

Muz  
1704

948

T. 61 e 140

# *Hadműveleti területek közigazgatása*

Hadműveleti területek ~ Hatóságok  
és jogosítványaik ~ Kormánybiztosi  
jogkör ~ Az evakuálás problémája

*Írta: FELSZEGHY BÉLA dr.*

BUDAPEST 1918  
RÁTH MÓR KÖNYVKERESKEDÉSE  
ÁRA 4 K 60 f.



461e140

33.2.97  
Muz 11/04

# Hadműveleti területek *C 7948* közigazgatása

Hadműveleti területek — Hatóságok és jogosítványaik  
Kormánybiztosi jogkör — Az evakuálás problémája

A Magyar Jogászegylet közjog-közigazgatási bizottságának 1917/18 októberi évadnyitó ülésén tartott előadás

Írta: *FELSZEGHY BÉLA dr.*

A Központi Statisztikai Hivatal  
könyvtárának állományából leírt  
..... könyv-  
tárnak kitengedett sajtótermék.



Ráth Mór könyvkereskedése Budapest  
1918

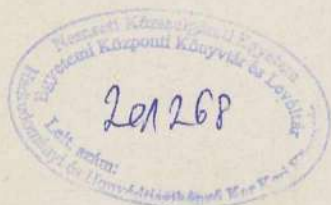
A M. KIR. KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL  
KÖNYVTÁRA

1918 évi 772 naplófolyózatán

Szaksorozat-szám: \_\_\_\_\_

Hely-  
szám | Fő- és alcsoport: \_\_\_\_\_  
| Nagyság: \_\_\_\_\_  
| Sor-szám: \_\_\_\_\_

*10. péld.*

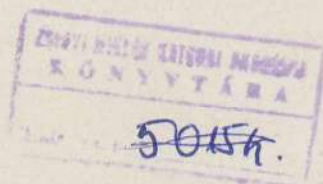


KATALOGUSBA FELVÉVE

Langsfeld



ELLENŐRÖZVE 1918



## Bevezetés.

A hadműveleti területek közigazgatásában a jogszerű cselekvés lehetőségére nem mindenütt nyílik alkalom. Már a háborús viszonyok, de még a háború kitörésének fenyegető veszélye esetére is a hatalom osztottságának egyensúlyában eltolódások állanak elő s az alkotmányos egyensúly a kormányzat, a végrehajtó hatalom javára bizonyos fokig és bizonyos értelemben eltolódik. A kormányzati hatalom telítettebbé válik s a törvényhozás általános sémákkal igyekszik biztosítani a végrehajtás, a lehetőleg korlátolatlan cselekvés hatályosságát. A közigazgatás: az államhatalomnak cselekvő formája szabadabb, frissebb, kötetlenebb lesz. A törvényhozás által megvont körökön belül s a törvényhozás által szabatosan megjelölt viszonylatokban a jogszerű cselekvés követelése gyöngül s e gyöngülés decentrikus körökben mindinkább szemmeláthatóbbá lesz úgy, hogy a periferiákon, ahol a szervezett, polgári közigazgatást

már a katonai parancsnokságok hatalma váltja fel, az ezek által végzett közcselekvőség átváltódhat a jog által nem korlátozott erő kifejtésé. E koncentrikus körök demonstrációjára gondolva — mondhatnánk — hogy az államszuverenitás védelme vagy az államhatalom kiterjesztése céljából az államterületen — vagy esetleg még azon is túl — szétgyűrűző fegyveres hatalomkifejtéssel párhuzamosan szétgyűrűző igazgatási imperium a táguló hullámgyűrűk lendületével új és új erőre kap s az őt érő ellentállást is fokozott hatalmi törekvéssel igyekszik visszaverni. A határokon pedig erő kifejtése már korlátlanabb, szabadabb, kötetlenebb lehet, sőt egyéni sajátosságai — amint már fent említettük — átváltódhatnak a fegyveres hatalommal támogatott cselekvéssé. Amíg ugyanis a háború révén nem nagyon érintett területeken a jog által korlátozott cselekvés biztosítékai — annyira amennyire — meghagyatnak, addig a háború hatásainak közvetlenebbül kitett államterületeken e garanciák hovatovább kérdésessé válhatnak, sőt nem egy vonatkozásban teljesen megszűnnek.

Nézetünk szerint abszolút »hadijog«, mely egy volna a kormány illetve az államhatalom polgári és katonai közegeinek tetszés vagy belátás szerinti hatalmával — nincsen. A jogállamról bármily eltérő úton alkotott felfogásunk kizárja a különálló hadijog létezését ott, ahol a jogeszmé megvalósítására bármily, a legcsekélyebb lehetőség is megvan. Úgy a katonai valamint a polgári államhatalmi közegek hadijogot nem gyakorolhatnak *oly értelemben*, hogy tetszésüknek, vagy belátásuknak engedve a jog

semmilyen korlátját (a végső szükség esetét kivéve) el ne ismerjék. Amennyiben — az állam tárgyi joga alapján — ilyen vagy olyan intézkedés megtételére a közhatalmi szervnek felhatalmazása nincs, az állampolgár valamely jogilag szabad ténykedésének vagy jogilag védett viszonyának korlátozására, változtatására szabad belátása szerint (mert a közhatalmi szerv így látja ezt jónak) be nem folynhat. Parancsolni és tiltani — közjogi értelemben — csak az államnak, illetve az általa adott közhatalmi jogosítvány keretében az államszervnek lehet. Az alap tehát mindig a tárgyi jog, ami — ha úgyszemint és mert a hadihelyzetből előállott viszonyokra vonatkozik — »hadijog« is lehet bizonyos értelemben. A hadijog azonban nem külön valami, nem derogálhat neki a tárgyi jog vagyis az állam jogalkotó tényezői által kijelentett államakarat, melynek postulatuma a kikényszeríthetés. A kikényszerítés nem csatlakozhat más kijelentett akarathoz, mint az állam akaratához, mely akaratot viszont csak az alkotmány szerint erre hivatottak jelenthetik ki kötelező erővel. Az alkotmányos szabadság értelme szerint minden, nem ily alapon előállott kikényszerítés nem nyerhet elismertetést a merőben egyéni belátástól és önkénytől indikált »hadijog« alapján, melyben bizonyára megvan a »végszükségre« való utalás elhallgatott momentuma is. Ha az élelmszer beszerzésre kiküldött katonai közeg gabonámat a »hadijog« alapján venné el, a büntetőjog és a szolgálati fegyelem szerint való retorzió szüksége áll elő — nem is szólva a magánjogi kárigényről. Levelemet, amit államilag, a levéltitok sértetlenségének

felfüggesztésével kijelentett tárgyi jog alapján felnyítanak és megvizsgálják, hasonlóképp nem a *sui generis* hadijog alapján bontják fel. A hadijog mint ilyen csak a rendes tárgyi jog keretében létezik. Külön hadijog nincsen, illetve csak implicite a tárgyi jogban foglaltatnak oly szabályok, tilalmak stb., melyek a háborús viszonyok között, hadiállapotban foganatosíthatnak.

Mindezt ki kellett jelentenünk, amikor a hadműveleti területeken érvényesülő állami cselekvésben szembeötlő hatalmi tendenciákról szólnak, amikor konstatáljuk, hogy a háború hatásainak kitett területeken a jogi garanciák könnyen kérdésessé válhatnak, vagy megszűnhetnek. Így megszűnhetnek állami felhatalmazás (mindig törvény) alapján a végrehajtott hatalom intézkedésére és megszűnhetnek automatikusan, végszükségből (pld. készületlenül talált ellenséges betörés esetén). De, mégha törvény is hatalmazza fel a felelős kormányt a kivételes hatalom valamelyik szigorúan határolt körének igénybevétele, e keretektől esetleg szűkebbek lehetnek s a kormány adott esetben — felelősség mellett — a megszabott kereteken túl is gyakorolhatja kivételes hatalmát (váratlan ellenséges invázió stb.).

A kormány kivételes hatalma különleges felhatalmazást jelent a jog nem egy szabályozott területén arra, hogy a kormány — a normális viszonyok esetére szabályozott körbe — saját elhatározását iktassa kötelező erővel.

Ez az elhatározás — a törvény felhatalmazása alapján — a törvényben szabályozott jogot félre-



teheti, felfüggesztheti, kiegészítheti, pótolhatja. A kormány akarata lesz a jogszabály s a végrehajtás is teljesen a kormány elhatározásai s akarata szerint igazódik.

Ez a hatékony, a folyton változó viszonyokhoz simuló, elasztikus hatalomkör a végrehajtó szervek irányítására olyan területeken, melyek a háború hatásainak nem oly közvetlenül kitéttek, teljesen elegendő. Ahol azonban a háború folytonosan újabb és újabb viszonyokat vet felszínre, a végrehajtás még a kormány kivételes hatalomkörében alkotott szabályok keretein belül is nehézkés, a kívánt háborús céloknak nem megfelelő lehet, különösen a mi közigazgatási berendezkedésünk mellett s azért a kormány kivételes hatalomkörének a megvalósítására, az egyetemleges (állam)célok felismerésére és gyors megvalósítására ilyen területekre, vagy egyes különleges államcélok megvalósítására kormánybiztosokat nevezhet ki. A katonai parancsnok mellé kinevezett kormánybiztosnak »kötelessége« a katonai parancsnok szándékával összhangzásban a kormánynak kivételes hatalomkörébe utalt feladatok közvetlenebb megvalósítása s így a hadiérdek előmozdítása.

Itt tehát már kapcsolat létesül a kormány és a tőle meglehetősen távoleső katonai parancsnokok között a kormánybiztos hatósága által. A kormánybiztos a katonai parancsnokok szándékával konkurrens igazgatási teendőket foganatosítja, vagy foganatosíttatja kormánybiztosi hatósága területén. Közvetlen, hatályos és rugalmas jogkör lesz a kor-

mánybiztos jogköre is s egyuttal garanciális jelleget ölt magára, amennyiben biztosítja azt, hogy az államterületnek eme részén az igazgatás az államtaggokkal szemben ne közvetlenül katonai részről, tisztán katonai felelősséggel tartozó katonai parancsnokok útján hatályosuljon.

E tanulmányunknak anyagát ezen a körön belül merítjük, vagyis egy néhány olyan kérdést vitatunk meg, néhány olyan problémát ragadunk ki, melyek haditerületeken merülhetnek fel. Ezek tételes szabályozása nem történhetett meg azzal a szabadsággal, mely a normális viszonyok között megkívánható. A kiragadott kérdések nagy része ennél fogva sem jogtételekkel alátámasztva nincsen, sem jogelvi elbírálásukra nem találunk szilárd támaszpontokat. Az elemzés ezek helyett inkább bizonyos általános jogi nézőpontokra támaszkodik s mindenestre nagyobb előnyben részesíti azokat a sikerre spekuláló, hogy úgy mondjuk közigazgatás-politikai irányelveket, melyek elsősorban hatalom-hatályosulást, a katonai erő kifejtés sikerét, és ezekkel lehetően egyszinten a gyakorlati közigazgatás-politikai érdekek teljeseését akarják. A töretlen úton — sajnos — nem álltak rendelkezésünkre egybevetések; a bizonyára sovány irodalom útmutatásai is hiányoztak. Ehelyett közvetlenebbül meríthetünk a tapasztalásból, a gyakorlat szemünk előtt jelentkező tüneteiből, abból a gazdag anyagból, melyet az élet, közvetlen szemléletünk eredménye dobott felszínre.

## Hadműveleti területek.

A tárgyalás alá veendő igazgatási feladatok elhatárolásánál mindenekelőtt tisztáznunk kell, hogy az államterületnek mely részein berendezkedett igazgatási szervezetekről és felmerült feladatokról van szó. A kormány kivételes hatalma u. i. az egész államterületre kiterjed, de speciális jelentőséget, különleges tartalmat mégis azokban a zónákban nyer, melyeket hadműveleti területeknek nevezünk. A hadműveleti területek igazgatási feladatai — már csak különleges voltuknál fogva is — az állampotestastnak olyan érvényesítését kívánják, amely egyrészt az állam egyéb területein érvényesített rendkívüli hatalomnál relative is intenzivebb lehet, másrészt szembeötlően kapcsolódik minden oldalán »rendező és rendfentartó jogosultságaival« az ott fogantatavett katonai erő kifejtés céljai által a szóbanforgó területekre párhuzamosan kijelölt speciális feladatokhoz. *E területeken tehát a kivételes hatalom érvényesítése fokozottabb és az ott vagy a közelben kifejtett hadiszükségletek speciális kívánalmával domináltabb lehet.*

1. Ebből következik, hogy a hadműveleti területeken levő személyek az állam más területein levő személyekhez viszonyítva fokozottabban érintetnek és korlátozottnak. Így — hogy egy plasztikus példá-

val szolgáljunk — e területeken az állampolgárok-  
nak mozgási szabadsága jelentékenyebben vagy tel-  
jesen is korlátozva lehet, míg az államterület más  
részein ez nincs így. Bizonyos területeken — még  
ha az tulajdona is az egyesnek — nem mozoghat  
szabadon; erődítési művek közelébe nem mehet;  
bizonyos vonalak átlépésére különös (leginkább  
katonai) engedélyek kellene; sőt a mozgásszabad-  
ság még távolabb eső részekben is — az utazáshoz  
szükséges s a polgári hatóságoktól kiállított igazol-  
ványokon kívül — külön *katonai* engedélyektől, út-  
levelektől tehető függővé. Mindezek a korlátozások  
az államterület e szegmentumain a központ felé  
haladva csökkennek; a szegmentum belső zónáin  
pedig meg is szűnhetnek.

A korlátozás lehet *általános*. Minden nem  
katonai, sőt egyes katonai személyekre is kiterjedő.  
S lehet *részleges*. Így érintheti az ottartózkodók  
egyes csoportjait pld. az idegen alattvalókat, vagy  
ezek között is csak a velünk ellenséges viszonyban  
levő államok alattvalóit. Ezek pld. bizonyos terü-  
letet nem hagyhatnak el. Sőt érinthet *egyeseket* is,  
akik bár állampolgárok, de fontos hadiérdekből  
mozgásszabadságukban vagy lakásszabadságukban  
jelentékenyen korlátozottnak tisztán a hatóság be-  
látása alapján (pld. hadiérdekek szempontjából aggá-  
lyosak, az államhűség szempontjából megbízhatat-  
lanok). A korlátozás tehát oly mélyreható lehet,  
hogy nem is törvényes szabályban szabatosan körül-  
írt okok fenforgása kívántatik, hanem elegendő a  
hatóság szabad belátása; a minden különösebb

biztosíték nélkül való — diszkrecionális — hatáskörben gyakorolt hatósági jog.

2. A másik feltűnően jellemző sajátysága a hadműveleti területeken folyó igazgatásnak, hogy az szembeötlően uralja az ott vagy a közelben folyó hadműveleti érdekeket. Az e területen folyó közigazgatás az általános közigazgatási feladatokon felül a kivételes viszonyok következtében egyrészt jelentékeny többletét öleli fel a különleges feladatoknak. Ezek éppen a hadműveletek rendkívüli viszonyokat teremtő hatásai révén merülnek itten fel. A háborús viszonyok hatásai ugyan nagyobb területeket is érinthetnek, sőt az egész államterületen és az igazgatás számos részében is rendkívüli feladatok merülhetnek fel, de a hadműveleti területeken folyó igazgatásnak ezeken a viszonylatokon kívül számos különleges, mondhatnánk: helyi feladatot kell megoldania, vagyis: az országosan jelentkező háborús igazgatási problémák itt még különleges helyi követelményekkel léphetnek fel. Így a közéletmezés, közegészségügy, közrendészet körében egészen új, csak e zónákon belül statuált vagy az országosan meglévő kivételes intézmények kiegészítéseként sajátos helyi teendők is várnak a közigazgatásra. E közigazgatási feladatokat legtöbbször a front közelsége teszi aktuálissá, vagy a hadműveleti területen (hadtápkörlet) működő katonai intézmények, parancsnokságok különböző katonai célú feladatai indikálják. Hogy egy példát érintsünk: a nemi betegségek ellen való küzdelem a békében nyert jelentőségén kívül kivételes jelentőséget nyer a háborús viszonyok

következtében s e célból a kormány kormánybiztost nevez ki a küzdelem irányítására. Az így kijelölt kivételes feladatokon felül hadműveleti területeken — adott viszonyok között — a közigazgatásra még egyes olyan speciális teendők hárulhatnak a nemi egészségügy terén, melyek más területeken, sőt más hadtápkörletben sem szerepelnek.

3. Még egy harmadik — bár nem általánosan jellemző — sajátága a hadműveleti területek közigazgatásának, hogy e területeken sokszor a közigazgatási hatóságok feladatkörét érintő vagy kiegészítő katonai parancsnokságok és intézmények egész raja fejt ki katonai rendeltetésű működést. Azért nem általánosan jellemző sajátága ez a hadműveleti területeknek, mert azokon kívül is nagy számban találhatók fel ilyen parancsnokságok és intézmények. A hadműveleti területeken levő s ott működő katonai intézetek és parancsnokságok azonban elsősorban a kombattans elemek örökifejtéséhez szükséges eszközök *közvetlen* szolgáltatására vannak rendelve. Ezeknek a katonai parancsnokságoknak és intézeteknek működése összefonódik a polgári közigazgatási hatóságok működésével és támogatásukra a legtöbb esetben rá vannak utalva. Ez ismét a polgári igazgatási szervek és alkalmazottak különleges és elsősorban a hadműveleti területeken felölő munkájával jár. A polgári és katonai hatóságok együttes igazgatási teendőire például felhozhatjuk a külső és belső hadműveleti területek határvonalainak átlépésére adott hatósági igazolványokat illetve katonai utazási engedélyeket. (Lásd 32.000—1915.

sz. B. M. rendeletet s az ezt kiegészítő rendeleteket, valamint az 1000—1917. sz. A. O. K. [Armeeoberkommando] határozmányokat.)\*)

4. Hasonlóképp nem elvi alapon követelhető sajátása a hadművelési területeknek az, hogy a »kivételes intézkedések végrehajtására s mindazoknak a rendes közigazgatási rendelkezéseknek a megtételére, melyek a hadviselés sikere érdekében szükségesek, valamint a közrend és közbiztonság fentartásáról gondoskodásra« (1912:63. t.-c. 4. §.) e területeken *kormánybiztosok* neveztetnek ki. A kormánybiztosi kinevezés a kormány belátásának a dolga s hadművelési területek kivételes igazgatási feladatainak a foganatosítása e zónákban történhet a kormánybiztosi hatalomkör föléterjesztése nélkül is. Mégis a gyakorlat azt mutatja, hogy mihelyt az állam valamely területe hadművelési területté vált, a szóbanforgó terület kormánybiztosi hatáskör alá került.

A hadviselés s az azzal konkurréns érdekek előmozdítása céljából ugyanis a katonai parancsnokok szándékaival összhangzásban eljárni »köteles« kormánybiztosok hatalomköre révén épen az ilyen exponált területeken létesül a polgári és katonai hatóságok között a kívánatos harmónia és egymásrautaltság.

5. Ami már most az elhatárolás általános szempontjain kívül a hadművelési területek külső, formális megkülönböztetéseit illeti, fel kell említenünk, hogy

---

\*) L. köv. jegyzetet.

ennek két egymásbaolvadó, bár rendszerint mestersegesen elhatárolt részletét különböztetjük meg. És pedig 1. *külső* és 2. *belső* hadműveleti területeket. Hogy mely területek tartoznak a külső és melyek a belső hadműveleti területekhez, időről-időre a belügyminiszter állapítja meg (32.000—1915. sz. B. M. rend. 1. §-a) és teszi közhirré.\*)

A belső és külső hadműveleti területeken kívül a belső hadműveleti területi zónában megkülönböztetjük még a »*harcoló csapatok körletét*« (amint az 1000—1917. sz. A. O. K. határozmányok megjelölik: *Truppenbereich*), mely a szorosán vett harcvonaltól a parancsnokságok által felállított csendőrkordonig terjed s amely arra a területre illetékes polgári hatósági közegek hatósági jogkörének a kifejtése tekintetében is korlátozásokat vonhat maga után. Így az 1000—1917. A. O. K. határozmányok (kiadva a hadsereg főparancsnokság állomáshelyén 1917. januárban, megjegyzik, hogy szolgálati utazások a csapatkörletben még hatósági kiküldő rendelkezés felmutatása mellett sem engedhetők meg. A »határozmányok« e megállapítását — tudomásunk szerint — egyetlen érvényes kormányhatósági rendelkezésünk sem tartalmazza, de kétség nem fér hozzá, hogy ilyen katonai tilalom hatályosan konstruálható és

---

\*) 1917. január 1-i jogállapot. A 32.000—1915. sz. B. M. rend. kiegészült, illetve módosult 1917. január 30-án a 3000—1917. sz. B. M. körrendelettel, mely az 1000—1917. A. O. K. határozmányokat tartalmazza.



az ottműködő közigazgatási szervezet ehhez alkalmazkodni köteles.\*)

A »csapatkörleten« mint a belső hadműveleti területek magján túl már a *harctér*, a *front* következik, ahová a rendes igazgatási szervezetek hatóságából mi sem ér el. A polgári hatóságok rendező és rendfentartó jogosultsága mindenben megszűnik és az ultima ratio érvényesítésének egyetlen lehetősége: a fegyverek ereje, a nyers erőszak érvei fejtik ki a legtöbb viszonylatban hatályukat.

Végül megemlítjük, hogy e területelhatárolások bizonyos, főleg katonai részről nyújtott kedvezmények szempontjából is jelentőséggel bírnak, amennyiben pld. katonai szabadságokat, felmentéseket (mezőgazdasági munkák stb. végzésére) e zónákba, — különösen belső hadiszíntérre — egyáltalában nem, vagy csak feltételesen (megbízhatóság) engedélyeznek.

Egybevetve az eddig elmondottakat megállá-

---

\*) 1917. január 1-i jogállapot. Azóta az 1000—1917. sz. határozmányok e megállapítását a B. M. 3000—1917. sz. körrendelete magáévá tette. Adott helyzetekben azonban ez a rendelkezés keresztülvihetetlen, amennyiben a polgári lakosságot — rendszerint — még a csapatkörletekből sem távolítják el; a polgári élet folyamata sok esetben itt sem szakad meg teljesen. A hatósági tevékenységet tehát teljesen kizárni e területekről nem lehet s az a gyakorlatban — sok helyütt — nincs is így. Sőt a visszamaradt lakosságot, vagy gazdasági s egyéb fontos ügyei végzésére a csapatkörletbe igyekvőket sem zárják el a csendőrkordonon átlépéstől; csupán különleges a körlet parancsnokságától (hadtest, hadosztály) nyert rendkívüli engedélytől teszük függővé az átlépést.

píthatjuk, hogy a hadműveleti területi zónákon folyó hatósági cselekvéskör az államhatalom tevékenyülésének szabadabb, kötetlenebb, korlátlanabb érvényesítését kívánja. Az e területen lakók, vagy egyébként az e területen tevékenyülő államhatalom szférájába kerültek egyéni szabadsága jelentékenyebben korlátozott lehet, sőt az államterületnek e részén működő hatóságok is területi joghatóságuk kifejtésében részben vagy egészben akadályozva lehetnek (»Truppenbereich« — harcvonal).

## Hatóságok és jogosítványaik.

1. A külső és belső hadműveleti területeken folyó közigazgatást ugyanazok a hatósági szervek végzik mint békeidőben. Joghatóságuk sem hatáskör sem az illetékesség szempontjából nem változik vagy csak ideiglenesen (rendkívüli felfüggesztés, más jog és működéskörben alkalmazás a kormánybiztos közigazgatási aktusa alapján; a joghatóság területének elvonása hadviselés céljaira). A hivatalnoki közszolgálat rendje a bennerejlő fegyelmi hatalommal — nagyjában-egészben — ugyanaz marad, vagyis a funkcionáriusok hivatalellátási jogosítványait változatlanul gyakorolják tovább is.

Ez elvi általánosító megállapítások ellenére konstatálnunk kell azt is, hogy a hatóságok rendes jogosítványait hadműveleti területeken két irányból

eredő olyan hatások érhetik, melyek a jogosítványok egynémelyikének ideiglenes felfüggesztésével járnak. (Felfüggesztés ez, mert a hivatalellátás jogának ideiglenes megszakításával járnak, míg a hivatalellátási kötelezettség minden esetben épúgy megmarad, mint a fegyelmi eljárások rendjén kimondott felfüggesztéseknél.) A 1., *hadviselés, a hadiigazgatás* 2., és a *kormánybiztos* kivételes jogköre hathatnak arra, hogy az egyes organumok joghatóságukat a normális mértékben ki ne fejthessék. A hadviselés erő kifejtésének színtere lehet a polgári hatóság működési területe vagy annak egy része, ami aztán azzal a következménnyel járhat, hogy e terület a polgári igazgatás részére csaknem teljesen hozzáférhetetlen lesz. De nem csak így korlátozható a polgári szervek munkája, hanem a területükre kiterjeszkedő katonai, hadiigazgatás révén általánosságban is. A katonai igazgatási szervek működése u. i. számos ponton befefonódik a polgári szervek működésébe, azt ideiglenesen módosítják, új tartalommal látják el vagy megszokott tartalmuknak egy részét elvonják. Ép így a jogosítványok ideiglenes megszüntetésére, felfüggesztésére vezethet a kormánybiztos kivételes hatalmának a kifejtése is. A kormánybiztosok törvényes hatalmuknál fogva a polgári organumok szolgálati jogkörébe mélyen belenyúlhatnak, sőt hivatali jogosítványaik gyakorlásától őket ideiglenesen megfoszthatják: felfüggeszthetik, rendelkezési állapotba helyezhetik, az alkalmazottak egyes csoportjait más jog- és működéskörben alkalmazhatják. (Lásd alább.)

2



2016.

2. Közelebbről elemezve az érintett kérdéseket, megállapíthatjuk, hogy a külső és belső hadműveleti területen berendezkedett katonai igazgatási hatóságok, intézetek, hivatalok munkája kétségtelenül elsősorban katonai, illetve hadirendeltetésűek. E rendeltetés betöltése céljából azonban a legtöbbször rá vannak utalva a polgári hatóságok támogatására; viszont olyan igazgatási feladatokat is felöllelhetnek, melyeket a kérdés minősége szerint polgári igazgatási közegek valósítanak meg, csak hogy a hadiállapot, a polgári joghatóság területének hadiszíntérré nyilvánítása következtében egyes hadivonatkozású feladatok elintézése célszerűségből vagy hadiérdekből, részben vagy egészben — de mindig az illetékes polgári hatóság megfelelő értesítése mellett — elvonatik a polgári hatóságok intézkedő joga alól. Az előbbi — a katonai hatóságok igazgatási feladatainak támogatása — a teendők körét szaporítja, az utóbbi: az elvonás, a működéskör szűkítésével jár.

Úgy az előbbi mint az utóbbi a hatáskörök és illetékesség surlódásaival járhat anélkül, hogy a viták mikénti elintézésére — szabatosan — döntő hatóság szerveztetett volna. A hatásköri viták miként való megoldására sem jogtételekben, sem jogelvi megfontolásokban támaszt nem találunk. Nem járunk talán hamis nyomon, midőn a kormánybiztosi intézményben kerestük a helyes kiegyenlítés eszközét. A kormánybiztos ugyanis rendkívül rugalmas, széleskörű joghatóságot nyervén a hatósági területén levő közigazgatási organumok felett, úgyannyira, hogy

őket jog- és működéskörükön belül, sőt — egyes állami alkalmazottaknál — e jog- és működéskörön kívül is alkalmazhatja: jogosultságot nyert arra is, hogy a felmerülhető vitás kérdéseket teljes érvény-nyel egyik vagy másik polgári hatóság stb. intézkedési körébe utalja. Gyakorlatilag e viták elintézése annál biztosabban foganatosítható, mert a kormánybiztosra nézve a törvény állapítja meg, hogy a katonai parancsnokok szándékaival összhangzásban »köteles« eljárni. Adott esetben tehát — végső eredményben — a katonai parancsnokok szándéka az irányító s e szándék felől, amennyiben a közvetlenül megkeresett polgári közigazgatási közeg ezirányban kétségben van, az ezen szándék szerint eljárni köteles kormánybiztost kérdezi meg.

3. A katonai és polgári igazgatási szervek között felmerülő hatásköri és illetékességi viták döntő hatóságul a kormánybiztost ismervén fel, fejtegetéseinket néhány olyan példával kell kibővítenünk, melyek a katonai és polgári igazgatási szervek működéskörének fentebbemlített érintkezéseit mindkét irányban mutatják.

A működéskörnek az összefonódására s arra, hogy ez a kétféle igazgatási szervezet feladataiból egymásnak kölcsönösen átenged, már az itt intenzív munkára berendezkedett, sokféle katonai igazgatási szerveknek felületes szemléje is meggyőzhet bennünket. Ez a katonai berendezkedés mindenesetre csak egyes intézményeket illetően állandó. A legtöbb esetben azonban a szóbanforgó hadműveleti terü-

letek előtt operáló hadsereg és csapatok változó igényei szerint napról-napra másképp alakul. A különböző intézetek nemcsak elhelyezésükkor, hanem egyes helyben kielégítendő szükségleteik céljaira nap-nap mellett a polgári hatóságok támogatására vannak utalva. Vásárlásaikat helyben vagy a környéken foganatosítják. E célból a polgári legmagasabb árakat veszik elsősorban figyelembe. Ha ez az ár eltér a katonai utasításokban kontempláltaktól — a helyi hatóság közbenjöttét, a viszonyok és maximális vagy a szabad piaci árak hatósági igazolását kívánják. A hadicélokra szükséges tárgyakat, épületeket stb. a polgári hatóságok útján igénylik. Személyes és más hadiszolgáltatásokat nap-nap mellett igényelnek (hadimunkások, járművek, vonóállatok kiállítása stb.). A katonai igénybevétel anyagi ellenértéke, a károsítások stb. megbecsülése és még számos felsorolni is alig lehetséges megkeresések teljesítése a hatóságokra szakadatlan és olyan terheket rónak, melyek nem hadműveleti területeken egyáltalában nem, vagy összehasonlíthatlanul kisebb mértékben fordulnak elő. Ez a hatósági tevékenység a szó szoros értelmében permanens szolgálatot kíván.

E különleges feladatoknak a kielégítése azonban a kivételes viszonyok között végzendő közszolgálati teendőknek csupán számbeli gyarapodását jelenti s azok abban a szférában, mely a hadműveleti területeket a jogi disztinkciókhoz kevésbé hozzászokott s a harctér hatalmi tendenciáitól átjárt közegek ezerféle igényei révén körülveszi, inkább ott nyernek az

elvi megállapodás irányában jelentőséget, ahol a katonai részről jövő megkeresések a fennálló törvényes szabályokkal, esetleg bizonyos ethikai principiumokkal jönnek ellentétbe. A katonai fejlemények által oly közvetlenül érintett, idegesebb szférájú jogterületen, — hol a fejtegetéseink elején érintett jogi regresszió, az érzékenyebb, finomabb jogi szellem visszaesésének egyes tünetei természetesen felléphetnek, — előfordulhat, hogy jogtételek által perhorreszkált cselekedetek, nyilvánvalóan törvénytelen aktusok követeltetnek. Így a magántulajdonnak törvény által engedélyezett eseteken kívül való igénybevétele; a személyes szabadságnak jogtalan megsértése, pld. letartóztatás által, törvényes koron alól vagy felül levő egyének hadszolgálatásra ki rendelése; jogtételekben biztosított mentességek figyelmen kívül hagyása (pld. mentesített lovak igénybevétele) stb. stb. Az alsóbbfokú hatóságoknak ilyen esetekben — hacsak nem büntető törvénykönyvbe ütköző teljesítéseket kívánnak, vagy nem nyilvánvalóan illetéktelen helyről jön a megkeresés és végül a végszükség esete sem forog fenn — elvileg — a saját jogkörükben fogatosítandó esetekben elzárkoznok a megkeresések teljesítése elől nem lehet, illetve: vagy a felettes hatóság rendelkezését vagy a kormánybiztos utasításait kell kérniök.

Megeshet az is, hogy a vett megkeresések a megkeresett hatóság véleménye szerint általában valamely ethikai principiummal ellentétesek, azok teljesítése a hatósági tekintély súlyos csorbulásával járhat stb. Ily esetekben a megkeresés teljesí-

tése — saját felelősségre — megtagadható és a felettes hatóságnak vagy a kormánybiztosnak jelentés teendő.

4. A közzolgálati jog szempontjából a hadműveleti területek polgári adminisztrációjának közigazgatás-politikai bírálata az elmondottnál fontosabb elvi jelentőséget tulajdoníthat annak, hogy az elvi alapon a polgári igazgatás részéről végzendő feladatok egy részét maguk a katonai hatóságok vonhatják intézkedési körükbe. Jogelvi alapon a megkülönböztetésre támaszpontjaink nincsenek s jogtételek sem vonnak e tekintetben határvonalat. A hadműveleti területek disztinkciója mindenesetre azt jelenti, hogy az államterületnek ama részén a praevalens katonai érdekek hatékony érvényesítése az ezen érdekek közvetlen felismerésére szakszempontból is illetékesebb katonai igazgatási szervezetek befolyásának nagyobb teret kíván biztosítani. A hadműveletek kifejtésére közvetlenül (belső) vagy közvetve (külső) igényelt területek adminisztrációja u. i. annyira az e területek felett elhatalmasodott katonai érdekek szolgálatába szegődik, hogy olyan igazgatás-politikai felfogással is találkozhatunk, amely a rendes jog, a közigazgatásszervezeti berendezkedés ideiglenes félretételével tisztán katonai uralomnak kívánja átengedni e területek igazgatását s a polgári szervezetek jogosítottságát mintegy másodrendűvé, a katonai uralom által megvont körbe szorítottá kívánja lefokozni. Ez a felfogás alkotmányjogi szempontból tarthatatlan s a magyar törvényhozót ennek felismerése vezette a kormánybiztosi intézmény meg-



valósítására, mely így garanciális jelentőséget nyer. (Lásd alább). Ezzel szemben pld. Ausztriában, Németországban a hadműveleti területek polgári igazgatása — főleg rendészeti igazgatása — a katonai parancsnokságok közvetlen rendező és rendfentartó tevékenysége előtt meghajlik. Ott u. i. az egyes tartományfőnökök stb. hatásköre — háború idején — a közigazgatási, főleg rendészeti intézkedések tekintetében az illető katonai parancsnokot illeti.\*)

Nálunk, ahol — főként a kormánybiztosi intézmény révén — a kormányfelelősség elve a hadműveleti területek igazgatását illetően is fennáll, a katonai igazgatás — elvileg — a tisztán katonai igazgatás hatálya alá eredetileg is tartozó viszonyokat illeti. Minden más esetben az illetékes polgári közigazgatási közegek intézkednek. Hatásköri viták a kormánybiztosi rugalmas hatalomkör révén kizárhatók.

Nem ilyen egyszerű azonban a dolog, ha valamely jogosítványt, ami rendszerint a polgári hatóságokat illeti, a katonai parancsnokságok maguknak arrogálnak. Ha e jogosítvány uzurpálása nyilvánvaló, legtöbbször a kormánybiztos fellépése itt is célt fog érni. E kirívó eseteken felül elméleti megkülönböztetésre szorulnak azok az esetek, midőn uzurpálásról szó nem lehet, de az ügykör természete olyan, hogy jogelméleti vagy jogpolitikai megfontolásokból

---

\*) L. dr. Polner Ödön: A háború okából tett kivételes intézkedések (Jogállam 1914 : 8. sz. 500 l.) és Felszeghy Béla: A belső igazgatást érdeklő kivételes intézkedések. (Közigazgatási Szemle 7—9. sz. 476 lap.)

kiindulva aggályokat támaszthatunk a katonai intézkedés alá vonással szemben. Különösen áll ez az u. n. polgári szabadságjogokra vonatkozó katonai korlátozásokat illetően. E körből is eliminálhatjuk azokat a korlátozásokat, amelyek per excellentiam katonai uralom alatt álló területeken (l. fentebb »csapatkörlet«) létesített korlátozások. Itt a polgári hatóságok jogosítványainak kifejtése bizonyos vonatkozásokban elháríthatlan akadályokba ütközhet, bár elvileg itt sem tekinthető megszüntnek. Ahol azonban ilyen akadályok nincsenek, ott — elméletileg — az intézkedés minden irányban a polgári hatóságoknak hagyandó meg. Ebből a szempontból észrevétel tehető a hadműveleti területeken való utazásnak ama szabályozása ellen, amely katonai engedélytől teszi függővé az utazást *mindenki* számára, sőt még a hatósági közegeknek sem engedi meg a szabad mozgást hatósági területük bizonyos zónájában\*) (Truppenbereich — csapatkörlet). Gyakorlati érdekekkel sem tudnánk részünkről elfogadhatóan megokolni azt a szabályozást, amely bizonyos katonai igazgatási szervezeteknek biztosítja az engedélyezés jogát. Annál kevésbé jogelméleti szempontból. Köz-

---

\*) Fejtegetéseink írása közben jelent meg a B. M. 3000—1917. eln. sz. körrendelete »A hadműveleti és megszállott területekre vonatkozó utazási szabályok« tárgyában, mely a hadsereg főparancsnokságnak a B. M.-rel egyetértve 1000—1917. A. O. K. sz. a. kiadott rendelkezései következtében módosítja az eddig érvényes 32.000—1915. sz. B. M. körrendeletet. Ez a 3000—1917. sz. B. M. körrendelet e tilos zónát »a hadsereg körletben« most már a maga részéről is megállapítja.

igazgatás-politikai, tehát gyakorlati szempontból a hadműveleti területekre feleslegesen nehezedő korlátnak tekintjük, mely nemcsak az ott tartózkodó államtagokat sújtja, hanem súlyos közgazdasági károkkal s azonkívül rendészeti zaklatással is jár. Jogelméleti szempontból pedig azért perhorreszkáljuk ezt a közigazgatási intézkedést, mert bizonyos katonai hatóságoknak (Passiersheinstelle) biztosít engedélyezési jogkört oly államtagokkal (sőt imperiumot gyakorló hatóságokkal) szemben, melyek katonai rendelkezés alá nem tartoznak. A polgári hatóságok, kik az utazásra jogosító igazolványokat kiállítják, az őket elméleti megítélés szerint megillető hatósági jogkör egyrészétől (az engedélyezési aktustól) zártnak el s a hatósági jogkör e része a felelősség tekintetében megközelíthetlenebb katonai hivatalra ruháztatik. Minthogy belső hadműveleti területeken a polgári hatóságok rendező és rendfentartó jogosultságaikban elvileg nem korlátozhatók, ez intézkedésre elvi alapot ép úgy nem konstruálhatunk, mint ahogy — igen helyesen — a belső hadműveleti területen levő s lakóhelyükről eltávolítandó aggályos viseletű egyének internálása sem katonai részről illetve nem katonai parancsra, hanem a polgári hatóságok teljes felelőssége mellett történik. (A kezdeményezés joga természetesen megilleti a katonai hatóságot is.) Itt is, ott is a katonai érdekek biztosítása történik, de a szabadság jogaiban korlátozás alá vont személyben levő garanciák kipuhatolása nem hagyatott fenn mindkét esetben a polgári hatóságoknak, illetve a kipuhatolás eredményeül

gyakorlandó diszkreciónárius jogkör érvényesítésében (engedélyezés) diszparát eltolódás lelhető fel. Gyakorlati következményei e téves szempontból kiindult szabályozásnak — szembeötlőek s részünkről ezt jórészt az osztrák felfogás behatásának tekintjük. Tapasztalatból tudjuk u. i., hogy Ausztriában a policiális igazgatás jelentékeny részét a katonai igazgatás magának arrogálta s a hadművelleti területen nem egy rendészeti intézkedést — ott — kizáróan katonai hatóságok fogatosítanak. Így: záróra szabályozás; a bejelentési kötelezettség miként való fogatosítása stb., stb. De nem csak policiális intézkedéseket fogatosítanak ott katonai elhatározásból, hanem pld. a polgárok egyes javainak katonai közcélokra való igénybevételét (rekvirálás) is. Az igénybevétel végrehajtási módozatainak a megállapítása is hasonlóképp történik úgy, hogy számos rekvirálásnál nem a polgári igazgatási szerveket illeti a kezdeményező, az irányító és végrehajtó mozzanat, hanem a katonai igazgatási szerveket, akiket mintegy támogatnak a polgári hatóságok. Nálunk a nemzettől eredő közhatalmi jogosítványok alaptermészetének tisztultabb felismerésével a megindító, rendező és végrehajtó mozzanat elvileg a polgári hatóságok hatáskörében marad. Ennek a jogi felfogásnak a tükrét adják a kivételes hatalom igénybevételéről szóló 1912. évi s az ezt később kiegészítő törvényes rendelkezések. S — tudomásunk szerint — ilyen szellemben fogták fel az osztrák nyomokon elindulni kívánó egyes katonai szervek tévedéseivel szemben hatósági jogkörüket magyar hatóságaink is. A túlzások ellen,

melyek az ellentétes jogfelfogás két irányában a hadiigazgatási érdekek kárára keletkezhetnének, az 1912:63. t.-c.-ben szervezett *kormánybiztosi* intézmény kíván kiegyenlítést biztosítani.

## Kormánybiztosi jogkör. \*)

(Folytatás.)

1. Az 1912:63. t.-c. 4. §-ban szervezett kormánybiztosi intézmény speciálisan magyar institúció s amennyiben a rendelkezésünkre álló adatok alapján megállapíthattuk, más államok hadi közigazgatásában ily szervvel nem találkozunk. A törvény megalkotása után nemsokára kitört világháború jogi jelentőségét igazolta, mégha sok tekintetben feladnunk s módosítanunk is kellett azokat a nézőpontokat, amelyek az intézmény akadémikus megítélésénél az elméleti várakozásokat általában irányították. Ma már a katonai kormányzás hatalmi túltengései ellen a kormánybiztosi intézményben fellelhető alkotmányos, garanciális szempontot felesleges hangsúlyozni. Ezzel szemben inkább a kormányzás és közigazgatás-politikai, tehát gyakorlati jelentőségének a méltatása lép előtérbe.

A kormánybiztosi intézmény a hadicélok betöltésére irányuló katonai és a polgári érdekeket a

---

\*) V. ö. a szerzőnek a »Magyar Közigazgatás« 1915 : 44. számában megjelent s e fejtegetéssel azonos menetű cikkét.

katonákkal összhangbáhozó polgári igazgatás sur-  
lódásmentes együttműködését óhajtja biztosítani. Igaz  
ugyan, hogy nemcsak a kormánybiztosi institúció  
az, mely az említett összhangot szolgálja, hanem  
minden igazgatási fórumnak és közegnek elsőrangú  
kötelessége ez, mégis lehetetlen nem érintenünk,  
hogy amíg más polgári közigazgatási szervek fel-  
adatuk megvalósításánál csak akkor vehetik a katonai  
érdekeket tekintetbe, ha az érdek evidens; addig a  
kormánybiztosok e minőségükben *kiváltkép* a ka-  
tonai, a hadiérdekekből indulnak ki. Ezeknek egyéb  
polgári közérdekekkel való egyeztetését tekintik fő-  
céljuknak, ami annál könnyebben megvalósítható,  
mert az ugyanezen célokra szintén kötelezett polgári  
szervek feletti rendelkezésük (szolgálati hatalom)  
jelentékenyen rugalmasabb, szabadabb és kötet-  
lenebb.

2. Ha e meggondolásokban leljük fel az intéz-  
mény lényegét, lehetetlen a kormánybiztosi intéz-  
mény gyakorlati jelentőségét fel nem ismerni és  
méltányolni. Hogy a közfelfogásban az intézmény  
felesleges voltának, zavaros tartalmának a hang-  
súlyozása annyira elterjedt, az jórészt onnan ered,  
hogy az 1912:63. t.-c. 4. §-a csak nagy vonásokban  
és rendkívül elasztikusan jelöli meg a jogkört s  
olyan disztinkciókat állít fel kormánybiztos és kor-  
mánybiztos között, melyek a gyakorlatban a kétféle  
kormánybiztos jogkörének megítélésénél csak zavart  
okoznak. E homályt a kormánybiztosi hatalomkör  
birtokosai sem tudták mindmaig elosztatni. Az 1912:  
63. t.-c.-ben s a kivételes intézkedésekről szóló tör-

vényt kiegészítő többi törvényes jogszabályokban (1915:13; 1916:4. t.-c.-ek) adott közigazgatási feladatok megvalósítására ugyanis *kétféle kormánybiztos* nevezhető ki. (Egyes országos feladatok pld. nemi betegségek, kolera stb. leküzdésére megszabott mandattal megbizott, de szolgálati [fegyelmezési] hatalommal fel nem ruházott kormánybiztosok nem tartoznak ide.) Egyes kormánybiztosok hatásköre »a magyar szent korona országai területén vezénylő valamelyik katonai parancsnok« mellett, annak egész parancsnoksági területét átöleli, mások hatásköre egy vagy több (esetleg az előbbi kormánybiztos joghatósági területébe beleeső) törvényhatóság területére terjed ki. Az előbbiek 1. *katonai parancsnok mellé, 2. ez utóbbiak egyes törvényhatóságok területére kinevezett* kormánybiztosok. Az előbbiek joghatósági területe kiterjedhet valamely hadtest (katonai parancsnok) területére, tehát a békebeli állandó hadtestkörzetre, de kiterjedhet valamelyik vezénylő katonai parancsnoknak a hadi viszonyok által esetleg változásnak kitett parancsnoklási területére. Az utóbbiak állandó székhellyel, helyesebben állandó területű politikai tagozatra kinevezettek s csak az illető törvényhatóság területén felmerült, vagy oda vonatkozó ügyekben bírnak kivételes (kormánybiztosi) hatalommal, úgy hogy ugyanazon a területen egy időben két kormánybiztosi joghatóság érvényesülhet.

Ez az összetétel — elismerjük — zavaros. Nincs szabályozva, hogy akkor, midőn a külön kormánybiztossal bíró törvényhatóság területe beleesik a katonai parancsnok (hadtest) területébe, mely

ügyek tartoznak az egyik, melyek a másik kormánybiztos hatáskörébe. Helyes megoldásnak az látszik, hogy a katonai parancsnokságok vagy vezénylő parancsnokok területén működő kormánybiztosok az egész hadtestkörzet vagy parancsnoklási területre érvényes feladatokat, míg a törvényhatóságok területére kinevezett kormánybiztosok csak az illető törvényhatóságokat érdeklő feladatokat oldják meg. Ez a megkülönböztetés azonban a gyakorlatban alig keresztülvihető s — ami szintén fontos — ilyen megkülönböztetés alapján lehetetlenség az alá- és fölérendeltség látszatát — legalább kifelé — elkerülni. Ez azonban ellentmondás volna az ugyanazon jogkört, az azonos potestast — bár különböző nagyságú territóriumon — érvényesítő intézmény lényege alapján. Mégis az így adott megkülönböztetés jelentékenyen megkönnyíti az áttekintést s valamelyes bázisul szolgálhat az ügyek elkülönítésére. A zavart még növeli a törvény ama rendelkezése, hogy a kormánybiztosok kivételes hatalomkörükben a területükön levő s a törvényben közelebbről felsorolt törvényhatósági, községi és állami tisztviselőkkel *közvetlenül* rendelkeznek, tehát rendeleteiket közvetlenül adhatják ki s a végrehajtást közvetlenül ellenőrizhetik s így megtörténhet, hogy egyes ügyekben külön rendelkezést adhat a törvényhatóság és külön a katonai parancsnokság területére kinevezett kormánybiztos. Vagyis a gyakorlatban ez könnyen kollíziókra vezethet, ami főleg az exekutív közegek magatartása szempontjából fontos, mert a kormánybiztosok egymásközt illetékességi vitáikat úgyis a



kormány elé vihetik. Az illetékesség precíz elkülönítése tehát kívánatos lett volna — sok mindentől eltekintve azért is, hogy a közönség s maguk a hatóságok is tudják, hogy felmerülő esetekben melyik kormánybiztos elé vigyék ügyeiket?

Részünkről a törvény e zavarosságát, mely nézetünk szerint talán mégse egészen tartalomtalan kategorizálás, úgy vélnék gyakorlatiasan áthidalhatni, ha a törvényhatóságok területére kinevezett kormánybiztosok a katonai parancsnok területére kinevezett kormánybiztosnak minden, a törvényhatóság területére irányított rendelkezéséről értesülnek (még a közvetlenül az egyes hatóságokhoz intézettekről is), viszont a hatóságok, közegek a katonai parancsnok mellé rendelt kormánybiztoshoz intézett minden jelentésüket a törvényhatósági kormánybiztosnak bemutatják, közvetlen előterjesztéseiket pedig a törvényhatóságra illetékes kormánybiztoshoz egyidejűleg felterjesztik, illetve ezekről ide is jelentenek.\*)

3. A kormánybiztosok *szolgálati viszonyaik* tekintetében a kormánynak vannak közvetlenül alárendelve. E szolgálati viszonyt közelebbről a törvény sem szabályozza s nem ismerünk kormányrendeletet sem, mely e szabályozást keresztülvitte volna. Kétségtelen azonban, hogy amint megtételük

---

\*) Az Eszterházy—Wekerle kormány alatt már pld. az erdélyi arcvonalparancsnokság területére, tehát több hadsereg területére csak egy kormánybiztos neveztetett ki, ami az említett zavaros összetétel helyesebb megoldása.

tisztán bizalmon alapuló, úgy elbocsátásuk is minden korlátozó szabálytól menten (tehát fegyelmi eljárás nélkül) történik. A törvény szerint — rájuk nézve — csak két kvalifikációs követelmény áll fenn: a magyar honosság és, hogy polgári (nem katonai szolgálati viszonyban álló) egyének legyenek. Természetesen a közalkalmazásnak egyéb általános minősítési kellékei is figyelembe vétetnek. (Lásd 1883: 1. t.-c.-t.) Így: a magánjogi, büntetőjogi és erkölcsi kifogástalanság szempontjából figyelembeveendő követelményeket a kormány a megtételnél — bárha a törvény erről semmit sem szól — mérlegelni fogja. A katonai szolgálati viszonyban nem állásra határozott rendelkezés van. Egyéb szolgálati viszony (pld. törvényhatósági, községi, továbbá a *nem* kérdése az alkalmazásnál, a megtételnél gyakorlatilag nem bírnak fontossággal.

Az állás »tisztégi jelleggel« bírván következik, hogy a kormánybiztosok — e minőségükben — az államtól rendszeres fizetést nem kapnak, fizetési osztályokba beosztva nincsenek, nyugdíjt — e minőségük után — nem élveznek. Ez azonban nem zárja ki, hogy bizonyos tiszteletdíjban, általányokban stb. ne részesüljenek. Hivatali helyiségről, segédmunkaerőkről (kormánybiztosi titkár), kezelőkről és irodai, valamint egyéb felszerelésekről (automobil) a kormány gondoskodik. A kormánybiztosi állások betöltése eddig leginkább a főispáni karból történt, ami gyakorlati szempontból szintén helyes.

4. A kormánybiztosi *jogkör tartalmát* a törvény indoklása úgy jelöli meg, hogy feladatuk első-

sorban »a kivételes intézkedések végrehajtása s mindazoknak a rendes közigazgatási rendelkezéseknek a megtétele, melyek a hadviselés sikere érdekében szükségesek, valamint a közrend és közbiztonság fentartásáról gondoskodás«. E feladatok megvalósításánál tehát a hadviselés érdekei kell, hogy irányítsanak ugyannyira, hogy a katonai parancsnokok mellett működő kormánybiztosok azok szándékaival összhangzásban »kötelesek« eljárni. S ez természetes is, ha meggondoljuk az intézmény célját, a jogkör széles, rugalmashatású tartalmát s nem utolsó sorban garanciális jellegét is, mely ebben az intézményben — a katonai hatalomnak teljes erő-kifejtésével vezetett hadviselésnél — a polgári elemnek jutott. Külföldön — amint ezt fentebb már mondtuk — a katonai parancsnok hatásköre még a szorosán vett polgári közigazgatásnak fentartott ügyeket is felöleli a parancsnoklási területen; nálunk éppen e feladatok megoldása hívta életre a kormánybiztosi intézményt.

5. A kormánybiztosoknak széles hatalomkörük megvalósítása céljából megvan az a *szolgálati hatalmuk*, hogy feladataik sikeres megoldása érdekében közvetlenül rendelkeznek a megyei, községi (városi) alkalmazottakkal, továbbá egyes — főleg karhatalmi — állami alkalmazottakkal, és pedig a csendőrséggel, államrendőrséggel, határrendőrséggel, pénzügyőrséggel, továbbá az *állami* erdészet\*) közegeivel. Ezek

---

\*) Ausztria egyik tartományában a községi és magántulajdonú erdők rendészeti közegei, valamint az állami erdészet-

nek az alkalmazottaknak igénybevétele a reájuk ruházott jog- és működési körön *belül* történhet, kivéve az állami alkalmazottakat, kik — az illetékes miniszter engedélyével — más jog és működési körben is alkalmazhatók. Tehát az állami alkalmazottakkal való rendelkezés nagykörű s ők — szükség esetén és a miniszter engedelmével — más munkakörben is foglalkoztathatók, mint ami működési körükbe szorosan véve tartozik. Az önkormányzati tisztviselőkre vonatkozóan a törvény nem rendelkezik így.

6. A kormánybiztosok potestásának a hatályossága megkívánja, hogy a kormánybiztos széleskörű s lehetően alaktalanul (előírt eljárási formák nélkül) érvényesíthető *fegyelmező hatalommal* rendelkezzen. Ezt a törvény meg is adja, amennyiben a kormánybiztosok minden különösebb korlát nélkül ideiglenesen megfoszthatják hivatalellátási jogosultságuktól a szerveket.

Ez két irányban történhet. Egyrészt a *késlekedő és renitens* közegeket felfüggeszthetik s így a hatósági szervezet kebeléből ideiglenesen eltávolíthatják; másrészt a kifogástalan, de némely intézkedések végrehajtására különböző — nem fegyelmi

---

alkalmazottai közvetlen katonai rendelkezés alá vontattak egyik hadszíntéren. Hasonló eljárás — egy adott esetben — a törvény alapján nálunk teljesíthetlen volt. Ez azonban nem járhatott a hadiérdekek sérelmével, mert a kormánybiztos a katonai parancsnok szándékaival összhangzásban — legalább az állami erdészet közegei felett — a hadiérdek kívánalmai szerint rendelkezhet.

véséget képező okoknál fogva (pld. magas kor, nyelvismeret hiánya stb.) — *alkalmatlan* közeget rendelkezési állapotba helyezhetik. Mindkét esetben — így — a közegek megfosztatnak hivatali jogosítványaiktól. A különbség annyi, hogy a késlekedő vagy nem engedelmeskedő közeg ellen — rendkívüli felfüggesztéskor — a fegyelmi eljárást hivatalból kell folyamatba tenni, míg a kivételes feladatok teljesítésére nem alkalmas ellen — ez alkalmatlanságáért — fegyelmi eljárás nem indítható. A felfüggesztett késedelmeskedő vagy nem engedelmeskedő alkalmazott ellen hivatalból bevezetett fegyelmi eljárást az érvényes fegyelmi eljárási szabályok szerint kell fogantatosítani és befejezni s ennek eredménye a kormánybiztosi felfüggesztést nem érinti. Úgy a felfüggesztés, mint a rendelkezési állapotba helyezés csak a kivételes állapotok idejére terjed s ennek megszüntével (l. 1912:63. t.-c. 1. §-a) az is megszűnik.

E rendkívüli felfüggesztésnek a szerv közjogi helyzetére és hivatali viszonyára való hatásai nagyjában-egészben ugyanazok, mint a fegyelmi eljárás rendjén alkalmazott felfüggesztésé.

7, A kormánybiztosi jogköréről nyújtott vázlatos kép teljessége kedvéért megemlítjük még, hogy a kormánybiztosok az 1912:63. t.-c. 15. §-a alapján részben *jogalkotó hatáskörrel* is bírnak, amennyiben a B. M. a kormánybiztosnak megbízatása körében kiadott rendelkezéseibe ütköző cselekményeket miniszteri rendelettel kihágássá minősítheti. Megemlítjük végül azt is, hogy a kormánybiztosnak e minőségben kiadott intézkedései ellen a törvény csupán

birtokon kívül és 15 nap alatt beadható *fellebbezést* biztosít a kormánynál, illetve az illetékes miniszternél, aki végérvényesen határoz. Ez a fellebbezés természetesen a kormánybiztosnak minden, e törvényen (s az ezt kiegészítő törvényeken) alapuló intézkedése, határozata ellen gyakorolható.

## Az evakuálás problémája.

Az evakuálásnak, mint közigazgatási aktussornak jogalapját tételes jogunkban sehol fel nem leljük. Jogelméleti spekulációval az állam szervei vindikálhatják ugyan maguknak azt a jogot, hogy az állam bizonyos területein létező jog- és egyéb viszonyokat (lakhatás szabadsága, tulajdon feletti rendelkezés stb.) — az állam magasabb érdekét felismerve — hatalmi eszközökkel (kényszerítés) megbonthatják. Szükségből, végszükségből s az állam érdekében teszik. De kényszerítnek, kényszerevakuálást végeznek s így nem háríthatjuk el magunktól azt a jogfelfogást, mely az állam szuveren cselekvőségét megvalósító közigazgatási szervezettel szemben ilyen mélyenható cselekvőségnél a tárgyi jogtételek felhatalmazását keresi. E felfogásból kiindulva megállapíthatjuk, hogy maga a kormány is csak annyiban jogosult kényszerevakuálást végrehajtani, amennyiben közjogi felfogásunk megtűri a veszélyeztetett államérdekből, végszükségben való cselekvést s

amennyiben alkotmányunk szelleme szerint törvény-nyel nem szabályozott térre a kormány a maga törvénytől akarátát iktathatja. Hogy tehát az evakuálás jogilag helyesen kényszerítő közigazgatási aktussor tárgyává legyen tehető, azt kívánánk, hogy az országgyűlés az 1912:63. t.-c. kiegészítéséül az evakuálás végrehajtásához szükséges intézkedésekre is kimondottan kivételes hatalommal ruházza fel a kormányt, amely aztán az általános *elveket* megállapítja; a helyi viszonyok szerint szükséges részlet-intézkedéseknek a katonai parancsnokkal egyetértőleg szükséges megtételére pedig az utóbbival összhangzásban eljáró kormánybiztost bizza meg. A probléma strukturája tehát ez: 1. törvényhozási felhatalmazás a normális jogrenden kívüli cselekvésre a kormánynak s e felhatalmazásban az állam felelősségének kimondása az evakuálás rendjén kifejtett tevékenységével a kényszerített egyesnek anyagiakban okozott károkért. Ezt adná a tárgyi jogtétel. 2. A kormány e tárgyi felhatalmazás alapján a probléma komplexum *alapelveit* megállapítná, a végrehajtás mechanikájának *főbb* fázisait megjelölné s az önállóan kezelhető kérdéseket, problémaoldalakat szabályozná [tisztviselők *magatartása* ellenséges betörés veszélyének kitett vidéken; a biztonságba helyezendő *államvagyon*, állami értékek, okíratok stb. számbavétele, illetve megjelölése a szakminiszterek által; a közértékű *magánvagyonra* (történeti, muzeális érték, hadiértékű, fontos, nehezen pótolható közszükségleti cikkek stb.) hasonlóan; a kártérítés kérdése; a hadiérdekű emberanyag evakuálása

s a kapcsolatos katonai igazgatási eljárás; állatok evakuálása; speciális bűncselekmények minősítése (pld. a nyerészkedési üzelmeké meneküléskor) stb., stb.]. 3. A kormánybiztos ezen a körön belül kidolgozza a territorialiter figyelembeveendő részleteket (zónák megállapítása, technikai részletek stb., stb.) s az instrukciókat a végrehajtó alsóbb hatóságoknak kiadja. A törvényhozási felhatalmazás kérdését illetően elismerjük annak a felfogásnak az indokoltságát — bár nem helyességét — mely abban a körülményben, hogy az országgyűlés a kormány evakuálási jogával, mint magától értetődővel foglalkozott, a kormány hallgatólagos felhatalmazását látja.

E fontos hadműveleti területi közigazgatási probléma részleteiről számoljanak be az alább következők.\*)

## I. Az evakuálás általában.

1. Mindenekelőtt konstatáljuk, hogy a kiürítéssel járó hatósági feladatok megfelelő instrukciókkal kevéssé vagy egyáltalában nem rendezettek. Ellenséges betörés esetére csupán a hivatalos organumok, — hogy úgy mondjam — *személyes magatartását* szabályozták és legfőlebb arra adattak ki még szol-

---

\*) E következőkben a Magyar Közigazgatás 1917: 38. és 39. számaiban megjelent »Az evakuálás problémája« cím alatt még 1916. évben — a román betörés idején — írt cikkem menetét követem.



gálati utasítások, hogy az *államvagyon* biztonságba helyezése miként és mikor történjék; arra azonban, hogy mit, milyen sorrendben, mikor és miként kell megtenni *egyéb* javak, értékek megmentésére, a mikor nem *közvetlen*, hanem általában ellenséges betörés veszélyének lehetősége fenyeget, még közvetett figyelembevételre alkalmas irányelveink sem voltak. El kell azonban ismerni, hogy ilyen irányelvek kiadása tapintatot és érzéket követel s az aranyidőben, midőn ellenséges betörésre nem gondoltunk, ilyenek kidolgozására hiányzott a pszichikai rugó, a midőn pedig az ellenséges betörés nem mondható kizártnak, ilyen instrukció nyilvánossága esetleg káros izgalmat vagy okvetetlenkedő bírálatot kelthet.

Mégis úgy véljük — részünkről — hogy ilyen instrukcióknak — elasztikus körben mozgóan — fel kell ölelniök az ellenséges betörés esetére fogantatandó teendők különböző körét s az instrukciók mindaddig bizalmasan kezelendők, míg végrehajtásuk elérkeztének időpontja vagy szükségessége be nem állott. Az időpont vagy szükségesség bekövetkezte lehetőleg szabatosan meghatározandó anélkül, hogy a végrehajtó hatóság súlyos kétségeknek vagy olyan felelősségnek lenne kitéve, amelyet rajta kívül fekvő okokból esetleg nem viselhet. A hadi fejlemények kétségtelenül nehezen előreláthatók s a legritkábban ítélfelők meg előre a szakszerű, pontos tájékoztatásban csak ritkán részesíthető polgári hatóságok részéről, de ennek dacára — s ép ezért — mégis szükséges, hogy lehetően szabatos körülírásban, a felelősséget a végrehajtás megkezdéseért viselni alkal-

masak (katonai parancsnokságok, kormánybiztosok, kormány) kijelölésével állapították meg a rendszerint izgalmat kiváltó evakuálási és biztonságba helyezési teendők menete.

2. Az evakuálás, a kiürítés problémája — úgy szólván — tisztán a végrehajtó hatóságok szabad belátásának hagyott területen nőtt ki s a világháború harmadik esztendejében nyert igen szomorú aktualitást. A felvidéki orosz s a délvidéki szerb betörések idején nem volt meg e szónak az a jelentősége, ahogy azzal ma operálunk. Úgy a felvidéki, mint a délvidéki betörések idején a maga primitív-ségében kezeltetett ez a kérdés s az ott működő politikai hatóságok (kormánybiztos, főispán, megyei hatóságok) úgy végezték az evakuálást, amint azt a viszonyok, a katonai hatóságok felhívásai, tájékoztatásai alapján mérlegelt viszonyok között legjobb belátásuk diktálta. Különösebb baj nem is volt vele. A veszély előrevetette árnyékát annyira, hogy a lakosság is tudott róla s javaival úgy intézkedett, amint az legcélszerűbbnek látszott. A hatóság pedig ott és úgy nyújtott segédkezet a magánjavak megmentésére irányuló akcióban az egyeseknek, ahol és amiként ez a viszonyok között lehetséges volt. A közjavak megmentését — lehetőség szerint — maga a hatóság végezte és pedig az államjavak biztonságba helyezéséről kiadott rendelkezések értelmében az ellenséges betörés *közvetlen* veszélyének beálltakor. Addig legfőleg a »biztonságba helyezés« *előkészületei* tétettek meg.

A feladat azonban nem maradt ilyen egyszerű-

nek. Hová tovább előtérbe tolódott az a gondolat, hogy az ellenség inváziójának kitett területen mindazt az értéket, melyre a köznek szüksége van vagy lehet, legyen az magán vagy köztulajdonban, s mindazt, a mire az ellenségnek szüksége van vagy lehet — biztonságba kell helyezni, megmenteni az ellenségtől. Ez így ugyan sehol kimondva nincs, de annyira magától értetődő, hogy már eddig is irányelvül lehetett azt tekinteni. A gyakorlati megoldástól függ aztán minden. Ezen mulik, hogy egy ilyen mérhetetlenül nehéz, sokirányú, a fenyegető veszély perceiben higgadtan alig is áttekinthető feladat — miként valósítható meg. E súlyos problémát a lakosság zaklatásának, aggodalmának oly közvetlenül kitett, ezerféle üggyel ostromolt alsóbb hatóság szűkebb szempontokhoz tapadt belátásának fenhagyni feltétlenül káros.

Ennek az elvnek meggondolása késztetett talán arra, hogy az evakuálás teendőiből két nagyobb csoportot felsőbbhatósági szabályozás is kiragadjon s e két csoportra nézve irányítást adjon az ügyintéző hatóságoknak. E két csoport egyike a *17—55 éves korban levő, munkaképes férfilakosságnak* a veszélyeztetett területről való eltávolítása; a másik a *haszonállatállománynak* a veszélyeztetett területről való elhajtása és biztonságba helyezése. Az irányítás azonban csak általánosságban mozgó s talán a legfontosabb szempontokat illetően hiányos vagy ingadozó.

3. Tudjuk azt, hogy az *államvagyon* biztonságba helyezését illetően több rendelet adatott ki.

E rendeletek — úgy a hogy — tájékoztatnak a biztonságba helyezés időpontjára nézve. A biztonságba helyezés kötelességének beálltáról u. i. a törvényhatóság első tisztviselője küld az államvagyon, illetve értékeket kezelő hatósághoz, hivatalhoz lakonikus értesítést. Viszont a törvényhatóság első tisztviselője ezen időpont beálltáról a minisztertől, a kormánybiztostól, főispántól vagy (és itt bizonyos alaki garanciák kellenek) a katonai parancsnokságtól nyer értesítést illetve kap felhívást. E felhívások, értesítések értéke — mint azt a gyakorlat mutatta — meglehetősen kérdéses. A felelősséget abszorbeáló és kellő időben érkező kormányértesítésre alig lehet számítani; viszont a katonai parancsnokságok, melyek a szóbanforgó kormányrendelettről nem is igen tudnak, vagy egyáltalában elmulasztják az időpont megjelölését vagy tulságosan sietnek tiszta helyzetet teremteni csapataik mögött. Biztosítékot találni arra nézve, hogy elsietett alarmok fel ne zaklassák, pánikba ne kergessék a közönséget s másrészt a késedelmeskedő bizonytalansággal súlyos kár ne sújtsa a közt — valóban igen nehéz. Ide a viszonyokkal, a hadihelyzet elképzelhető fejleményeivel tisztában levő katonai hatóságoknak az intézkedő polgári hatóságokkal fentartott legteljesebb és folytonos kapcsolata szükséges. Ennek garanciája mellett — melyre első sorban a polgári főbb hatóságoknak (kormánybiztos, főispán) kell törekedniök — emberileg megítélhető a helyes időpont kérdése s ezután deriválhatók a szükséges intézkedések, melyek olyképp teendők meg, hogy a hatóságok el-

rendelt visszavonulása (mely csak az ellenség közvetlen közeledtére történhet meg) és a biztonságba-helyezés időpontjának beállta között a biztonságba helyezendő javak tényleg s a lehető legteljesebben biztonságba helyeztessenek. Igen ám, de a biztonságba helyezéshez megfelelő (szállító) eszközök, munkaerő, kellő idő, az irány helyes kiválasztása, helyes latolgatás és számbavétel kellene. Enélkül fejesztettség, torlódás és pánik keletkezik.

Ez utóbbi kérdések szabályozása tartozna a kormánybiztosnak a helyi közigazgatási hatóságokhoz kiadandó instrukciójába. Átgondolt intézkedések mellett s hacsak nem meglepetésszerűen ér az evakuálás és technikai nehézségek sem játszanak közbe, az izgalomkeltés veszélye elkerülhető s a kiürítés lehetőleg síma menete is biztosítható lesz.

4. Az evakuálás szüksége két okból állhat elő. Az egyik váratlan hadiesemények következtében; a másik: tervszerű hadiérdekből. Ez elsőt a változó hadiszerecsse váratlanul zúdíthatja a veszélyeztetett területre, pld. frontáttörés következményeként; a másodiknál bizonyos területek tervszerűen, önként bocsáttatnak a hadvezetés céljaira, illetve üríttetnek ki. Az első esetben a feladat nehezebb, komplikáltabb, az utóbbi esetben kellő rendben, pontossággal történhet a kiürítés processzusa. Váratlan hadiesemények következtében szükséges evakuálásnál torlódások, a pánik kitörése, rendszertelenség sokkal inkább előállhat; a másodiknál a tervszerű, átgondolt eljárásra többé-kevésbé mód nyílik s az illető legmagasabb katonai parancsnokságok véleményé-

nek a mérlegelése többé-kevésbé utbaigazíthat. —

De még ilyen sémák helyes átgondolása mellett is állhatnak elő súlyos komplikációk s elképzelhetők a két fentebbi csoportosítás között átmeneti formák. A legnagyobb nehézség a helyes és a praktikus kivihetőségre spekuláló terv kidolgozásában áll. A lokális viszonyok zaklatottságain, szűkebb körein túl bizonyos irányelvek, sémák kidolgozása és az alsóbb hatóságoknak megküldése a rend kárára nem lesz.

5. Az evakuálás processzusában — mint fejezetünk elején érintettük — két megoldandó feladat van — úgy a hogy — kormányrendeletekben érintve. Az egyik a 17—55 éves *férfiak eltávolítása*; a másik a *marhaállomány elhajtása* a veszélyeztetett területekről. (Hogy mely területek veszélyeztetettek, arra a demarkációs vonalat a kormánybiztos jelöli ki a katonai hatósággal vagy a kormánnyal egyetértve.) E két feladaton kívül azonban még számos olyan érték — főleg hadi s általában közérték van, a melyek biztonságba helyezése közkötelesség. Ilyenek: a műkincsek, történelmi, vagy műbecsű tárgyak; olyan nagyobbmennyiségű ipari cikkek, melyek a hadsereg ellátása szempontjából fontosak, vagy amelyek előállítása a háború alatt nehézségekbe ütközik; nagyobb mennyiségű élelmicikkek, fontosabb gépek stb. A megmentendő értékek köre alig áttekinthető s a biztonságba helyezési processzusnak nem egy értéket illetően már akkor meg kell indulnia, a mikor a veszély teljesen kizártnak nem mondható. Főleg e téren kelhetne el bizonyos útmutató, mert

az alsóbb hatóságoktól nem várható, hogy helyesen disztingválni tudjanak az értékek elsőrendű és másodrendű fontossága között s bizony könnyen hanyagolhatják el olyan értékek biztonságba helyezését, melyek kellő figyelmeztetés esetén talán könnyen megmenthetők lettek volna.

6. A 17—55 éves, munkaképes férfilakósság eltávolítását a hadiérdek követeli s ez elvként ki is mondatott. A kérdés azonban nem minden vonatkozásában gondoltatott át s súlyos konzekvenciák mutatkoztak a nem szabatosan megoldott feladat nyomán. A vezető gondolat kettős volt: 1. hogy ez a férfilakósság az ellenség kezére ne kerülhessen, 2. s hogy az így kilakoltatott férfiakból munkáscsoportok alakíttassanak hadi és egyéb közérdekű munkák elvégzésére. Ennyi az, amit idevágó kormányhatósági rendelkezésekből megérthettünk. Ami az így kilakoltatott férfilakósság összeírásáról, katonai hatóságok kézbeadásáról, itten bemutató szemlékre vezetéséről, munkáscsoportokba osztásáról szól — nézetünk szerint — egyáltalán nem viseli magán a gyakorlati megoldhatóság bélyegét. Az erdélyi betörés idején u. i. e rendeletek — egyrészt — elkésve érkeztek meg, másrészt ott, ahol a hadiesemények oly gyorsan torlódtak egymásra, hogy a jelzett korú férfilakósságon kívül a többi lakósság sőt a hatóságok is elmenekültek, e rendeleteknek csak papírvénye maradt. Ott azonban, ahol a hadihelyzet kiszilárdult, a front mögött levő férfilakósság kényszereltávolítása terén, tisztán lehetett a rendelkezések hiányait észlelni. Egyes területeken

u. i. a lakosság az utolsó pillanatig ragaszkodott tűzhelyéhez s mert nem hitte, hogy földje, falúja ellenséges invázió terrenuma lehet, vagy mert az ellenség invázióját is inkább otthon, mint idegenben akarta átélni, a rendelkezések foganatosítása valóban csak kényszerrel volt lehetséges. Hogy azonban a kényszerítésnek meg legyen a morális biztonsága, arra a rendeletek nem voltak eléggé szabatosak, körültekintők. Hogy e kényszerkiürítés alól kétségtelenül *kivételeknek is kell lenniök*, arról a rendelet mit sem szól. Végre is az így — csak részlegesen — kiürített területen minden élet nem szűnt meg. A közfunkcionáriusoknak továbbra is ott kell vagy lehet maradniok. Így a községi előljárósági tagoknak, a papoknak. De az otthonmaradt aggok, asszonyok, gyerekek, sőt az e területen átvonuló csapatok érdekei is megkívánják, hogy még egyéb kivételek is statuáltassanak. Így: a kereskedők, fontosabb életszükségleti cikkek előállításával foglalkozó iparosok, ügyvédek, orvosok, bányá- és faüzemek munkásainak stb. eltávolítása nagy károkkal járhat, különösen, ha a részleges evakuáltság állapota hosszú időre nyúlik. A végrehajtással megbízott alsóbb szerveknek ilyen megkülönböztetésre sem módjuk, sem pedig — sürgősség esetén — idejük nem lehet s így a kivételeket a kormányrendeletnek kellett volna előírnia.

De nemcsak az eltávolítás részletes menete, hanem az eltávolítottakkal és az otthonmaradtakkal való *további elbánás* is körülírandó lett volna. Végül is a humanizmussal nehezen hozható összhangzásba



az a körülmény, hogy, aki kényszerevakuálás folytán családjától, tűzhelyétől elszakított s esetleg hadimunkára átadatott, hetekig, hónapokig családjára sorsáról mit se tudjon; az otthonmaradottak pedig támasz nélkül, meddő bizonytalanságban éljenek egy — társadalmi rendjében — oly súlyosan megzavart községben.

Részünkről — minden katonai érdek mellett is — *a kényszerevakuálás e formáját teljesen elajtendőnek tartjuk.* Ha katonai érdek evakuálást kíván, úgy ez — csak teljes lehet. Hadképes korban levő férfiak eltávolítása annyira komplikált, csaknem kivihetetlen feladat, hogy egymagában több kárral mint haszonnal jár.

## II. Haszonállatállomány evakuálása.

A haszonállatoknak az ellenség elől való biztonságba helyezése fontos jogi és gazdálkodási érdekeket érint s ezért a végrehajtandó akció részletes szabályozása elengedhetlen követelménynek látszik. Az államhatalomnak e mély belenyulása a gazdálkodási és magánjogi viszonyokba — nézetünk szerint — nem hagyható részleteiben közelebbről nem szabályozott és olyan problémának, melynek megoldása a végrehajtó hatóság szabad belátásától függ. A mennyire nem vitatható az államnak az a joga, hogy közérdekből, végszükségből gondoskodhassék arról, hogy a nemzetvagyonnak a haszonállatállományban rejlő értékes kincse megmentessék az ellenségtől s

hogy e célból az állam hatalmát érvényesítő kormány — kivételes joga alapján — a kivételes viszonyoknak megfelelő intézkedéseket tehessen: ép annyira kívánatos, hogy e jog illetve kötelesség miként való gyakorlásának részletes szabályai — törvényhozási felhatalmazás alapján — megfelelően körülírassanak. Az alsóbbfokú végrehajtó hatóságok szabad belátásának u. i. csak az a kör hagyandó fenn, a mely a helyi viszonyok szerint szükséges végrehajtás részleteit öleli fel; nem maradhatnak azonban szabályozatlanul oly elvi kérdések, melyek országos szempontból fontosak, a melyek a magántulajdon feletti szabad rendelkezésből, gazdálkodási érdekekből folynak s a melyek a végrehajtásnál ép ezért bizonyos garanciális értékkel bírnak. A joguralom érdekei konkurrálnak itt bizonyos gazdálkodási és magánérdekekkel.

Hogy felfogásunkat érzékelhetőbbé, szempontjainkat világosabbakká tegyük, érintjük az általunk kívánatosnak tartott szabályozás ama kereteit, melyek megalkotandók lettek volna oly célból, hogy a végrehajtást fogantató szerveknek valamely irányítás álljon rendelkezésre a dolog lényegét és az alapvető elveket illetően. E felszínes elgondolás is mutatja, hogy milyen alapvető szempontok, mily garanciális részletek maradtak érintetlenül s mennyire *kicsúszott a joguralmi szférából* ez a gazdálkodási érdekeket és magánjogi tekinteteket uraló fontos kérdés, mely levegőben lógva a végrehajtó közegek változó belátásától, nyugtalan megítélésétől nyert bizonytalan értékű megoldást. Részünkről

— tapasztalatainkon okulva — úgy ítéltük meg idő-szerűvé váltakor a dolgot, hogy haszonállatállomány evakuálási processzusának elvei kormányhatósági szabályozásban részesülnek, mely a nyert kivételes hatalom alapján körülbelül a következő elveket érinti:

1. §. Az akciót a kormány végzi *államérdekből*, de anyagi felelősség nélkül (esetleg korlátolt s részleteiben megszabott anyagi felelősséggel).

2. §. Az akció *célja* a haszonállatoknak biztonságba helyezése ellenséges invázió fenyegető veszélye esetére. E cél a végrehajtás megkezdése előtt kihirdetendő azzal a hozzáadással, hogy a cél *kényszerrel* — a tulajdonos vonakodása esetén is — megvalósítandó lesz. (A kényszerítés kimondása főleg ott látszik szükségesnek, hol a lakosság esetleg az ellenség kiméletére számít vagy egyéni esélyességben indokolatlanul bízik.)

3. §. A végrehajtás rendjén *mindenféle haszonállat* a helyi viszonyoknak legmegfelelőbb módon helyezendő biztonságba. (A megengedhető kivételek itt felsorolhatók és megállapítandók, hogy az inváziós területen esetleg visszamaradó lakosságnak — az aggok, betegek, gyermekek ellátására — mennyi tejelő és vágóállat, mily feltételek és beosztás szerint hagyható meg.)

A *végrehajtást* a helyi közigazgatás, a csendőrség és katonaság támogatásával (esetleg valamely állami szerv, pld. ministeri kirendeltség, kormánybiztos közbejöttével vagy irányításával) végzi.

A szükséges biztonságba helyezés beálltának

időpontját és a területet *a honnan*, valamint az irányt *a hová* az evakuálandó haszonállatok szállítandók, a kormánybiztos (ministeri kirendeltség) jelöli ki.

4. §. Az állam gondoskodik *átvételi bizottságokról*, melyek feladata megjelölt gyűjtőállomásokon (a veszélyeztetett részekből az ország belsejébe huzott rádiusokon):

A) az állatok (kényszer) átvétele

a) *depozicionális* megőrzés céljából (állami és bérlegelőkre, telelőhelyekre helyezés);

b) *bérhasználatba adás* céljából (a munkaállatok kiosztatnak gazdaságokba mezőgazdasági munkák végzésére); továbbá

B) az állatok (kényszer) megvétele

c) *tenyészanyag biztosítása* céljából;

d) *levágás céljából* (polgárság és hadsereg élelmezésére).

5. §. Az állam — mint az 1. pont alatt mondtuk — az evakuálás céljából mozgósított haszonállatállományban bekövetkezett semminemű *kárért* (állatok elvesztése, megbetegedése, elhullása stb.) *anyag felelősséggel* nem tartozik. A végrehajtó közegek által okozott *rosszakaratú* károsítások a büntető törvénykönyv szabályai szerint ítélandók meg. A evakuált állatoknak az átvételi bizottságok részéről történt átvétele *után* az állam az alább körülírt felelősséggel tartozik és pedig:

a) A 4. §. a) esetében a depozitumra vonatkozó magánjogi szabályok csak részletesen körülírt megszorítással érvényesek (pld. a depozicionális idő

alatt a tulajdonos szabad rendelkezése állatai felett korlátoztatik; az állatok gondozása a tulajdonos értesítése nélkül is az ő veszélyére történik stb., stb.).

b) A 4. §. b) esetben a magánjogi szabályoktól szintén eltérő rendelkezések állapíthatók meg. Pld. a használati díj egyoldalúan az állam részéről állapítható meg.

Úgy a 4. §. a), mint a 4. §. b) esetében a tulajdonos kölcsönösen kötelező szerződést köthetne a letétbe vagy a bér használatba vevővel.

c) A 4. §. c) esetében az állam által megállapított vételár kifizettetik a tulajdonos kezéhez és az állam egy későbbi akció rendjén — az ellenség kitakarodása után — gondoskodik arról, hogy a tenyészanyagát eladott gazda új, megfelelő tenyészanyaggal ellátassék. Az időközi árvesztéséért az állam vállal felelősséget.

d) A 4. §. d) esetében az esetleges nyereség az állattulajdonosnak átadandó volna.

6. §. Az átvételi bizottságok költségeit és az evakuálással felmerült *effektív kiadásokat* az államkincstár viseli. (Az evakuálás rendjén felmerült hajcsárnapidő és élelmezési és egyéb költségek ki által leendő megtérítése tekintetében az evakuálást végrehajtó hatóságok meglehetősen zavarban voltak különösen ott, ahol az ellenséges invázió nem következett be s a lakosság sem volt hajlandó sem lakóhelyét elhagyni, sem állatait jószántából biztonságba helyezni, ahol tehát katonai felhívásra *kényszer*-evakuálást kellett a hatóságoknak foganatosítaniok.)

7. §. Az állatok részére az átvételi bizottságoktól történt átvételig szükséges *legelők, férőhelyek* stb. az illető területre illetékes hatóság útján *rekvirálás útján* biztosítandók, ha a hatóság közbenjöttével megkísérelt szabad egyezkedés a legelők, férőhelyek stb. tekintetében célra nem vezet. A rekvirált legelők, férőhelyek használati díjainak megtérítéseért az állam kezeskedik (visszatérítési igényének fentartása mellett az állattulajdonosokkal szemben).

8. A *visszatelepítést* (hasonló elvek mellett) az állam végzi.

Ezek azok a fontosabb elvek, melyek szerint a (kényszer)evakuálást végzendőnek véltük volna. Az elvek indoklása — úgy hisszük — magától adódik aszerint, a mint a részletekben a vagylagosan felállított módozatok közül egyik vagy másik elvet fogadja el az állam.



## Tárgy- és tartalommutató.

Bevezetés. Hadi jog. A kormány kivételes hatalma . . . .	3
Hadművelési területek. Jellemző sajátosságok általánosságban. Külső és belső hadművelési területek. A harcoló csapatok körlete. A front . . . . .	9
Hatóságok és jogosítványaik. Jogosítványok korlátozása. Vitás kérdések. Ezek hatósága. Példák. Utazási szabá- lyok. Osztrák felfogás . . . . .	16
Kormánybiztosi jogkör. (Folytatás.) Lényege. Kétféle kor- mánybiztos. Szolgálati viszonyai. Jogkör tartalma. Szol- gálati hatalma. Jogalkotó köre . . . . .	27
Az evakuálás problémája. Strukturája. Multja. Evakuálási szabályzat. Államvagyon megmentése. Evakuálás okai. Férfiak eltávolítása. Haszonállatállomány elhajtása . . .	36







## A szerző egyéb munkái.

- I. Erdei kihágások (az 1879:31. tc. II. címe). Első kiadás 1908. (Elfogyott!) Második kiadás 1909. (Regi eljárás!)
- II. A községi igazgatás körében felmerülő legfontosabb teendők és tudnivalók. Kiadta községi előjárói és a képviselőtestületi tagok használatára Besztercze-Naszód-vármegye törvényhatósága (1910). Német nyelvre dr. *Kräutner* Albert vm. II. főjegyző, román nyelvre dr. *Scridon* Leó vm. főjegyző fordította.
- III. A községi illetőség. Gyakorlati használatra bevezető (elméleti) résszel. (Ajánlották a belügyminiszter 38549/911. sz. alatt és valamennyi vármegye alispánja.) **Ára 3 K 50 f.**
- IV. Fegyelmi jog a közigazgatási szakban. (Törv. hat. és községi alkalmazottak és a közig. biz. hatósága alá tartozók fegyelmi joga.) 1. könyv *elméleti rész*; 2. könyv *gyakorlati rész*. Előszót írt *Viczián István* dr. 262 oldal. **Ára 9 K.**
- V. Magyar földközösségek igazgatásának összes szabályai. Az urbéres, közbirtokosági és községi közös vagyonok: a közös erdő (1898:19. tc.), közös legelő (1913:10. tc.). *I. könyv* A földközösségek jelentősége (agrárpolitikai tanulmány), *a II. és III. könyv* a teljes törvényanyag az indoklással, magyarázatokkal, elvi határozatokkal, irodalommal stb. 488 oldal. **Ára 16 K.**

**E munkák megrendelhetők** (az I., II. kivételével) **Ráth Mór könyvkereskedésében** **Budapest** (IV., Váczi-utca) és a **Közigazgatási Szemle kiadóhivatalában** (Besztercze, Főtér 2. szám).

**NKE EKKL**

HHK Kari Könyvtár



**84774095**

A M. KIR. KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

KÖNYVTÁR

ÉRKEZET 1918 MÁJ. 11.

