>3</sup> Gardiner: i. m. II. k., 104. old.

s a fejedelmi abszolútizmus híve, Bacon, képtelenek voltak arra, hogy Coke álláspontjába egyszersmindenkorra belenyugodjanak. *Álláspontjukat bámulatosan és logikával Bacon fejtette ki.* Minthogy Coke a király érdekeivel szemben a nemzet jogait védelmezte s mint a királyi hatalomtól független bíró szerepelt, érvelését a bírói függetlenség ellen intézett támadással vezeti be. Elismeri, hogy Anglia bírait Erzsébet óta állásuktól soha el nem mozdították s következésképp *tényleg* függetlenek voltak; de szerinte a bíró *jogilag* nem lehet független, mert kinevezési okmánya alapján „bármikor elmozdítható”. S szerinte a bírónak függnie is kell a koronától; hisz egész hivatásukat abban áll, hogy *a király előjogait védelmezzék.* Ebbeli hivatásukat fejtegetve, Bacon a bírákat Salamon oroszlánjaihoz hasonlíttja s azt állítja, hogy: „Az angol bírának is oroszlánoknak kell lenniök, de olyan oroszlánoknak, akik a királyi trón oszlopai gyanánt szerepelnek s mindig arra ügyelnek, hogy a királyi szuverenitást semmiféle vonatkozásban ne gátolják és ne ellenezzék”. Ha a bírák az ő hivatásukat nem ekképpen fogják fel s ha ellentétes álláspontjukat a bírói függetlenség révén szabadon érvényesíthetik, akkor az alkotmány és a közigazgatás kérdéseiben nem azok fognak dönteni, akik erre egyedül hivatottak, t. i. *a nagy politikai és közigazgatási gyakorlattal rendelkező államférfiak,* hanem azok fognak dönteni, akiket önmagában véve a legnagyobb jogi szaktudás sem tehet a politika és a közigazgatás minden csínját-bínját ismerő államférfiakká, t. i. dönteni fognak az állam jogi szakértői, a bírák. Ez Bacon szerint lehetetlen álláspont, mert a bírák *mindenhatóságára, bírói önkényuralomra vezetne.* Hogy Bacon érvelésében volt némi igazság, ezt Gardiner is elismeri. Hisz 1606-ban, mikor még Coke nem volt bíró, bírák állapították meg, hogy a király a behozott árukra a parlament hozzájárulása nélkül is vethet ki vámot s 35 éven át a nemzet és a parlament minden ellenzése dacára ez a bírói vélemény volt az irányadó. De Coke magatartásából kitűnőleg mi biztosíték sem volt azzal szemben, hogy a bírák egyszerre csak a királyi prerogatívák ellen fordulnak s a kormányt legfontosabb jogaitól is megfosztják. Minthogy parlament hiányában jogi kérdésekben a bírák véleménye volt a döntő, s minthogy a bírák véleménye mindig az ő egyéniségüktől, t. i. attól függött, akarnak-e a trón gyanánt ólái gyanánt szereplő oroszlánok lenni, vagy sem, – Bacon, mint a parlament mellőzésére törekvő fejedelmi abszolútizmus híve, Gardiner szerint is logikusan helyezkedhetett arra az álláspontra, hogy a bírói függetlenség bírói önkényre vezet s Coke döntvénytárára célozva, egy afféle „*jogász-antiquariust*” tesz meg az állam zsarnokává.

Ettől a meggyőződéstől vezettetve, Bacon elhatározta, hogy Coke-ot a saját fegyvereivel veri meg. 1611-ben I. Jakab a királyi hálószoza egyik komornyikjának a pártfogoltjai, Michelt, azzal az adománnyal lepte meg, hogy a polgári főtörvényszéken, a Common Pleas-en egyedül neki lesz joga bizonyos bírói parancsokat írásba foglalva kiállítani s az ezekéit járó díjakat beszédni. Az adomány azonban lényegesen megapasztotta volna a főtörvényszék protonotáriusának, Brownlow-nak a jövedelmeit. Ez tehát beperelte Michelt azon a címen, hogy megsértette az ő szerzett jogait, megfosztotta őt jövedelmétől. Ezen *önmagában jelentéktelen jogvita mögött* az a nagyjelentőségű alkotmányjogi kérdés lappangott, *vájjon jogukban áll-e a bírának a király kinevezéseit a jogszerűség szempont-*

<sup>1</sup> Gardiner: i. m. III. k., 2-5. old.

jából felülbírálni? Bacon kiásott a bírói parancsok kincsházából egy rég elfelejtett bírói parancsot: egy de non procedendo rege inconsulto kezdetű writ-et s Coke módjára egy sereg precedensre hivatkozva, bírói parancsot küldetett a királlyal a főtörvényszékhez. Ez a bírói parancs eltiltotta a főtörvényszéket a perben való további eljárástól mindaddig, míg a király, illetve az ő kancelláriája a bírakkal való tanácskozás után a per folytatására az engedélyt *meg nem* adta. Coke azonban kiegészítette a feleket s kikerülte a döntést.<sup>1</sup> Bacon tehát egy más alkalmat volt kénytelen megragadni, hogy ugyanezt az alkotmányjogi kérdést a király abszolút hatalma *javára* döntesse el. Az alkalomra nem kellett sokáig várakoznia. I. Jakab Neile lichfieldi püspök részére egyházi javadalmat adományozott aképpen, hogy a javadalom mindaddig Neile-t illesse, míg lichfieldi püspök marad. Colt és Glover azonban pert indítottak a püspök ellen s periratukban nemcsak azt állították, hogy a *prezentálás* joga az illető egyházi javadalomra őket illette s nem a királyt, hanem a törvényekre hivatkozva, a királyi adományt *egyéb jogi okokból is érvénytelennek állították*. I. Jakab – mihelyt a kereset beadásáról értesült – nyomban kibocsátotta a de non procedendo rege inconsulto kezdetű writ-et, vagyis nyomban megparancsolta, hogy a bírák, – addig, míg vele nem konzultáltak, – a kereset tárgyalását függeszsek fel. *Coke azonban és bírótársai nem is feleltek a bírói parancsra s a kitűzött napon a tárgyalást megtartották. Midőn emiatt felelősségre vonták őket, azt válaszolták, hogy a parancs a bírói függetlenségbe ütközött s épp ezért figyelembe nem vehették.* Két héttel később a király megjelent a Csillagkamara ülésén, maga elé hívatta az összes bírát s kifejtette előttük azokat az alapelveket, amelyeket ezentúl szem előtt kell tartaniok: Először is rámutatott arra a legfőbb alapelve, amely őt, mint a teokrácia képviselőjét irányítja. Eszerint: „A királyt Isten nevezte ki, a bírát pedig a király; a bírák tehát feltétlenül engedelmeskedni tartoznak a király parancsainak. „S azután leróva az elismerés és csodálat adóját Anglia közönséges jogával, a Common law-al szemben, a Common law bíráihoz fordult s kijelölte azt a két korlátot, amelyet nekik, mint az ország rendes bíráinak, ezentúl tiszteletben kell tartaniok. „Először is hagyjátok békében a *korona előjogait*; ha olyan ügy kerül elétek, amelyben az én prerogatíváimról van szó, előbb velem tanácskozzatok.” „A prerogatívák ugyanis transzcendentális dolgok s nem szabad velük *esztelen csökönnyőséggel* foglalkoznotok, mert különben a perben *szereplő magánemberek testén keresztül a királyt sebesítitek meg.* „Másodszor: „*Ne avatkozzatok bele a többi bírák, hatáskörébe!*” „*A hatáskör feletti döntés a koronát illeti.*”<sup>2</sup>

I. Jakab e beszédből kitűnőleg teljesen a modern francia közigazgatás, illetve Bacon álláspontjára helyezkedet. Az ország közönséges jogának hatálya szerinte csakis *magánemberekre* terjed ki; a király és az összes tisztviselők ki vannak véve a közönséges jog uralma alól s a tisztviselők egy külön jognak, az őket megillető kiváltságok összességének, a közigazgatási jognak az uralma alatt állanak. Ebből szükségképpen következik, hogy a közönséges jogot alkalmazó rendes bírák hatásköre is *csak magánemberekre* terjed ki; a közfunkcionáriusok tényeit csak kivételesen akkor bírálhatják felül, ha erre a királytól, illetve az ő kancelláriájától *kifeje-*

<sup>1</sup> Gardiner: i. m. III. k., 6-9. old.

<sup>2</sup> Gardiner: i. m. III. k., 21. old.

zelen engedélyt kaptak. A közügyekben eljáró fórumok ennél fogva mind függetlenek a rendes bíróságokkal szemben. A King's Bench nem legfőbb bíróság az ország összes bíróságai felett; legfőbb bíróság a király, illetve az ő kancelláriája. Ezeket illeti meg az a jog, hogy hatásköri összeütközések esetén döntsenek s következőképp akkor és olyan pereket vonjanak el a rendes bíróságok elől, amikor és amilyeneket elvonni jónak látnak. A rendes bíró nem független, hanem függ a királytól, illetve az ő – politikusokból álló – kancelláriájától.

Mi sem természetesebb, minthogy Coke, a King's Bench Iordfőbírája ezeket az elveket el nem fogadhatta. I. Jakab tehát – bár eddigi összecsapásaik alkalmával a nemzet és a parlament mindig a lord-főbíró pártjára állottak, – kénytelen volt levonni Coke magatartásának a következményeit s ami emberemlékezet óta nem fordult elő, a lord-főbíró bírói tisztségétől elmozdította.

Bacon azonban s vele együtt a modern francia közigazgatás eszméi csak múlt győzelmet arathattak. Coke-nak a nemzeti szabadságért a királlyal folytatott küzdelmét csakhamar a király és a parlament küzdelme váltotta fel. S minthogy ebben a küzdelemben a parlament győzedelmeskedett, a végső diadalt mégis Coke aratta anélkül, hogy Bacon aggodalmi a bírói önkényuralmat illetőleg teljesültek volna.

Hogy a bírói önkényuralom be nem következett, ennek okait és következményeit az alábbiakban foglalhatjuk össze:

A Ladd- és Fuller- esetből s a Michel és Neile elleni perekből s Coke-nak az irodalmi munkásságából láthattuk, mit értettek s mit értenek ma is az angolok precedensek s precedensgyűjtemények, szóval az ország úgynevezett közönséges joga alatt? A közönséges jog, azon jogi elvek összessége, amelyek a jog élő orákulumainak, a londoni főtörvényszék bírónak elvi jelentőségű ítéleteiben s az ítélelhozatalt megelőző eljárásukban, egyszóval az úgynevezett precedensekben jutnak kifejezésre. Ezen precedensekben a bíró nem elvi jelentőségű elvont kérdésekre ad jogszabály formájú elvont választ, amint ez nálunk a teljes ülési és a jogegységi döntvények alkotásakor történik; hanem egy-egy konkrét jogvitát dönt el s az elvi álláspont a felek, illetve ügyvédek érveléséből, a bírói Ítélet indokolásából, a per *történetéből* tűnik ki. A precedensek tehát nem teljes ülési avagy jogegységi döntvények, hanem elvi jelentőségű jogesetek; gyűjteményeik pedig, az úgynevezett reportok a jogeseteknek magyarázatokkal kísért történetét foglalják magukban s a bíróságok levéltáraiban őrzött jegyzőkönyvek, az úgynevezett reportok alapján készülnek. A jegyzőkönyvek s a kivonatolásuk útján készült precedensgyűjtemények 1327 óta megszámlálhatatlan jogesetet örökítettek meg összes fontosabb konkrét vonatkozásaikkal, az ügyvédeknek pro és kontra felhozott érveikkel, a bírónak a tárgyalás közben tett reflexióival, az alsó- és felsőbírók ítéleteivel és azok indokolásaival együtt.<sup>1</sup> Ilyen kommentált jogesetgyűjtemény volt az a gyűjtemény is, amelyet részint tudományos célból, részint az I. Jakab elleni küzdelem céljából maga Coke állított össze tizenkét kötetben. Minthogy ez a Coke-féle gyűjtemény politikailag is s ezenfelül az angol nemzet jogi gondolkozására is páratlanul nagy hatást gyakorolt, a legkevésbé sem lehet meglepő, hogy Coke a jogeseteknek,

<sup>1</sup> Lásd Ereky I. Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok. I. k. 178., II. k. 502-507., 530., 531. old.

azok gyűjteményeinek s a bíró alkotta esetjognak oly rendkívül nagy jelentőséget tulajdonított. Szerinte minthogy a jogeseteknek már az ő korában is beláthatatlan sokasága felett évszázadok óta mindig Anglia legkiválóbb jogásza döntöttek s a precedensek gyűjteményei – „a bíróalkotta esetjog” – az emberi észnek legtökéletesebb alkotásai”, „nincs ember, aki bölcsőbb lehetne, mint Angliának ezen bíróalkotta esetjoga s nincs parlament, amely ennél különbet alkotni képes volna. „Épp ezért, ha parlamenti törvényt és bíróalkotta esetjog összeütközne, Coke szerint nem a parlamenti törvényt, hanem a bírói esetjog szabályait kell alkalmazni.<sup>1</sup> A végcél a bírói ideál abból áll, hogy a bírói esetjog szuverén legyen nemcsak a királyi rendeletekkel, de a parlamenti törvényekkel szemben is. Igen ám, de Coke maga tapasztalta, hogy az emberi bölcsességnek ez a quintessenciája mind hiábavaló, ha a bíró állása egy zsarnoknak a szeszélyétől függ. Ő maga s az egész nemzet is meggyőződött arról, hogy a jog uralma lehetetlenné válik egy, a bírói függetlenséget lábbal taposó zsarnok alatt. A bírónak tehát, ha független s Coke ideálja szerint a nemzeti szabadság őre akart lenni, okvetlenül szüksége volt arra, hogy a szuverenitás ne egyetlen önkénykedő zsarnokot illessen, hanem magát a nemzet összességét: a királyt és a parlamentet együttesen.

De viszont, ha a nemzet a szabad ország, a free country angol ideálját meg akarja valósítani, akkor a nemzet sem elégedhet meg a szabadságnak, illetve az emberi jogoknak pusztá deklarációjával, amint ezzel más nemzetek, pl. a franciák megelégedtek, hanem neki is szüksége van egy olyan szervre, amely a souverain King in parliament akaratát egyes konkrét esetekben koldussal és királlyal, magánemberrel és köztisztviselővel, egyházi és világi s polgári és katonai személyekkel szemben egyaránt érvényesíti.

A nemzet a Stuartokkal vívott küzdelmében meggyőződött arról, hogy ilyen, az egyéni és a nemzeti szabadságot biztosító szerv csak egyetlen van: a semmiféle kiváltságot nem ismerő s mindenkivel szemben ugyanazon közönséges jog szabályai szerint ítélkező rendes bíróság. De ugyancsak meggyőződött arról is, hogy a rendes bíróság csak akkor lehet az egyéni és nemzeti szabadság védbástyája, ha tagjai nem függnék sem külön a pártoktól, illetve ezek összességétől, a parlamenttől, sem külön a királytól, de igenis függnék a precedensek kötelező ereje révén a bírói gyakorlattól.

A bírónak, hogy független lehessen, szüksége volt a király és a parlament *szuverenitására* s következésképp a bírói mindenhatóságról, *a bírói autokráciáról le kellett mondania s a XVIII. század második felétől, illetve Benthamtól kezdve el kellett ismernie, hogy a bíróalkotta esetjog alá van rendelve a törvénynek.*<sup>2</sup>

S viszont a parlamentnek, ha meg akarta akadályozni a zsarnokság visszatérését, feltétlenül szüksége volt a bírói függetlenségre s ezért iktatta törvénybe, hogy a bírót állásától a király és a parlament külön-külön nem, hanem csak együttesen foszthatják meg.

Az angol nemzet, miután kiépítette a nemzeti szabadság két leg-hatalmasabb pillérét: a King in parliament szuverenitását és a bírói füg-

<sup>1</sup> Hatschek: i. m. I. k. 94., 99. old.

<sup>2</sup> Dr. Otto Koelreutter: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsrechnung im modernen England. 10., 11. old.

getlenséget, a Stuartok zsarnokoskodásából könyörtelen logikával vontâ le a következményeket. A puritán és a dicsőséges forradalom győztese szemében a közigazgatásnak az a gépezete, amelyet a Tudorok építettek ki s a Stuartok iparkodtak tökéletesbíteni, a *zsarnokság gépezetéül szolgált*. Legelső dolguk tehát az volt, hogy ezt az egész gépezetet összeröjék. A titkos tanács jogalkotó és bírâskodó hatalmát, a Csillagkamarát, a bírâskodás céljából kiküldött teljhatalmú királyi biztosságokat s egy pár kivétellel az összes kivételes bíróságokat eltörölték; a katonai, erdészeti és az erdőügyi kivételes bíróságokat pedig alárendelték a rendes bíróságoknak. Ezekre a reformokra vezethetjük vissza a közigazgatás angol rendszerének azt a sajátosságát, hogy a közigazgatás központi szervei mint hatalmi tényezők megszűntek s a közigazgatásnak úgynevezett adminisztratív központosítása s vele együtt a közigazgatási bírâskodás is lehetetlenné váltak. A központi szervekkel végezve, az elnökségeket s az egész fizetett hivatalnoki kart elbocsátották; összes állásaikat egyszersmindkorra beszüntették, úgy hogy a közigazgatás egész hierarchiája s az egész bürokrácia összes kiváltságaival – köztük a rendőrtisztviselők privilégiumaival együtt – romba dőlt.<sup>1</sup>

A régi közigazgatás rendszerét egy egészen új rendszer váltotta fel, amely a régi adminisztratív központosítás helyett – a helyi érdekű törvények alkotása révén a *parlamentari központosításon* s a rendes bíróságok jogi ellenőrzése révén – a *bírői központosításon* épült fel s a közigazgatás hierarchiáját és a bürokratizmust a klasszikus selfgouvernementtel pótolta.<sup>2</sup>

Igaz, hogy a közigazgatásnak ezen angol rendszere a XIX. század folyamán sokat változott és fejlődött. De hogy legfőbb jellemvonásai még ma is fennállanak, kitűnik a következőkből: A XIX. század első felében a gazdasági és kulturális haladás Angliát is rákényszerítette arra, hogy egyik legfontosabb céljául a nagy tömegek fizikai, gazdasági és szellemi jólétének az emelését tűzze ki.

Ezen törekvések szempontjából a bíró, aki mint jogalkotó szerv csak a meglevőt tudta konzerválni, – s az alkotást, a reformálást hivatásának nem tekinthette, – *tehetetlen* volt. Ez a magyarázata annak, hogy az újkori Anglia egyik szellemi megteremtője, a mi nagy Széchenyink mestere, Bentham, oly féktelen gyűlölettel fakadt ki a bíróalkotta esetjognak, a precedenseknek az uralma ellen, s hogy eszméinek keresztülvitelét, a nagyszabású reformok megalkotását egyedül a rendszeresen működő parlamenti törvényhozástól várta.<sup>3</sup> Csakhogy a reformokat nem volt elég törvénybe iktatni, hanem végre is kellett hajtani. Arra azonban, hogy a közigazgatás a nyomort a dologházak felállítása útján enyhítse; arra, hogy a közegészség színvonalat vízvezetékek, csatornahálózatok s egészséges lakások építése és városrendezés útján emelje; arra, hogy a boldogulás legegyszerűbb szellemi eszközeinek, az elemi műveltségnek áldásaiban mindenkit részesítsen; egyszóval arra, hogy a közigazgatás ne csak ellenőrizzen és jogot alkalmazzon, de a társadalom teremtő és alkotó munkájában is részt vegyen, a régi klasszikus selfgouvernement s a rendes

<sup>1</sup> J. Hatschek: Englische Verfassungsgeschichte. 515. old.

<sup>2</sup> Ennek jellemzését – hely hiánya miatt – lásd: Dr. Ereky István: A magyar helyhatósági önkormányzat. I. köt., II. kiad., 165-178. old. U. az: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok. I. k., 234. old., 2. jegyzet.

<sup>3</sup> Koelreutter: i. m. 15., 16. old.

biráknak pusztán *jogi ellenőrzése* teljességgel alkalmatlanok voltak. Innen, hogy Bentham tanítványa, Edwin Chadwick, oly nagy sikerrel tudott agitálni a jogállam bálványai: a helyi érdekű törvények alkotása, az állami be nem avatkozás s a pusztán bírói ellenőrzés alatt álló laikus, de egyúttal dilettáns és tudatlan önkormányzat *ellen*<sup>1</sup> s a jól fizetett, szakértő hivatalnoki kar megteremtése, az adminisztratív ellenőrzés és a közigazgatási központosítás *mellett*. Abban az arányban tehát, amint a választói jog kiterjesztésével megindult békés forradalom diadalmaskodott, az angol közigazgatás szervezete és anyagi jogszabályai is átalakultak. A közigazgatás központi legfőbb szervei gyanánt Chadwick hatása alatt létrejöttek az úgynevezett új board-ok, t. i. a már csak formailag testületi alapon szervezettek, lényegileg azonban *egyedi szervek* gyanánt működő *új* minisztériumok. A testületi kormányzat az új minisztériumok mintájára 1860-tól kezdve lassankint a többi *régi* minisztériumokban is megszűnt s a minisztériumok tisztviselői karai mindinkább a szárazföldi minisztériumok hivatalnoki karaihoz kezdetek hasonlítani. Chadwick hatása alatt a „parlamenti protekción felépülő régi arisztokratikus szervezet lassankint megszűnt s a zárt versenyvizsgálatok utat törtek a szakképzettség számára, a nyílt versenyvizsgálat pedig rokonságra és egyéb összeköttetésekre való tekintet nélkül mindenki számára lehetővé tette, hogy a vizsgán elért *egységek* bizonyos száma alapján a miniszteri tisztviselői<sup>2</sup> pályára léphessen s a merit-szisztém elvei szerint előre is haladhasson. A minisztériumoknak ezt az átszervezését, amely a vezető állások kivételével az összes többi miniszteri tisztviselői állásokat demokratizálni törekedett, az angol önkormányzat reformjai s az 1894-iki szinte forradalmi átalakítása tetőzték be. E reformok következtében a kinevezett és ingyen szolgáló laikus elemek klasszikus önkormányzatát mindinkább egy *népképviseleti alapon szervezett modern önkormányzat* váltotta fel, amely a szociális törvényeket szakképzett és rendszeresen fizetett hivatalnokokkal hajtja végre, s amely a helyi hatóságokkal szemben a grófságokat s ezekkel szemben a központi kormány különböző boardjait, tábláit, minisztériumait ismeri el *közép-, illetve legfelsőb-fokú fórumok* gyanánt. E felsőbbfokú fórumok a rendelet, illetve a szabályrendelet alkotás hatalmával s ritka kivételképp az egyes esetekben *quasi bírói döntésnek* a jogával is felruháztattak. Kétségtelen tehát, hogy a közigazgatásnak angol rendszere lényegesen módosult,<sup>3</sup> mert úgy látszik, mintha az angol szabadsággal összeférhetetlen adminisztratív központosítás, a hierarchia, a bürokratizmus, sőt bármily szerény formában a külön közigazgatási bírászkodás is kialakulni kezdenének. De hogy az angol rendszer a kontinentális közigazgatás rendszerétől még Bentham és Chadwick diadalai után is mennyire eltér, ezt a mai angol közigazgatásnak az alábbiakban vázolt legfőbb jellemvonásai igazolják:

1. Akár magánemberre vonatkozólag magán- és büntetőjogi kérdésekben, akár az államot érdeklő alkotmányjogi és közigazgatási jogi kérdésekben kelljen a jog uralmát fentartani, ez a feladat végső fokon ma is egyetlenegy szervre: a High Court of Justice-re, Anglia főtör-

<sup>1</sup> Hatschek: i. m. I k., 4. old.

<sup>2</sup> Hatschek: i. m. II. k., 139-143., 580-585. old. – Erekly István: Jogtörténelmi és közigazgatási tanulmányok. I. k., 133-135. old.

<sup>3</sup> Laferrière: i. m. I. k., 98., 99. old. – Gauthiers: Le Gouvernement local de l'Angleterre. 352. old.

vényszékére hárul. Minthogy pedig a főtörvényszék magánosok és köz-funkcionáriusok ügyeiben egyaránt ugyanazon egységes jognak, a Common law-nak a szabályai szerint jár el, Anglia tételes joga ma is a Common law egységét vallja s a High Court of Justice szempontjából ma sem ismeri a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztásának elvét s ma sem ismer – egyes jelentéktelen kivételektől eltekintve,<sup>1</sup> – külön közigazgatási legfőbb szakbírósgátot.

2. *Bármily alakban merüljön fel hatásköri vita,* – akár aképpen, hogy valamely szerv a hatáskörével járó közkötelességeket nem teljesíti, hatáskörét túllépi, vagy valamely állást illetéktelenül tölt be, akár aképpen, hogy ugyanazon ügyben egyszerre több szerv jár el, vagy egy sem akar eljárni, *az összes hatásköri jogviták és összeütközések felett az ügynevezett kiváltságos bírói parancsok (prerogatív wirt-ek) révén a londoni főtörvényszék dönt. Az ő döntése lesz irányadó akár egyházi vagy világi, akár polgári vagy katonai bíróságokról legyen szó. Az angol jog tehát valamint külön közigazgatási legfőbb szakbírósgátot, ugyanúgy külön hatásköri bíróságot sem ismer?*

3. *A jog fejlődése újabban Angliában is létrehozott alsó-, közép- és felsőfokú hatóságokat.*<sup>3</sup> *De az utóbbiaknak, – különösen a mi minisztériumainknak megfelelő board-oknak jogalkotó, – közvetlenül ellenőrző és kényszerítő hatalmuk szinte alig van;* ami van is, abból áll, hogy a parlament kifejezett vagy hallgatólagos jóváhagyásával ügynevezett ideiglenes rendeleteket bocsáthatnak ki s egy-két szórványos esetben bírászkodhatnak. E kivételtől eltekintve, a minisztériumok csak közvetve gyakorolhatnak ellenőrzést és befolyást az alsóbbfokú szervekre, még pedig a tanácsadásra hivatott felügyelők útján s az államsegélyben megnyilvánuló douce violence révén.<sup>4</sup> Ha ezek az eszközök nem használnak, a minisztérium a *főtörvényszékhez kénytelen fordulni* s tőle kénytelen kérni, hogy bocsásson ki egy mandamus kezdetű bírói parancsot s ebben kötelezze az alsóbbfokú hatóságokat, hogy kötelességeiket teljesítsék s ha kötelességeiket helyettük a minisztérium teljesítette volna, akkor a költségeket, pl. a vízvezeték és csatornázás költségeit a minisztériumnak megtérítsék.

Angliában tehát a *központi és a vidéki szervek között nem a fölé- és alárendeltség, hanem a mellérendeltség viszonya áll fenn: közigazgatási hierarchia nincs.*<sup>5</sup>

4. Ha a pénzügyi közigazgatás szervei az alattvalókat adók, illetékek, vámok, díjak stb. megfizetésére hívják fel, az e célból kiállított okiratoknak végrehajtható köziratjellegük nincs. Ha tehát a fél tartozását önként meg nem fizeti, a pénzügyi szervek kisebb összegek behajtása céljából a *békebírákhoz* tartoznak fordulni; nagyobb követelések eseteiben pedig a *King's Bench Division* előtt ügynevezett fiskális-pert tartoznak indítani. Ha egyéb tartalmú közigazgatási határozatokról van szó, a rendőri kényszerítő eszközöket, a végrehajtást és a letartóztatást ismét csak a *békebírák* rendelhetik el. Mindezen esetekben tehát *bírói,* illetve *quasi bírói* szerv s legvégső fokon a *King's Bench Division* rendelkezik. E szabályokból világos, hogy az angol jog bírói jogsegély nélkül végrehajtható

<sup>1</sup> Koelreutter: i. m. 110., 124., 126-130. old.

<sup>2</sup> Dicey: i. m. 275., 281., ^83. old.

<sup>3</sup> V. ö. Koelreutter: i. m. 79. old. – Hatschek: i. m. I. k., 9. old.

<sup>4</sup> Hatschek: i. m. II. k., 668. old.

<sup>5</sup> U. o.

közigazgatási határozatokat, illetve úgynevezett *közigazgatási végrehajtást nem ismer* s következésképp nem ismeri a közigazgatási intézkedés, az act administratif fogalmát sem.

De nem ismeri a kontinentális értelemben vett *karhatalmat* s a közigazgatás szerveivel szemben a kontinentális értelemben vett *engedelmességi* köteleltséget sem.

Nem ismer kontinentális értelemben vett karhatalmat azért, mert a törvénytelen gyülekezések és lázadások fegyveres elfojtására minden *magánember* is kötelezve van s következésképp ha erre a célra katonaságot használnak, a katonák a bírói gyakorlat szerint nem mások, mint különleges módon felfegyverzett polgárok *ugyanazon jogokkal és köteleltségekkel, mint a polgárok*

S nem ismeri az angol jog a kontinentális értelemben vett engedelmességi köteleltséget sem; mert minden angol polgár jogosítva van életét, vagyonát és szabadságát a közigazgatási szervek törvénytelen eljárásával szemben éppúgy *fegyverrel* megvédelmezni, mint bármely magánemberrel szemben. Ebbeli jogainak két feltétele van: az egyik az, hogy a fegyveres ellenállás csak védekezés és ne támadás jellegével bírjon s a másik az, hogy elkerülhetetlenül szükséges legyen és a veszélyrel arányban álljon.<sup>2</sup>

A közigazgatás karhatalma és a vele szemben való védekezés szempontjából tehát Anglia és a kontinens államok között áthidalhatatlan *ellentétek* vannak.

Ha nem is ily nagy az ellentét, de mégis rendkívül nagy jelentőségű az eltérés a közigazgatás *felelőssége* szempontjából.

Az állam s jóhiszemű eljárás esetén az önkormányzat azokért a jogsértésekért, amelyeket az ő tisztviselőik, mint közfunkcionáriusok követtek el, *semmiféle felelősséggel nem tartozik*. S következésképp az állam és az önkormányzat ellen vagy egyáltalán nem, vagy pedig – az állammal helyesebben a koronával szemben – csakis a korona *kegyelmi ténye* alapján lehet kártérítési pert indítani.

Egészen másképp alakul a helyzet a *tisztviselőket* illetőleg.

Az a tisztviselő, aki ebben a minőségében másnak kárt okozott, felelős az okozott kárért; s ugyanúgy és ugyanazon rendes bíróság előtt vonható felelősségre, mint károkozás esetén bármely magánember. E szabály alól csak a korona diszkrecionális hatalmát gyakorló tisztviselők, a törvény által a felelősség alól bizonyos esetekben kifejezetten felmentett tisztviselők, pl. a rendőrök, a hatáskörüket jóhiszeműen átlépő tisztviselők s végül, mint látni fogjuk, a *bírák* vétetnek ki. E kivételektől eltekintve, minden tisztviselő épp úgy személyesen felel mindazért a pozitív jogsértésért, amit elkövetett, mint bármely magánember s felettes hatóságának engedélye nélkül épp oly szabadon, ugyanazon bíróság előtt s ugyanazon közönséges jog szabályai szerint vonható perbe, mint bármely más magánember. A per folyamán valamint a magánembert nem mentheti fel a felelősség alól az a körülmény, hogy másnak az utasítására járt el, ugyanúgy nem mentheti a tisztviselőt a felsőbb hatóságnak, esetleg a királynak a parancsa, sőt az államérdekre való hivatkozás sem.

<sup>1</sup> U. o. II. k., 344., 522., 528., 536. old.

<sup>2</sup> Hatschek: i. m. II. k., 540. old.

A felsőbb parancs egyedül a katonát mentesíti, ha a parancs nem volt nyilvánvalóan törvénytelen.

Az angol jog eszerint a közigazgatási tisztviselő és a magánember között a bíró előtt a törvénytisztelet kötelessége szempontjából különbséget nem tesz, a közigazgatás és annak tisztviselői részére kiváltságokat nem biztosít. A közigazgatásnak úgynevezett prerogatíváit nem ismeri.<sup>1</sup>

5. Angliában a kormánynak és a közigazgatásnak csak annyiban van diszkrecionális hatalmuk, amennyiben ezzel őket a törvény felruhazza. A törvényhozás szellemére azonban jellemző, hogy az állam az ő igazi feladatát nem a jogsértések megelőzésében, hanem az utólagos megtorlásban látja s épp ezért a diszkrecionális hatalom *legbővebb forrását*, a prevenciót elzárja. Az angol közigazgatás preventív intézkedéseket csak ritka kivételképp tehet s következőképp diszkrecionális hatalma rendkívül szűk határok közé van szorítva.<sup>2</sup>

6. Az angol jog a közfunkcionáriusoknak két csoportját különbözteti meg:

Az *elsőbe*, vagyis a *public officers, a köztisztviselők* csoportjába tartoznak az udvartartás bizonyos méltóságain kívül a két legrégebb minisztérium, t. i. a tengerészeti és a pénzügyminisztérium lord-főtengernagya és lord-főkincstárnoka; a lord-kancellár; a titkos pecsét őre; az államtitkárok; a titkos tanács és az új minisztériumok – a boardok – elnökei és vezető tisztviselői. Ezek az úgynevezett politikai tisztviselők, akik a korona előjogait s az államnak rendkívül szűk határok közé szorított diszkrecionális hatalmát gyakorolják. Ugyancsak tisztviselők a katonatisztek s végül ugyancsak tisztviselők az önkormányzatnak bizonyos vezető tisztviselői.<sup>3</sup> Az imént felsorolt *köztisztviselők* vagy *élethossziglan* neveztetnek ki, vagy bármikor *elmozdíthatólag* s az előbbieket ismét vagy letters patent útján neveztetnek ki, vagy egyébként. A letters patent útján kinevezett köztisztviselőket csak rendes *bírói utón* lehet állásuktól megfosztani, a többi életfogytiglan kinevezetteket rendes bírói eljárás nélkül is el lehet mozdítani, de az elmozdító határozattal szemben a fél a *rendes bírósághoz* fordulhat, *kérheti annak felülvizsgálását s a hivatalába való visszahelyezést.*

A köztisztviselőkkel szemben a közfunkcionáriusok *második csoportját* azok alkotják, akik eredetileg mint a köztisztviselők *magántitkárai* és *írnokai* szerepeltek s csak a XIX. század II. felében tudták magukat a köztisztviselők hivatalos segédszerveivé felküzdeni.

Ezen úgynevezett civil servants, vagyis *közalkalmazottak* azok, akik a kontinentális államok hivatalnoki karainak felelnek meg.<sup>5</sup>

Hogy a jól fizetett és szakképzett hivatalnok Angliában is hatalmat jelent, ezt Hatschek szerint senki szemléltetőbben meg nem örököltette, mint lord Randolph Churchill életrajzában fia, W. Churchill. Szerinte: „Legyen valamely politikus az országban bármily népszerű s a parlamentben bármily befolyásos, hivatalnokainak véleményével szemben – közömbös nem lehet.” „Hírnév után nem vágyódva, de egy egész életen

<sup>1</sup> Koelreutter i. m. 198-200. old. – Dicey: i. m. 191., 192. old. – Hatschek: i. m. 595-599. old.

<sup>2</sup> Dicey: i. m. 258. old.

<sup>3</sup> Anson: i. m. II. k., I. rész, 146. old.

<sup>4</sup> U. o. 222. old.

<sup>5</sup> Hatschek: i. m. II. köt., 579., 586. old.

át szerzett szaktudással s egy tucat kabinet titkainak ismeretével felfegyverkezve, a lámpa és a hivatali csengő rabszolgái hűségesen és engedelmesen szolgálják mindazokat, akik kezükben tartják a bűvös talizmánt: „a miniszteri tárcát.” „Bármilyen feladatot tűzzenek elébök, úgy tesznek, amint uraik parancsolják. De azt a véleményt, amit uraikról alkotnak .... figyelmen kívül hagyni nem lehet. Bár a varázslat még hat, fele erejét már elvesztette, mihelyt a talizmán birtokosa e szellemeket megsértette .... s a le nem cáfolható érvek egész áradata fogja őt rákényszeríteni, hogy hatalma teljes gyakorlásától elálljon.”<sup>1</sup> Az angol politikusok tehát szintén ismerik azokat, akiket a mi egyik politikusunk – a magasrangú miniszteri tisztviselők nagy befolyására célozva, – közigazgatás *fejedelemeinek* nevezett. De vájjon ismeri-e a mai Anglia azt, amit mi a kontinensen bürokráciának szoktunk nevezni?

Az angol forradalmak – mint láttuk. – a Tudorok bürokráciáját lerombolva, a klasszikus selfgovernmentnek vetették meg az alapjait. Körülbelül egy század elmúltával Bürke volt az első, aki egy modern értelemben vett hivatalnoki kart tervezett. De mivel eszméi csak lassan, a XIX. század második felében kezdtek megvalósulni, az angol hivatalnoki karnak olyan közel negyedezred éves múltja és hagyományai, mint pl. a porosz bürokráciának, nincsenek. Ez a magyarázata annak, hogy az angol jog a közalkalmazott ebbeli minőségét ma sem képes különleges nyilvánjogi szerződésre visszavezetni; a közalkalmazott az angol felfogás szerint olyan szellemi munkás, aki állását – a többi munkástól eltérőleg – egyoldalú hatósági aktus, t. i. kinevezés alapján nyeri el.

S ugyancsak az évszázados múlt és a hagyományok hiánya az okai annak, hogy a civil servants a társadalom külön osztályává alakulni s egy külön közhivatalnoki és fegyelmi jog uralma és oltalma alá helyezkedni nem tudtak. Közhivatalnoki és fegyelmi jog nincsenek; az angol közalkalmazottat állásától bármikor ad nutum el lehet mozdítani.

Mínt hogy az állam a közalkalmazottakban pusztán szellemi *munkásokat* lát, munkájukért épp úgy, mint bármely más munkaadó, egyedül és kizárólag pénzt: fizetést, nyugdíjat stb. ad; de közalkalmazottad címmel, ranggal ki nem tünteti, hivatásuk teljesítésére *erkölcsi javakkal* nem ösztökéli. Épp azért a közalkalmazott is szellemi munkásnak tartja magát; „fizetési igényeit a munkáspiac árhullámzásaihoz méri s ínég a legfontosabb tisztségek viselői is a bankok vezetőtisztviselőivel egyenlő javadalmozást igényelnek”. A közalkalmazott helyzetének illetően alakulására kell visszavezetnünk, hogy Angliában „minden képviselőválasztás fizetésrendező mozgalmat von maga után, hogy a közalkalmazottak mint szellemi munkások kvázi ssakszervezetekbe tömörülnek”, s hogy még „a szellemi munkások sztrájkja sem tartozik a lehetetlenségek közé”. Angliának vannak jól szervezett szellemi munkásai, de kontinentális értelemben vett bürokráciája nincs.<sup>2</sup>

8. Az angol közigazgatásnak a fentebbiekben vázolt rendszerét – mint már jeleztük – a Private Bill legislation háttérbe szorítása

<sup>1</sup> Idézi Hatschek i. m. II. k., 639. old., 1. jegyzet.

<sup>2</sup> Hatschek: i. m. II. k., 121., 578., 602-606. old. – A modern selfgovernment jellemzését – hely hiánya miatt – lásd Ereky: A magyar helyhatósági öskormányzat. I. k., II. kiad., 178-189. old. – Ereky: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok. I. k., 234. old., 2. jegyzet.

következtében a *rendes bírói* ellenőrzés s a *rendes bírák kiváltságai* tetézik be.

Ami a *rendes bírói ellenőrzést* illeti, ennek kétféle válfaját különböztetjük meg, t. i. egyrészt a *special case*-t s másrészt a *prerogatív writ*-eket.

A *special case* lényege abból áll, hogy ha valamely közigazgatási ügy elbírálásánál egy elvileg vitás jogi vagy hatásköri kérdés merül fel, az ilyen különleges ügyben (*specialis causa*-ban) a kérdést kellően meg-szövegezve, fel lehet s bizonyos esetekben fel is kell terjeszteni a londoni főtörvényszékhez s az ügy elintézésénél a főtörvényszék jogi döntése lesz irányadó. Az ellenőrzés ezen eszközének a *békebírák közigazgatási bírói tevékenységével szemben*, a békebírói negyedéves gyűlések és a grófsági tanácsok, valamint a plébániai tanácsok, a plébániai gyűlések s a kerületi tanácsok közötti *hatásköri összeütközések esetén* s végül a ház- és város-rendező törvény végrehajtásánál a *Local Government Board*-al szemben van a legnagyobb jelentősége.

Ami a *rendes bírói ellenőrzés* eszközeinek *második* válfaját illeti, a londoni főtörvényszék King's Bench osztálya a közigazgatás szerveihez öt úgynevezett *kiváltságos bírói parancsot* intézhet. Az öt kiváltságos writ-nek két közös jellemvonásuk van. Az egyik abban áll, hogy a londoni főtörvényszék általuk ellenőrzi a Court of Appeal kivételével az összes egyházi és világi bíróságokat s amennyiben a törvény másképp nem rendelkezik, az összes egyházi és világi közigazgatási hatóságokat. A mandamusnak és a certiorannak azonban legfőképp a helyi önkormányzattal szemben van nagy jelentőségük. A másik közös jellemvonásuk abban áll, hogy kérelmezésük eredetileg rendkívüli jogorvoslat volt s a fejlődés a közigazgatás terén oda irányul, hogy mind az öt bírói parancs kérelmezése *rendes közigazgatási panasszá* kezd átalakulni.

a) A mandamus olyan bírói parancs, amelynek kibocsátása a főtörvényszéknek csak joga, de nem kötelessége. A mandamust tehát a főtörvényszék diszkrecionális hatalommal bocsátja ki, még pedig közérdekből, s nem azért, mintha kibocsátására a kérelmezőnek joga volna. Kibocsáthatja közigazgatási, illetve közigazgatási bírósági szervekkel szemben. Ha ugyanis valamely közigazgatási bírói szerv, pl. a békebírák, vagy ha valamely közigazgatási szerv, pl. a helyhatósági önkormányzat szervei valamely kö-zkötelességet teljesíteni, pl. jurisdikciójukat gyakorolni nem akarják, s ha az ezáltal okozott jogsérelem orvoslásának semmiféle más eszköze nincs, - a felettes' hatóságok, pl. az illetékes minisztérium, illetve az egyénileg is érdekelt felek a londoni főtörvényszék King's Bench osztályához fordulhat-nak, s egy, öfelsége a király nevében rendelkező *mandamus* kibocsátását kérhetik.<sup>1</sup> A bíróság – ha a kérelemnek szabályszerű tárgyalás után helyt adott, – megparancsolja az illető közigazgatási szervnek, de anélkül, hogy a kötelességteljesítés mikéntjét előírná, hogy kötelességét teljesítse. Ha a közigazgatási szerv nem engedelmeskedik, a főtörvényszék *széksértés* címén azonnal *letartóztathatja* s olyan és akkora büntetést róhat rá, amelyet és amekkorát a kötelesség teljesítésének kikényszerítése céljából jónak lát.<sup>2</sup>

b) Ha a békebírák engedelmezési ügyekben, ha az önkormányzat minisztériuma aggkor elleni biztosítási ügyekben s ha a városok és gróf-

<sup>1</sup> Különösen közegészségi, közoktatási és helyi kölcsönügyekben.

<sup>2</sup> Koelreutter: i. m. 151., 157., 163., 164. old. – Gerland: i. m. 757., 761. old.

ságok mint utalványozó, az auditorok pedig mint a helyi hatóságok kiadásait ellenőrző szervek járnak el, a főtörvényszéknek a korona, illetve az Attorney General kívánságára kötelességében, egyéb felek kérelmére jogában áll az illető szerveket egy *certiorari* elnevezésű bírói paranccsal irataik felterjesztésére kötelezni és megbizonyosodni (*certiorari*), vajjon a *hatásköri, eljárási* és *érdekeltségi* szabályokat betartották-e, vagy sem? Ha nem tartották be, akkor a főtörvényszék jogosítva van határozataikat a felek meghallgatása után megsemmisíteni.<sup>1</sup>

c) Ha a *békebírák kis és negyedéves ülései s a vasútügyi biztosok* hatáskörüket átlépik, a főtörvényszék az érdekeltek kérelmére *tiltó* parancsot, *writ of prohibition-t* bocsáthat ki s eltilthatja őket a további eljárástól.<sup>2</sup>

d) Ha valaki minden jogcím nélkül látja el egy *királyi kiváltságlevél* vagy *törvény* által rendszeresített olyan állás funkcióit, amelynek viselőjét tetszés szerint (at pleasure) bármikor elbocsátani *nem* lehet (ilyenek pl. a szegényügyi felügyelők), a főtörvényszék a személyesen érdekeltek, illetve az Attorney General kérelmére legjobb belátása szerint jogosítva van egy *quo warranto* elnevezésű parancsot kibocsátani. Azokkal szemben, akik egy közjogi testület képviselői gyanánt lépnek fel, a kérelmet csakis az Attorney General, mint a korona megbízottja adhatja be. De bárkitől származzék s bárki ellen irányuljon a kérelem, ha a bíró a kérelemnek helyt ad s a bírói parancsot a király nevében kibocsátja, a bíró kontradiktórius tárgyalást tart s ennek eredményeképp dönti el, hogy érvényes volt-e a vita tárgyává tett kinevezés vagy választás s következésképp van-e az illetőnek az állás viselésére joga, vagy nincs.<sup>3</sup>

Meg kell jegyeznünk, hogy a főtörvényszék *certiorari*t vagy *tiltó* parancsot csak a korona képviselőjének, az Attorney Generalnak, illetve a személyesen érdekelt feleknek a kérelmére, csakis a még folyamatban levő, tehát jogerősen be nem fejezett ügyekben s csak akkor bocsáthat ki, ha a feleknek egyéb jogorvoslat rendelkezésükre nem áll.

e) Végül ha a közigazgatási hatóság valakit szabadságában korlátoz, pl. elmebetegség címén gyógyintézetbe szállíttat, a főtörvényszék a személyesen érdekelt felek kérelmére nemcsak jogosítva, de a törvényes feltételek fenforgása esetén kötelezve is van egy *writ of habeas Corpus-t* kibocsátani s ebben köteles elrendelni, hogy a letartóztatott egyén testét elébe állítsák. A közigazgatási szervek a parancsot a kitűzött időpontig feltétlenül végrehajtani tartoznak. Az engedetlenség széksértés. Büntetésének maximuma életfogytiglani szabadságvesztés. Ha az előállítás megtörtént s a felek meghallgatása után kiderült, hogy a letartóztatásnak törvényes oka nincs, a bíróság köteles elrendelni a szabadlábra helyezést.

\*

\*

\*

Miután kimutattuk, hogy a londoni főtörvényszék a közigazgatást miképpen ellenőrizheti, lássuk még, hogy a főtörvényszéket, illetve annak tagjait milyen *kiváltságok* illetik meg. A bírói kiváltságok a következők:

<sup>1</sup> U. o. 165-173. old. – Gerland: i, in. 763. old,

<sup>2</sup> U. o. 176. old.

<sup>3</sup> U. o. 173., 175. old.

a) Ha a közigazgatás szervei a főtörvényszék parancsainak nem engedelmeskednek, a széksértés címén kiszabott büntetést *királyi kegyelem* sem engedheti el.<sup>1</sup>

b) Ha a közigazgatás szervei a miniszterek vagy a korona parancsainak engedelmeskednek, a felsőbb parancs őket a rendes bíróság által leendő felelősségre vonás alól *fel nem mentheti*. Ha ellenben ugyanezen szervek a főtörvényszék mandamusának engedelmeskednek, senki őket *semmilyen hatóság vagy bíróság előtt felelősségre nem vonhatja*!

c) A főtörvényszék tagjai *abszolút szólásszabadságot* s ennek biztosítása érdekében *abszolút mentességet* élveznek, úgy, hogy semmilyen még oly sértő vagy lealázó nyilatkozataikért sem lehet őket bíró előtt felelősségre vonni. S ugyanígy *abszolúte* nem vonhatók a *rendes bíró* előtt felelősségre – addig amíg mint bírák bírói funkciókat végeznek, – sem *tévedés*, sem a *diszkrécionális hatalom* helytelen alkalmazása, sem *hatáskör átlépés*, sem *rosszhiszemű*-, *maliciózus* vagy *korrupt* eljárás esetén.<sup>3</sup>

d) A főtörvényszék tagjai egytől-egyig köztisztviselők; – de ha állásukra *méltatlanokká* váltak, csak egy *forum vonhatja* őket felelősségre s mozdíthatja el állásuktól, a *király és a parlament* együttesen.

Ha abból, amit a mai angol közigazgatás legfőbb jellemvonásai gyanánt felsoroltunk, levonjuk a következtetést, szükségképpen arra az eredményre kell jutnunk, hogy az angol közigazgatás a mindenkit egyaránt kötelező közönséges polgári jog uralma s a londoni főtörvényszék bírának joghatósága alatt áll. Ezeknek parancsait az önkormányzat minisztériumától kezdve a legjelentéktelenebb falusi képviselőtestületig minden közigazgatási szerv köteles végrehajtani, úgy, hogy Gerland szavaival élve: „*az állami impérium az állam határain belül a szuverén bíróban, mint az angol államnak a közigazgatás élén álló legmagasabb hatóságában testesül meg.*”

Méltán nevezhetjük a közigazgatás angol rendszerét a *rendes bíróság fölényén felépülő közigazgatási rendszernek*.

Bármily magasztosnak tűnjék fel az angol rendszer a *jogállam* hívei előtt, a feltétlenül meglevő nagy előnyök mellett kétségtelenül meg vannak ezen rendszernek a maga fogyatkozásai is. Ilyen fogyatkozás pl. hogy a rendes bírói ellenőrzés rendkívül bonyodalmas, nehézkes s olyan szinte elviselhetetlenül drága, hogy az ellenőrzésnek ezt a rendszerét csakis a világ leggazdagabb nemzete, az angol alkalmazhatja. Ehhez járul, hogy a rendes bírói ellenőrzés a közigazgatási szakképzettség hiánya miatt sokszor nagyon is fogyatékos s az állam vagyoni felelősségének hiánya következtében nem egyszer teljesen illuzórius. Mi az angol rendszernek ezen gyakorlati fogyatkozásait – csak jelezhetjük; – s tüzetesebben csak egy olyan káros hatásra mutatunk rá, amelyet az angol rendszer az elméletre, t. i. a közigazgatási jog létének *felismerésére* s a közigazgatási jog *tudományos* művelésére gyakorol.

Mint láttuk, az angol forradalmak a különleges angol jogi világnézet következtében nem fektettek súlyt arra, hogy a nemzeti szabadságot úgy mint a franciák, s a nemzeti függetlenséget, úgy mint mi magyarok *törvénybe* foglalt deklarációk vagyis az emberi jogok s a nemzeti függetlenség becikkelyezése útján biztosítsák. A gyakorlati élet tanulságainak hatása

<sup>1</sup> Gerland: Englische Gerichtsverfassung. 826 – 838. old.

<sup>2</sup> Koelreutter: i. m. 163. old.

<sup>3</sup> U. o. 203., 204. old. – Gerland: i. m. 824. old.

alatt abból indultak ki, hogy zsarnokság esetén mindig fognak akadni olyanok, akik a zsarnokságnak ellenszegülni, eszközeit, a törvénysértő tisztviselőket perbe fogni, vagy pedig a saját perbefogatásukat kikényszeríteni képesek lesznek. Ha akadnak ilyen angolok s lesz olyan független és pártatlan bíróság, amely pereikben eljár, akkor lesz szabadság is; - az ellenkező esetben, hiába minden törvényes deklaráció, szabadság mégsem lesz. Ez az oka, hogy az angolok egyszerűen törvénybe iktatták a bírói függetlenség és pártatlanság biztosítékait s a *polgárookra* bízta, hogy a szabadságot, *mint örökös munka és küzködés eredményét* kivívják és fenntartsák s ebből a célból jogaik megsértése esetén bírói döntést eszközöljenek ki. Az angol nemzeti szabadság a rendes bíró előtt ezer és ezer esetben megvédelmezett egyéni szabadságon, a bírói precedenseken épül fel, s jogilag mind a két szabadság mint bíróalkotta *esetjog* jelentkezik. Innen az a sajátságos *gyakorlatias* felfogás nemcsak a magán, hanem az alkotmányjog terén is, hogy jognak csak azt a jogszabályt tekinthetjük, amelynek tiszteletben tartását *bíró előtt ki lehet kényszeríteni*. S innen az a sajátságos és meglepő tény, hogy az angol alkotmányjogi és közigazgatási jogi elvek igazolásául az angol jogtudósok folytonosan bírói ítéletekre, a korona által, avagy a korona ellen indított elvi jelentőségű perekre hivatkoznak.

Természetesen az alkotmányjognak és közigazgatási jognak is vannak olyan szabályai, amelyeknek tiszteletben tartása érdekében *per indítani nem lehet*. - Ilyen pl. az a szabály, hogy az alsóházban leszavazott miniszterium köteles lemondani; - hogy a leszavazott kabinet az alsóházat feloszlata, az országra hivatkozhatik; - hogy az általános választáson elbukott kormány köteles lemondani; - s hogy a parlamentet másodszor feloszlalni nem lehet; stb. Minthogy ezen szabályok tiszteletben tartását bíró előtt per útján kikényszeríteni nem lehet, - Dicey szerint ezen szabályok nem jogszabályok, hanem *csak alkotmányos egyezmények* még akkor is, ha törvénybe vannak foglalva. Az alkotmányjog anyagába ezen egyezmények, mint a politikai morálnak pusztán konvencionális szabályai, - tulajdonképpen bele sem tartoznak; az alkotmányjog tulajdonképpeni anyagát a nemzeti szabadság igazi alapjai, a *bíró előtt érvényesíthető jogszabályok* s az ezekre vonatkozó elvi jelentőségű ítéletek *alkotják*.<sup>1</sup>

Az egyéni és a nemzeti szabadságot azonban - mint láttuk - minden olyan kiváltság veszélyezteteti, amely valakit, különösen közfunkcionáriust a rendes bíróság joghatósága alól kivesz s *különleges bíróság* elé utal.

Alapelv tehát, hogy bárkivel szemben kelljen bármiféle jogszabály tiszteletben tartását kikényszeríteni, oltalmat csak *egyfajta bíróság, a rendes bíróság nyújthat*. A jogot ennél fogva teljes egészében a rendes bíró alkalmazza s a törvény korlátai között *esetjog* alakjában alkotja is, úgy, hogy a bíróalkalmazta jog megbonthatatlanul *egységes egésznek* tűnik fel.

Senki ezt az álláspontot merevebben nem érvényesítette, mint Bentham tanítványa, John Austin, aki hazájában „A tételes jog bölcselete” című munkája révén egy új irányzatnak az analitikus jogtudományi iskolának lett a megalapítója. Austin szerint a jogot nem lehet széjjelzaggatni különböző ágakra, pl. magán- és közjogra. Nem lehet azért, mert egy

<sup>1</sup> Dicey A. W.: Bevezetés az angol alkotmányjogba, V. kiadás. 22, 26, 29, 36, 340-342. oldal.

bizonyos szempontból minden jogszabályt lehet magánjogi szabálynak s egy más szempontból minden jogszabályt lehet közjogi szabálynak tekinteni. Közjog és magánjog tehát csak *szavak*, amelyeket a tudományból számítani kell. S ha e két elnevezés közül a közjogot vesszük, a valódi értelemben vett közjog azon jogszabályok összessége, amelyek az alattvalók *politikai kondícióira, politikai állapotára vonatkoznak*. Épp ezért szerinte a közjogot *a személyek tanában, a személyek egyéb vonatkozású állapotaival* együtt kell előadni.<sup>1</sup> Felesleges ezen elmélet tarthatatlan voltát bizonyítani. Elég lesz, ha rámutatunk arra, hogy Austin ugyanazon egységes jogi világnézetbe esik vissza, amelyet még Blackstone és Hale képviselt; -- s mivel a jognak ezen egységes egészén belül szükségképpen a fejlettség legmagasabb fokán álló évezredes múltú magánjog lesz az uralkodó planéta, természetesen visszaesik a jognak egyoldalúan magánjogias felfogásába. Ez azonban a közigazgatási jog létének tagadására vezet.<sup>2</sup> S tényleg Dicey, Anson, Hatschek, Eedlich és mindazok, akik az ő nyomdokaikon járnak, tagadják, hogy Anglia joga több ágra válna szét; tagadják, hogy ismerne külön magán- és külön közjogot; tagadják, hogy ismerné a közjognak azt az ágát, amit mi a kontinensen *közigazgatási jognak nevezünk*. Ha azonban tekintetbe vesszük, hogy Pollock, Lightwood, Stimson, Holland s az angol jogi írók ifjabb nemzedéke s különösen az amerikaiak, újabban mind felelevenítik az elődeik által olyannyira elhanyagolt köz- és magánjog féle megkülönböztetést s a közjogot alkotmányjogra, közigazgatási jogra és büntető jogra kezdik szétválasztani,<sup>3</sup> akkor el kell ismernünk az összehasonlító közigazgatási jogtudomány egyik legkiválóbb képviselője t. i. Goodnow okfejtésének a helyességét, aki az angol álláspont tarthatatlan voltát a következő gondolatmenettel igazolja:

„Alig van angol vagy amerikai jogász, aki a közigazgatási jognak, mint a jog külön ágának a létét és létjogosultságát elismerné. Ezzel szemben tény, hogy Angliának mindig volt és most is van kontinentális értelemben vett közigazgatási joga, sőt a jognak ez az ága többel járult hozzá az angol-szász faj politikai fejlődéséhez, mint a jognak bármelyik más ága. Azokkal szemben, akik ezt a tényt el nem ismerik s a közigazgatás szerveire is az egységes jognak s ezenbelül a magánjognak a szabályait akarják alkalmazni s a közigazgatási tisztviselőt is a rendes bíró ellenőrzésének akarják alávetni, – Goodnow elismeri, hogy kivételesen fordulhatnak elő esetek, midőn a magánjog alkalmazása s a rendes bíró hatásköre közigazgatási szervekkel szemben is indokolt. Ez az eset forog fenn mindannyiszor, valahányszor az állam mint magánjogok alanya, mint fiskus szerepel. . . De már ekkor ismódosítani kell a magánjog szabályait, még pedig azért, mert a magánjogi jogviszony egyik alanya gyanánt az állam szerepel. . . Még inkább el kell távolodnunk a magánjog szabályaitól, sőt egyáltalán nem is alkalmazhatunk magánjogi elveket, ha az állam, mint a legfőbb hatalom megtestesítője, mint szuverén lép fel s számot tartva engedelmességünkre, tulajdonunk és egyéni szabadságunk egyes töredékeinek feláldozását követeli. . . Lehet-e túrni, hogy az állam ebbeli követeléseinél önkényűen járjon el? Nem kell-e arra törekednünk, hogy a jog uralma az állammal szemben ekkor is érvényesüljön? Ezt csak

<sup>1</sup> Idézi Koelreutter: i. m. 213. old., 1. jegyzet.

<sup>2</sup> Dr. L. Spiegel: Die Verwaltungsrechtswissenschaft 155. old.

<sup>3</sup> Koelreutter: i. m. 214. old., 1. jegyzet.

úgy érhetjük el, ha az állam diszkrecionális hatalmát korlátok közé szorítjuk. S mi más a közigazgatási jog, mint e korlátok összessége? A jognak ez az ága lényegesen különbözik a magánjogtól. Emebben a szerződés és a kártérítés játsszák a főszerepet, amabban csak akkor lehet róluk szó, ha az állam magánjogok alanyává, fiskus-sá lesz. Ha ellenben az állam mint közhatalom lép fel s adót szed, vagy tisztviselőt alkalmaz, szerződésről beszélni sem lehet. Az adó nem magánjogi értelemben vett adósság s a reá vonatkozólag keletkezett jogvitákat nem lehet a magánjog szabályai szerint elbírálni. Az állam az ő tisztviselőivel szemben nem munkaadó s a tisztviselő nem munkás s a kettejük közti viszonyra a magánjogot alkalmazni ismét lehetetlenség. S Goodnow szerint az amerikai bírói gyakorlat tévedései bizonyítják, hogy az ilyen természetű közigazgatási jogviták eldöntését a magánjogias gondolkodású rendes bírakra bízni nem a leghelyesebb gondolat.”

Акik mindezeknek az igazságát be nem látják s a jog egységét hirdetve, közjogi viszonyokra is magánjogi elveket akarnak alkalmazni, azoknak Goodnow szerint nem a mai demokrácia, hanem a régi feudális állam az ideáljuk.<sup>1</sup>

Hogy az angol jogászok ezeket az igazságokat elfogadni egész a legújabb időkig nem akarták, annak két magyarázata van. Az egyik az angol jogászok érzéketlensége a jogszabályok rendszerbe foglalása, az osztályozás iránt, más szóval az angol jogtudomány fejletlensége. A másikon Dicey-nek, az angol közjogi irodalom egyik legnagyobb tekintélyének a befolyása. Dicey ugyanis a kontinentális állam típusául Franciaországot tekintette s épp ezért a francia értelemben vett közigazgatási jog volt az, aminek, mint kontinentális közigazgatási jognak létét Angliában tagadta. Dicey-nek azonban s azoknak, akik az ő befolyása alá kerültek, megvan a maguk mentsége. Dicey azért tartotta a francia közigazgatási jogot a kontinentális közigazgatási jog típusának, mert a közigazgatási jog, mint a jognak külön önálló ága tényleg Franciaországban alakult ki legelőbb s itt vált legelőször önálló feldolgozás tárgyává, itt született meg mint külön autonóm tudomány.

Hogy hogyan és miképpen, erre csakis a francia közigazgatási jog története adhatja meg a választ.

<sup>1</sup> Goodnow: i. m. I. k., 6 – 18. old.

Részlet szerzőnek: „A közigazgatási jog és a közigazgatási jogtudomány kialakulása” c. tanulmányából, amely teljes egészében a Budapesti Szemlében fog megjelenni. A II rész a francia, a III rész a német, illetve a porosz, a IV. rész a magyar közigazgatási jog kialakulásáról szól.