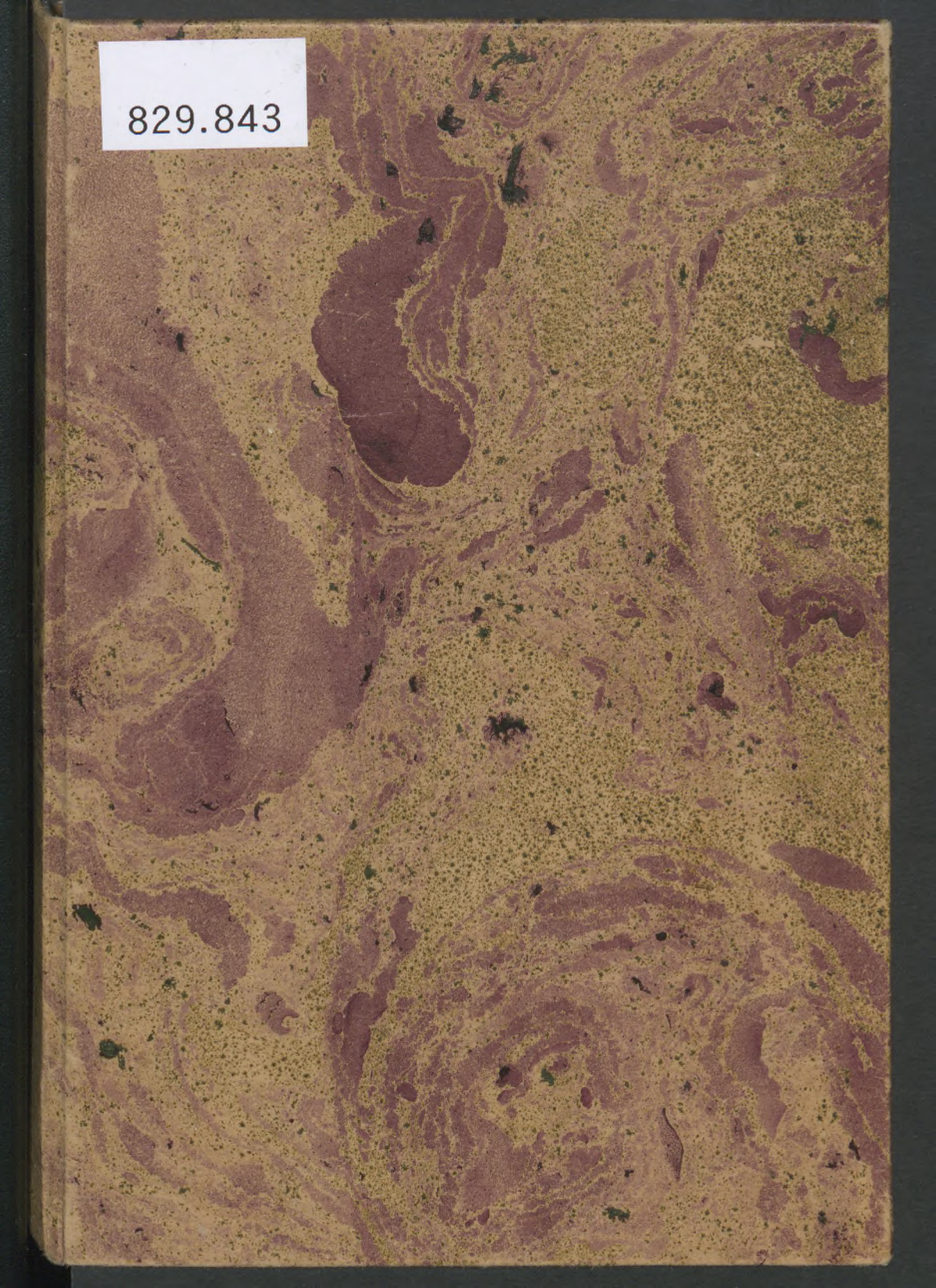
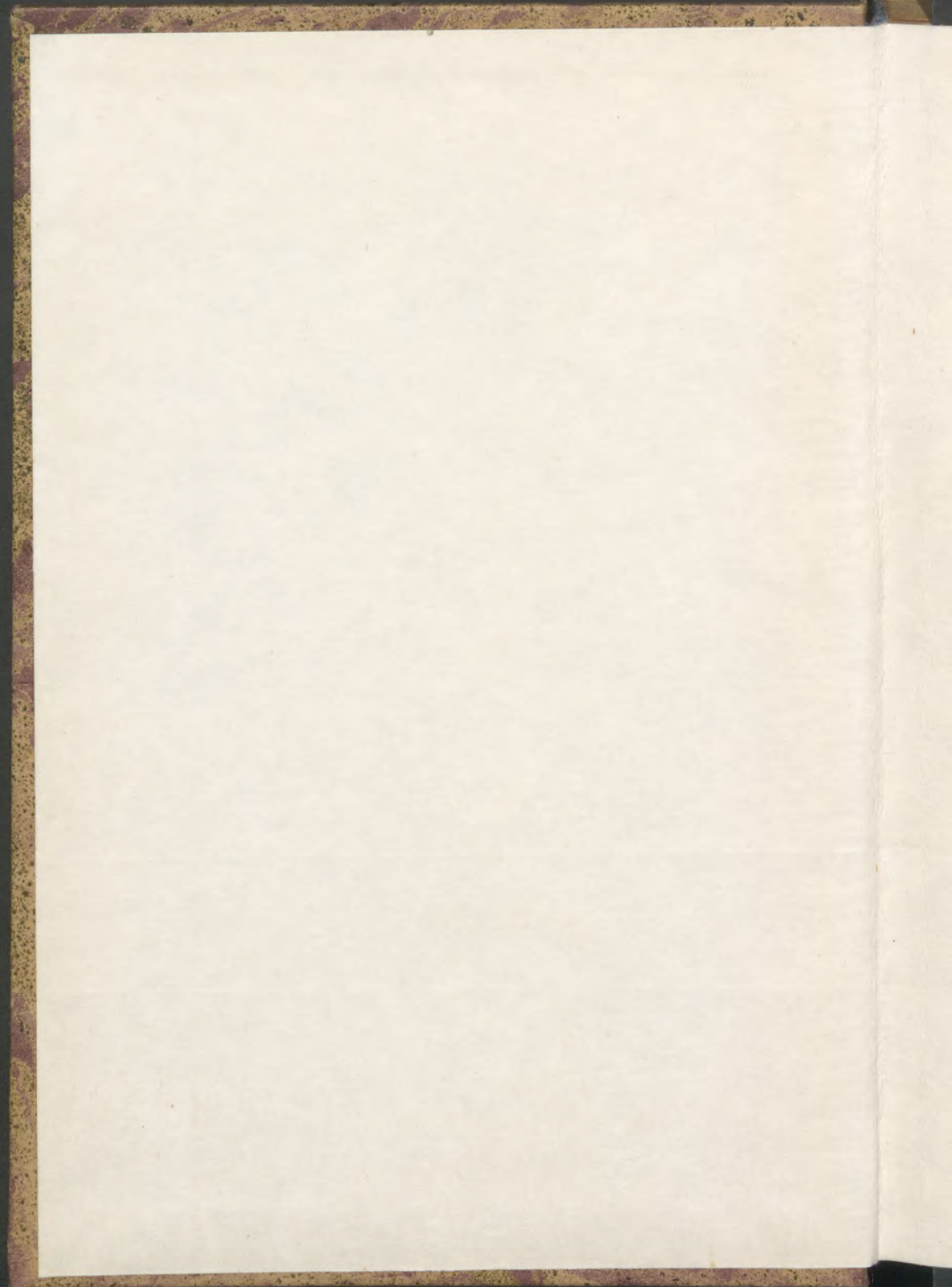


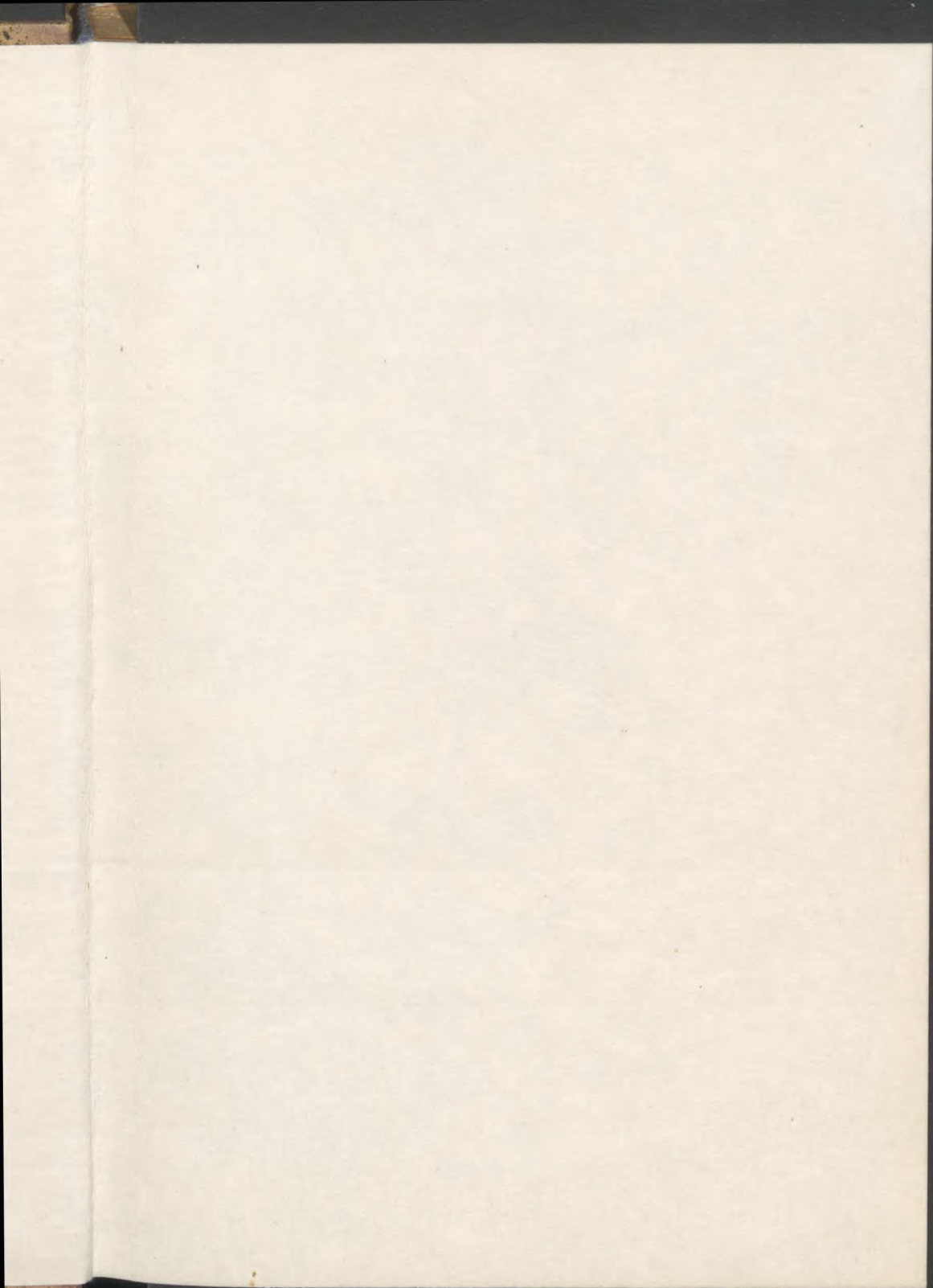
829.843

The image shows the front cover of a book. The cover is decorated with a marbled paper pattern featuring swirling, organic shapes in shades of reddish-brown, purple, and tan against a lighter, speckled background. The texture of the paper appears slightly grainy. In the upper left corner, there is a small, rectangular white label with the number '829.843' printed in a black, sans-serif font. The edges of the book's binding are visible on the left side.

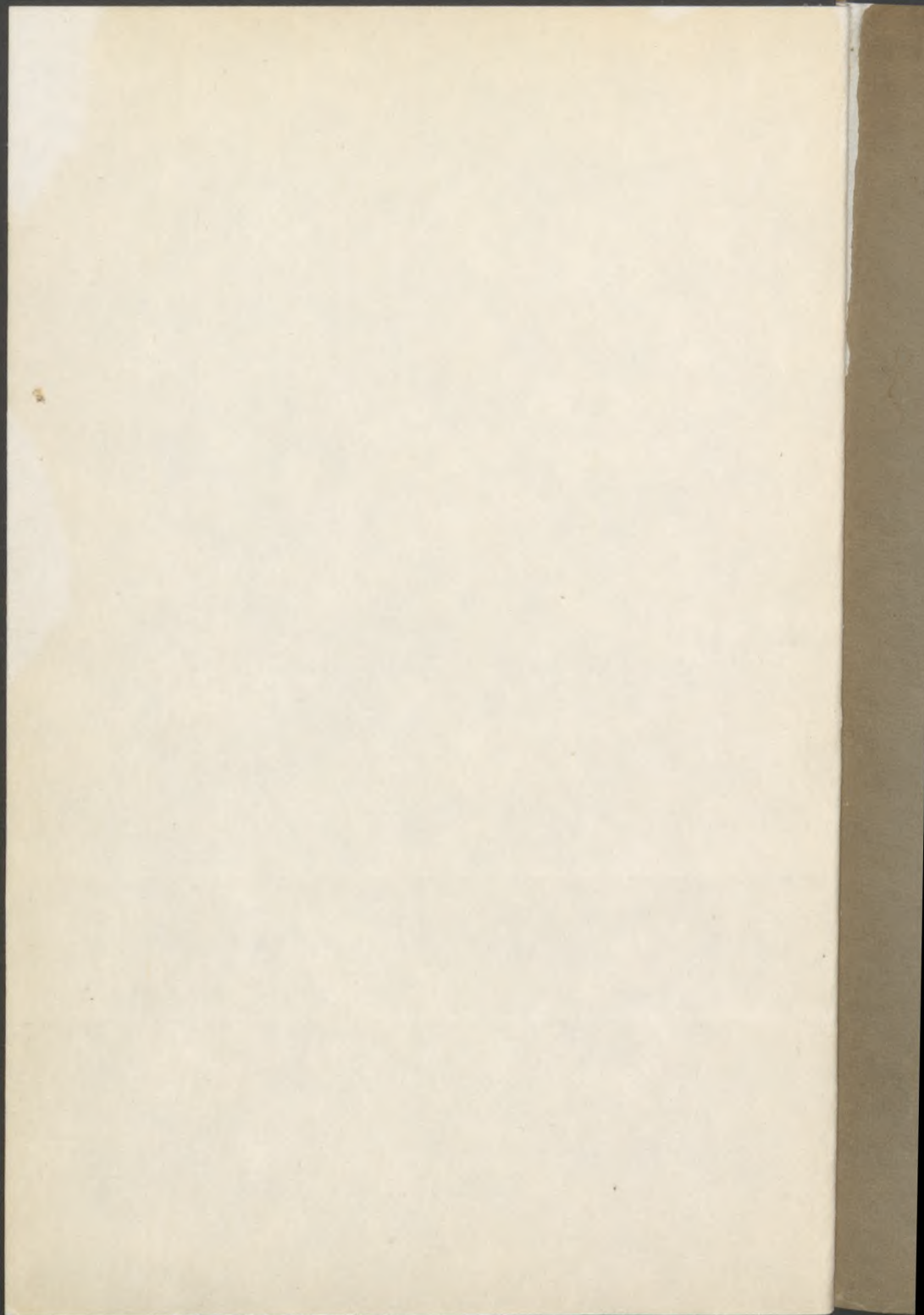














# A PARLAMENTI KORMÁNY.

POLITIKAI TANULMÁNY.

IRTA:

DR. HAENDEL VILMOS,  
EGYETEMI TANÁR.

II. JAVITOTT KIADÁS.



DEBRECEN, 1920.

MAGYAR NEMZETI KÖNYV- ÉS LAPKIADÓVÁLLALAT R.-T.



A

M

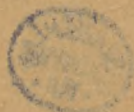


# A PARLAMENTI KORMÁNY.

POLITIKAI TANULMÁNY.

IRTA :

DR. HAENDEL VILMOS,  
EGYETEMI TANÁR.



II. JAVITOTT KIADAS.



DEBRECEN, 1920.

MAGYAR NEMZETI KÖNYV- ÉS LAPKIADÓVÁLLALAT R.-T.

829.843



2008



## BEVEZETÉS

Alig van korunkban több oly fogalom, mely annyira a politikai élet központjában fekszen, mint az, melyről a következőkben szólni szándékozom. Különös nevezetességet kölcsönöz a parlamenti kormány problémájának ama terület rendkívüli kiterjedtsége, melyen alkalmazásba vétetik. Kis- és nagy—monarchikus és republicanus—thalassicus és continentalis—iparos, kereskedő és földmivelő—civilisált és polgárosodni kezdő államok e rendszert egyformán átvették. Fő fontosságu lehet annak vizsgálata — az emberiség jövőjének szempontjából is — vajjon ily előzményekből, mily eredmények várhatók? Célszerű-e, indokolt-e a nemzetek társaságába belépő új tagok által e rendszer meghonosítása?

Egy tudományos mű komolyságával össze nem férne, ha e tárgyban pozitív és részletes jóslatokba bocsátkoznánk; az emberiséggel foglalkozó tudomány (sociológia) — s mint ilyen a politika — még igen távol áll az exactitás azon fokától, mely ily pontos eredménykimérést, következtetést megengedhetne; hisz még a természettudományban is, hol annyiival egyszerűbb egységekkel történik a számítás, mily csekély aránylag azon tér, melynek jövőjének alakulását hozzáteljes bizonyossággal részletezni lehet.

Ily igényeink a politika tudományában egyelőre nem lehetnek. A szerényebb eredmény, mely kutatásaink célját képezheti, — mindössze amaz összefüggés felderítésében állhat, melyben a parlamenti kormány, az emberi társasélet bizonyos állandóan ható tényezőihez áll.

Föltüntetni amaz előfeltételeket, melyek közepette kifejlődhetik, megjelölni az ideált, melynek elérésére a törek-



vésnek irányulnia kell: az az általános keret, melyben mozoghatunk.

Különösen kiemelendőnek tartom, hogy jelen munka nem a szó szoros értelmében vett publicisticai mű, melyet bár tudományos alakban, de a mindennapi politika áramlata vetett fölszínre. A tárgy természetéhez képest bizonyos, hogy empiricus részeit a jelenkor adathalmazából meríti; hiszen a modern értelemben vett parlamentarismus még igen zsenge kora. Ős hazájában, Angliában sem lehet a „dicsőséges forradalmat“ mint valóságos kezdőpontot megjelölni. Az alakulás válságai a XIX. századig nyulnak. (Pl. a hadügyeknél !)

„Forma dat esse rei.“ A culturemberiség vezér nemzeteinek politikai életalakja — nem az államszervezet jogi mikéntjét értem — kétségenkívül elsőrangú nevezetességű kérdés.

Vajjon az igazi, őszintén alkalmazott parlamenti kormány megfelel-e az ember eszméjének, vajjon kedvező-e az általános szellemi és anyagi előhaladásra s vajjon remélhető-e, hogy annak keretében még beláthatatlan időig betöltheti az állam — úgy mint az egyén — rendeltetését — egy gondolkozó alanyra nézve sem lehet közömbös, kiben a hazafiságnak és humanismusnak csak egy szikrája lobog.

Tagadhatatlan, hogy főként az utolsó emberöltő folyamán a parlamenti kormányrendszerbe vetett hit erősen megrendült.

E jelenség okainak vizsgálatával a kritikai részben foglalkozom; tény azonban, melyet e helyütt egyszerűen megállapítanom kell, hogy a XX. század hajnala korántsem üdvözölte a parlamenti kormányt azzal a bensőségteljes bizalommal, melyben annak az oly viszontagságos XIX. században része volt.

A feladat első feléhez tartozik tehát annak megállapítása — vajjon az időközben beállott átalakulások az egyes ily kormányrendszerű nemzetek életében — indokolják-e a bizalomnak főnebb említett csökkenését, avagy oly okok következményei gyanánt szerepelnek csupán, melyeket állandó jellegűeknek tartanunk nem lehet?



Stuart-Mill\* szerint valamely kormányformának benső jósága, értéke, ahoz képest ítélendő meg, mily befolyással van az emberek erkölcsi színvonalának emelésére, jelleme fejlesztésére?

Ez tulajdonképen semmi egyéb, mint népszerűbb formában való kifejezése annak, amit jeles elméleti politikusunk — Concha Győző — „az ember végtelen jellegének, szellemiségének érvényre juttatása“ alatt ért.

A parlamentarizmus rendszernek a gyakorlatban való fenntartásra érdemes volta tehát azon, hogy úgy mondjam, praedjudicialis kérdés eldöntésétől függ — vajjon az emberiség legfőbb erkölcsi javát, az elhatározási szabadságot, mely fokban és mértékben képes létezése által előmozdítani?

Alig tarthatom szükségesnek hangsúlyozni, hogy ily nagyfontosságú kérdés elbírálásánál első sorban nem a közvetlen gyakorlati előnyök és hátrányok ama kritériumok, melyektől a problema érdemben való megoldása függ; lehet hogy kizárólag a praxis szempontjából bírálva, valamely szervezetiileg egyöntetűbb, — működése módjára egyszerűbb — állagában homogénebb — technikájára nézve kevésbé szövevényes forma is létezik, melyben a nemzeti élet — mint jogilag szabályozott medrében — lefolyhat; így a fejedelem abszolút kormánya mellett; világos azonban, hogy a jelen korban legalább is anachronismus számba menne még a fölvilágosodott absolutismus uralma után való vágyakozás is!

Nem lehet tehát a kérdést tisztán a rutinier szempontjából elbírálás alá venni.

A fenti példa, illetőleg ellentét szembeszökően illusztrálja egyuttal Pope közismert és szellemeskedő, de kevésbé igaz kijelentését: „Ám vitatkozzanak a bolondok az államformák fölött . . . amelyik a legjobban kormányoztatik, az a legjobb.“

Méltó kritikáját már régen nyerte — nem kisebb kaliberű egyéntől — mint Kanttól.

\* „Betrachtungen über Repräsentativverfassung.“ Übersetzt von Dr. F. A. Wille. (20. l.)



A főntebb kifejtettek állandó szemmel tartása annál szükségesebb, mert axiomaszerű bizonyossággal állítható, hogy a parlamentarismus azon kormányrendszerek sorába tartozik, melyek praktikus kezelése többnyire igen jelentékeny nehézséggel jár.

Felette ritkán merülván föl a maga tipikus formájában — az aránylag csekélyszámu essentialis vonás mellett sok oly naturalis alkatrész és accidentale is található benne, mely dacára annak, hogy nem tartozik a rendszer lényegéhez, bizonyos ténykörülmények folytán avval szorosán összeforrvá lévén, a kivített\* igen gyakran jelentékeny mérvben megnehezíti. Ebből folyik egész természetesen, hogy egyfelől csakis relativ jóságról, másfelől relativ alkalmazhatóságról lehet szó.

Nem valamely pusztán eszmeileg létező s az irodalomban tán államregény alakjában feltűnt rendszer lehet esetleg az, melylyel a tanulmányunk tárgyát képezőt összehasonlitanunk kell; ily egybevetésnek csakis empirikus, valóban létező oly systémákkal lehet helye, melyek az élet tűzpróbáját már kiállották.

Közelfekvő kérdés s azért a fentiekkel együtt igényel megoldást — vajjon a parlamentaris kormányrendszer mint az absolut ész műve — egy a priori megállapított oly forma-e, amely elméleti abstractio útján, minden tapasztalati alaptól menten jöven létre — a közjog világában egy darab természetjogot jelent — s a maga bölcsészeti határozottságában mindenütt egyenlően alkalmazható sablont, minta-államvázat alkot, avagy ellenkezőleg, tisztán az államélet gyakorlatának teremtménye?\*\*\* Amint a magánjog ősi birodalmában mindinkább eltérést látunk attól az iránytól, mely a római jog tételeit mint valamely általános magánjogéit fogja fel — ugy a közjog területén is mindinkább azt tapasztaljuk — tért veszít az a felfogás, mely az angol

\* „From precedent to precedent.

\*\* A következőkből ki fog tűnni, hogy az igenlő felelet az utóbbi kérdésre vonatkozik.



parlamentarismust a maga eredeti — orthodox — formájában az európai, sőt általános alkotmányjog részévé — annak tételeit általános politikai tételekké teszi.\*

Egy nevezetes és az írónál még eddig eléggé nem méltányolt következtetést kell levonnunk ebből; azt tudniillik, hogy nem szükségképpen és nem minden vonatkozásban az angol alkotmányi praxissal való rokonság mértéke lesz az irányadó a tekintetben, vajjon valamely nemzet életében a parlamenti kormány rendszer eszméjét egyáltalán — s ha igen, mily mérvben tartsuk kifejlődöttnek.

Természetes, hogy az az állam, melynek életében az legkorábban kicsirázott és azóta leghuzamosabb ideig állott fenn, mint uralkodó elv, egy tényleges állapot folyamánya gyanánt — az összehasonlítást illetőleg a legtöbb alapot szolgáltatja; tekintve azonban a hagyománynak sajátos szerepét Angliában és egyéb különleges, másutt alig föltalálható viszonyokat, igen érthető lesz egy hirneves, régibb magyar politikai írónak\*\* figyelmeztetése, ki óvatosságra int a divatos angol-magyar analógiák használatára és keresésére nézve.

A parlamentarismus, a hol legáltalánosabb előföltételei, bizonyos fokú műveltség és képviseleti rendszer — megvannak s a politikai tényezők nyomatékának a szélesebb néprétegekkel szorosabb érintkezésben álló tényező javára való billenése befejezést nyert, mindenütt szükségképpen bizonyos, habár esetleg nem számos *egyéni vonással*\*\*\* fölszerelten jelenik meg, ha annak egész körét, nem csupán lényeges eszményi vonásait vesszük figyelembe.

Ugyanazon alapeszme, mely Angliában a történelmi

\* Concha: „Anglia alkotmánya.“

\*\* Kecskeméthy Aurél: „Parlamenti alkotmány és vármegyei reactio.“ Pest, 1867.

\*\*\* Az angol miniszter például csak abban a Házban védheti programját, melynek mint főrend vagy képviselő, tagja; a continentalis miniszterekre nézve ez nem áll, bár tagjai szintén csak egy Háznak lehetnek. Más az államtitkárok állása Francia- és Olaszországban, más az ezeknek megfelelő al-államtitkároké Angliában; más a budget-appropriationalis rendszer ezekben az országokban, más a csatornánál; ott intézmény a cloture-itt kivétel stb.



alkotmány szabálytalan, göröngyös medrében folyva, hat — másképp működik a modern alkotmányoknak „kísérleti állomásán” — Belgiumban, hol a nemzeti akarat folyamata már gondosabban és egységes terv szerint készült szimmetrikus csatornáknál közel célja felé. Nem kevésbé fedezhetünk fel egyéni sajátságokat hazánk parlamentarismus-ában; a dualismus és paritás, Ausztriához való viszonyunk, a horváállapotok\* s az előbbivel kapcsolatban nemzetközi helyzetünk sajátságosága rányomta félreismerhetetlenül a mi parlamentar rendszerünkre a maga egyéni bélyegét.

Óvatosan kell, ha tenni akarjuk, megvonni a párhuzamot a parlamenti kormány anyaországa és más államok között, melyek azt utóbb elfogadván, saját viszonyaikhoz több-kevesebb eredetiséggel és sikerrel idomították.\*

A részletek egyenként szemlélve gyakran össze nem mérhető elemekként jelentkeznek; csak a szervezet egésze és működésének általános módja az, mely összehasonlításra némileg alkalmas és valamennyire hű képet nyújt.

Sehol sem érvényesül a politikai tudomány sokoldalúsága annyira, mint éppen a következőkben elemezendő kér-

\* Ez átvételt illetőleg, nem hagyható különös megemlítés nélkül éppen Magyarország, mint ahol a *receptio* műkifejezése e vonatkozásban csak módosítással, illetőleg oly fentartással alkalmazható, hogy amaz alapelvek, melyek Angliában a jelenlegi rendszerhez vezettek, itt is erős működésben voltak, de az intézmények oly átalakulását, mint a szigetországban, a közbejött politikai események folytán nem eredményezték.

Teljes joggal mondhatjuk, hogy nálunk nem idegen eszme honosított meg, idegen talajon, midőn 1848-ban az 1830. évi belga alkotmány közvetítésével államszervezetünket ujjaalkottuk.

Az 1848. évi III. t.-c. egyáltalán élénken emlékeztet a belgák híres első alkotmány-levelére s félreismerhetetlen nyomok mutatnak arra, hogy ugyanazon szellemirány hatása alatt, innen származott impulusból készült.

A kormány felelősségének olyaténképp felfogása, mint az a középkor végén formailag még kissé kezdetleges alakban, Magyarországon fennállott, világos bizonyítéka annak, hogy nálunk tulajdonképpen nem a szó szoros értelmében receptioról, hanem legfőljebb egy nemzeti szerencsétlenségek sulya miatt félbeszakadt történelmi fejlődésiránynak modernebb alakban fölélesztéséről lehet szó.



dés taglalásánál; sehol sem kívántatik meg annyira az anyagnak több szempontból való szemügyre vétele, mint itt, a hol az alak, melyben a lényeg jelentkezik, a felületes szemléltre nézve oly gyakran eltakarja a valót.

Kétségbe alig vonható, miként a szemlélet e sokoldalúságának folytonos szüksége kevésbé alkalmas arra, hogy a tárggyal eddig ösmeretlen érdeklődő arról egészen tiszta képet nyerjen. *Pusztán jogászi* elmével és szemmel tekintve azt, a parlamenti kormányrendszer alig válik érthetővé; bár igaz, hogy újabban a közjog vidékéről is kizsorul lassan-lassan az a régi, magánjogias felfogás, mely ott mindeddig az alkotmányi tételek helyes megértését nehezítette; saját valójából meritett elv, vezérgondolat, sokáig hiányzott az *ius publicum* mostoha elbánásában részesült tudomány-ágazataiban;\* a római magánjog által megalapított és szabatosított kategoriák, fogalmak, elnevezések, melyek segélyével a közjog idegen területén is építettek, még jelenleg is éreztetik sok tekintetben romboló hatásukat. (*Képviselő. mandátum, trónörökösödés, possessio, dominium!*)

Fokozza e nehézségeket Angliára nézve különösen, hogy ez alakszerűségek rendszerint egészen mást láttatnak, mint a mi érdemleg azok mögött lappang.

Az alkotmány decoratív részeit a valóban működőktől (Bagehot) elválasztani és e tényezők különböző értékét helyesen megállapítani annál nehezebb, mert hiszen a parlamentarismus elsősorban *a tények világa*, melyet a közjog tételes szabványai csak halvány fáklya-fénnyel és részleg világíthatnak meg.

Természetes eszerint, hogy mindazon szorosabb értelemben vett közjogi művek, melyek valamely külön állam alkotmányát tárgyalják, ezen alapvető fontosságú kérdésre csak kevésbé terjeszkednek ki s a mennyiben teszik is, mint Nagy Ernő, igen szabatosan és magvasan legújabb kiadása:

\* L. Nagy Ernő „A közjog tudományos műveléséről.” (Jogt. Közöny, 1902.)



„Magyar Közjog“-ában, kivált a miniszterium politikai felelőssége kérdésénél, úgy voltaképpen idegen területen működnek.

A sajátos értelemben vett politikai művek, a meny nyiben összefoglalók és rendszeresek, természetszerűleg kiterjeszkednek e kiváló jelentőségű tárgy taglására is; de magától értődőleg csupán az egész mű arányaihoz képest viszonylag szerényebb keretben, az idetartozó, vagy a dolog lényegével szorosabb kapcsolatban levő kérdéseket az elfogadott rendszerhez képest elszórtan, különböző pontoknál tárgyalva, mi a megérthetést és főleg a helyes áttekintést, nem ritkán megnehezíti.

Az idevágó monographikus irodalomra nézve általában az jegyzendő meg, hogy nagyrésze csupán a szerző hazájának különleges viszonyaival együtt s így nem egyetemes szempontból és magasabb általános politikai alapon taglalja a kérdést, mint pl. — hogy csak az angolok közül említsek néhányat: Todd, Bagehot és May — a nélkül, hogy a parlamenti kormány állására általán, egy-két idegen állam kivételével, tekintettel volnának.

Bizonyos, hogy e monographiák közül több föltétlenül abszolút becsü; de tény az is, hogy a parlamentarismusnak, mint általános politikai kormány-rendszernek szemléltetésénél csak részleges értékű, illetőleg csak részleges feladatot teljesít.

Egy másik csoport, mely általánosabb szempontokból fejtegeti és bírálja a rendszert, azon közös ismertető jellel bír, hogy azt, mint valamely más, tágabb körű tárgyhoz tartozó részlet-kérdést fogja fel; pl. a képviseleti rendszerhez — mint Leverdays — vagy az alkotmányosságához tartozót — mely ellen ismét Pobjedonosev folytat polémiát.

Van ismét egy jelentékeny csoport, mely a parlamenti élet bizonyos visszasságai — a gyors egymásutánban bekövetkező miniszterválságokra keresi a megfelelő orvosszereket, szóval részletmunkát végez; ilyen a franciák közül pl. Arzens, az olaszok közül Mosca.

A leginkább figyelemreméltó művek azonban, melyek



a kormányrendszer mai létjogosultságára vagy közvetlenül, vagy közvetve fényt derítenek, azok, melyek önállóan vagy avval párhuzamban a modern politikai tudomány által „praesidentális“-nak nevezett kormány-rendszert tárgyalják, mint olyat, mely a jelenkor culturnépeinél a parlamentararis formának egyedüli komoly versenytársa lehet.

Igen helyesen emeli ki a párisi egyetem kitűnő professzora, A. Esmein „Éléments de droit constitutionnel français et comparé“ című munkájában (Deuxième édition, Paris, 1899), hogy honnan erednek a jelenlegi állami élet legmagasabb rendű szabályai, alapintézményei: „Je les ai ramenées aux deux sources uniques d'ou elles dérivent et qui sont: d'un côté, la Constitution anglaise — et, d'autre part, la Révolution française et le mouvement d'idées qui la préparée.“

Valóban ez a két kútfő az, melyből a mai alkotmányos szabadság forrászive buzog; ez az a két fő typus, melyben a civilizáció élén haladó nemzetek állami életöket élik.

E két rendszer egymással való összehasonlítása, előnyeinek, hátrányainak feltüntetése az, mely tudományos és gyakorlati fontosságánál fogva egyaránt méltó oly kitűnő írók tollára, mint Boutmy, Bryce, Laveleye, Dupriez, Wuarin.

A régibb politikai irodalom főkérdése az államformák tanában a monarchia és respublica tana volt; a „forma imperii“, nem a „forma regiminis“ volt a kutatás főtárgya; az államhatalom külső tényezőinek a hivatalos közjog által megjelölt szervezetére fektettetett a főszűly; az állam anatómiája teljesen háttérbe szorította physiológiáját, mi legfőként a kizárólagos jogi fogalmakkal való működés következménye volt a politikai tudomány terén.

A magánjog szabályaival szemben, melyek a viszonylagos tökély (contradictio in adiecto!?) tetőfokát érték el — a közjogi tételek még nagyrészt nem mutatják a jegecedésnek azon előrehaladt korszakát — mint az előbbiek.

Tény és jog, egymáshoz viszonyukat illetőleg más-más vonatkozásokat mutatnak; jog- és erkölcs-szokás (mos,



mores!\*) még szembetünőbb és gyakoribb kölcsönhatásban vannak, bár a jogi elemek kikristályosodásának folyama a modern közjogok jó részében bizonyos pontokra nézve — időleges befejezést nyert.

A politika világa felöleli mindazon elemek tömegét, melyek a már jogilag kialakult vagy bizonyos fokig stabilisált rendszer körül hullámozva, egyfelől szintén jogi szabályokká átalakulni törekszenek,\*\* másfelől tekintet nélkül az előbbi törekvésre, az állami élet vérkeringését képviselik.

Ez utóbbi folyamat, a működés azon különleges módja, az a kölcsönhatás, melynek mérve és mikéntje az illető állami főtényezők mindenkori erőviszonyához képest különböző, az, ami legnagyobb érdekűnek tekinthető korunk politikai kérdései körében.

Miként valósul meg a közszabadság teljesebben: a parlamentarismus vagy a praesidentialis rendszer útján? melyik az a kettő\*\*\* közül, mely legmagasabb fokban képes megközelíteni azt az eszményt, hogy az ember úgy egyéni, mint közéletében önálló lény legyen s mint a nemzetalanynak alkatrésze, annak sorsa intézésében a leghathatósabb részt vegyen?

E vizsgálódás célját elérnünk csak úgy lehet, ha a kutatás folyamán kimutatnunk sikerült, mely rendszer mellett lehet a szabadságért folytatott állandó küzdelemben activabb az egyes — úgy, mint az állami személy?

A polgári és politikai szabadság mulhatlan összeköttetése és viszonossága mellett döntő lesz e kutatásban az a tény, melyet e kétrendbeli szabadság elevenebb kapcsolatára nézve ott nyerünk, ahol Kuncz szavaival élve: „az államnak ethikai azonosulása polgáraival a legnagyobb mértékben van jelen.“

Értekezésem ehhez képest nem annyira a kormányrend-

\* Az egyesben szokás, többesben erkölcs, mint szokások összege, láttatja az összefüggést.

\*\* Ime a parlamentarismus codificatiójának kérdése!

\*\*\* A harmadik, conventinek nevezhető kormányrendszer (Schweiz) e vonatkozásban nem nyomul annyira előtérbe.



szer technikájának ismertetésére céloz, — bár némileg erre is kiterjeszkedik — mint inkább azon összefüggések megvilágítására, melyek az emberiség életének legfőbb vezérlő elvei és az azok megvalósításán munkálkodó kormányrendszerek irányeszméi között észlelhetők.

Csak amennyiben ezeket a tanulmány folyamán logikai kapcsolatba hoznom sikerül, tekinthetem a feladatot megoldottnak; csak ezen feltétel alatt várható ugyanis az óhajtott eredmény beállta, hogy t. i. mai államéletünk berendezésének egyik legkimagaslóbb mozzanatára nézve a tudomány eszközei által igazolt oly magyarázatot adjak, mely egyfelől az eddigi eredmények megítélésére szilárd támpontot, a jövő alakulásaira nézve másfelől határozott irány megjelölését is foglalja magában.

Azon elmefuttatásnak, melyet e kísérlet feltételez, természetesen fel kell ölelnie azon viszony feltüntetését is, mely a napjainkban oly ellenállhatatlannak érzett erővel előretörő demokrata irány és a parlamentáris törekvések között fennáll, ugy formailag, mint a lényeg tekintetében; e nélkül nem volna teljes és harmonikus a kép, melynek célja a parlamentarismust lehetőleg minden oldalról, minden vonatkozásában megvilágítani; annál kevésbbé, mert hiszen sok valószínűség van amaz állításban, hogy a *parlamenti kormány jelenlegi átmeneti alak — a demokratikus formátióké ellenben a jövő!?*

A)

## TÖRTÉNETI RÉSZ.

*Parlamenti kormány alatt általán oly — kiválólág erkölcsi tényezőkön nyugvó kormányrendszert értünk, melynél fogva az állam vezetése a nemzeti akarat kifejezésre juttatására legközvetlenebbül hivatott képviseleti szervvel állandó összhangban, azon irányban és szellemben eszközöltetik a fejedelem (király-elnök) nevében — a formailag tőle nyert megbízás alapján, — a kormány által — amely irányt és szellemet koronként és általán e szerv a közjólétre nézve üdvösnek ítél.*

E meghatározásból mindenekelőtt világosan kitűnik, hogy igazi parlamentarismusról csak ott és akkor lehet szó, ahol és amikor az állami élet főszervei között a népképviseleti elem tulsulya már létrejött.

Egy évszázadokon át tartó viszontagságos, nehéz küzdelem kész eredménye, gyümölcse az a rendszer, mely e tanulmány tárgyát képezi.

E harc lefolyását leírni, azt méltatni az európai jogtörténelem elsőrendű feladata; annak fejlődését megörökíteni, részleteit előadni nem tartozik a politikai tudomány körébe.

„Semmiért sem küzdöttek az emberek annyit, mint a szabadságért és semmi sem tette az embereket jobbá és nemesebbé. A politikai szabadságért háromezer év óta folyik a harc, kezdődik a classicus állam gyermekkorában, ugyszólvén Trója falai alatt“; ebből a milliónyi embervéröntözte talajból sarjadt ki a modern culturállam polgárainak legértékesebb kincse, — alkotmányos politikai szabadsága —



a közuralomban való tevékeny részvét és ennek legmagasabb megnyilatkozási formája, illetőleg módja a parlamenti kormányrendszer.“

Nem állítható ugyan, hogy mindazoknak szeme előtt, kik a szabadság szent ügyéért az eltűnt évszázadok folyama alatt vérüket ontották, elérendő eszmény, végcél gyanánt éppen a mai parlamenti kormány lebegett volna; mindamellett bizonyos, hogy a politikai szabadság megvalósulásának ezt az alakját a történelmi fejlődés azon fáradságos küzdelmek termékeként hozta létre, melyeknek közvetlen célja rendszerint a veszélyeztetett nemzeti jogok helyreállítása, újabb ünnepélyes elismertetése, valamely jogi természetű alkotmánybiztosíték kiadása — megteremtése volt.

E harcok éle tehát az új korban megerősödött fejlődési önkény ellen irányult; az államfővel perben álló nemzet mint harcoló fél kívánt ezáltal a jövőre nézve biztosítékokat szerezni. Az angol alkotmányos intézmények történelmi fejlődése, mely végeredményében a mai parlamentarizmus rendszert hozta létre, sokkal nagyobb fényt vet a kérdés lényegére és sokkal értékesebb tanulságokat tartalmaz, semhogy valamely idevágó monographikus mű a vonatkozó főbb pontok plastikus kidomborítását végképpen mellőzhetné. Nekünk magyaroknak kétszeres értékű e visszapillantás; egyfelől ugyanis meggyőzhet arról, hogy a fejlődés iránya — minden föld- és néprajzi különbség dacára, mely e két országot elválasztja — lényegileg mennyire rokon mozzanatokot tartalmaz; másfelől alkalmas alapot szolgáltat annak elbírálására, vajjon az eddigi előzményekből lehet-e mindazon előfeltételek megteremtése, illetőleg megerősödésére következtetést vonni, amelyek a parlamentarizmusnak nálunk még sokféle el nem hárított akadálylyal küzdő hajóját a jövőben nyugodtabb vizeken gyorsabban haladni engedik?

Az angol állam története, melyet Macaulay oly mesterséges tár elénk, tulajdonkép egybeesik az angol parlament

\* Kuncz J. „Nemzetállam“ 152. l.



kifejlődése és emelkedésének történetével; művelődéstörténeti és politikai szempontból pedig egyaránt megjegyzésre méltó adat, hogy a parlament jelentőségének, sulya növekedésének mozzanatai egybeesnek, illetőleg követik a műveltség és vagyoni erőnek a felsőbb társadalmi rétegekből az alsóbbakba való fokozatos tovaterjedését. Más szóval a politikai suly és hatalom gócpontja az e tényekből levonható szabály alapján, mindig azon társadalmi osztály kezében összpontosul,\* mely szellemi és anyagi színvonalánál fogva a legjelentékenyebb tényleges erőt képviseli.

A Normann-ház alatt (1066—1154) és a Plantagenetek (1154—1399) uralma kezdetén a király — mai terminológiánk szerint — abszolút hatalommal rendelkezett.

A souverain-hatalom telje, mely most de jure a fejedelmet is magában foglaló, de facto azonban annak hijával levő parlamentben gyökerezőnek vétetik, ez időben úgy törvényhozó, mint végrehajtó- és bírói ágazatában a királyt illette.

A Magna Chartában (1215) először csillámlik fel a rendezkedés szüksége, főleg a pénzügyi terhek szempontjából.\*\*

A királyt környező Magnum Concilium, mely Assises, Parliament elnevezés alatt is fordul elő az okmányokban, — bizonyos állandósággal, habár nem épen föltétlen bizonyossággal vesz részt a királyi hatalomkörben, leginkább a törvénykezésekben; a meggyőződés azonban, hogy a Conciliummal együtt hozott szabályt a korona egyedül meg nem változtathatja, csak III. Eduárd (1327—1377) alatt vert gyökeret. A Concilium tagjai az előkelőbb egyházi személyeken kívül, kik e korban tudományuknál (írástudás!) fogva egyáltalán bizonyos praedestinációval bírtak a politikai vezető szerepre is, főleg a nagyobb bárók, hűbéresek közül a király által, saját belátása szerint választottak, különös tekintettel azokra, kiknek megnyerése fegyveres hatalmuknál fogva

\* Amint azt Stuart Mill főntebb idézett művében kifejti.

\*\* Art. 12. „Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro nisi per commune consilium regni nostri.“



leginkább érdekében fekvőnek mutatkozott. Az udvar főtisztviselőinek ezekkel kiegészített csoportja, melynek révén a fejedelem egyuttal az egyházi hatalom tulsúlyának is gátat vetett, volt az az elem, mely a mai főrendiház magvát foglalta magában. (House of Lords).

Az alsóház (közrendiház — House of Commons) történelmi kezdete a XIII-ik századba nyúl vissza; 1254-ben már biztos forrásokból tudjuk, hogy a praelatusok és bárók mellé, grófságokként két lovag küldetett követül.

Az 1264-i országgyűlésen, hol Montfort Simon kezdeményezésére ugyancsak két grófsági képviselő, továbbá két kiküldött minden kiváltságolt város és mezőváros részéről vett részt, az alsóházi elemet már világosabb körvonalakban látjuk megjelenni; az 1295-ben I. Eduárd által összehívott „great and model parliament“ pedig már eléggé világosan tünteti fel Anglia hűbérrendi képviselőit.

E gyűlekezetek jogkörének, kötelességeinek részletes és szabatos meghatározásáról e kezdetleges korban természetesen még alig lehetett szó; mint Bagehot kitűnő művében mondja, e parlamentek nem uralkodó, hanem csupán óhajokat kifejező, a királyt a nemzet teherviselési képessége és sérelmei felől tájékoztató testületek voltak.

Jelentőségük azonban, a hadjáratok folytán szükségessé vált anyagi segílyt a fejedelem számára csak ők teremthetvén elő, vajmi gyorsan megnövekedett.

Már I. Eduárd (1272—1307) idejében, 1297-ben szabatos formában ölt testet a rendek adómegajánlási joga a híres „Statutum de tallagio non concedendo“ név alatt ismert s a királyhoz intézett feliratban, melytől e jog kezdőpontját az angol historikusok számítják.

A pénzsegélyek megszavazásán kívül egy más jelentékeny fegyvere volt a parlament mindkét házának, melyeknek egymástól való elválását III. Eduárd idejére, a XIV. század végére teszik: a *kérvényezés* joga.

Először magánosok által gyakoroltatott, utóbb a Magnum Concilium vagy a régi Commonerek testületének valamely



tagja közvetítése igénybevételével, végül saját kezdeményezésében, úgy a fő-, mint közrendűek által.

*E kérvényezési jog volt a törvényhozásban való részvétel csirája*; az egyre nyomatékosabban fellépő rendek kérvényeikben, emlékeztetve a mi gravaminális eljárásunkra, kifejtvén az orvoslásra való sérelmeket, bajokat, gyakran kész szabálytervezettel, törvényjavaslattal állottak elő, melynek segélyével a panaszolt nehézség, vélekedések szerint, megszüntethető lett volna.

A lordok és közrendűek külön-külön is kérvényezhettek; a kérelemre adott válaszban foglalt elintézési tervet azonban mindkét elem által elfogadandó volt, hogy királyi megerősítés után statutummá válják.

Ily előzmények után az eljárás formájának némi megváltoztatása elégséges volt ahhoz, hogy a fő- és közrendnek valóságos részvéte a törvényhozó hatalomban kifejezésre jusson.

Az eddigi kérvényben foglalt elintézési terv helyett ezután kérelem nélkül egyszertien *bill*, vagyis törvényjavaslat formájában szövegezték a létrehozandó statutumot; az eredetileg lényeges rész, t. i. a panasz-idő folytán elmaradt s ami eredetileg *accidentale* volt, vagyis a rendek tervezete a megoldás módját illetőleg, az vált most fődologgá. Ehhez a másik Ház is hozzájárulván, az a korona szentesítése után kötelező erőt nyert.

E folyamat a XV-ik század derekán, VI. Henrik uralma alatt (1422—1461) befejeződván, azóta az angol parlament törvényhozói joga a királylyal egyetemben megállapodottnak tekinthető.

Ez átalakulásnak felelt meg a „statutum“ bevezető részének Stubbs által kiemelt megváltozása is, melynél fogva nincs többé szó a fő- és közrendűek megkeresése, illetőleg esedezéséről, de sőt a szabvány a „Parlament tekintélye“ által adottnak jelentetik ki. Mindamellettt tévedés volna, ha a fejlődésnek e mozzanatát, mint az angol alkotmányosság háborítatlan kezdetét jelölnők meg; e stadium elérkeztéig még hosszú küzdelem volt hátra.



Sokkal kevésbbé volt még e korban jogilag szabatosítva az, melyik az a terület, melyen csupán a *törvény* (*statutum*) s melyik az, ahol a királyi *rendelet* (*ordonnance*) lehet hatályos, semmint elvárni lehetett volna, hogy a korona hatalmi körének ily lényeges megszorításába nyugodtan bele-törődik és az elvesztett területről jószántából végképpen lemond.

A király, közkötelező erejű rendeletek többé vagy kevésbé burkolt formájában, tényleg hatályon kívül helyezhette a statutumokat, dacára annak, hogy ezeknek csak ugyanoly módon, mint keletkeztek, vagyis a parlament hozzájárulásával eszközölhető megváltoztathatósága alkotmányos elvként el volt ismerve.

Hozzávéve ehhez a királyban létező souverainitás természetes folyományának tekintett dispensationális jogot a törvények rendelkezései alól valakit *egyes esetekben* kivethetni, nemkülönben az udvarnak még érintetlen anyagi segéd-eszközeit, az uralkodó független örökletes állását, föltétlen hatalmát a szárazföldi és tengeri haderő fölött: nem csudálkozhatunk, ha a Franciaországban mutatkozó absolutisticus törekvések Angliában is visszhangra találva, a Stuartok is azon vészes nyomokon indultak el, melyek 1649-ben I. Károlyt, 1793-ban pedig XVI. Lajost a vérpadra juttatták.

A Tudor-ház (1485—1603) első uralkodóinak a piros és fehér rózsza ádáz háborujában rendkívül megfogyatkozott főnemesség ellenállásától tartania nem igen kellett; a királyi uradalmak állandó főjövédelme, a királynak életfogytiglan megszavazott adók, rengeteg birságok, azonfelül a külkereskedelem szabályozásának hatalmával igazolni próbált tetemes vámok (Hamden pere!) oly tulsulyt biztosítottak a különben is erélyes kezű Tudoroknak, mely határozott fölényvel járt a kiméletlen vadsággal folytatott testvérharcban megtizedelt fő- és közrendek felett.

Régi tapasztalati tény, hogy a fejedelmi hatalom korlátozására az aristokratia mindig alkalmasabb elemnek bizonyult, mint az alatta levő társadalmi rétegek, melyekben az e feladatra megkívántató ügyesség, belátás, finomság sokkal cse-



kélyebb fokban található fel. Bebizonyult e tétel igazsága Anglia politikai történetében is, a XV. és XVI. században; az angol arisztokratia javarésze elvérzett az egy emberöltőn át tartott háború csatáterein; elesvén a korlát, a fejedelem hatalmát ismét emelkedni, a vele küzdő parlamentét hanyatlani látjuk.

Figyelemreméltó körülmény az is, hogy az első Tudorok a hűrt még nem feszítették a legvégső határig; Erzsébet pedig elvégre is nő volt, ki a parlamentre nézve tulságosan félelmes nem lehetett! Egyedül VIII. Henrik volt az, ki a nemzet türelmét valóban kemény próbára tette; de akkor az még teljesen ki nem merült. Ujabb szenvedélyvel lobbant fel a királyok és a parlament harca a Stuartok alatt; hosszú és kemény tusa volt ez, melyben mindkét fél az ultima ratióra, a fegyverre appellált; a hadiszerencse a parlamentnek kedvezett; a könnyelmű költekezése folytán anyagilag is tönkrement király az ellenfél fogságába jutván, 1649 januárjában lefejeztetett.

A continensen a nemzetközi biztonság által indokolt s a fejedelmek által a legnagyobb áldozatokkal fentartott hadsereg volt az a szilárd archimedesi pont, melyen a központi absolut-hatalom, mint nehezen megingatható gerincen, nyugodott. Az ország legjelentékenyebb physikai ereje fölött rendelkező király tényleg oly helyzetben volt, melyben könnyen tultehetette magát holmi elméleti, erkölcsi természetű aggályokon; az aulicus politikai irodalom pedig (Hobbes, Salmasius, Bossuet) még a tudomány erejét is sorompóba vitte a föltétlen isteni jogon alapuló fejedelmi teljhatalom igazolására. Ez irány a hűbériség uralma után a központosító patrimoniális jellegű birodalmakat hozta létre; világtörténelmi hivatása lévén, a feloszlás, szakadozottság után a nemzeti egyesülés, összeforradás korszakát létrehozni.

A continensi példán fölbuzdult Stuartok, kik a Tudorok erélyével nem, legföljebb makacsságával rendelkeztek s Angliának amazokkal ellentétben még külügyi sikereket sem szereztek, a legnagyobb kiméletlenség s tapintatlansággal iparkodtak elérni országukban azt a teljhatalmat, melyet



Richelieu ügyessége a Bourbonoknak Frankhonban megszerzett.

Nagyszámu fegyveres erőnek állandó eltartása azonban jelentékeny anyagi forrásokat igényelt; a király saját hatalma alá eső eszközök erre elégtelenek lévén, gyakorta volt kénytelen a rendekhez fordulni segedelemért; Anglia elszigetelt földrajzi helyzete viszont ezt parancsoló szükséggel egyáltalán nem kívánta; természetes tehát, hogy az országgyűlés, mely egyébként sem hivatott össze a rendes időkzökben, sokkal inkább volt hajlandó a felgyülemlett sérelmek elpanaszolásával foglalkozni, azok orvoslását erélyes hangon sürgetvén, mint a követelt subsidiumokat az ürügyül felhozott célokra folyósítani.

A harmadik parlamentje (1628) által ideiglenesen sarokba szorított Károly (1625—1649) által elfogadott jogkérvény „*Petition of right*,” melyben összefoglalva találjuk a parlament összes, főleg adómegszavazási jogait s melyet méltán tartanak az angolok szabadságuk második\* nagy alapkövének, újból világos tanubizonyságot tett arról, hogy Angliában hiányzanak mindazon előfeltételek, melyek a szomszéd Franciaországban az absolutismus teljes diadalát lehetségessé tévők. A végleges szakítást a király és nemzet között nem csupán a folytonos törvénysértések és az alkotmány világos parancsai ellenére szedett adók, tonna és font pénzek okozták, hanem első sorban és legközvetlenebbül a vallási kérdés.

Kétségtelenül helyesen emeli ki Macaulay nyomán Bagehot, továbbá Laveleye azt, hogy az angol nemzet erejét kitorésre I. Károly tanácsosainak, Strafford gróf és Laud érseknek az egyházi ügyekben tanusított erőszakossága okozta.

A reformatio és ellenreformatio idejében sokkal inkább uralkodott még a vallási kérdés, mintsem hogy idevágó sérelmek az érdekelteket igen érzékenyen nem sújtották volna. Sőt határozottan állitható, hogy fogékonyabb volt e kor nemzedéke felekezeti, mint alkotmányos sérelmek

\* Az első a Magna Charta (1215), a második a *Petition of right* (1628), a harmadik a *Habeas corpus acta* (1679), a negyedik a *Declaration of right* (1689).



iránt. A vallási buzgósággal szövetkezett tehát a politikai szabadság érzete,\* midőn a híres hosszú parlament (egybe-hivatott 1640. nov. 3-án) idején a polgárháború kitört, melyben a királyság teljesen elbukott.\*\*

Cromwell és a köztársaság kora után (Conventi uralom 1649—1660-ig) a puritán fegyelem járma alól felszabadult ország, melynek zöme egyébként sem rokonszenvezett a „veres elemek“-kel (Bagehot) még egy kísérletet tett (Monk tábornok) a Stuartokkal.

E kísérlet eredménye a világtörténelemben ösmeretes; a mit sem tanult, a multakon nem okult Stuart-ház, örökre letűnt a souverain dynastiák sorából s 1688-ban a dicsőséges forradalommal Angliára nézve új korszak nyílt meg. A parlament diádala teljes volt; a szabadság ügye győzött s a trónra lépett III. Vilmos a „Declaration of right“-ben összegezett nemzeti jogok tiszteletére nemcsak jogilag, hanem a lefolyt nagyszabású küzdelem tanulságaiból kifolyólag, *a tények erejénél fogva is kötelezve volt.*

E nevezetes okmány főpontjai értelmében a király nem függeszthette föl a törvényeket, vagy azok végrehajtását (1.); nem dispensálhatott az érvényes törvények alól (2.); világosan kimondatott, hogy a korona semminemű adót nem szedhet a parlament hozzájárulása nélkül s nem tarthat csupán annak engedélyével, béke idején állandó hadat a királyság területén belül. (3.)

Az angolok okultak a múlt tanulságaiból; a fegyveres erő tartására szóló engedelmet a parlament formaszertű határozat alakjában (Mutiny-act) ez időktől kezdve csak egy-egy évre

\* Mint hazánkban Erdély elszakadása és szabadságharcai korában.

\*\* 1. Károly jellemére, gondolkozásmódjára nézve igen jellemző és följegyzést érdemlő tény, hogy saját hazája, országa, alattvalói ellen külállamoknál könyörgött pénz- és katonai segélyért; nevezetesen Francia- és Spanyolországban, utóbb Dániában, sőt 1640-ben áttérés ígérete mellett a szentszéknél Rómában. Mindezen adatokat Gardiner „History of England from the accession of James I.“ című monumentális és classicus munkájában teljesen beigazolvva találjuk. Fia, II. Károly e részben is apja nyomaiba lépett, amennyiben XIV. Lajostól rendes évdíjat huzott.



adja meg. A physikai és vagyoni hatalom szolgáltatta az absolut törekvések alapját és támaszát; a midőn ezek felett a parlament rendelkezik, az eddigiekhez hasonló törekvések sikere ki van zárva.

A király jövedelmeinek elválasztása, osztályozása ekkor kezdődik és III. György idejében (1760—1820) fejeztetik be; a civillista, melyből eredetileg a polgári hivatali személyzet legnagyobb része fizetendő volt, most a király életére — fix összegben — a többi közjövödelmekről szigoruan elválasztva állapítottatott meg IV. Vilmos (1820—1830) és Viktória (1837—1901), trónraléptétől kezdve.

Az 1688-iki forradalommal\* az angol alkotmányfejlődés második korszaka be volt fejezve; a szabadság teljes diadalával immár meg volt vetve az alap, megnyílt a lehetőség a politikai jogoknak a parlamenti kormány alakjában való érvénybe juttatására.

Mégsem következett el a teljes béke korszaka; a hol élet van, ott föltétlen nyugalom be nem állhat; a szabadság pedig különösen oly erkölcsi jószág, melynek élvezetét bármely alakjában, testi és szellemi erőink folytonos megfeszítésével, fáradságos küzdelemmel kell kiérdemelnünk.

A primär-kérdés, a parlamentnek, mint állami főszervnek sulya, nyomatéka a nemzeti élet szervezetében elismertetett; ehhez, mint időrendileg, tán logikailag is, secundär természetű, de végeredményében rendkívüli jelentőségű probléma szorosan csatlakozott a másik: t. i. *hogy a hatalomban miként, mily arányokban osztozzék a parlament mindkét Háza?*

E nagy horderejű kérdésnek megoldására Angliának 1688-tól a XIX. század közepéig terjedő parlamenti története volt hivatva.

Az Orániai Vilmos trónralépte körüli események más vonatkozásban is rendkívüli nevezetességű, nagy dátumot képeznek az angol nemzet s közvetve a civilisált világ történetében; az az elválasztó pont ugyanis, mely az egyszerű

\* E mozgalom ily elnevezés alatt ösmeretes; vajjon a „forradalom“ szó, mint terminus technicus csakugyan ráillik-e — alapos vitának tárgya lehet ugy itt, mint saját (1848) függétlenségi harcunknál.



(szigorú) alkotmányosságot annak legfejlettebb alakjától, a szószoros értelmében vett parlamenti kormánytól elkülöníti, bár az érintett átmenet csak lassu fokozatossággal köszöntött be, szintén ebbe az időbe esik.

A dicsőséges forradalom utáni években nem a parlamentnek, mint egésznek, a többi állami tényezőkhöz, nevezetesen a koronához viszonyított állásában, mint inkább a két Háznak egymással s így az egész alkotmánynyal szemben elfoglalt helyzete tekintetében állott be figyelemreméltó változás.

Az eddig előadottakból világosan kitünőleg megállapítható, hogy mindazon eredmények, melyeket a nemzet jogai képviselőjében az országgyűlés, a királysággal szemben kivívott, főleg az angol főnemesség érdeme gyanánt róhatók föl, mely önállóságát és meggyőződését általán, a koronának a XVI. és XVII. századok aulikus tanai befolyása alatt erősen megnövekedett prestige-ével szemben is megtudta óvni.\*

Az arisztokratia, ha nem is anyagi, physikai erejénél, hanem szellemi vezérségénél fogva, mint a politikai vezetésre e korban, ugyszólván, egyedül képes elem, határozott és erős tulsulylyal bírt e korszaknak nem csupán társadalmi, hanem evvel szorosabb kapcsolatban álló állami életében is. A kifejtettekhez képest természetesen a Lordok Háza, mely az arisztokratákat magában foglalta, mint állami tényező, sulyban legalább is vetekedett az alsóházzal, melynek tagjai választásokból kerülván ki, egyenként legfőbb megbízó-testületeik (városok, megyék) tekintélye által gyarapíthatták tisztán személyes képességeikben gyökerező tekintélyöket.

Igaz ugyan, hogy a hannoveri Ház uralma első szakában, úgy IV. Györgyig, a Lordok Háza korántsem volt a jelentőség tekintetében egyre gyarapodó alsóházzal szemben az a mindinkább háttérbe szoruló tényező, a mivé napjainkban lett: mindazáltal *testületi mivoltában*, szóval a parlament felsőházaként *állása és nyomatéka a politikai életben korántsem volt*

\* Kivételt némileg VIII. Henrik (1509—1547) kora alkot; az akkori főrendiház, melyben a tagok száma 61-re apadt, e zsarnok hajlamu fejedelmeknek mindenkor kész eszköze volt.



azon fölényhez fogható, melylyel az angol pair-családok (par-pares-peer), összegét a középosztály fölött kiemelkedni látjuk.

Az első pillanatban sajátságosnak tetszhető jelenség okainak magyarázata a lehető legegyszerűbb; a dolog nyitja az, hogy a lordok egyéni befolyásukat nem közvetlenül, saját személyükben, hanem közvetítés útján, *jelentékeny részben éppen az alsóházban*, annak tagjai révén, érvényesítették.

A lordok, mint az angol földbirtoknak tetemes részben urai, fekvő jószágaikon föltétlen tekintélynek örvendvén, a gazdasági, társadalmi helyzetök által adott döntő szót az egyes kerületekben eszközölt képviselőválasztásoknál arra használták föl, hogy saját embereiket juttassák a House of Commons megüresedett székeibe. Politikai befolyásukat eszerint nem tulajdon Házukban, a pairek gyülekezetén, érvényesítették, hanem azt mondhatnók, évszázadokon át, magában az alsóházban, melynek 658\* tagja közül a XIX. század elején még 487-nek mandátuma fölött a választókra gyakorolt befolyás útján, közvetlenül rendelkeztek.\*\*

E módszer minden bizonynnyal sokkal egyszerűbb és mindenek fölött kényelmesebb volt, mint az ügyekkel való személyes megismerkedés, különböző bonyodalmas kérdéseknek fáradságos áttanulmányozása és forró nyári estéken\*\*\* a Házban való szónoki előadása. Bagehot, a maga eredeti, ötleletesen jellemző modorában derűsen világos képét adja azon okoknak, melyek az igen előkelő „Lordokat“ ez eljárásra birták. Tény ugyanis, hogy ők saját házukban úgy érvényesülni nem tudtak, mint tudott pl. egy Devonshire herceg mellett egy volt ügyvéd, Lord Thurlow. Az előkelőséget örökölni lehet, a szónoki és administrationalis ügyességet nem! A lordoknak nem volt kellemes alacsonyabb születésű, szellemileg kiváló egyénektől oktatásokat saját gyülekezetükben elfogadniok; tekintélyök csökkenését is féltették e mérközéstől.

\* Ma 670.

\*\* „La responsabilité politique des ministres devant les sénats et chambres hautes.“

Par Maurice Wells, avocat à la Cour d'appel de Paris, 1898. 21. l.

\*\*\* Az angol parlament esténként s többnyire nyáron át is üléséz.



Kieszelték tehát: 1. a képviseleti rendszert, hogy t. i. önmaguk helyett megbízottjaik útján (szintén főrendiházi tagok) szavazhassanak az ülésben, 2. hatalmukat közvetve a House of Commons-ban érvényesítették azok által, kiket uradalmaikon megválasztattak. Így került a súlypont az alsóházba. A House of Lords pedig maradt Wells szerint: „... pas la Chambre dirigeante, mais la chambre des dirigeants“, nem kormányzó, hanem a „a kormányzók“ testülete!

Ha nem osztozunk is Bagehotnak fönt idézett kategorikus kijelentésében, hogy a hatalom súlypontja már a XVIII. és a XIX. század elején az alsóházban keresendő, de minden kétségen felül úgy áll a dolog az 1832-i választási reform után, melynek ideje szintén fordulópontot képez az angol parlamentarismus történetében. A régi, korhadó rendszerrel való szakításnak, mely a corruptio melegágyát képezé, valóban legfőbb ideje volt; az alig néhány választóval bíró kis kerületek („nomination borough“) megvásárolhatósága köztudomású volt és általános erkölcstelenségre vezetett.\* Sajátos, hogy az angol parlamentarismus egyik legkiválóbb ismertetője, A. Todd,\*\* a fenti symptomák mellett is, mily ellenszenvesen fogadja a régóta szükséges reformot.

\* Glasson curiosumkép hoz föl néhány jellemző esetet; Bossigneyben pl. csak egy választó élt; ugyancsak Cornwallisban a tenger árja elnyelvén a régi választó kerületet, a legközelebbi tulajdonos negyedmagával csónakra szállt s rendezett symbolicus választást az elmerült község fölött!

\*\* „A parlamenti kormány Angliában.“ 1. köt. Ford. Dapsy László.

Az ő álláspontjának magyarázata azon meggyőződésében keresendő, hogy az angol nemzet sorsának intézését a politikailag érett elemektől, a nemességtől, elvenni veszélyesnek tartotta; e közjogositványok erős kiterjesztése a legfőbb államügyek kezelését lassan az alsóbb socialis rétegekre játsza át; a demokratisalódás folyamata az, mely Todd-ban leginkább aggályokat kelt; az általános emberi eszme, mely minden arra képes egyén önelhatározó alanyiségát s ehhez képest a közéletben való tevékenységét is követeli, benne gyökeret verni nem tud; e kísérletek által kockára vetetteknek látja az alkotmányosság eddigi eredményeit s azt, hogy a parlamentaris apparatus 1832 után is szabályszerűen működni tudott, csakis a nemesség még megmaradt befolyásának tulajdonítja.



Pedig történelmi tény, hogy a kérdéses ügyben a különben oly közmondásosan higgadt angol közvélemény is erősen forrott; a kedélyek izgatottsága oly mérveket kezdett öltetni, hogy az 1830-i juliusi forradalomhoz hasonló események bekövetkezésétől joggal lehetett tartani. Ily válságos belviszonyok közt tanusították az angol vezetőkörök, a főrendek, a legnagyobb belátást, önmérsékletet, midőn a kor- és kulturviszonyok föltétlen követelményei elől el nem zárkozván, ellenállásukkal fölhagytak s a művelt angol középosztálynak az alkotmány sáncaiba való bocsátásával, a kitörni készülő forradalom veszedelmét szerencsésen elhárították.\*

Az 1832-i reformtól, mely Anglia választói számát 200,000-ról egy millióra emelte,\*\* a régi apró kerületeket jórészt eltörölte, számítjuk az angol arisztokratia kizárólagos, döntő politikai súlyának megszűntét.

Mig addig a főrendiek sorából alkotott kormánynak

\* Nagyérdekű forrás ez idők mozgalmainak megérthetésére nézve Wellington herceg levele Lord Derbyhez, melyet Bagehot, Wells közöl; a politikai eszély és bölcsesség tükröződik vissza benne; a tömeges peer kinevezések pusztá kilátásba helyezése a vonakodó lordokkal szemben magában véve is eléggé hathatós eszköznek bizonyult.

\*\* Concha: „Anglia alkotmánya“ 288-ik lap.

Meglepő eltévelyedése az oly nagy szellemeknek, mint pl. Gladstone, midőn az elavult „Nomination borough“ választói jogának védelmére kelt 1859-ben tartott parlamenti beszédében. (1832-ben ugyanis még nem valamennyi töröltetett el.)

Azon tapasztalati tényből (?) indult ki, hogy csak ily helyeken biztosítható oly kiváló egyéniségeknek, mint Fox, Pitt, Burke, Canning, Peel megválasztása; pedig ily kaliberű egyéneket nem nélkülözhet Anglia.

Valóban csodálatos gondolatmenete korunk legmagasabban szárnyaló elméinek. E meglepő állásfoglalás magyarázatát legfőljebb azon, nem is egészen indokolatlan bizalmatlanságban találjuk, melylyel a választó közönség politikai érettsége és ítélőképességével szemben viseltettek.

Az a két emberöltő, mely azóta lefolyt, bebizonyította az aggályok alaptalanságát, legalább is Angliára nézve. Gladstone, Palmerston, Disraeli, Salisbury, Roseberry nem szorultak ki a nemzet nagy tanácsából. A „kirendelt“ elem száma csökkent; hogy pedig ilyenek ellenőrzése, még ha arról komolyan szólhatnánk is, mily erkölcsi értékű, arról a parlamentarismusnak őszinte alkalmazása mellett, idejét mult dolog volna még vitatkozni is.



állandóan sikerült, a javaslatait ellenző alsóházat fölösztatván, új választások útján ismét biztos többségre szert tenni: ez állapot, mint az 1834-i választások is már világosan mutatták, a reform következtében megcsökkent főrendi befolyásnál fogva, megszűnt.

Todd is siet följegyezni az említett változást Sir Robert Peel-nek 1834-ben ápril 8-án bekövetkezett visszalépésével kapcsolatban: kétségtelenné vált ugyanis, mint mondja, hogy a reform következtében előbb a nemzeti közvéleménynek kell megváltoznia, csak azután nyerhető más színezetű ház, illetőleg alsóházi többség.

*A független elemeknek megerősödésével természetesen együttjárt a ház vezetésének nehezebbé válása; még fokozottabban mutatkoztak e jelenségek (a pártfegyelem föntartása tekintetében is) a későbben eszközölt reformok nyomán.*

Az 1867-ben foganatosított kiterjesztése a választói jognak, melyet szervesen egészített ki az 1884-i, a népképviseletről szóló törvény, már nem a középosztályt, hanem az alsóbb társadalmi rétegeket ölelte föl.

A szellemében annyira conservatív Anglia evvel a politikai élet sulypontját a társadalmi rétegek pyramisában egyre lejjebb szállította annak alapja felé; vajjon evvel tényleg a labilitas csökkenése fog-e, mint physikailag bizonyos következmény, együttjárni, azt a jövő fejlődés van hivatva teljes határozottsággal kimutatni.

Az önálló háztartás elvére alapított ezen reformok az 1832-es átalakulás után, a választók számát ugyyszólván mértani haladvány arányában növelték; a 80-as évek törvényei után a választók száma, dacára annak, hogy Anglia elvben sohasem fogadta el az általános szavazati jogot, meghaladta az öt milliót, mi 100 lakos után 16 választót jelent.\* A politikailag jogosultak körének eme folytonos és következetes kibővítése végképpen az alsóházba helyezte át a nemzeti életműködés központját. A századokig tartó vita a korona és nemzet, utóbb ennek két rétege, a fő- és közrend között

\* Concha, id. munka 292 l.



végérvényesen el volt döntve; a fejleményekhez képest józan ítélőképességgel kétségbevonni azt, hogy jelenleg a nemzet valódi akaratát, az állami élet főbb kérdéseit eldöntő utolsó szót csakis az a tényező mondhatja ki, mely alkotása módjánál, eredeténél fogva a souverainitas ősforrásával leginkább azonosul, többé nem lehetett. Ez elsőrendű kérdés megoldásával szorosan kapcsolatos az a történelmi fejlődés, amely annak a hatásnak módját, mikéntjét és eszközeit tisztázta, melyet az államszervezetben legjelentősebb szerepre jutott test (az alsóház), az ország kormányának valóságos vitelére gyakorol.

Melyik legyen, más szóval — a végső fokban döntő forum, azt a főntebb föltárt erőmérkőzés a versengő tényezők között megállapította; de nem volt e fejlődés folyamában — aránylag hosszú ideig — tisztázottnak tekinthető az az expediens, az a modus procedendi, amelynek útján ez a befolyás a kormányra érvényesül?

A problémát a maga teljes egyszerűségében föllállítva, kérdéses volt a vita e részében az, hogy a parlament, mely több évszázados küzdelemben a koronával szemben a győzelmet kivivta, miként hozza létre a személyében szent és sérthetetlen fejedelemmel szemben azt az állapotot, melyben a közügyek akként intéztetnek valósággal, amint azt ő maga souverain belátása szerint a közjólétre üdvösnek látja?

Mint testület valóságos kormányzásra, a közigazgatás legfőbb vonalban való vezetésére, tagjai nagy számánál, összetételénél fogva alkalmatlan; az állam fejét, a királyt viszont, ki a végrehajtó hatalom élén áll, az alkotmányos harcok tartama alatt is elfogadott felelőtlenség elve védelmezi — s így arra, hogy az ő személye tétessék ki a parlament nyomásának, alkalmasnak már azért sem mondható, mivel az ellene esetleg foganatosított kényszernek, amennyiben erről szó lehetne (!) semminemű sanctiója s így hatása s eredménye sem volna. Ahol tehát ehhez képest a monarchikus principium a maga sérthetlenségében megóva maradt, — mint Angliában is — az események ereje más megoldást talált.

Az a mód, melylyel a parlament fölfogását az állam



vezetésében érvényre juttathatja, más nem lehet, mint a királyt környező s nevében intézkedő *kormányra való hatás*.

Az angol „cabinet“-fejlődés történetének főbb pontjai az imént vázolt kimagaslóbb parlamenti mozzanatokkal párhuzamosak; a legjelentősebb stadiumok kidomborítása képezi a fentebbieknek szükségszerű corolláriumát.

Eredetét illetőleg az angol királyoknak a későbbi közép-korban jelentősebb szerepre jutott, „*Permanent or privy council*“ elnevezés alatt ismeretes tanácsaira kell visszapillantnunk.

E testületek, melyekre az akkor még teljesebb hatalmu fejedelemnek technikailag is szüksége volt a közügyek intézésénél, a főbb udvari tisztviselőkön kívül, kik annak mintegy szilárd magvát és állandó elemét alkották, kiegészítésüket azon előkelőbb hűbéresek sorából nyerték, kiket a király saját belátása szerint választott.

E titkos tanács\* akkori hatáskörét leginkább a szokás, majd egyes törvények szabályozták, de nem abstract általánosságban; csupán annyiban, hogy bizonyos ügyek ellátását kötelezően hozzáutalták.

A teendők mennyiségének növekvése s az állás tekintélyének emelkedésével a tanács tagjainak szabályszerűleg nem korlátozott száma is lépést tartván, a XVII. század elején trónra került Stuartok már nem szívesen tárgyalják a fontosabb és kényesebb államügyeket e nagyszámu testület teljes üléseiben; e célra, hogy a gyakran oly kíváncsós titkosság, a tanácskozásnak egészen bizalmas jellege, megóvassék, a privy council-nak csupán néhány tagját, kiknek megnyerésére és véleményére a legnagyobb súlyt fektették, használták fel.

Ez aránylag kis csoporttal magánszobáikba, „cabinet“-jökbe zárkozván, ily szűkebb körben intézték el mindazon ügyeket s hozták határozataikat az olyan kényes kérdésekben, melyek a nagy nyilvánosság fojtó levegőjét nem bírták volna el.

Természetes, hogy e később „committee of state, cabinet

\* Ma is fennáll; többnyire alakszerű ügyletek elintézésére hivatott; a modern államéletben nélkülöz minden nagyobb jelentőséget tagjainak száma meghaladja a kétszázat.



junto" név alatt ismertté vált szűkebb tanács eleinte egyáltalán nem szerepelt állandó alakulatként; *a bizalmi férfiaknak koronkénti összegyűjtése s véleményök kitudása volt eredetileg az a szerény kezdet, melyből aránylag rövid idő alatt a mai hatalmas kormány fejlődött ki.*

Már a keletkezésnek e módjából is világos, hogy a XVII. század elején állandó gyakorlatba jönni kezdő tanácskozási eljárás és az abban résztvevők annál kevésbbé számíthattak a közvélemény rokonszenvére, mert nyílt titok volt, hogy az alkotmány elleni merényletek éppen e forrásból indultak ki.

Sem az írott jog, sem a szokás, akkor még nem ruházta fel a csirájában fekvő cabinetet törvényes alappal; pusztá létezése is I. Károly uralma idején sérelemként panaszoltatott fel.\*

Vadóc volt ez az akkori angol közjog talaján.

E tényeket illetőleg véleményeltérés ma többé egyáltalán nem forog fenn; s íme a forradalom lezajlása után a restaurációval (1660) egyidejűleg e szivós szokásjogi képződményt újból feltűnni látjuk a hirhedt „*Cabal*“\* minisztériumban, mely II. Károly cabinetjét alkotván, vészes működésével szorgalmasan halmozá fel az anyagot a tróndöntés foganatba vételére.

Annak a körülménynek magyarázatát, hogy a titkos tanácsból vett eme gremium törvénytelensége dacára felszinen maradt, bizonyára nem csupán a királyi, akkor már erősen megingatott hatalomban kell keresnünk. A nemzeti érdekekre nézve annyira hátrányos örökös surlódás a korona és parlament — mint az állami élet két legmagasabb tényezője között — már a XVII. század első felében oly kísérletekre birta a hazafiasan gondolkozókat, melyek útján az egyetértés a két tényező között, legalább bizonyos mértékig, helyreállítható lett volna.

I. Károly alatt már határozottabb körvonalakban kez-

\* Kibékülni a „camarillával“ a közvélemény csak III. Vilmos kora után kezdett.

\*\* „*Cabal*“-nek neveztetett, mert tagjainak kezdőbetűiből e szó alkotható. (Clifford, Arlington, Buckingham, Ashley, Lauderdale.)



dett kibontakozni az eszme, melynek a hosszú „Parlament“ egy nevezetes feliratában („Grand remonstrance“) eléggé szabatos kifejezést adott, hogy *a király oly tanácsosok szavával éljen, kik a nemzet bizalmára érdemesek.*

E tényből már kiviláglik annak átérzése, hogy a fejedelem, bár személyileg jogi felelősség nélkül, de oly tanácsosok segélyével és meggyőződése szerint tartozik hatalmát gyakorolni, kik a nemzeti közvéleménynek kedvesek; vagyis oly módon, a mint azt a közakarat kifejezésre juttatására első sorban hivatott parlament kívánja.

Technikailag is bekövetkezett egyébiránt annak szüksége, hogy a bonyolódottabb és titoktartást igénylő, mennyiségre nézve is jelentékenyen felszaporodott államügyek, ne az aránylag nagyszámu titkos tanács teljes ülésein, a mint azt a tételes közjog követelte, hanem egy e célra jóval alkalmasabb, szűkebb bizottságban tárgyalassanak, mely már alkotásánál fogva is inkább lehetett rendeltetve a kormányzati ügyek egyöntetű ellátására.

Amaz eredetileg teljesen magánjellegű bizalmas értekezletek — melyekben természetesen az érintkezés, a tanácskozás módja is, minden hivatalos jelleget nélkülözvén, egészen fesztelen és barátságos volt — alkották a régi eredeti cabinetet, melynek XVII. századbeli jellege ehez képest teljesen ellentétes volt annak jelenlegi természetével.\*

Tisztán a királyi elhatározás által szemeltetvén ki, mint annak legmeghittebb emberei, az ilyen értekezletekre meghivandók — a felség akaratának engedelmes eszközei voltak; csupán személyes rokonszenv alapján történvén a kijelölés, az egyes résztvevők egyértelműségéről, cabinet-homogeneitásról még szó sem lehetett.\*\* Szembeszökőbb ellentétet képzelni

\* Valósággal törvényrontó szokás útján keletkezett a mai Angol-ország cabinetje.

\*\* A mi a homogeneitást illeti, az bizonyos értelemben, dacára a fentieknek — létezett; egyszerűen azért, mert a királyok a dolog természetéhez képest azok közül válogattak, kikben legtöbb engedelkenységre, alárendelésre való hajlam s legkevesebb egyéni önállóság volt elvi tekintetben.



is bajos az akkori és a mostani „minisztertanács“ között, ha figyelembe vesszük, hogy érdemileg a parlament jelöli ki jelenben a premiért és ez alkotja, lehetőleg és elvileg ugyanazon pártból a cabinetet; a tényleges kormányzatban pedig nem a király egyéni felfogása és vélekedésmódja érvényesül, hanem magáé a miniszteriumé, vagyis azoké, kiket ez irányban a felelősség terhel.

A történelmi hűség kedvéért meg kell jegyeznünk azonban, hogy a folytonos torzsalkodásban kimerült felek (korona és parlament) néhány ízben megkísérlették a compromissumra lépést; az első Stuartok, saját céljaik előmozdítása kedvéért is — *oly férfiakat igyekeztek* — igaz, hogy csak elvétve — *tanácsosokul megnyerni, kiknek parlamenti befolyásától az alsóház ellenkezésének megszüntét remélték.*

Ez azonban rendszerint azért nem sikerült, mert az ilyképpen megnyert egyének a királyi szolgálatbaállás pusztán tényével oly alapos nézetváltoztatásról tettek tanuságot, hogy már ez okból is elvesztették összes régi befolyásukat volt pártjukra;\* mint komolyabb próba ez irányban említést érdemel az a kísérlet, melyet II. Károly (1660—1685) Sir William Temple tanácsára eszközölt. Az ő útmutatásai szerint szervezett bizottság, mintegy középállást foglalt el a régi titkos tanács és a cabinet között, mint Todd mondja „lényeges belső fogatkozásban szenvedvén, minden gondos kivitelezés és tervszerűség dacára eredményre nem vezetett.\*\*

\* Nem szabad felednünk, hogy e korban a király és nemzet egy szólnán nyílt ellenségeskedésben állott; az átpártolás tehát a parlamentből a királyhoz, mint a zászló elhagyása, árulásszámba ment.

\*\* Harminc tagból állott, kiknek egyrésze a király által a legfőbb udvari hivatalnokokból, másrésze pedig mindkét ház legtekintélyesebb nagy földbirtoku tagjaiból volt kinevezendő. Ez utóbbi intézkedés által kétségtelenül a parlamentjőindulatát kívánták megnyerni; további fennállását azonban ez ideiglenes cabinetnek a közrendek folytatólagos támogatásától függővé tenni nem szándékoztak s ez volt egyike azon gyökeres különbségeknek, melyet az akkori Temple-féle és a mostani cabinetek között észlelhetünk; a kamara akarata, az ottani többség meggyőződésére ilyenformán csak a kormány *megalakításánál* voltak tekintettel, mi természetesen maga után vonta azt, hogy az összhang megszűnt, az



Az ellentétek különben is annyira ki voltak már élesedve a parlament és a királyi ház között, hogy a Stuartok nem lehettek többé az őszinte kibékülésnek alkalmas alanyai.

Egészen más helyzetet látunk már III. Vilmos alatt; a király személyének rokonszenves volta s a parlament diadalának teljessége sokkal tisztázottabb helyzetet teremtett, hogy sem a kibonyolódásra a forradalom előtti időnél nagyobb remény nem lett volna.

Adva lévén a kiinduló pont az eddigi tapasztalatok által, hogy t. i. *parlamenti vezérférfiak alkalmazzassanak a király tanácsosaiul*, ők állíttassanak az ügyek intézésének élére, az eszme részletesebb keresztülvitelére szolgáló módzatokról kellett gondoskodni, miután annak pusztá, nyers alakban való végrehajtása a kívánt eredményt, az állandó összhangot a korona és parlament között — létre nem hozhatta.

Hogy e szerencsés gondolat, ez üdvös eszme,\* mely az első lépés volt a később oly nagyszerű kifejlődésre jutott parlamenti kormányrendszer megalakulásához, magában véve miért nem volt elégséges az elérni célzott eredmény kivívásához, az különböző okokra vezethető vissza.

Nem szabad először is felednünk, hogy a XVII. század végén, midőn a III. Vilmos-féle kísérlet történt, Anglia egész közvéleménye azon évszázados harc eseményeinek, tanulságainak hatása alatt állott, mely a nemzet jogaiért küzdő parlament és a korlátlan hatalomra vágyó fejedelem között lefolyt.

A felek és híveik, mint két ellentábor állottak ez időben egymással szemben; a két irány között semminemű kiegyezés, megalkuvás a köztudat szerint képzelhető nem volt; a király

egyetértés felbomlott, mihelyt a későbbiek folyamán a kormány összeállítására a kamara módosult felfogásának többé meg nem felelt. Gyöngeje volt az is, hogy a solidaritás elve az egyes tagok között, az egyöntetűség, legalább kifelé s a parlamenttel szemben, kimondva nem volt.

E kísérlet idejére egyébként a titkos tanács és tulajdonképpeni cabinet megszüntetett; utóbbi azonban később mégis felállítatván, közvetlen oka volt az önmagában meghasonlott harmincas tanács bukásának. (Todd id. m. „Der Minister-Rath II. k.)

\* T. i. a végrehajtó hatalomnak parlamenti vezérférfiakra bizása.



tisztviselői, mint a parlament ellenségei jelentkeztek a mindennapi életben és viszont.

A fejedelem törekvéseinek őszinteségében annyszor csalódott nemzet, az előrebocsátottakhoz képest indokolható bizalmatlansággal fogadta azt a királyi tényt is, midőn némely parlamenti párt vezérférfia is, a fentebbi célzattal, hivatott a cabinetbe s állítatott a végrehajtó hatalom élére.

Nem látott e cselekményben többnyire egyebet, mint az udvar részéről ügyes fogást, mely alkalmas arra, hogy port hintve a párt szemébe, e személyi engedmény által valamely nagyon is akadékoskodó, féktelen parlamenti csoportot legalább ideiglenesen — lekenyerezzen.

Az pedig, ki a királyi meghívásnak engedve a cabinetbe lépett, ez idők gondolatvilágában, mint köpenyegforgató, mint a jó ügy árulója, mint renegát jelentkezett; s így, ha volt is személyes tekintélye, befolyása, a közfelfogás által elítélt átpártolási tény által — azt úgy a parlamentben, mint azon kívül, *elvesztette*. Hogy bármely a király által kinevezett tisztviselő, ha még oly magasrangu is, ne szükségképpen az udvar politikáját kövesse mindenben, hogy az független gondolkodását, régi pártja programját továbbra is fentarthassa, ápolhassa új hatáskörében: az e korszak vélekedésmódja szerint ki volt zárva.

Gyanus szemmel tekintvén a korona részéről fogamatba vett eme kezdetleges kísérleteket, azoknak sikere épen azért nem lehetett állandó, mivel a megnyert egyének befolyásukat parlamenti elvtársaikra, jórészt, vagy egészen elvesztették; pedig a koronára nézve legfőként ez lett volna értékes, mivel ennek segítségével remélte a Házat kibékíthetni, vezethetővé, engedékenyebbé, bizalmasabbá tenni.

A várt következmény elesett; a királyi kineveztetés pusztá ténye gyakran elégséges volt ahhoz, hogy az új cabinettagokat működésük érdemére nézve *elszakítsa* a parlamenttől, a helyett, hogy mint jelenleg, e kitüntetés ottani nyomatékukat gyarapította volna.\*

\* A lordokra, hol elvétele az ellenkező is előfordult, ez kevésbé áll; de annál inkább a commonerekre,



E kormány tagjai, mihelyt valamely, mai műkifejezéssel élve — tárca vezetésére a királytól megbízást nyertek, többnyire megszűntek főrendiházi tagsági, képviselői minőségükre sulyt fektetni. *Első sorban a korona hivatalnokainak tekintették magukat*, kik mint kizárólag annak kinevezésétől, kinevezésétől függők, mindenekelőtt fölfelé iparkodtak állásukat erősíteni; a Házban való befolyásuk megtartására annál kevesebb gondot fordítottak, mert hiszen az itt szerzett népszerűségtől még akkor reményeik, vágyaik kielégítését nem remélhették.

Második főoka annak, hogy a parlamenti pártvezéreknek egyszerű meghívása a cabinetbe nem járt az óhajtott eredménnyel, abban rejlett, hogy a korona még nem fogta fel egész terjedelmében a *pártok* rendkívüli jelentőségét; *viszszásnak tünt volna fel, kizárólag egy pártra támaszkodni*, a többieket abból kizárva; még inkább biztosíthatni vélték a feladat keresztülvitelét, midőn számos különböző pártból egyaránt szemeltek ki vezérférfiakat, miniszteri állásokra.

Az ország kormánya eképp egyöntetű nem lévén, valamely határozott irányban közösen megállapodni nem tudván, még akkor sem felelhetett volna meg a hozzáfűzött várakozásnak, ha a további politikai vezetés, a fentebbiekben részletezett befolyás csökkenésénél fogva módjában is lett volna. A nézeteltérések nemcsak a parlamentben, de magában a kormányban is kiélesedvén, az orvosolni kívánt közállapotok nem jobbra, de sőt rosszabbra fordultak.

A vezetés nélkül szükölködő parlament pedig — Macaulay szerint — a legsivárabb képet nyújtotta; meddő szóváltások, váratlan hangulatváltozások, szeszélyes fordulatok folytonosan napirenden voltak.

A kormány tagjai nem egy pártból vétetvén, az országgyűlésen, mint politikai, sőt gyakran személyes ellenségek, a legkiméletlenebb támadásokat intézték egymás egyéni és politikai jelleme ellen;\* a király meghitt embereinek a nyil-

Kormányra jutván, megszűnt pártvezéri képességük a beléjük vetett bizalom megingása folytán.

\* Vagyis „voltak miniszterek — de nem volt miniszterium.”



vánosság színe előtti ezen hangos marakodása ismét nem tartozott azon épületes látványok sorába, melyek a korona tanácsosainak tekintélyét növelhették volna.

Harmadik nevezetes oka pedig e sikertelenségnek azon körülményben keresendő, hogy *a király e bizalmasai nem jelenhettek meg a Házban nyíltan, hivatalos minőségben az ország kormánya gyanánt.*

Az első „cabinet“-ek vagyis inkább „camarillák“ olyanmire discreditalták e semminemű tételes törvényes alappal nem bíró intézményt alkotmányellenes fondorlataikkal, hogy az a mély ellenszenv, mely akkor velük szemben támadt, a későbbi századokban is csak lassan enyészett el.

Eleinte titkosságánál, utóbb népszerűtlenségénél fogva, a régi cabinet kezdetleges alakjában, működésének jelenben tulajdonképpeni főterületén, a parlamentben érvényesülni nem tudott; de az intézmény törvényességének hiányánál, gyűlöletességénél fogva annak tagjai nem is érezték magukat felhatalmazva sem arra, hogy hivatalosan mint miniszterium, szóljanak és cselekedjenek a Házban; ezt — eltekintve attól, hogy királyi tisztviselői minőségük tudata is már bizonyos féltékenységet, bizalmatlanságot ébresztett a kedélyekben, — annyira különböző volt ez időben a parlamenti és udvari légkör, — már azért sem tehették, mert az akkori felfogáshoz képest az egyértelmű lett volna a fejedelem legszemélyesebb véleményének magukra nézve föltétlen elfogadásával, mi ismét parlamenti ellenőrző hivatásukkal állott volna kiegyeztetetlen ellentétben.

E három főköörülmény a vázolt kísérletek sikertelenségének oka.

Az igazi, gyökeres gyógyszere e zilált közállapotoknak, másban, mint a *fejedelemnek meghajlásában* a nemzet, a parlament akarata előtt, kereshető nem volt.

Önszántából a Stuartok dynastiája erre hajlandónak nem mutatkozott; meghajolni nem tudott, tehát megtört... Tapasztalati tény, hogy forradalmak után, új, vagy bár régibb uralkodó családok — az események kényszere alatt — esetleg capitulációkkal, választási hitlevelekkel is megkötve,



engednek merevségükből; az Orániai ház, III. Vilmostal élén, Angliába jutva, szintén ezt az utat volt kénytelen választani. De nem azok az írásba foglalt biztosítékok, melyeket trónra léptekor, ünnepélyesen, expressis verbis, az alkotmány megtartására kiadott, voltak a dicsőséges forradalom legnevezetesebb vívmányai.

*A parlament győzelmének legértékesebb része amaz elvnek hallgatólagos elismerésében jutott kifejezésre, hogy ezentul nem a korona egyedül lesz az a tényező, mely az állam politikai irányát megszabja, hanem ebben a nemzet, parlamentje s ebből kikerült kormánya által magának is önálló részt követel.*

Az új fejedelemnek amaz elhatározása, hogy kizárólag a többségben levő párt vezérférfiaiból álló, homogén cabinetet szervez s azt, *hivatalos tanácsa* — *kormányaként a parlamentbe bevezeti*, logikailag másképp nem érthető, minthogy szándéka fölthagyni a mai terminologia szerint „személyes“-nek mondott kormányzattal s annak helyébe a parlamenti többség meggyőződésének fog tért engedni.

Ez a dolgok külszine mögött lappangó vezérgondolat; a koronának e „facta concludentiá“-kból kivilágló engedési szándéka tette lehetővé azt, hogy a parlament fokozott bizalommal tekintsen a kormányra, mely kebeléből vétetve, *saját programjának megvalósítására alakult.*

Ez időszak előtt mindama főrendi és alsóházi tagokban, kik a cabinetbe felvételtek, egy-egy lappangó ellenséget véltek láthatni; ezután, mint nyílt őszinte barátok jelentek meg, kiket a király tanácsába való jutás pártjuk elvei alól föl nem mentett s annak kötelekeiből, nemcsak, hogy nem oldozott fel, de sőt éppen ily minőségükben való sikereikből támadt az a „gradus ad Parnassum,“ mely kormányi funkciójuknak továbbra is alapja maradt.

A téma írói (Bagehot, Todd, Anson, Esmein, Laveleye Boutmy, Gneist, Minghetti stb.) azt a logikai összefüggést, mely a két fentebb említett, egymással válhatatlanul kapcsolatos tény közt létezik, t. i. — *a pártkormány és cabinetnek ilyenként való fellépése a parlamentben* — nézetem szerint nem tüntetik ki eléggé. Pedig nem egyszerűen — időbelileg



egybeeső epizódokról van szó; egyik a másiknak természetes folyománya, illetőleg *conditio sine qua non*-ja.

Sunderland tanácsára tette meg III. Vilmos azt a kísérletet, mely a mélyen gyökerező bajt orvosolni s az angol parlamenti kormány igazi kifejlődésének alapját megvetni volt hivatva.

Tapasztalva az eddigi rendszer eredménytelenségét, az éleseszű és engedékenyebb természetű király rendkívüli fontosságu lépésre határozta el magát 1693-ban.

Mindenekelőtt megállapítván a parlamentben uralgó pártok erőviszonyából azt, hogy a többség ez idő szerint whig-ekből alakul, a cabinet kebelében ülő, minden egységes és következetes munkát gátló visszavonást megszüntetendő, a tory-khoz szító kormánytagokat a tanácsból fokozatosan eltávolította; az 1695-ben már tisztán whig érzelmű férfiakból álló cabinetet pedig, mint a korona hivatalos tanácsát vezette a parlamentbe.

E két egymással szoros kapcsolatban álló lépés, egyfelől: *a minisztériumnak ugyanazon párt parlamenti vezér-férfiaiból való megalkotása — másfelől annak, mint királyi kormánynak — a Házba való bevezetése — az angol parlamentarismus új korszakát nyitotta meg; 1695-től 1698-ig a legkifogástalanabban működött ez új alapelveken szervezett minisztérium; a cabinet kebelében egyrészt, a kormány és parlamenti többség közt, másrészt — teljes lévén az összhang — az államügyek intézése eddig hallatlan rendben és szokatlanul simán folyt tovább.*

E pontnál megállapodván, azt hihetnők, hogy evvel az angolok *mintá-parlamentarismusa* véglegesen meg volt alkotva; hisz' a rendszernek fentebb kiemelt, lényeges vonásai immár megtestesültek III. Vilmos 1695-i kormányában.

Sajnos, nem úgy történt; az 1698 utáni események világos bizonyóságot képeznek arra nézve, hogy III. Vilmos eme kormányalakítása 'sem volt sokkal több oly politikai sakkhuzásnál, melynek célját a parlamenti nyugalomnak legalább időleges helyreállítása képezte.



A kérdéses évben megejtett általános választásokból\* kikerült Ház ugyanis nem támogatta többé a cabinetet úgy, mint a megelőző; Montague, ki mint tényleges premier, a kormány élén állott, személyére nézve antipathikus volt az új többség nagy részének s ebből kifolyólag régi parlamenti helyzete erősen megrendült; az elmélet mai fejlettségi fokán a megoldás egyszerű módját illetőleg semmi kétely sem foroghatott volna fenn; a kormányt megbuktatott új többség vezérférfiait kellett volna az ügyek élére szolítani.

E helyett a király, eltérve az oly biztató eredményeket nyújtott eddigi utról, megtartotta a változott hangulat dacára is befolyását vesztett kormányát, sőt ismét tory elemekkel bővítette azt ki.

Ez eljárás természetesen megakasztotta az újabb korokban tapasztalt örvendetes fejlődést. Anarchikus állapot következett be s a vezér nélküli, illetőleg régi vezetői ellen fellázadt Ház, mint Macaulay megjegyzi, féktelensége, erőszakossága által még a nemzet zöme előtt is gyűlöletessé tette magát.

Vilmos nem érte meg többé a viszonyok jobbrafordulását; 1702-ben elhalálozván, utódja Anna királynő (1702—1714.) alatt külső sikerek, a spanyol örökösödési háboruban az angol fegyvereknek Malborough alatt kivívott diadalai teremtettek a whig minisztereknek rövid ideig tartó szilárdabb posíciót.\*\*

Azon értékes tanulságok, melyek III. Vilmos kísérletéből levonhatók voltak, a XVIII. század végén éreztették gyümölcsöző hatásukat.

A parlamentarismus tulajdonképeni kifejlődésének kora Angliában a XVIII. század; a kiinduló pont — az 1688-iki forradalom, megállapította a parlament tulsúlyát, de még nem fejtette meg azt a nagy problémát, hogyan pótolassék az elvben akkor megszűnt praerogatívás kormány, az új korszak „cabinet kormány“-a által?

\* Ekkor még három — nem hét éves országgyűlési periodusok voltak, egészen 1716-ig, midőn a híres Septennial-Act hét évre nyújtotta az időtartamot.

\*\* Lásd e történeti részre nézve különösen Todd id. m. II. kötet 82. s köv. lapot.



A Házak jelentőségének következetes emelkedése maga után vonta a királyi tanács (minisztérium) főembereinek hatalmi köre szélesbülését, posztója megerősödését is, amennyiben lassankint a tények ereje bebizonyította ráutaltságukat a parlament támogatására; csak azon miniszterek mutathatván fel valódi sikereket, kik utóbbinak hathatós támogatásában részesültek s így abban is szilárd támponttal rendelkeztek; ennek megfontolása volt ismét az, mi a mélyebb belátású uralkodókat, az eddigi erőmérkőzés eredményeiből folyó következtetések levonására, tanácsosaiknak e szempontból való kiszemelésére vezette.

A praerogatívás kormányrendszer, melynek értelmében minden nevezetesebb ügyigazgatási szakban a király egyéni felfogása érvényesült szükségképpen: bizonyos fokig — bár nem eléggé hathatósan, de mégis biztosította az egyes ügyágak, ressortok, angolos kifejezéssel „departement“-ek közötti összhangot, amennyiben minden irányban éreztetvén hatását, valamennyi között természetes összekötő kapcsolatot alkotott.

A király tulsúlyának fokozatos csökkenésével párhuzamos fejlemény volt a dolog természetéhez képest az összeegyeztető hatásnak kisebbdedése is, mely eddig egyedül volt hivatva némi összhangot biztosítani az egymás mellett működő, önálló szervezettel bíró ügyágak között; e hiány pedig annál súlyosabban nehezedett az egész állami élet menetére, mennél inkább növekedett a cabinet viszonylagos függetlensége a királyi hatalomtól.

Eredetileg, a forradalom előtti korszakban, nem állott fenn ilyen értelemben a cabinet tagjai harmóniájának szüksége, a korona említett közvetlen érvényesülése miatt; III. Vilmosnak fenti kísérlete után pedig ismét visszaesés következett be és aránylag igen hosszú ideig tartott, míg az egész minisztertanács solidaritásának, egy elősmert fő vezetése alatt állásának egymással szoros összefüggésben levő követelménye elismertetett, a köztudatba átment.

Az államigazgatás menetének rendessége, surlódások, összeütközések nélkül, a modern bonyolult szervezet és életviszonyok mellett igen természetesen csak úgy várható:



ha az összes ügyek a legfőbb vonalban, egységes szellemben intéztetnek; ha létezik egy az összes igazgatási ágak felett kimagasló „*spiritus rector*“, ki a maga egyéniségének bélyegét az államélet összes részeire ráütvén, az egységet, összhangot, a gyakorlati élet közvetlenségében létrehozza s a nemzeti fejlődés egészben a tradíciókhoz alkalmazkodó vonalának időleges irányát az uralkodó közszellemhez képest megállapítja.

Fontolóra véve egyfelől azt, hogy az eddigi történelmi eseményekből levonható tanulságnál fogva, a korona, éppen a fogalmához fűződő szentség, sérthetetlenség és felelőtlenség miatt e szerepnek közvetlen praktikus betöltésére nem alkalmas — továbbá azt, hogy az államélet vezetése ily értelemben, egységes irány és szellemben s nem csupán erkölcsi, hanem jogi felelősség terhe alatt is, a parlament által már collegiális alakzatánál, tagjai nagy számánál fogva sem eszközlhető: e feladat természetszerűleg a cabinetre, illetőleg még különösebben — annak fejére: a miniszterelnökre hárul.

A történelmi folyamat, mely ez eredményeket meghozta, Angliában a XVIII. században következett be.

A minisztertanács súlyát a már érintett okokon\* felülmérően külső körülmények is fokozták.

Ez átmeneti időben ugyanis eleinte a királyok személyesen elnökölvén a cabinetüléseken (III. Vilmos, Anna) az ott megjelenési joggal bíró miniszterek összessége\*\* még jelentékeny részben, főleg kül- és hadügyi kérdésekben az államfő befolyása alatt állott.\*\*\* A hannoveri dynastia trónraléptével

\* Először is ama lassankint gyökeret verni kezdő eszme, hogy az a parlament expositurája; továbbá, hogy technikailag alkalmasabb eszköze a kormányzásnak a soktagu titkos tanácsnál.

\*\* „Miniszteriumról“ a szó mai parlamenti értelmében, melynek fogalmában már a solidaritás jegye essentiális, akkor még nem lehetett szó.

\*\*\* Az angol cabinet, minisztertanács, nem foglalja magában az ott miniszterhez hasonló állással (de nem elnevezéssel) bírók összegét; különbség van olyanok, kik a cabinetnek tagjai és olyanok, kik annak nem tagjai, között; tulajdonképpen a minisztereknek még jelenben is kétféle jogosultságu főcsoportozata van.



ez annyiban változott meg, hogy I. György király, ki az angol trón elnyerése után is hosszabb ideig német birtokait tartotta főországának — figyelmét, érdeklődését leginkább ide irányította; annál is inkább, mert angol kormányával az érintkezésnek nyelvi nehézségek\* állottak útjában. Ily viszonyok között a cabinettanácsban való elnöklésnek értelme nem lévén, a király, kerülendő a nehézkes szóbeli és személyes tárgyalást, inkább lemondott erről s minisztereit magára hagyta, kik határozataikat ekként egyedül, a maguk körében hozván, azokat vagy az érdekelt tag útján, kinek igazgatási ágába a kérdés vágott, vagy külön megbízott s a királynak rokonszenves tanácsos közvetítésével közölték vele.

II. György alatt ez eljárás hasonlóképp folytatódott; III. György alatt megszakadt ugyan, de csak rövid időre; napjainkban pedig alkotmányos alapelvevé kristályosodott a cabinettanácsnak *föltétlen zártkörülsége*.\*\*

Ez állapot vetette meg alapját a *miniszterelnöki állás kifejlődésének*; a magára hagyott tanácsban ugyanis természetesen a legtehetségesebb, legerélyesebb tag érvényesült leginkább, kinek fölénye (különösen, ha a király bizalmát kiválóbb mértékben élvezte) mint pusztán tényleges befolyás, más vonatkozásban, más területen is, érezhető volt.

Anglia a XVIII. századnak majdnem végéig, tisztán ily

A tágabb értelemben vett miniszterium, melynek válság idején együttesen távoznia kell, circa 60 tagot foglal magában; a cabinetben azonban ezeknek körülbelül csak egy negyedrésze (a szám meglehetősen változó, 1898-ban 19-re emelkedett) foglal helyet; köztük gyakran oly titkos tanácsosok is, kiknek egyáltalán semmi reszortjuk, tárcájuk nincs (Szónok miniszterek!)

\* A fejedelem ugyanis nem bírván az angol nyelvet, miniszterei-vel, kik viszont a németet nem ismerték, kénytelen volt bizonyos „infima latinitas“-ban (culinaris?) közlekedni; előrehaladottabb életkora pedig megakadályozta abban, hogy új nyelvismeretekre tegyen szert.

\*\* Azon felfogásból kiindulva, hogy a Felső jelenléte a résztvevőket valódi meggyőződésük teljes és őszinte feltárásától esetleg visszatarthatná.



esetleges tény alapján ilyenekként szereplő „premier“-k vezetése alatt állott.\*

E minőségük tehát nem a hivatali állás, hanem lényegileg személyes tulajdonságaik következménye, egy természetes kiválási folyamat eredménye volt.

A hires Sir Robert Walpole (1721—1742) az idősb Pitt, később Lord Chatham (1756—1761 illetőleg 1766—1768), az ifj. Pitt (1783—1801) voltak az angol miniszterelnökségnek mint közjogi állásnak szokásjogi megalapítói.

Pitt maga fejtette ki azon alapelveket, melyeken a premier-ség intézménye a jelenben is nyugszik; rámutatott a kérdés lényegére, hogy t. i. a premier, ki a királynak legelső, legbizalmasabb tanácsosa, mindig az az államférfi legyen, ki a korona és alsóház bizalmát az idő szerint legnagyobb mértékben bírja. (Lásd Todd II. 116. lap.)

A régi 1688 előtti tényleges főnökből tehát, ki pusztán a királyi kegy folytán jutván a főtanácsosi polcra — a korona akaratának engedelmes végrehajtójánál egyéb nem volt, ez átalakulás folyamán származott a mostani miniszterelnök, kinek személyét közvetve a győztes alsóházi párt jelöli meg s a ki kabinetjét saját belátása szerint alakítván, azt a politikát van hivatva követni, melyet meggyőződése diktál, a királyon kívül az őt fentartó parlamentnek tartozván mindenekelőtt szigorú felelősséggel.

Ő az, kiben a kormányzat összes főszálai összefutnak; a praerogatívás kormány idején a király saját személye által létesített kapcsolatot, összhangot az egyes ügyágak között jelenben ő hozza létre; röviden: „a valóban működő activ alkotmány feje.“ (Bagehot: „The english constitution.“)

A cabinet kebelében oly feltétlenül szükséges homogeneitás, mint az állam hajója egységes irányban való vezetésének nélkülözhetetlen feltétele, első sorban a pártegység\*\*

\* Ezek a cabinet összhangjának útját eredetileg azon barátságos ebéd utáni konferenciákban egyengették, melyekre a többi tagokat saját belátásuk szerint, vendégeikként hívták.

\*\* A pártok formális szervezkedése, fegyelmezése III. Vilmos idején kezdődik s azóta tart állandóan.



mint a cabinet szervezkedésének alapja által, másodsorban és gyakorlatiasabban a miniszterelnök személye által valósul meg.

A nemzeti souverainitas szerveinek erőviszonyából\* s a cabinetnek, mint eredetileg a királyi hatalom pusztá eszközének, egyre szorosabb kapcsolatokkal a parlamenthez fűződéséből nyeri megfejtését egyuttal, azon hatás természete is, melyet utóbbi a kormányra gyakorolt.

Ama kezdetleges stádiumban, midőn a cabinet csupán mint a titkos tanács néhány a korona kegye által kitüntetett tagja jelentkezett, a rendeknek más eszközük, módjuk, a tanácsosokra és azok magatartására hatni, birtokukban nem volt, mint a XIV. század vége óta nyert és a common law által szentesített ama jogositvány, melynek értelmében az alsóház bizonyos a közönséges jog, vagy a parlament privilegiumai ellen elkövetett sértésekért a bűnös tisztviselőt vád alá helyezhette, ki fölött azután a Lordok Háza, mint rendes bíróság ítelt.\*\*

Ez az „*impeachment*” elnevezés alatt ismeretes eljárás azonban, mint első pillanatra is kiviláglik, nem felelt meg többé a XVIII. század folyamán oly tetemesen megváltozott viszonyoknak.

Vivmány volt kétségtelenül már ez is,\*\*\* de nem lehetett elegendő a modern parlamentarismus korában, mert e felelősség büntetőjogi jellegű lévén, szorosan a személyhez tapadt és leginkább dolosus, csak ritkán culposus oly jogsértésekre vonatkozhatott, melyeket ilyenekül a büntető gyakorlat elismert ítéletet másnemű tényálladéokra alapítani nem lehetvén.

Alig volt tehát eredetileg egyéb, mint a tisztviselő és magánember egyszerű felelőssége tettei törvényszerűségéért, bizonyos a közönségestől némileg eltérő alakba öntve.

\* Burgess világosan kidomborítja ezt a folyamatot, melynek három phasisát emeli ki. Az elsőben a király, a másodikban a főrendek, a legutolsóban (jelenlegiben) a közrendek a souverainitas tényleges birtokosai.

\*\* Dupriez „Les ministres dans les principaux pays de l'Europe et d'Amerique.” I. k. 14. l.

\*\*\* Hazánkban pl. még ez a fegyvere sem volt meg országgyűléseinknek a törvénysértő végrehajtó hatalmi szervek ellen — bár III. Endre tanácsstörvénye (1298) alapján eljárni lehetett volna. Ez azonban elavult.



Ily körülmények között természetesen szó sem lehetett az egész minisztérium egyetemleges felelősségéről; míg ellenők csak büntetőjogi alapon, az impeachment útján lehetett eljárni, az itt szükségképpen érvényesülő szorosán egyéni felelősség elve minden együttes feleletre vonást, hacsak tettes-társak, bűnsegédekről nem volt szó, kizárt.

Az államélet bonyolódása és finomodásával azonban e máskülönben eléggé hathatós fegyver a parlament kezében elégtelennek, célra nem vezetőnek bizonyult.

A törvényességnek a többé-kevésbbé mindig hiányos tárgyi jog által kijelölt korlátai között a miniszteri tevékenységnek még mindig óriási tere maradt, melyen belül anélkül, hogy alaki jogszabálysértést követne el, a legkülömbözőbb, üdös vagy kárhozatos módon lehet tevékeny; e korlátokon belül az impeachment eljárással, mely voltaképpen törvénysértés megtorlását célozza, az államérdek ellen cselekvő kormányt utólni bajosan lehet.\*

A „fegyelmi“-nek és „politikai“-nak mondott felelősségre tehát, melynek sanctiója egyszerűen a hatalom elvesztése, azért van szükség, hogy *annak alkalmazásával a mindenkori cabinet a parlament felfogásával megegyező helyes eljárásra szoríttassék a törvényesség tág határain belül is.*

A XVIII. században már erősen érezhetővé vált Angliában a fennálló rendszer fogyatékosága; az egyetemleges politikai felelősség eszméje azonban csak igen lassan vert a köztudatban gyökeret.

Lord Temple és Fox, utóbbi még 1806-ban is, mint Todd kimutatja, 1782-i nézetével merőben ellenkezőleg, az egyéni felelősség elvét védelmezte a collectivvel szemben s nem fogadta el a tételt, hogy valamelyegyes miniszteri actusért az összminisztérium is felelős lehetne. Lord Castlereagh azonban rögtön helyreigazítá a nagynevű államférfinak tévedésen alapuló ezen nyilatkozatát s az 1698-i „Partition Treaties“ név alatt ösmert egyezmény fölötti parlamenti vitákból be-

\* Teljesen kizárva mindazáltal e lehetőség sincs; lásd alább a miniszteri felelősségnél.



bizonyítá, hogy az a gondolat, melynél fogva a király személyes tényeiért is, még ha azoknál sem a miniszterek tanácsával nem élt, sem közreműködésüket igénybe nem vette, az összminiszterium föltétlenül felelős, az angol alkotmányi gyakorlatban nem idegen.

Walpole, kinek eltávolítását a korona tanácsából fölrattilag kérték, még szintén a régi elmélet álláspontjára helyezkedett, mely a törvényszerűség és a célszerűség szempontjainak nem kellő megkülömböztetésén alapul s a tényt, melynél fogva a királyt egy szolgája elbocsátására kéri, anélkül, hogy ennek igazolására valamely különös vétséget hoznának fel, — a legnagyobb merényletnek nyilvánította a korona jogköre ellen.

Az ő esete 1742-ben és Lord Northé, ki 1782-ben az amerikai háború következtében a parlament bizalmát elvesztvén, tisztán csak az alsóház ellenséges indulata miatt visszavonulni kényszerült, dacára annak, hogy fejedelme kegyét teljes mértékben birta és jogsértést, bűncselekményt sem követett el, már jelzik a politikai felelősség eszméje fokozatos megerősödését.

Ez intézmény meghonosulásával karöltve járt a kormány összes tagjainak, sőt utóbb más politikai állásu egyének bizonyos kategóriáinak is a hatalomtól való együttes megválása, oly hibák miatt, melyekért a felelősség súlya mindnyájukat együttesen terhelte;\* mint Esmein kitűnő munkájában (106. l.) megjegyzi: „La responsabilité devenait dès lors politique et en même temps collective. Cela était naturel, puisque le ministère allait dorénavant présenter une unité véritable; cela n'avait rien d'injuste, puisque cette responsabilité n'était point pénale. La responsabilité pénale, comme on le dit plus haut, était une arme destinée dorénavant à rouillée; elle était remplacée par un instrument plus souple et plus sûr.“

Az eddig tárgyalt fejlődésből kitűnik már eleve az alkotmányi berendezkedés iránya is; a parlamentarismus éle az

\* Erre is Lord North kormányának visszalépése volt az első példa.



akkori végrehajtó hatalom ellen irányult — miből folyik alkotmánybiztosítéki jellege is.\*

Miképpen válik e csodálatosan egyszerű s amellet mégis complex rendszerben az ellentét kiegyenlíthetővé s a való állami életben kivihetővé: a dogmatikus rész feladata lesz feltüntetni.

\* Nem a monarchikus principium, hanem a fejedelmi jogositványok addigi gyakorlásmódja ellen.



B)

## ELEMZŐ RÉSZ.

### I. FEJEZET.

#### A király állása a parlamenti kormányban.

##### I.

Az államalkatoknak két fő typusa — a monarchia és respublica — közt az első az, mely az emberiséggel úgyszólván egyidős.\*

A legősibb forma, mely eredetileg az embernek legtermészetesebb érzelmeiben gyökerezik s évezredes fejlődési folyamatra tekinthet vissza. A létező államok legnagyobb részében mint jelenleg is uralkodó jelentkezik, bámulatos alkalmazkodó képességénél fogva a civilizációnak úgy legalacsonyabb, mint legmagasabb fokán álló nemzeteknél, miáltal a történeti tények erejével tesz bizonyosságot a mellett, hogy létezésével az állami élet bizonyos általános szükségleteit elégíti ki.

A monarchikus alkat általán — megjelenési alakjai változatosságánál fogva, genericus megjelölésre, gyűjtő fogalommal vált, mely csupán tényleges concretisálódás által nyer határozott tartalmat s mutatja egyuttal azt a fejlődési fokot, melyet a cultura — a szabadság eszméje — az illető népnél elért.

A legeredetibb és legkevésbé bonyolult válfaja az autokratia, melyben az állam akarata, cselekvése, gondolko-

\* Roscher: „Monarchie, Aristokratie und Demokratie“ . . .



zása a fejedelmével olvad össze; a hol közjogi szabályként áll:  
*„Quod principi placuit, legis habet vigorem.“*

E forma képviselői Európában a XX. század elejéig Török- és Oroszország — Schvarz Gyula terminológiája szerint — mint ethophylaktikus, illetőleg philonóm autokratoriák.

A második, már jelentékenyen előrehaladottabb cultur-fokra mutató stádium az, melyet a „korlátolt“-aknak\* (synkratikus) mondott monarchiák tüntetnek föl; közös jellemző vonásuk, mely egyuttal a meghatározás ultima differentíája is, hogy emezeknél a polgároknak bizonyos szűkebb vagy tágabb, politikailag jogosított köre az alkotmány tételes intézkedései alapján, bizonyos határozott mérvben részt vesz az államhatalom gyakorlásában. Van már országgyűlés.

A szigorú jog szempontjából — főként, ha ez alatt a *lex scripta* kételyt nem tűrő határozmányait értjük — a közuralomban való részvétet fölosztási alapján több alfajt nem nyerünk; a további fundamentum divisionist egyszerűen a *tényeknek* jogszabályokban még egyáltalán nem, vagy csak igen csekély mértékben crystallisálódott ereje nyújtja.

Az utolsó helyen említett jogi válfaj\*\* a való életben ismét két főalakban testesül meg: I. mint pusztán *alkotmányos*, II. mint *parlamentáris* monarchia, illetőleg kormány\*\*\*.

Ez utóbbi az, melyben a király állása fejtegetésünk tárgyát képezi.

A parlamentaris alak az egyszerűen alkotmányosnak a tények területén továbbfejlesztése, finomítása, mely nem elégszik meg többé az ebben a népies elemnek jogilag biztosított befolyással, a végrehajtó hatalomnak a törvényes korlátok között tartásával, hanem közelebbről is kívánja megjelölni azt az irányt és módot, melyben az állam ügyei az összlet kívánalmai szerint vezetendők.

Tekintettel arra, hogy bármiféle hatalomban, főként a

\* „Mérsékelt“-eknek.

\*\* A tágabb értelemben vett mérsékelt monarchia.

\*\*\* A „kormány“ szót (*government*) az amerikai írók által használt „állam“ értelmében, egyuttal azonban az európai felfogás szerinti értelemben is, (*cabinet, miniszterium*) használva.





politikaiban erős törekvés észlelhető területének fokozatos kiterjesztésére a benne mintegy természeti tulajdonságként rejlő expansivitásnál fogva — az a körülmény, vajjon valamely monarchiában az egyszerűen (szigoruan) alkotmányos, vagy a parlamentaris alakot látjuk megtestesülve — biztos következtetést enged egyuttal az állami főszervek erőviszonyára is, melynek ez az alak rendszerint természetes következménye gyanánt jelentkezik.

E lényegében egyszerűen tényleges, de bizonyos fokig jogivá fejleszthető állapot helyes felfogása a parlamentaris monarchiák főtenyezői szerepének tulajdonképpeni kulcsa; sőt azt állíthatnók, hogy eredetileg és bizonyos ideig valósággal és kizárólag a történelmi erőmérkőzésben győzelmes szervek hatalma volt az, mely a küzdelemben vesztes félt (a koronát) a régi szélesebből a jelenlegi szűkebb mederbe szorította.

Végeredményben bizonyos, hogy a tényleges hatalmi viszonyoknak a jogival való megegyezése az, ami az alkotmányi szervezet állandóságát leginkább biztosítja; e határ azonban napjainkban a tisztán jogi vidéken kívül, azon túlmenve is érvényesül, anélkül, hogy azt strict jogi tételekben szabatosítani lehetne.

A nemzetközi jog-, államjog- és magánjognak egymástól oly viszonylag kevésbé éles határvonallal elválasztott birodalma azon összefüggést illetőleg, mely a jog és tény világa között létezik, félreismerhetetlenül mutat bizonyos fokozatot, mely az elemek vegyülésének mérvéhez képest különböző.

Legszembetűnőbb a valódi alanyi és tárgyi (?) jognak szoros kapcsolata a tényleges erővel, hatalommal — a nemzetközi jogban,\* mely tetemes részében háboruk eredményén, békekötéseken nyugszik; az erőszak tehát az, mely itt bevalottan — bár nem közvetlenül\*\* — jogot teremtett az érde-

\* Ez összehasonlításnál figyelmen kívül hagyva azon egyébként is csekélyszámu követővel bíró nézetet, mely a nemzetközi jogot sanctio hijján, vagy más okból, tulajdonképpeni jognak elfogadni nem hajlandó.

\*\* Nem közvetlenül, mert hiszen az eredményt a felek consensusára lehet visszavezetni.



keltek között, mi a magánjog eddig leginkább kifejlett birodalmában\* elvileg kizártnak tekinthető.\*\*

Középállást foglal a nemzetek belső életét szabályozó közjog, mely a physikai és szellemi hatalom közvetlenül rendező erejével párhuzamban működven, osztozik avval feladata teljesítésében.

Az ilyképpen a lehető leggyakorlatiasabban tisztázódott viszonyok, amennyiben az a dolog természeténél fogva lehető, jogi alakba öntetnek, rendszerbe foglaltatnak és általános zsinórmértékül szolgálnak; amennyiben pedig különböző okoknál fogva ily alakba öntésre nem alkalmasak, mint pusztá tények esetleg politikai jelentőséggel bíró „praecedens“-ek, sőt valamely csirázó szokásjog homályos körvonalai — léteznek tovább.

A nexus szóval, amely a jog és hatalom között bizonyos vonatkozásban fennáll, kétségtelenül szorosabb az állam, mint a magánjog világában, noha a fentebbi kijelentés dacára sem igen nehéz az eredeti kapcsolatot itt sem kimutatni.†

A fentebbi értelemben veendő Bismarcknak hirhedtté vált kijelentése: „*Macht ist Recht*“ is.

Alig szembetűnőbb ez valahol, mint a fejedelem állását illetőleg a teljes parlamenti kormányrendszerben. A nemzetgyűlés, melynek tulsúlyát a történelmi események világossá tették, sokkal jelentősebb szerepre emelkedik a valóságban, mint azt a gyakran régibb korszakból származó irott közjog betűje mutatja; viszont a királyi hatalom, mely e küzdelem folyamán állandóan csak tért veszített, szavának hajdani súlyát azon egyszerű okból veszti el, mivel annak az ultima ratióval a kellő nyomatékot immár megadni nem képes.

Igy keletkezik tehát azon tények nyomása következtében, melyek legnagyobb részt jogi alakbaöntésre nem alkalmasak, az a csodálatos ellentét — megegyezés, össze-

\* Laband.

\*\* Lechner : Közjogi jegyzetek.

† Pl. az önsegély elvénél; a tulajdon és birtok, elévülés stb. intézményeinél; a kapcsolat azonban sokkal kevésbé feltűnő.



vágás hiány — az irott alkotmány tételei és a valóságban gyakorolt hatalom között.

A parlamentáris állam közjogi szabványa pl.: „A törvényhozó hatalom a nemzet képviselte (főrendi- és képviselőház) és a korona között oszlik meg“. Vajjon megfelel ez a tényeknek?

Korántsem. Köztudomásu, hogy a király nem szegülhet ellen az egész nemzet félreismerhetlenül megnyilvánult akaratának s azt elvégre is — bár meggyőződése ellenére — elfogadni kénytelen. Eredmény: a királynak (ily alakban fel fogva a dolgot) *nincs* törvényhozó hatalma!\*

Egy másik tétel ismét azt mondhatja: „A király végrehajtó hatalmát miniszteriumával vagy miniszteriuma által *személyesen* gyakorolja“. (A mi 1867. VII. törvénycikkünk).

Gyökeres tévedés! Éppen a *személyes* kormány az, a mi a fejedelmi impersonalitás parlamentáris elvénél fogva a leghatározottabban és különösen ki van zárva.

Avagy: „a korona a birói hatalom birtokosa“.

S mégis: nem a fentebbiekhez hasonló\*\* ellenmondás-e, midőn a király egyetlenegy pert sem dönthet el? Sőt e tekintetben minden kísérlet\*\*\* a parlamentarismusban még csekélyebb haladást tett országokban is — az alkotmány elleni merénylet számba menne.

A mily természetesnek tűnik fel az utolsó tétel, oly világos és minden kétséget kizáró — pl. az angol előtt, — hogy ugyanilyen merénylet volna, ha a közvélemény helyeslésével találkozó és a parlament által erős többséggel elfogadott billtől a szentesítés formaszerüvé vált befejező mozzanata megtagadtatnék.

A continensen, tán az egyedüli Belgium kivételével, még nem haladt annyira előre a parlamentáris felfogás, hogy

\* Bagehot e tekintetben annyira radicalis és kategorikus, hogy azt állítja, miként a két Ház egyező határozatát alá kellene írnia az angol királynak, még ha az saját halálos ítélete volna is.

\*\* A hol az ilyen alkotmányi tétel utóbb kifejezetten hatálytalanított, a helyzet természetesen más.

\*\*\* Hogy az államfő személyesen bíraskodjék.



az — e betű szerint még tán fönnálló egyes jogositvánnyal való tényleges élésben vétséget látna az alkotmány szelleme ellen.

Mindez egyébiránt csak a fokozat kérdése ; a mi jelenben megütközést e részben nem kelt a parlamenti kormányrendszer megizmosodásával utóbb a jogkör áthágásaként fog feltűnni.\* E néhány példából, melyhez hasonlót még aránylag elég nagy számmal lehetne felhozni, kellő világossággal bontakozik ki az a kettősség, melynek képét valóban parlamentaris államban a király állása nyújtja ; sőt annyira megy sokszor az ellentét, hogy *a tisztán közjogi tételek minden egyéb magyarázat nélkül valósággal hamis fényben tüntetik fel az illető nemzet igazi közállapotait.*

Mennél nagyobb a ragaszkodás a régihez, mennél inkább élnek valamely népben a mult hagyományai, annál kevésbé lesz hajlandó a helyzetnek immár meg nem felelő régi írott szabályokat világosan és alakszerűleg megszüntetni ; a létező elágazás egyre szembeszökőbbé válik azért olyannyira, hogy joggal elmondható Conchával *Angliáról*, miként „*ott minden másként van, mint a hogy első pillanatra látszik.*”\*\*

Ily körülmények között az az alap, melyre parlamenti ország fejedelme helyezkedhetik, többé nem az írott közjog rideg betűje lehet, hanem csupán csak a *belátás*.

Milliónyi állampolgár fölött abszolút hatalommal uralkodni, korunkban legfeljebb oly elv alapján lehetne, mely tisztán metaphysikus alapon igazolható.

Csak természetes fejlemény volt azért, mikor a XVII. és XVIII. század fejedelmei állásukat az isteni jogra alapítva, koronájukat az Úr kegyelméből adottnak magyarázták.

\* Ennek világos példájául szolgálhat a főszevegben említett bírói hatalom kérdése ; ha föltesszük, hogy nálunk a király személyes bíraskodását nem írott jogi szabály (az 1791: LVI. t.-c.) szüntette volna meg, hanem ellenkező országos szokásjog, mondhatnók-e mégis, hogy a személyes bíraskodás elavult jogának önkényes felélesztése a XX. század elején ez okból kevésbé keltene megütközést ? Állhat ez esetleg az angol királynak 1707 óta nem gyakorolt vetőjéről is. („Le roi s'avisera !“)

\*\* „Ujkori alkotmányok.“



A korlátlan egyeduradalomnak is megvolt a maga küldetése;\* az az idő azonban, melyben annak javára érveket felhozni lehetett, emberöltők óta letűnt.

A jelenkor tudományos és gazdasági eszközeivel működő egyén, ha társadalmi tekintélyben nem is, de a szellemi színvonal tekintetében bizonyára emelkedhetik annyira, mint az a fejedelem, kinek alattvalója; s mihelyt e fokot nagyobb tömegek érik el, a souverainitásnak szükségképpen a többi politikai ítéletre érett elemre is szétáradnia kell.\*\*

Felülről lefelé haladó állandó folyamat az, mely a társadalmilag, műveltség, erkölcs, vagyon dolgában emelkedő osztályokat egyre bővebb körben részesíti a közuralomban. Monarchia, aristokratia, demokratia; vagy, ha alakilag az eredeti köntös, monarchia, meg is marad — érdemben bekövetkezik az osztozás a politikai hatalomban.

Az ember eszméje az egyén, az államé, a nemzet szempontjából szükségképpen követeli meg az utóbbinak önrendelkező alakban szervezkedését; ez pedig csak az összes politikailag arra képes állampolgárok közreműködésével érhető el helyesen.\*\*\*

Ennek szükségén kívül azonban parlamentáris állam fejedelmének még többet is be kell látnia.

Azt t. i., hogy magas hivatása daczára, melynél fogva arra van rendeltetve, hogy a nemzeti összetartozás, egység, öntudat kiváló szerve legyen, az államszemély akarati elhatározása folyamatának nem lehet véglegesen döntő tényezője: másként, hogy a közélet kérdéseinek mikénti megoldásában az utolsó szó kimondásának joga őt nem illeti.

Az elméletben már vitán kívül álló, gyakorlatilag év-

\* Az u. n. „udvari“ (XIV. Lajos-féle) absolutismusnak pl. a nemzeti egység kötelékeinek megerősítése — a nemzeti nyelv és cultura kifejlődése a hűbéri bilincsek — szakadozottság lerázása után.

\*\* Aristoteles elmélete szerint.

\*\*\* „Csak így lesz ugyanis a nemzet valóban activ államalany, csak így lesz azonos az állam polgáraival.“ Kuncz Ignác „Nemzetállam“ című becses munkájában a kérdést az egész vonalon tüzetesen kifejti. (Ethikai államfogalom.)



százados küzdelmek által beigazolt eme tételt, korunkban minden művelt állam feje elismeri; csak a terjedelem — melyre ez elismerés vonatkozik — az, a mi még szerfelett különböző.

Vajjon az alkotmány, a törvények tételeinek a népies tényezővel együttesen történő megállapításán tul és azok korlátain belül a teljesen szabad kéz politikája illesse-e a fejedelmet vagy sem, azt némileg még ma is vitásnak tekintik.\*

E pont körül még élénken folyik a harcz; a történelmi fejlődés iránya azonban a szabadság szellemének előhaladásával párhuzamban e küzdelemben a parlamenteknek kedvez. Mind ama tanulságok, melyek a már eddig lefolyt harczokból levonhatók, elég széles alapul, bő indokul szolgálhatnak magukban véve is arra, hogy a parlamentáris országokban a legfőbb politikai vezetés valósággal ne a fejedelmek által közvetlenül és személyesen eszközöltessék.

A legfőbb erény azért, melyre parlamentáris állam fejének föltétlen szüksége van: *az önmegtagadás.*

Kétségtől kivül a legbecsesebb, de egyuttal a legnehezebb erkölcsi tulajdonságok egyike; önmagát a közjó érdekében, azon belátás alapján, melyre a fentebb kifejtettek beható megfontolása után eljut, korlátozni tudni, ritka jellemerőre mutató vonás.\*\*

Saját egyéni véleményének feláldozására még oly esetekben is, midőn az ellenérvek súlyát teljes mértékben elősmerni kénytelen, — még akkor is, ha a logika fegyvereivel vívott harcban határozottan legyőzve érzi magát a gondolkozó alany — felette ritka esetben lesz csak bárki is hajlandó.

Mennyivel nagyobb lelki erőfeszítéssel járhat akkor a parlamentaris kormányrendszer mellett az államfőre nézve előfordulható az az eset, midőn saját legjobb meggyőződése ellenére is, ha abban a nemzet zöme nem osztozik, a felelős vezetők terveit elfogadni, sőt ami a legfájdalmasabb, őket ezek végrehajtásában a korona egész súlyával támogatni kénytelen.

\* Ennek elméleti igazolását lásd a parlamentarismus méltatásánál. (Kritikai rész.)

\*\* Analog a subordinatio megokolásával a katonai szabályzatban.



Az önmérséklet szelleme az, melynek a fejedelmet cselekvőségében irányítani kell; a „*sic volo, sic iubeo*“-féle eljárás az, melynek még leghalványabb árnyéka is okvetlenül kerülendő.\* A „*stat pro ratione voluntas*“ elvének alkalmazása a népek gyermekkorában indokolható; a civilisatio mai fokán erkölcsi rabsággal volna egyértelmű.

A „*coge intrare*“ principiumának alkalmazása egyre kevésbé ajánlatos.

Azt a szellemet, melyben a parlamentaris állam szerveinek működniök kell, epigrammatikus jellemző erővel rajzolja Kuncz „Nemzetállam“-ában. (35. §.)

„Két kormányrendszert, mint alsóbb és magasabb phasist ismer az emberiség. Az egyik keleten, a kényuri parancs és vak engedelmesség. A másik az európaiag művelt népeknél a rábeszélés, belátás és meggyőződés által történő kormányzás. Az utóbbi kezdődik a görögöknél és *tetőpontjára jut a parlamenti kormányrendszerben.*

Ez a rábeszélésnek és ezáltal a nemzeti gondolkodásnak kormányrendszere. Itt mindennek okát kell adni, itt minden bírálat tárgya. Ez az ész-souverainitás szervezete, a tudomány uralma az államban, az erkölcsi világ győzelme a physikai erő fölött.“\*\*

Ily milieuban a királynak is alkalmazkodnia kell.

*Uralkodói jogosítványai par excellence alanyi közjogok; azokra tehát különösen áll, ami a politikai jogokra általán, hogy t. i. a közérdek kívánalmai, köztekintetek szerint gyakorlandók. A korona jogköre, mint a nemzeti szervezet alkatrésze, tisztán közjogi tartalmu; a régi patrimonialis hűbéri reminiscenciák magánjogias színezete, amennyiben a dynastikus conservatismus föntartotta volna egyes külsőségekben, nem szabad, hogy tévedésbe ejtsen.*

*A közérdek kívánalmainak többé nem a korona, mint a souverainitás alakszerű megtestesítője, a kizárólagos mérlege-*

\* Felelőtlenség és hatalom, össze nem egyeztethető egymással.

\*\* Ez elvnek következményeit a Ház és a kormány megalkotásánál kell levonni. És az a baj — hogy erre szánja el magát a demokratia nehezen.



*lője; szükséges, hogy az alsóház parlamenti vezércsoportja, a minisztérium szava, addig, amíg annak a közvéleménnyel való congruentiája tekintetében kétely nem merül fel, — a korona tanácsában, a helyzet megítélésében — döntsön.*

*Ez az a sarkpont, melyből a parlamentarismus szervezete kiindul. Ez az alap, melynek őszinte és komoly elfogadása nélkül az illetékes tényezők részéről, e kormányrendszer kielégítő functiója nem várható.*

Általános körvonalozásban ennyi az, minek figyelembevétele az államfő által a parlamentarismus követelménye gyanánt jelentkezik; a felmerülhető egyes, konkrét esetekre vonatkozó elintézés módja ez egyetemes érvényű tételből folyik.

## II.

A megelőző fejtegetésből, a fejedelmi impersonalitás elvéből közelfekvő dolog volna a korona feladata jelentőségét, sőt a monarchia létezésének jogosultságát is, kétségbevonni. S valóban, a teljesen kifejlett parlamentaris rendszer mellett, nagy a kísértés a felületes szemlélőre nézve, hogy az érdemleges functiót többé nem végző (!?) fejedelmet az alkotmányos szervezetből kiküszöbölje.

A kérdés nyitja az, kimutatható-e, hogy a változott viszonyok közepette a királyság intézményének elvi, vagy gyakorlati szüksége fenforog — avagy az a parlament és cabinet egyre nagyobbodó tulsulya következtében megszűnt?

Az alább kifejtendőkből következő s itt előlegezett válasz határozottan tagadó; még a szélsőséges írók (pl. Bagehot) legnagyobb része is a királyság intézményének határozott hasznát, sőt szükségét vitatja.

Az intézmény tehát megmaradt, de rendeltetése lényeges változást szenvedett.

Az alapvető különbség, melyet a modern időszak a régivel összehasonlítva feltüntet, az, hogy az alkotmányos monarchiában *részben* — a parlamentárisban pedig *egészen* — megszűnt a nemzet sorsa az uralkodó egyéniségének függvénye lenni.



Az absolutizmus korában a fejedelem személye volt ugyyszólván az egyedüli\* lendítő kerék, mely az ország közéletének folyamatát szabályozta; az egyéni vonatkozások összegéhez milliók boldogulásának nyitja volt csatolva. A nevezetes lépés, mely ez állapotból kivezetett, az állam virágzásának ez esetlegességtől való megszabadítása, függetlenítése volt, mi ismét annál teljesebb mértékben fogott helyet, mennél erősebb volt a haladás az egyszerű alkotmányosságtól az igazi parlamenti kormány felé.

*A születés véletlenének vészes befolyásától megmenekülni — a nélkül, hogy az egyeduralmi alkat természetes előnyei\*\* veszendőbe mennének; ez volt az a probléma melyet legsikeresebben a parlamentarizmus oldott meg.*

A monarchikus formának üdvös hatása a nemzeti szervezet megerősödése, az államszemély egységének, öntudatosságának tekintetében, a politikai tudomány kétségtelen bizonyossággal megállapított tételei közé tartozik.

A parlamentáris ország fejedelme állása örökletességében, fényes vagyoni helyzetében, legfőképp pedig társadalmi tekintetben föltétlen, sőt utólérhetetlen elsőségében, oly eszközök fölött rendelkezik, melyek állásának egyébként alig elérhető magasságot és biztosságot kölcsönöznek.

Ha pedig ezenfelül még százados tradíciók emléke forrasztja egybe a dynastiát a nemzettel, úgy a koronának az állampolgárok százezrei előtt jelenben is érintetlen nimbusa kétszeres erővel gyarapítja viselőjének személyes prestigét.

Ennek — a körülmények bölcs számbavételével való tapintatos felhasználásában rejlik a mai parlamentáris államfők munkájának jelentősége.

A koronát övező fény, a királyi felfogás, meggyőződés keresztülhatolásának oly hathatós utegyengetője, hogy erős igazságot fedezhetünk föl némely angol író ama kijelentésé-

\* Nem véletlen; hogy a régibb történelmi művek jóformán csak *udvari* történeteket jegyeznek fel; a nép históriája csak függelék.

\*\* Ezek legfőbbje az *egységbe való összefoglaló erő*. A Habsburgok 600 évig tudtak uralkodni a legkülönbözőbb jellegű népek fölött.



ben, melynél fogva a koronával való vitában, annak érvei mindig teljes mértékben, az ellenérvek pedig mindig csak részben, meggyöngyülve érvényesülnek.\*

A loyaltás, mely a demokrata eszmék erős terjedése dacára\*\* a legjelentékenyebb európai államokban aránylag csekély tért veszített érzület (?) egyfelől érthetőbbé, másfelől fokozottabbá teszi azt az erkölcsi befolyást, melyet egy felvilágosodott fejedelem legfőbb tanácsosaira, minisztereire gyakorolhat.

A parlamentarismus *a tudás fegyvereivel való capacitálás* korszaka lévén, a király e téren való személyes érvényesülésének gátja nincs.

A korlát, mely reá nézve is fennáll, jóformán csak ideiglenes; addig tart, míg az államélet végső fokban döntő tényezőit véleménye helyességéről meggyőznie sikerül.

*Gyökeres tévedés volna azért azt hinni, hogy a parlamentáris kormányformában az igazi impulsusok nem származhatnak a király személyétől; sőt ellenkezőleg: a „fejedelmi impersonality” csak a nézetek rákényszerítését zárja ki, de egyáltalán nem azok érvényesülését — amennyiben azokat alaposan megokolni sikerült.*

Ilyenformán éppen a legkiválóbb szellemi tehetségekkel megáldott uralkodónak van leginkább megadva arra a lehetőség, hogy egyéni kezdeményezést gyakoroljon, eszméit, képzettségét, népe javára gyümölcsöztesse. Mennél csekélyebb a szellemi erő, mellyel a küzdőtérre lép, annál kevésbé lesz valószínű, hogy felfogása a cabinettanácsban s így a parlamentben, az országban is győz; egészen tehetségtelen, gonoszindulatu vagy elmebajos királynál pedig éppen a személyes érvényesülésnek fentebb leírt módja zárja ki azt a lehetőséget a nemzet

\* Bagehot-ban olvassuk, hogy az erélyes és kiméletlen Lord Chatham (az idősb Pitt) mennyire megszelídült a király környezetében; a korona mysticus hatását illusztrálja e kiváló államférfiura az a körülmény, hogy a fejedelem ágyánál *térdelve* tárgyalt vele; ily helyzetben azonban — bizonyos — *vitatkozni* nem lehet.

\*\* Vajjon a kettő csakugyan kibékíthető-e egymással a parlamenti monarchiában? Arról később.



közmegnyugvására, hogy az általános jóval ellenkező rendszabályok érvényesülhessenek.

Korunkban állítható azért csak igazán, hogy ez átalakulással lett megalapítva a monarchikus intézmény voltaképpen állandósága; az őszintén alkalmazott parlamentarismus a trón legbiztosabb támasza; trigonometrikus metaphorával élve az utóbbi az elsőnek matematikai functiója.

Laveleye\*, az „Institut“ tagja „Le gouvernement dans la democratie“ című munkájában (I. kötet VII. könyv) idézi Plutarchosból Theopompos spártai királynak nejehez intézett szavait, ki szemrehányást tett neki azért, hogy megkisebbitette a királyi hatalmat. „Je le laisserai d'autant plus grand qu'il sera plus durable“. „Et en effet, ajoute Plutarque, en lui ôtant ce qu'il avait de trop absolu, il le mit à l'abri de l'envie et des dangers qu'elle attire.\*\*

*A dynastia és parlamentarismus érdeke, bár első tekintetre ellentétesnek látszik, ehez képest azonos.*

### III.

Az a sajátságos, a történelmi fejlődés által felszínre vetett mód, mely szerint az ország kormánya alakittatik, többé-kevésbé tért enged a király egyéni nézeteinek is.

Az alkotmány szabálya értelmében a királyt illeti meg a miniszterek kinevezése és elbocsátásának joga. A tényleges erőviszony, az államélet praxisának követelménye parlamenti országban, hogy a cabinet a nemzetgyűlésen uralgó párt vezérférfiaiból szemeltessek ki; egyszerűen azért, mert máskülönben az országlás, a parlament támogatása nélkül „ugyszólván, physikailag válnék lehetetlenné.“

E szükség az, mely itt tényleges korlátként jelentkezik; tekintettel azonban a parlamenti pártok különböző alakulására.

\* Csak hosszabb uralmat helyesel; 1—2 éves mandátumokkal tervszerű, céltudatos országlást kifejtetni, üdvös kormányt fenntartani nem lehet. Ilyen demokrata kívánság a hangulatot, nem az akaratot juttatja felszínre.

\*\* „Annál nagyobb hatalmat hagyok hátra, mennél tartósabb lesz az.“



a király személyes elhatározási szabadsága kisebb vagy nagyobb körben mozoghat.

Aránylag ritka eset, hogy a kamarában többséget nyert párt már eddigi szervezete, magatartása által is egészen világosan jelölje ki a bukott miniszterium fejének utódját; normális körülmények közt a sikeres támadást intézett párt fővezére\* az, kit a korona az új cabinet megalakításával megbízni kénytelen; ez a tipikus, egyszerű eset; sokkal gyakoribb azonban az, midőn az új miniszterelnök személye a tények által ily kétségtelen bizonyossággal kijelölve nincs.

Ez leginkább kétféleképpen történhetik; vagy egyszerűen miniszterválság van ugyanis, pártválság nélkül; vagy ha mindkettő jelen van is, a miniszterium bukása több apróbb szövetszertett párt együttes támadásának eredménye.

Ily esetekben tágabb lévén a számbavehető jelöltek köre, evvel együtt lesz nagyobbá a fejedelem választási szabadsága is; a feladat helyes megoldásának nehézségei azonban természetesen evvel párhuzamban, egyenes arányban, növekszenek.

A fő nehézség a premier kiszemelésében rejlik; a szakminiszterek összeválogatásának nem csekély terhe már legnagyobb részt az ő vállára nehezedik.

Nem szorul bizonyításra, hogy éppen a miniszterelnök személyének meghatározásánál kívánatos leginkább a királyi elhatározás szabadsága: ama szívélyessé válható bizalmas viszonyból, mely az illető személynek sympathikus volta esetén a fejedelem és közte kifejlődhetik, eléggé nem mérlegelhető előnyök származnak az állam egészére.

Másfelől azonban nem zárkozhatunk el azon a parlamentarismus lényegét alkotó követelmény elől sem, hogy a kiszemelt államférfi az alsóház bizalmát, mint olyan, kinek kezébe az országban elképzelhető legnagyobb hatalom van letéve — a lehető legteltesebben bírja.

Mindkét részleges érdek a köz nevében lehető kielégítést, figyelembevételt igényel; a megfejtés pedig gyakran annál

\* L. Todd, id. m.



nehezebb, mert a korona e lépésénél van hivatva a legtöbb önállóságot, józan politikai belátást tanusítani; ily válságok alkalmával ugyanis nem számíthat többé oly határozottan eddigi állandó tanácsosainak segélyére; alig volna helyeselhető, ha ezek, lemondásuk után, ily rendkívüli jelentőségű kérdésben tanácsot adnának;\* annál kevésbé, mert hiszen éppen a bizalom megrendülése az az ok, mely őket távozásra kényszeríti.

Ezenfelül visszásnak tartható és pedig egészen következetesen az, ha a lelépő miniszterek, kik az új cabinet végleges megalakultáig a rendes folyó ügyeket végezni hivatvák, oly rendszabályokhoz fognak, melyek rendületlen bizalmat igényelnek,\*\* már azért is, mert leköszönésük által megfosztják a parlamentet a politikai felelősségre vonás alkalmazhatóságától, melynek legsúlyosabb sanctiója éppen a hatalomtól való eltávolítás; az ellenkező gyakorlat a politikai hibák büntetlen halmozására vezethetne.

Az idevonatkozólag Angliában kifejtett praxist 1845-ben Sir Robert Peel következőképpen foglalta össze: „Utódom személyére vonatkozólag egyéni nézetemet nem nyilvánítottam; körülbelül ez az egyedüli egészen személyes actusa a királynőnek; (?) ő van hivatva határozni a fölött, kit akar megajándékozni bizalmával.“

A kitünő államférfi ezen nyilatkozata annyiban némi kiegészítésre szorul, hogy e királyi tény sem történhetik meg az uralkodó pártviszonyokra való tekintet nélkül, bármennyire van is annál a korona saját belátására utalva; sőt éppen e pontnál kell azokat leginkább számításba venni.

A ténykedés személyessége nem annyira a választásnál tekintetbe jöhető körének szűkebb vagy tágabb voltában, mint inkább az elhatározás indító okainak önállóbb csoportosításában nyilvánul.

A rendestől eltérő volta az eljárásnak mutatkozik abban,

\* Gladstone éppen ezt ambitionálta, de nem érte el Viktóriánál; legalább utoljára (4-szer volt miniszterelnök és 61 évig parlamenti tag) nem. Csak eszményi önzetlenség és tárgyilagosság mellett üthet ki az utódajánlás jól.

\*\* Lásd Todd i. m.



hogy ily nagy horderejű esetekben — az egész miniszterium válságakor — a király nem támaszkodhatik elbocsátandó régi tanácsosaira, kiket egyébiránt a támogatásra ilyenkor is egyenest felszólíthat,\* hanem egyéb oly tekintélyes férfiak tanácsával is szokott élni, kiknek éleslátása és politikai tapasztalata a nehézségek megszüntetésében segítségére lehet.\*\*

Minden igazi parlamentarismusban alapelv lévén egyfelől az, hogy *a korona összes államhatalmi tényeiért*, tekintet nélkül azok megjelenési alakjára (szó- vagy írásbeliség) és tárgyára, *a miniszterium politikailag felelős*, továbbá arra, hogy a lemondott miniszterium a dolog természetéhez képest saját elbocsátatásáért már leköszönésénél fogva feleletre (politikailag) nem vonható, azon első pillanatra sajtáságosnak feltűnhető expediens kínálkozik csak megoldásra, hogy az újonnan kinevezett miniszterium legyen az, mely ugy az előbbinek menesztéseért, mint önmagának kinevezéseért is, felelőssé válik — bár a megfelelő okmányokat a régi is jegyezte ellen.\*\*\*

Kérdés, vajjon e praxis, mely minden parlamentarizmusban elősmertnek tekinthető,\*\*\*\* nem aggályos-e, fontolóra véve, hogy az látszólag nyilvánvaló eltérést tartalmaz azon elfogadott elvtől, hogy *a felelősségnek a tanácscsal kell együtt járnia?*

\* Amely esetben még miniszteri minőségben fejtik ki véleményüket; ha motu proprio tartanak szükségesnek a közreműködést, ugy ezt Angliában, mint peerek, egyéni jognál fogva, vagy mint a titkos tanácsnak azontul is tagjai — tehetik meg.

\*\* Ilyenek mindenekelőtt az activ vezérpolitikuskok, a főrendi- és alsóház befolyásosabb tagjai, különös tekintettel a már hatalmon volt exminiszterekre; másodsorban a politikától távol álló főurak, tudományos kitünőségek, főhivatalnokok, valóságos belső titkos tanácsosok; e kategóriák jelentősége a helyzethez képest változik.

\*\*\* Ez esetben tehát az ellenjegyzéssel voltaképen csak a jogi — mint egyedül érvényesíthető — felelősség vállaltatik el.

\*\*\*\* Peel ezt már 1834-ben természetesnek tartotta s expressis verbis elvállalta a régi cabinet (Lord Melbourne) elbocsátatásáért a felelősséget, bár a crisis idején a continensen tartózkodván, abban semmi része sem volt. (Todd. i. m.)



Közelebbi vizsgálat meg fog győzni arról, hogy e gyakorlat föntartása logikailag is helyeselhető. Bizonyos min-denekelőtt, hogy a kormány átvételéért az átvevők termé-szetszerűleg tartoznak felelősséggel; a régi cabinet elbocsátása pedig a legtöbb esetben szintén szoros összefüggésben van az ő személyükkel; ha t. i. nem is egyenesen az ő taná-csukra történt, rendszerint az ő támadásuknak, tehát saját aktivitásuknak szükségképpi folyománya volt az, melynek követ-kezményeiért a felelősséget egész terjedelmében elvállalni tartoznak.\*

Ha ez az eset nem forog fenn s pártválság nélkül, csupán személyi okokból történik változás, az állás elfo-gadásának ténye az az alap, melyen az új miniszter felelős-sége nyugszik, ki ezáltal az ügyeknek helyesebb irányban, vagy legalább *simábban* való vitelét vállalja magára, mi egyuttal természetesen a régi miniszterium elbocsátatásának helyeslését is magában foglalja.

Mindehez képest a király e legszemélyesebbnek tekintett ténye, t. i. a premier személyének kiválasztása, elbocsátása is, a parlamentaris korlátok közt és politikai felelősség mellett történik.

A fejedelem személyes érvényesülése — nézetének a cabinet által való elfogadása, mint hallgatólagos és természetes feltétel alatt — kizárva egyáltalán nincs; a követendő politikai irányt illetőleg a kormányalakítási tárgyalásokat vezető premier-jelöltekkel, ugymint a szakminiszterekkel is, bizonyos pon-tokban megállapodhatnak, melyek *conditio suspensiva*, illetőleg *resolutiva* gyanánt szerepelhetnek az azokat elfogadott minisz-terre nézve.

E tárgyalásokban, melyek természetesen a lehető leg-

\* E körülmény az, mely az ellenzéki pártokat erős önmérsékletre inti akkor, ha az ostromolt kormány helyett az ügyek célszerűbb, sike-resebb ellátását nem remélhetik: akár azért, mert cabinetet alakítani képtelenek, akár bármely más oknál fogva. E felelősségtől való féltében még arra is volt eset, hogy az ellenpárt (Gladstone vezérlete alatt) *meg-szavazta* (!) a kifogásolt rendszabályt, melyet szónokadataiban a legnagyobb hévvel támadott. (Lásd Bucher „Der Parlamentarismus, wie er ist“ . . .)



bizalmasabb jellegűek, az *acut* megoldásra váró kérdések, főképp pedig a *válságot okozottakat* illetőleg a király és miniszter egyaránt kívánhat és fogadhat el bizonyos kölcsönös stipulációkat, melyek, mint államférfiúi reversálisok tűnnek föl és tisztán erkölcsi kötelező erővel bírnak.

Az angol államéletben erre nézve kifejezett szabály, hogy *ily előzetes ígéretek csakis már megoldást közvetlenül igénylő és nem távol fekvő problémák tekintetében tehetők; nem állván a köz érdekében, hogy vezetői a maguk actió-szabadságát bizonyos, a távol jövőben meghatározhatlan alakban felmerülhető kérdésekben eleve korlátozzák.\**

A korona iránt tartozó tiszteletből folyik, hogy tanácsosai személyének megválasztásánál a lehető legszélesebb terjedelemben tiszteletben tartassék kinevezési joga; a parlament, mint a nemzet főszerve és nagytanácsa e részben csak a jog merőben önkényszerű gyakorlatánál találhatná indokoltnak a beavatkozást; a mivel kapcsolatos, hogy az új kormány iránt, mint azt Pitt 1801-ben az Addington-cabinet kormányra lépésekor tüzetesen kifejtette, az új miniszterium „*alkotmányos bizalom*“ *előlegezését* várhatja el a Háztól, mindaddig, míg magatartása által az ellenkezőre okot nem szolgáltat.\*\*

Ez elv is, mint a legtöbb idevágó általános kijelentés, az angol józanság és gyakorlatiasságról tesz bizonyosságot, azonban csak bizonyos határok közt igaz; úgy fogadható el csupán, „ha nyomós érvek ellene nem szólnak.“

#### IV.

„Modern államban a kormány ereje a kritika tüzeiben acéloztatik.“ (Kuncz).

A korona prestige-e azonban nyilvános megvitatásnak nem tehető ki (Bagehot).

A főkellék, melynek parlamentarizmus állam fejedelmét működésében irányítani kell, abban a *különös érzékben* áll, melynél fogva a nemzeti élet egyes jelenségeiből annak valódi szándékát, akaratát felfogni képes.

\* Todd II. k. 123. lap.

\*\* Todd I. 183. lap.



Mathematikai bizonyosságu exact tételek vezérfonalul itt nem szolgálhatnak; az egyes „esetek” megszámlálhatatlan tömegében *biztosabb iránytűt a néplélektan ösmereténél a fejedelem kezébe adni nem lehet.\**

A trón örökösei neveltetésének e vezéreszméhez kell igazodnia; mennél szorosabb kapcsolat áll fenn e tekintetben a nép és koronás királya között, annál inkább várható, hogy annak szükségleteivel, reményeivel, különös jellegével a dynastia is azonosulni fog; az érdekközösség emez érzete pedig nem az udvar lehető elszigetelése, hanem a társadalmi élet központjában vezető tényező gyanánt való elhelyezkedése útján érhető el.

*Fogékony*ság a nemzeti lét nagy problémái, tervei iránt másként fel nem kelthető; pedig ez az egyedül biztos vezércsillag, mely a fejedelemnek fenkölt hivatása teljesítésében tájékozódásul szolgálhat.

Manapság, az állami lét legfőbb kérdéseiben a korona *nem dönteni, hanem csupán szentesíteni*, van hivatva.

A közjog szabályai kategorikus rövidséggel, egyszerűen megadják a koronának a törvények\*\* szentesítési jogát.

A római jog classicus, de bizonyos értelemben elavulni kezdő szabálya szerint: „Qui iure suo utitur, neminem laedit.”

Miből következnek, hogy a sanctió megtagadásának pusztá ténye jogi szempontból soha kifogásolható nem volna.

De mint fentebb kiemeltük, semmiféle jogositványok sem annyira közjogiak, mint a felségiségből folyók; ezek gyakorlata *jogosságának is mindig az állam közjava szabja meg határát.*

Hol van mégis ez a határ?

Miféle kriterium az, melynek alapján itt tájékozódhatni?

Mily jelenségek azok, melyek a Felséget szentesítési, illetve veto jogának használatában tájékoztathatják?

\* „Nemzeti” fejedelmek ehhez képest a legkedvezőbb helyzetben vannak.

\*\* Praecisebben: országos határozatok.



S itt ismét csak arra utalhatunk, a mit fentebb érintettünk: biztosabb iránytű nincs, mint a közelebből alig meghatározható *alkotmányos érzék*.

Parlamentaris alapelv, melyen a culturállamok legtöbbjének a szabadság eszméjére épített szervezete nyugszik, hogy a nemzeti lét legfőbb kérdéseiben az államszemély maga dönt; a hol tehát az „igen“-t mondott, ott az akarat megvalósulása a királyi „veto“-val meg nem akasztható.\*

Kérdés: nem évült-e el egyáltalán ez a jog?

A megfejtést elvont elméleti, vagy tételes alapon lehet megkísérelni.

Angliára nézve, hol Anna királynő alatt 1707-ben volt rá utoljára példa, hogy a vetót a „Scotch militia bill“-nél alkalmazták, oly tekintélyek, mint Bagehot, Anson, az elévülés, Todd, Lord Derby, Palmerston, ellenben a főnállás mellett nyilatkoztak.\*\*

Pontosabb eredményekre csak úgy juthatunk, ha a kérdést nem ily általánosságban szövegezzük.

Mindkét Ház együttes — a cabinet által is támogatott — határozatával homlokegyenest állandó ellehtétbe helyezkedni, alakszerű vetót kiáltani oda a közvéleménynek, egészen más, mint erkölcsi befolyás alkalmazása által az ügynek ezen kritikus pontig való fejlődését megakadályozni.

Ez utolsó alakban érvényesíthető, nem alakszerű vetora nézve kétely nem áll fönn; ez a parlamenti kormány természetes korlátai között alkalmazható.

A régi, nyers tiltakozás azonban — a szentesítésnek szinte ünnepélyes, kiáltó megtagadása — tulajdonképpen egyedül az, melyre a király joga kérdésessé tétetett.

\* Nemzeti dynastiáknál is áll ugyan a szabály, de alóla több kivétel képzelhető. Vérbeli király valószínűbben találhatja el az igazat és nagyobb bizalmat előlegezhetnek neki.

\*\* Lásd ez államférfiak parlamenti nyilatkozatait Todd munkája II. részében. Már itt található a figyelmeztetés, hogy a veto-nak csupán gyakorlási módja változott meg.



A közjogositványok elévülésének eszméje nem idegen,\* az elv, hogy igenis elévülhetnek — ismeretes.\*\* A szóban forgó esetben azonban elméletileg nem vitán kívül álló kérdés, vajjon az, ki bizonyos közjogot (szentesítés) pozitív értelemben állandóan gyakorolt, e cselekvőség által nem tartotta-e fenn egyuttal a negatív alakban való rendelkezés jogát is, melyet talán (?) az előbbi magában is foglal?

Igaz, hogy Angliában pl. a vétó bizonyos formaszerűséghez\*\*\* kötött, mi inkább megengedi a fentebbi kérdés tagadó megoldását; a megfejtés azonban még így sem kész.

Bár tagadhatatlan, hogy 200 évi nem gyakorlás az elévülésre bőven elég idő, mindamellett nem csatlakozom azon felfogáshoz, mely a szentesítés megtagadásának jogát teljesen elavultnak tartja.

Ahol ősi, soha — a legújabb parlamentáris korszakban sem kétségbevont módon áll az elv, melynél fogva a parlamenti határozatok törvénynyé válásához a korona hozzájárulása feltétlenül szükséges: ott a tényleges hozzájárulás elmaradása, vagy az ellenzés alakszerű kifejezése esetén jogi szempontból a határozatok törvényerőre emelkedését nem vitathatjuk. Így a contrario fejtegetve a kérdést, ehhez az eredményhez kellene pedig jutnunk; amennyiben a király vetője elavult, annak esetleges alkalmazása semmi jogi hatállyal sem járna, minélfogva a két Ház együttes akarata annak dacára is törvénynyé válnék; mert ha nem, akkor a vetőt mégis hatályosnak kellene elfogadnunk, mi viszont, ha valóban elavult, képtelenség.

Ez okoskodással szemben a vető elavultságának védői részéről talán felhozható volna, hogy a törvénynyé váláshoz nem elégséges a vető alkalmazásának elmaradása, ami a

\* A három alaki államhatalomból legtöbb évült el monarchiákban a bírói, kevesebb a törvényhozó-, legkevesebb a végrehajtó hatalomból. Ez utóbbi az államfő legkülönlegesebb sajátos birodalma.

\*\* Az élethossziglani peerség esetében a királyi jogok elévülése bizonyos fokban elismerésre talált.

\*\*\* „*Le roi s'avisera*“: a szöveg, melylyel a szentesítés megtagadtatik. („A király majd meggondolja.”)



hatálytalan vetoval egyenlő értékű, de szükséges a korona pozitív hozzájárulása.

Erre nézve kétség nem forog fenn; mégis bizonyos, hogy éppen ez az ellenvetés az, mely a fentebb kifejtett tételt megerősíti.

Mert milyen állapot az, mely előáll akkor, ha a korona pozitív hozzájárulását a törvénynyé válási folyamat nélkülözhetetlen befejező actusának\* tartjuk?

Egy hegeli ternarius teljesen meg fog győzni az okoskodás minőségéről.

a) Először is a szentesítés szükségének elfogadása által a király akaratához is kötjük.

b) A vetó jogot elavultnak tartván, megtagadjuk.

c) Ez által pedig ugyancsak a király akaratától függetlenítjük.

A belső ellenmondás a) és c) közt világos.

A vetót megtagadni e szerint csakis a szentesítés szükségével együtt lehet — a szigorú logika szabályai szem előtt tartásával.

Addig, amíg a király bárminemű eljárásával a parlamenti határozat törvényerőre emelkedését, jogszabálylá válását megakadályozni képes, a veto fennáll, nem avult el.

A pozitív szentesítés tágabb hatalomkör, mely a szűkebb vetót magában foglalja; amaz több, emez kevesebb; pedig „cui plus licet — ei et minus licet.“

Ez tehát az a megoldás, melyet e fejtegetés fonalán a szoros értelemben vett közjog szempontjából eredményül nyerünk.

Más azonban a parlamentarizmus követelményének kérdése. Itt többé nem a jogi szabályok érdekes és merev világában, hanem az erkölcs\*\*\* rugalmasabb birodalmában mozgunk; a megfejtés pedig, mely egyuttal zsinórmértékül szolgál a fejedelemnek, mint a törvényhozó hatalom tényezőjének, e jogai gyakorlatában, ama főntebb már kifejtett alapelvből folyik,

\* A kihirdetéssel egyetemben.

\*\* T. i. a javaslat törvényerőre emelkedését.

\*\*\* Mialtal az összefüggést és kölcsönhatást e két tudomány között érinteni nem akarom.



mely csak akkor állítja fel erkölcsi kötelességgént az engedést, a meghajlást a parlamenti határozat előtt, midőn arra nézve, hogy annak tartalma a nemzet valódi akaratával összhangzó, minden kétség megszűnt.

Ez utóbbi tény megállapítása ismét a lehető legfokozottabb mérvben teszi kívánatosszá azt az „alkotmányos érzék”-et, melynek mesterei voltak Angliában Viktória, Belgiumban a két Lipót.

A nemzet, mint azt a politikai tudomány mai színvonalán már bizonyítani is felesleges, nem egyenlő a benne létező állampolgárok egyszerű összegével; sőt a számszerű többség akarata sem szükségképpen az, melyben az államszemélyét megnyilvánulni látjuk. Veszedelemes hangulatok — szenvedélyek ellobbanását a király köteles kívánni és csak aztán határozni.

Ennek megállapításához éles megfigyelés, igen gyakran valóságos divinatio szükséges; az elv azonban, hogy nem mindig föltétlenül a parlamenti\* többség felfogása az, mely a nemzet igazi akaratának hű tükré — az alkotmány tételes intézményeiben,\*\* a gyakorlatban, a parlamenti kormány rendszerben elismertetett.

A parlamentáris rendszer legnagyobb veszedelemé éppen abban rejlik, hogy *ugy látszik, mintha erkölcsi jogosultságát a számszerű többségre alapítaná*; e felfogás ellen, mintha az valóban úgy volna, a legnagyobb erélylyel kell küzdenünk.

Az ellenkező a többség csálhatatlanná nyilvánításával volna egyértelmű.

Classicus példáját közli a parlamentáris uralkodónál kívánatos magatartásnak Laveleye, idézett művének „Le

\* Vagy akár (pillanatnyilag?) országos; ennek számszerű meghatározása azonban még a jelenben is fölötte bajos.

\*\* A „quorum” meghatározásában pl.; az angol Lordok Házában 3, a magyar főrendiházban 50, a magyar képviselőházban 100 tag jelenlétében abszolút többséggel hozott határozatok érvényesek, bár alig tizedrésze a Ház összes tagjainak az, melytől a határozat származott. (A kisebbség elve.) (Praesentes concludunt.)



régime constitutionnel: Leopold I-ier et Leopold II. de Belgique“ című fejezetében.

1857-ben ugyanis a katolikus párt volt uralmon s helyzetét megerősítendő az u. n. „kolostori törvény“-t akarta megszavaztatni. Parlamenti többség és fejedelem egyaránt jónak találván a benne foglaltakat, készségesen támogatták a javaslatot benyújtó cabinetet.

Még sem lett törvény belőle.

A parlamenti kormány a maga egész valóságában, eleven-ségében, teljes ellentéte a holt sablon-nak; mihelyt mecha-nikusan alkalmaztatik, megszűnik bensőleg jogosult lenni.

Ily merev fölfogás következménye — mint azt Lajos Fülöpnek uralma, Guizot miniszterelnöksége mutatja — nemcsak a rendszernek, hanem a dynastiának is — bukása.

Lipót belátta, hogy az igazság nem a sokaságban, a nemzet valódi akarata nem mindig a parlamenti többségben rejlik.

Tapasztalván ama rendkívüli arányokat öltő mozgalmat, melyet legfőként a városi lakosságban a látszólag ártatlan, *benső lényegében azonban a liberalis kisebbség léte ellen irányuló javaslat*ai keltett: a köznyugalom és bátorság fentartása érdekében a kama-rákat egyelőre elnapolta s midőn az új megyei választásokból az ellenpárt került ki győzelmesen, a Decker-féle miniszteriumot is elejtette; ritka politikai bölcseségről tévén ezzel tanuságot.

A következők megmutatta, hogy ez nem volt egyéb, mint az igazi közvéleménynek tett okos engedmény, bár külső ismérvek — főleg eleinte, úgy látszik — mást mutattak; Guizot szemrehányása tehát — ki a parlamentaris kormányt gyakorlatban a kamarai többség uralmával azonosította, — hogy ez az eljárás nem volt egyéb, mint meghátrálás az utcai nép-tömegek nyomása elől: jogosultságát teljesen elveszti, ha tekin-tetbe vesszük, hogy az ő iránya és állítólagos következetessége a különben igen okos Lajos Fülöpnek trónjába került.\*

\* Sir Robert Peel a Bourbonok 1848-ban bekövetkezett végleges trónvesztése idején, ezt az eredményt határozottan a tisztán *parlamenti* többségekkel való kormányzásnak tulajdonította; holott főfigyelmét minden államférfiúnak azo■ összhangra kell fordítania, melynek a Ház és a közvélemény között fennállania kell.



Bizonyos, hogy nem csekély éleslátást, államférfiui tapintatot kíván annak elbirálása, vajjon az imponáló következetesség és rendületlen kitartás — vagy okos engedékenységg van-e helyén; eszményi bizonyosságra vergődni e pontra nézve lehetetlen.

Valamint a kegyelmezést az egyes különös esetek saját-szerűsége éppen az anyagi igazság kívánalmaként követeli meg: úgy az államéletben is, az előforduló concret alkal-makkor a parlamentarismusként is valódi, nem külső \* kritériumai lesznek a döntők.

„Le gouvernement parlementaire est un régime bourgeois d'un tempérament délicat, *qui vit de transactions, de concessions et de ménagements*“, mondja Laveleye, majd így folytatja: „Dans un duel qui recule est déshonoré. Certaines personnes voudraient voir le point d'honneur régler la conduite des hommes d'État dans la pratique du régime constitutionnel; c'est une funeste erreur. Quand on n'expose que sa vie, on peut ne jamais rompre 'dun pas; mais, quand la destinée de tout un pays est en jeu il faut écouter la voix de la raison et les leçons de l'expérience“.

A Montesquieu-féle „l'honneur“ \*\* a parlamentaris monarchiának már közel sem annyira alapeszméje, mint az e nagy szellem korában volt. \*\*\*

A veto régi alakjában kétségtelenül volt és van is mindig bizonyos önkényszerűség; visszásnak tűnik fel, hogy egy physikai személy, még ha az a korona viselője is, hatalom szavával milliók akarátát semmisítse meg.

Ezt a gyakorlat éppen azért el is ejtette. Jelenleg az más formában, burkoltan jelenik meg; teljesen activ a királyi veto a változott alakban is; érdemben való megszűnéséről már annál kevésbé lehet szó.

\* Számszerű többség a parlamentben.

\*\* „Esprit des lois“ chapitre VII. Du principe de la monarchie.

\*\*\* Ez az, mit Laveleye közölt soraiban a „bourgeois“ szóval fejez ki.



A király kezdeményezési jogát a törvényjavaslatok tekintetében a legtöbb államban miniszteriuma által gyakorolja; \* az az üdvös gyakorlat fejlődött ki, hogy a legnevezetesebb és legjelentősebb reformok legnagyobb részét a cabinet kezdeményezéséből \*\* kelt törvények tartalmazzák.

Fontolóra véve pedig azt, hogy az ország közszükségletei iránt legalaposabban tájékozott szerv e szerint tulajdonképpeni szerkesztője a kívánt újításoknak, a dolgok ily irányu fejlődését már ez oknál fogva is öröndetesnek kell találnunk.

A rendes eset, hogy a cabinet által benyújtott javaslatot mindkét Ház elfogadván, a Felség azt, — mint kinek előzetes beleegyezésével \*\*\* adták is be — szentesíti.

\* Nem tagadható, hogy jó részben alapos némely ujabbkori író (Arzens) idevonatkozó kifogása, miért nem adják meg e jogot alakszerűleg is a miniszteriumnak, mely azt érdemben gyakorolja? A királyi előzetes tudomásvétel fennmaradása mellett is — ez inkább felelne meg a dolog lényegének, mint a rohamosan változó kormányok által ugyanazon államfő nevében egymással esetleg homlokegyenest ellenkező javaslatokat nyújtatni be.

Formailag a kérdés odiumának egy tetemes része így még mindig a koronára (elnökre) hárul s annak tekintélyét csökkenteni alkalmas; az pedig annál inkább kerülendő, mert ily esetben legtöbbször, valósággal nem az igazi szerzőre hárul az.

A cabinetből fokozatosan önálló hatalmi szerv lett; az ellenkező látszatát föntartani a „személyes“ régime idejéből visszamaradt alakszerűségekkel, önámítás volna.

\*\* Oly erős impulsust, mely a törvényjavaslatot a két Ház Scylláin és Charybidein keresztülhajtani bírja (whippers in) annak ugyszólván csak a kormány adhat.

\*\*\* Ez az u. n. „előzetes szentesítés“, melyben kifejezésre jut, hogy a benyújtó miniszter e funkciójában nem eredeti, hanem a király származékos jogán jár el.

Értelme, hogy amennyiben a fejedelemnek a kérdéses javaslatra nézve el nem oszlatható aggályai vannak, már jó eleve megakadályozhassa a benyújtást s evvel a kedélyek felesleges felizgatását, éltve hogy a határozatot véglegesen szentesíteni nem hajlandó.

A miniszterium hatalmának ez átszármaztatott volta, „élőslisége“, (Gladstone), melyet a modern közjogi írónál is még hangsúlyozva találunk, az alkotmányos praxisban egyre inkább veszít eme természetéből; a parlamentarismus teljes kifejlődése korában pedig egyszerű őrténelmi reminiscenciává fog sülyedni.



Azon aránylag csekély számu törvényjavaslatra nézve pedig, melyet a parlament tagjai kezdeményeznek, a kormánynak módjában áll az elfogadást pártja segélyével meggátolni, a mennyiben annak sanctióját a koronánál kieszközölni nem remélheti.

Ha e törekvésében kudarcot vall, állását elhagyni kénytelen; a koronának, ha engedni nem hajlandó — még egy utolsó módozat áll rendelkezésére: a Ház feloszlatása.

Az új általános választásokból kikerült s a napirenden lévő kérdésre való különös tekintettel megalakult kamara fogja megadni a per eldöntésére a végső, tovább nem felbbezhető választ.

A hajthatatlannak maradó királylyal szemben, ha izlésének megfelelő kormány alakítására senki sem, vagy siker nélkül vállalkozik, bekövetkezik a lelépés a strict legalitas mezejéről.

Ennyire élére állítani nem szabad a dolgokat forradalmi állapot kitörésének kockáztatása nélkül.

A veto mindezekhez képest jogos, politikailag szükséges, sőt parlamentaris szempontból is igazolt lehet: de csak a részletezett alapelvek szerinti gyakorlása esetén, nem föltétlenül.

Az államélet ilyen kiegészéseket kereső természete aesthetikai hiányként tűnhetik föl, de sajnos, mellőzhetetlen valóság.

## V.

Ugyanezen szempontok szerint bírálendő el a parlament feloszlatása is.

A közjog a fejedelem jogosítványai közé sorolja; a politika pedig kijelenti, hogy e hatalom parlamentaris monarchiában, első sorban is a miniszterelnök kezében van.

A fejedelmi befolyás fentartására a törvényalkotásban erre az elméletre nincs szükség; erőteljes kidomborítása pedig félreértéseket szülhetne a „személyes” kormány értelmezése tekintetében.

Annyi azonban tény, hogy e szerve a modern szabadságnak eredetileg a monarchiák csápjáiból (Grote) fejlődött ki.



Mint a vetonál, itt is a felmerült concret eset egyéni sajtószerségétől függ az eszköz igénybevételének erkölcsi jogosultsága.

A nemzeti akarat fejlődése, „mely a parlamentben nyeri betetőzését” (Kuncz), fennakadást szenvedhet; különböző körülmények találkozása okozhatja, hogy a nemzeti szellem a maga hamisítatlan valóságában nem az országgyűlésen, nem annak alsóházában jut kifejezésre.

A képviselőt megfeleldkezhetik a maga *szervi* minőségéről és *saját*, nem a köz véleményének zsarnoki keresztülvitelére törhet; vagy lehet, pártocskák, fractiók szerfeletti elaprózódása következtében egyöntetű cselekvésre, közös alap hiányában képtelen.

Lehet *hitelvesztett*, vagy, a mi jelenleg a legfenyegetőbb veszedelem, erkölcsileg *corrupált*.

Mit jelent ez napjainkban, elképzelhető, ha fontolóra vesszük, hogy „oly korszakot élünk, melyben az aranyborjúnak még fegyházzal nem fenyegetett alakja előtt mindenki porba borul.” (Schmoller).

Kartellek, trustók, syndikátusok s más egyéb érdekszövetkezetek óriási arányokban terjeszkedve behálózák az egész társadalmat; a közönséges világnézet lazasága, támogatva korunk „realis” és „positiv” hajlamai által, könnyen elgondolhatóvá teszi a parlament tagjainak ily coalitiók által hatalmába ejtését.\*

Önámitás volna ennek lehetőségét tagadni. *A legsúlyosabb baj, hogy a közvélemény érzékenysége kezd ily esetekkel szemben csökkenni.* Pedig nincs társadalmunkban mótely, mely ellen elszántabban kellene küzdenünk, mint ez erkölcsi züllés ellen. Ez a lét vagy nemlét hamleti kérdése.

\* A materialismusnak a mindennapi életben való térfoglalása (ezt természetesen nem szigorúan mint philosophiai rendszert értve) a leg-hathatósabban egyengeti a talajt a corruptio fekélyének tovaterjedésére.

Ilyen symptomákról tett említést a napisajtó 1902 tavaszán, az Észak-Amerikai Unió képviselőházára nézve, a dán Antillák küszöbön álló eladása alkalmával.



Csak ezzel vet számot az alkotmány, midőn módot akar nyújtani arra, hogy hasonló, bár enyhébb esetekben is, az igazi közvélemény napfényre jöjjön, rendes medrében felszínre jusson.

A feloszlatás az a „szabályozó készülék“, mely hivatva van a parlamenti felfogásnak a nemzet hamisítatlan akaratával való összhangját, új általános választások elrendelése által, teljes bizonyossággal megállapítani.

Az alapelv, melyhez képest e felségjog gyakorlandó, annak céljából közvetlenül folyik: ez intézkedés tehát csakis akkor vehető foganatba, ha bármely oknál fogva alapos aggály merül föl a fentebbi *akaratösszhangzásra*\* nézve, vagy pedig a parlament eredményes munkára, más okoknál fogva képtelen.

Ez összeműködés öre a király.\*\*

Az összes társadalmi rétegek fölött messze kimagasló állása, a szakadatlan folytonosság (rex non moritur!), mely annak különös karakteristikonja, anyagi helyzetének rendkívülisége és biztosított volta: arra praedestinálják, hogy azon emelkedett színvonalról, melyen tartózkodik, a parlamentarismus vizeinek zavarodását legelőbb észlelheti.

Mint minden egyéb, úgy e főfonlosságu kormányzati tény is kizárólag a miniszterium közreműködése mellett gyakorolható.

Bagehot a miniszterelnök tanácsában látja a jog helyes gyakorlásának főbiztosítékát; a kísérlet nem sikerülte esetén ugyanis a kormány feje lesodortatván a hatalom polcáról, e körülmény valószínűleg ez elhatározó lépés nagyobb megfontolására fogja késztetni.

A király személyes felfogásának tér itt is nyílik: de a keret, melyben az mozoghat, tulajdonképpen a helyzet

\* Az akaratösszhangzás kifejezése tulajdonképpen két alanyt tételez fel; mivel pedig itt csak az egységes nemzetszemély akaratáról lehet szó, melynek a parlament csak conventionalis szövegezője, a használt szó elvileg kifogás alá esik; tényleg csak átvitt értelemben, hosszadalmas körülírás mellőzéséért használom.

\*\* Az országgyűlés „szünetelő“ — a király „folytonos“ hatalom; ez utóbb: — ceteris paribus — erőttöbbletet jelent.



diagnosisának megállapítása és a lehető következmények mérlegelésére van szorítva, minden autoritativ elem kizárásával.

Melbourne whig-minisztériumának esete IV. György alatt, midőn Peel ideiglenes kormánya erőre kapni nem tudott, világos példája a felosztatási jog helytelen gyakorlatának; ugyanaz a többség került vissza a parlamentbe és a korona kénytelen volt elbocsátott miniszteriumát kegyeibe visszafogadni.\*

A felosztatás a koronának leghatalmasabb fegyvere, melylyel az alsóházra hathat; erős benyomást kelt, tényleges alkalmazás nélkül is, már ez eszköz igénybevételének pusztá sejtetése, kilátásba helyezése is.

A főrendiház a tömeges peer kinevezéstől, az alsóház a felosztatástól rendesen visszariad; ott az exclusiv szellem, itt az új választások esélyei e modus procedendinek a kormány által való kilátásba helyezése esetén, kijózanító hatással lehetnek a kamarára, ha netalán komolyabb munka hiányában a cabinetnek szeszélyeivel nehézségeket, folytonos interpellációk és egyéb, különösen napirend indítványokkal, alkalmatlanságot okoz.

Nem szabad azonban felednünk, hogy a peerschub,\*\* ugymint a felosztatás is bizonyos értelemben mindig *gyógyszerként\*\*\* fogható fel*: nagy gond fordítandó azért az alkalmazás időpontjának és az esetek számának megállapítására, mert különben a kedélyek, ha a szükségesnél gyakrabban folyamodnak e hathatós eszközhöz, elvesztik lassankint a fogékonyságot iránta s ugyszólván hozzáedződnek e lehűtési eljáráshoz.

\* Melbourne és cabinetje teljesen egyetértett a Ház többségével; egyébként sem forgott fenn ok elbocsátására; a király azonban időközben a tory-párt elvei felé hajolván (Todd I. k.), Althorp kiválásának ürügyül felhasználása mellett, az ügyek vezetése alól önkényesen fölmentette.

\*\* Megfelelő rövidségű magyar műszó hiányzik.

\*\*\* Gyógyszer és nem tápszer (Kuncz); azért csak kivételesen alkalmazható.



A jogos alkalmazás képzelhető eseteit taxative felsorolni alig lehetséges; a fejedelmi belátás dolga, hogy elbírálja vajjon a miniszterelnök feloszlatási kérelmének helyt adhat-e; felmerültek-e oly jelenségek, melyekből alaposan lehet arra következtetni, hogy a parlament a nemzeti gondolkodás folyamatát téves irányba terelte?

Oly események, mint a költségvetés, ujoncjutalék kiállításának megtagadása, a korona felfogása szerint az országnak közjára ellen irányuló javaslatok elfogadása, az osztály-törvényhozás, (Stuart Mill legnagyobb aggálya) önmagukban véve alig — csak akkor indokolhatják e végső eszköz alkalmazását, ha attól a körülmények gondos mérlegelése alapján, *a helyzet jobbrafordulását is bizvást remélni lehet.\**

Válságos időkben előre ki nem számíthatólag előfordulhat, hogy az egész birodalomban elterjedt izgatás, vagy más külső események, oly hangulatba hozzák a lakosságot, melynél fogva a régi parlament megtartása még mint kisebb rossz mutatkozik, legalább ideiglenesen.

A politikai belátásnak kell a fejedelem és tanácsosai gondolatmenetét sugallania; az ő ítéletükre bizvák a nemzet életbevágó érdekei, nekik kell eldönteni tudniok azt, mikor lesz valószínűleg a feloszlatás „*medicina peior morbo?*“

Parlamentáris elv, hogy a fejedelem a bizalmát bíró cabinet feloszlatási kérelmét teljesítse; de éppen, mivel e tétel nem jogszabály, csakis a koronának egészen tárgyilagos vizsgálódása után történhetik meg.

Az alkotmány (parlamenti kormány) szelleme egyuttal az, melyből következik, hogy a feloszlatási jog *a legtöbb esetben egyszeri használat után ki van merítve*; ismételt kísérletek, bár formai korlát erre nézve nincs, a dolog természeténél fogva nem engedhetők meg, bár itt is lehetnek *teljesen kivételes* körülmények, melyek azt indokolhatnák.

\* Indokolt pl., a feloszlatás, ha a fejedelem a közvéleménynek a parlamenttel ellentétben, bár lassu, de határozott megváltozását véli észrevehetni.



*Teljes bizonyossággal a parlamenti kormánynak csak főelveit, alapeszméit lehet megszövegezni; a részletekben már gyakori kivételekkel találkozunk az általános szabályok alól, melyek legnagyobb része azonban csak formailag az s lényegileg csupán megerősíti az eredeti szabályt, mint ugyanazon főelvnek logikai folyományát.*

Igy a Ház feloszlata normális körülmények közt inparlamentárisnak tűnhetik fel első pillanatra, ha a cabinet az uralmon levő párttal meghasonlott;\* mindamellett nincs kizárva, hogy az új többség a kormányt támogatni fogja, ez által bizonyosságot téve arról, hogy a korona és tanácsa helyesen ösmerte fel a helyzetet.

Ilyenkor a parlamenti kormányrendszer eredeti főelve — a nemzeti önrendelkezés eszméje — valósul meg csupán, e látszólagos kivétel esetében is.

## VI.

A király, mint ki társadalmi tekintetben annak non plus ultráját elérte, mi emberileg elérhető, ugyszólván e helyzeténél fogva van arra utalva, hogy egyèni becsvágyát birodalma egyetemes javának emelésében lássa, mert hiszen tisztán személyes célok a fentebbi oknál fogva alig lebeghetnek előtte.

A kinek semminemű érdeke kockán nem forog, az képes a legnagyobb tárgyilagosságra.

A társadalmilag elérhetetlen magasságban élő király tehát az, ki saját és dynastiájának már pusztá létezésével is, mint az államéletben küzdő, versengő pártok felett álló, meg nem ingatható fix pont, *e harcok mérséklésére a legüdvösebb befolyást gyakorolhatja.*

A parlamenti kormányrendszer a pártélet alapján épül fel; e kettő elválaszthatatlan egymástól; s épen a köztük létező kölcsönhatásnál fogva lehet a pártküzdelmek tultengése, elfajulása a parlamentarismus lényegére nézve határozottan félelmetes.

Elégge ki nem domborítható, nem értékelhető előny azért, ha az egymással küzdő pártok e harcaikban,

\* Egyszerűen azért, mert hiszen a parlamentáris elv az — hogy a cabinet hozassék összhangba az alsóházzal és nem megfordítva.



oly ritka erőt képviselő tényezővel is számolni kénytelenek, mely az egymást felváltó pártélet tengerárjában megrendíthetetlen sziklaszigetként áll, mint a folytonosság és állandóság élő symboluma.

Nagy és nem egy kiváló író\* által említett veszély, hogy a pártélet hullámai elborítanak mindent. Megtörténhetik, hogy a kisebbségek életök feltételeiben támadtatván meg, kiírtatnak; független hatalmak, mint különösen a bíróságok (Coke) az uralkodó parlament jármába hajtatnak. A nemzet látszólag csak a kormányon levő többségben él.

E veszedelem elhárítására nincs alkalmasabb szerv, mint az örökletes fejedelem.

A választott király lényegileg maga is pártember; e rendeltetést tehát — ha csak nem kiváló szellemi nagyság — alig vagy igen csekély sikerrel teljesítheti.\*\*

Történelmi multtal bíró dynastiák e téren megbecsülhetetlen szolgálatokat tehetnek.

A pártokban természetüknél fogva rendszerint észlelhető bizonyos tulzási hajlam; a felszínes parlamentarismusnak amaz alaki elve, hogy a kormány a mindenkor uralkodó alsóházi többség szellemében vezesse az ügyeket, magában véve is fölötte alkalmas arra, hogy a hatalom birtokában lévő párt tagjai, mint „beati possidentes“ összes erejüket mindenekelőtt a párt szervezése és bármely eszközzel minden áron való fentartására összpontosítsák. Ez az, t. i., melylyel *uralmuk jogosultságát erkölcsileg is igazoltnak feltűntethetnek* vélik, azt a látszatot erősítvén meg, mintha a nemzet közvéleményét fejeznék ki.

A kisebbség védelme a többség zsarnoksága ellen igaz ugyan, első sorban az uralkodó közszellem által történik leghathatósabban; mindazáltal, főként oly országokban, hol a politikai szabadság érzete csak kezd mélyebb gyökeret verni, a minoritást védszárnyai alá vevő monarcha alig pótolható szolgálatokat tesz népe javának.

\* Lásd Bucher „Der parlamentarismus, wie er ist“.

\*\* Schwarz Gyula („Elemente der Politik“) nem is tekinti monarchának; s valóban csupán formailag az.



Ez az oltalom a korona részéről, igen természetesen nem a fejedelmi pártatlanság rovására, de szigoruan a tárgyalagosság korlátai közt történik; jellege éppen e minőségéből folyik; nem foglalja magában a monarcha csatlakozását egy bizonyos határozott irányhoz — csak *megakadályozását oly rendszabályoknak, melyek a nemzet létkereteibe illeszkedő parlamenti kisebbség tönkretételére céloznak.*

Ez az a pont, melynél az örökletes egyeduralmi államforma föltétlen előnyben van a köztársaság fölött; föntebb körülírt szerepében bármely erélyes elnök is alig érhetné utól, az ehez szükséges előfeltételek hiányában.

Röviden áttekintve az érintett kérdéseket, az eredmény, mely innen kifejthető, minden bizonnyal erős czáfolata azon felfogásnak, mely a monarcha tisztét a parlamenti kormányban illusoriusnak, precär értékűnek tünteti fel.

Tekintetbe véve részvételét a törvényhozó hatalomban, nyomatékát a végrehajtóban — lehetetlen megtagadnunk működésének *érdemleges* voltát.

A különbség azonban, mely a régi absolut — és napjaink parlamenti fejedelmei közt észlelhető, sokkal jelentékenyebb, semhogy azt Thiers híres nyilatkozata „Le roi règne, mais il ne gouverne pas“, kellőképpen kifejezésre juttathatná.

Valamikor a monarcha akarata a maga teljes közvetlenségében érvényesült; ma csak akkor, ha az arra rendeltetett, nem mellőzhető alkotmányos szervek uralkodójuk felfogásához hozzájárulnak.

Egyenes kényszer pedig reájuk nem gyakorolható; a nemzet politikai vezérei (miniszterek) a királyi parancs felmutatása, vagy bebizonyításával, felelősségüket ki nem kerülhetik. *A miniszter elvileg nincs a király alatt szolgálati alárendeltségben.* Nem egyszerű szerve, segédje a parancsoló királynak — mint hivatalfőnöknek; ha felelősséget vállalni nem akar — a fejedelem elbocsátani köteles — vissza nem tarthatja. (Mint pl. a Kossuth-kormányt.)

A korona szükségképpen ráutaltsága alkotmányos tanácsadóira s a kötelesség, hogy mások kikérülésével, minden



kormányzati ügyben éppen őket vegye igénybe, *a királyi akaratnak nem magában véve, hanem csupán indokainál fogva való érvényesülését eredményezi.*

*A valóságos hatalom és befolyás, melyet ehhez képest az államfő gyakorolhat, egyenes arányban áll a feladatra való rátermettségével.* Nincs egyáltalán akadálya annak, hogy a fejedelemnek az évek hosszú során át szerzett tapasztalatai, az ügyek intézésében való gyakorlata, a benne felhalmozódott politikai bölcsesség ne érvényesülhessen; sőt azon nimbusznál fogva, mely a koronát övezi, igenis könnyen törhet utat magának. A hol pedig ez lehetséges, árnyékfejedelemségről, avagy arról, hogy a parlamenti kormány elvi ellentétben áll az egyeduralmi elvvel, nem lehet szó.

E rendszer csak arra céloz, hogy módjában legyen a nemzetnek sorsát önalkotta törvények alapján, egyéniségének megfelelő szellemben intézni.

A király is hozzátartozik az államszemély szervezetéhez, melynek egységet, erőt, eszméjének láthatóságot kölcsönöz; az önmagában a nagytömeg előtt homályos államfogalmat megtestesítve, ez által az ahoz való ragaszkodás érzelmét kelti fel és ápolja abban.

Mindezen, felvilágosodott korunkban sem kétségbe vonható előnyöket a parlamentarismus nem kívánja semmivé tenni, ho mi elvont „egyenlőségi“ célok kedvéért; sőt ellenkezőleg, értékesíteni akarja azokat a „haza“, mint az államnak egyszerű synonymje érdekében.

A mit megszüntetni kíván, — az egész vonalon, — az csupán a nyers egyéni önkény uralma, az indokokkal támogatott, hathatós érvekkel megvédhető *meggyőződés fölött*, melynek alanya a jelenben már hasonlíthatatlanul intenzívebb közéletet folytató egész gondolkodó nemzet. végleges és conventionalis kifejezője a parlament.

A királyi méltóság és hatalom a korszellemhez képest átalakult; aktivitása jelentőségében meg nem csökkent, fenkölt hivatása fennáll: annak csupán alakja szenvedett a küzdelemben látszólag vesztes félre is jótékony átalakulás által, változást.



A monarcha hatalma régebben szabályozatlan folyamént ki-kicsapott medréből; az ebből származó kárt, veszélyt alkotmányos gátakkal s még inkább a civilisatio új szellemével kellett megszüntetni.

A korona valamennyi u. n. anyagi felségjogainak gyakorlási terén — kifejlett parlamenti kormány mellett, a mellérendelt alkotmányos szervek közreműködésére szorul; egyrészt a történelmi fejlődés, másrészt a dolog természete, az ügyek vezetése, intézésében az illető népies tényezőknek különböző módon és hatálylyal való érvényesülését eredményezi; mennyire hatolt keresztül mindedig a parlamenti kormány ez ügykörök némelyikében, főleg a kül- és hadügyekben, annak szemléltetését főbb vonásokban, a továbbiak folyamán fogom megkísérteni.



## II. FEJEZET.

### A felsőház állása a parlamenti kormányban.

#### I.

A modern állami élet főszervei között az u. n. „első kamarák“ \* a XIX. század társadalmi átalakulása, gazdasági reformjai alapján megváltozott helyzetet foglalnak el.

Az értelmiségben, vagyonban, erősen emelkedő közép- osztály diadalmas előrenyomulása, melyet napjainkban a nép alsóbb rétegeinek hasonló emelkedése követ, — egyre fokozódó súlyt adott az a kotmányos élet ama tényezőjének, mely eredetét, alkotásának, szervezetének módját illetőleg a tért hódító társadalmi elemekkel a legszorosabb érintkezésben volt.

Bármily jogosultak legyenek is mindazon tudományos megkülönböztetések, melyek az állami és társadalmi élet elvi különbségét domborítják ki, egészen bizonyosan állítható, hogy általában véve valamely társadalmi osztálynak e két-irányú szerepe között határozott kölcsönhatás létezik.

Emelkedés vagy hanyatlás az egyikben vagy másikban, rövidebb vagy hosszabb idő múlva, de ugyanazt az eredményt idézi elő a politikai, illetőleg társadalmi téren is.

Az az ellentét, melyet az elmélet, az önző indokokból kiinduló társadalom és altruistikus életelvű állam között felállít\*\* — a való életben áthidalásra talál; a physikai egyed természettörvényénél fogva, ugy önmagában egy egészet, mint alkatrészképpen nemzetének egy atomját alkotván, alaptehet-

\* Angliában „második“.

\*\* Amely ellentét kifejtése az eszmék tisztázása és szigoruan tudományos analysise szempontjából föltétlenül szükségesnek mondható.



ségeiben, működésében soha, vagy legalább igen ritkán fogja társadalmi önző, vagy nemzeti önfeláldozó jellemét a maga egész tisztaságában kimutatni. Miből ismét világos, hogy az ember jellemét alkotó tulajdonságok szerves kapcsolatánál fogva, bármely irányban bekövetkező változások mindkét téren éreztetik hatásukat.

Azt a fölényt, mellyel a főrendek még csak rövid félszázaddal ezelőtt, társadalmi tekintetben rendelkeztek műveltségük, vagyonuk következtében, — mint *kizárólagos* birtokukat — elveszítették.

A politikai vezetés, mely minden közületben e két tulajdonsághoz van többé-kevésbé kötve, e tény közvetlen folyományaként mindenütt, ahol az észlelhető volt — kisiklott az eddig — erre egyedül alkalmas kezekből.

A souverainitás Aristotelés szerint felülről lefelé, az államfőtől az alnépig, lassu haladással terjed; az alanyoktól, melyek eddig birták, formailag nem vétetett ugyan el, de másokkal közössé tétetvén, azok viszonylagos veszteséget szenvedtek.

Súlyuk ezentul csakis akkora lesz, mint a milyet maguknak működésökkel a nemzeti életben kivívni birnak.

A monarcha és rendek közt lefolyó alkotmányos küzdelem nem volt az egyedüli, melyet az absolutismusból kibontakozni akaró XVIII. és XIX. században végbemenni látunk.

Jóformán párhuzamban vele, de a legtöbb esetben azt időrendben követőleg folyik a harc az ország főrendei és közrendje, illetőleg az annál is alsóbb nép között.\*

E hosszú, kiméletlen tusákban előbb a korona vesztett tért, utóbb a főrendűek győzettek le; e tényt pedig a modern államok legnagyobb része, a mennyire ezt annak természete megengedte, élénk sietséggel iparkodott alkotmány levelekben

\* Ma a legalsóbb népréteg küzd az összes felsőbbek (fő- és középosztály) ellen. A harcmód egyre durvább és irtógalatlanabb lesz. Nem elég a társadalmi emelkedés — végcél az ezzel kapcsolatos politikai hatalom *kizárólagos* birtoka.



vagy legalább egyes reformtörvényekben mielőbb jogi alakba foglalni.

E helyzetnek figyelembe, sőt alapul vételével a *mai felsőházak legtöbbje\** ugyanazon kényszerűségnél fogva látja magát mai — bár nevezetes — de nem döntő szerepére utalva, mint a király.

*A tényleges erőviszonyok helyes mérlegelésén alapuló belátás az örökletes főrendeket magában foglaló felsőházakat arra az önmérsékletre, tartózkodásra inti, mely azok mai funkcióját jellemzi.*

A parlamentarizmus kormány a valódi nemzeti akarat érvényesülését követeli; a mily mérvben ennek kimunkálásában részt venni tudnak, oly mértékben lesznek az állami személy igazi szervei.

A tények ereje az első kamarát a fentebb körülírt szerepre utalja; az irányelv tehát, melyet egy ily Ház eljárásában követhet, más — mint az *engedmények politikája*, — nem lehet.

Feltéve azonban, hogy a dolog csakugyan így áll, fölmerül a kérdés, vajjon ily körülmények között van-e értelme az örökletességi elv alapján szervezett főrendiházakat egyáltalán föntartani?

Elfogadva az elvet, hogy az állami erő és tekintély valóságos és egyedüli gócpontja a második kamarában kerekedő, nem hiba-e a nemzet jogi — amugy is eléggé megterkelt szervezetébe egy létjogosultságát már elvesztett alkatrészt beékelni?

Valamint a jelenkor hadműveleteiben, úgy az alkotmányos életben is a lehető legegyszerűbb eljárás, a lehető legkevesbé bonyolult szervezet ér csak igazán valamit; fölösleges részek beiktatása már kockára teszi az egész organismus állandó, rendszeres működését.

A felsőházak föntartásának kérdése szintén különleges politikai kérdés; a tételes közjognak keretén ily szempontból felfogva, kívül esik.

\* Azok t. i., hol az ország főnemessége születési alapon foglal helyet, mint az összes főrendi létszám túlnyomó része.



Mindazon érvek sorában,\* melyek a két kamarás rendszer mellett egyáltalában fölhozhatók, a Stuart Mill által leg-súlyosabbnak tartott az, hogy ily módon a külömben egyedül álló *második kamara mindenhatóságát akadályozzuk meg.*

S valóban, ha megengedjük is, Bagehottal, hogy a forradalom ellenében oly erőt nem képvisel, melyre a korona és főnemesség bizton támaszkodhatnék: annyi tény, hogy pusztá létezése által előmozdítja a királyi méltóság elfogadhatóságát a közvélemény előtt, mint közvetítő fél, közbeeső lépcsőfok a nép és fejedelem között s a mi fontosabb, — ha nem is leküzdhetetlen, de megállapodott korlátként áll az alsóház hatalmi törekvései előtt.

A társadalmi tagoltság a felsőházak történelmi megalkulásának magyarázatát nyújtja, míg a hatalom két tényező közt való megosztásának szüksége, mint fő érv, azok jelenlegi létjogosultságát bizonyítja.\*\*

Monarchiában eszerint éppen úgy, mint köztársaságban, az államszemély lelki alkatán felül a hatalomnak egy kezben, — az alsóházban — egyesítésétől való félelem az, mi e szétválasztás eszközlésére indítja az alkotmányozókat.\*\*\*

\* Rendesen említik: I. A tárgy behatóbb megvitatását két forum által. II. A tradíciót, a történelmi jogok tiszteletét, a korona védelmét. III. Hogy az a forradalom elleni óvszer.

Kuncz (Nemzetállam) a következőkép szemlélteti a két kamarás rendszer szükségét és a Házak feladat körét: „Miként az egyes emberben, úgy a nemzetben is mint személyes egységben a teljes gondolat-erő kifejlődése és érvényesülése végett kettő szükséges: egyfelől az érzelem által áhévített gondolatszárnyalás, másfelől az ennek eredményeit bíráló hideg megfontolás. E kétféle gondolkodásnak nemzeti szervezete a két kamarai rendszer“.

Ezzel ellentétben Concha (Politika, 440. l.) így fejt ki álláspontját: „a törvényhozó szervnek több részre válása nem az állam természetéből folyik, amely lényegében csak egy alapirányt követhet, amelynek csak egyféle akarata, akaratának pedig csak egy kimunkálója, szerve lehet. De igenis következik az a társadalom szervezetéből, amely különböző osztályok, rendek egésze és egészséges állapot mellett méltányos compromissuma.“

\*\* Főképp köztársaságban.

\*\*\* A nemzetek eddigi politikai története is inkább a kétkamarás rendszernek kedvez; a régi Hellasz gerusiája — Róma senatus-a, az



A parlamenti kormány szempontjából mérlegelvén a felsőházak állását, különbséget kell tennünk közöttük először ahoz képest, *milyen elv alapján vannak tulnyomólag szervezve, másodsor pedig, hogy a választás útján megalakult senatusok az államfők által feloszlathatók-e, vagy sem?*

*A kormánytól (illetőleg alakilag a fejedelemtől) való függés mérve, továbbá ama kapcsolatnak szorossága, mely a felsőház és az állampolgárság bizonyos szélesebb rétegei között fennáll, lesz határozó arra nézve, hogy az illető államban a főrendiház vagy senatus az alkotmány. helyesebben az állami élet mérlegében — milyen nyomatékú?*

A mai képviseleti rendszer az egyetemesség elvén épülvén, kétséget nem szenved, főként az állam személyiségének elvéből kiindulva, hogy a nem választásból kikerült kamarák is az egész nemzet gondolkozásának, akaratfejlődésének organumai s nem csupán valamely rendi tehát részleges érdeknek ügyvivői.

Az alap ennél fogva, amelyen a két Ház áll, a szervezet eltérő volta daczára, bizonyos fokig közös.

A parlamenti kormányzatban valamely állami tényező jelentősége ahoz képest ítélvén meg, mennyire áll módjában saját felfogásával az állam hajójának irányítására a többi tényezők mellett behatni, az itt közvetlenül felmerülő kérdés, mely megvilágítást igényel, azon kölcsönhatásé, mely az első kamara és az állam tényleges kormányosa — a cabinet — között fennáll.

A tipikus történelmi alkotmánynyal bíró országok, mint Anglia és Magyarország főrendiházában a születési arisztokratia uralkodik; a kérdés tehát oda irányul, hogy ez elemek jelenben mekkora befolyást képesek gyakorolni a kormányra, illetőleg viszont annak részéről milyen foku nyomásnak lehetnek kitéve?

egykamarás rendszernek rövid időn belül elejtése ott is, ahol meghonosult (így Franciaországban kétszer), inkább a kétkamarás mellett bizonyítanak.

Egykamarás rendszert találunk jelenleg Európában: Szerbiában, Bulgáriában, Görögországban, továbbá Németország néhány kisebb államában. Norvégia átmenet a kettő között.

Magyarországon 1608-ban vált ketté az országgyűlés; Erdélyben állandóan egy kamara volt 1848-ig, sőt Horvátországban napjainkig.



Korunkban mi sem függetlenít annyira minden irányban, mint a vagyon; az ennek birtokában lévő főnemesség igen természetesen, rendkívül kedvező anyagi helyzeténél fogva, sem a cabinet, sem más állami hatóságokkal vagy magánosokkal szemben — oly kísértéseknek, mint a képviselőház tagjai — kitéve nincs.

Nem választás útján nyervén felsőházi tagsági jogait meggyőződését minden lord vagy magyar mágnás a lehető-legönállóbban juttathatja kifejezésre, tekintet nélkül valamely választó kerületben észlelhető hangulatra, vagy megbízóinak, bizalmi férfiainak, pártja oszlopainak felfogására, esetleg magánérdekeire.

Ítéletét local patriotismus,\* személyes, ki nem elégitett becsvágy, hivatali befolyás, a pártsajtó magatartása, nem módosítja, el nem homályosítja oly könnyen, mint esetleg az alsóház tagjaiét.

Helyesen domborítják ki a Lordok Háza szerepének megítélésénél egyes újabb írók, hogy „a társadalmi megvesztegető érintkezés”-nek a főnemesség nem tárgya, de alanya lévén, e révén önállósága nemcsak, hogy kockáztatva nincs, de sőt ez leghathatósabb módja az általa gyakorolt befolyásnak.\*\*

Ehez járul az anyagi helyzet egyenes következményeként az idejük felett való teljes rendelkezés, mely őket a régi szabad görögök és rómaiakéhoz hasonló körülmények közé

\* „Mein Hemd ist mir näher, als mein Rock“, a svájci cantonalis „local feeling“ jelszava.

\*\* Bagehot idézett művében találjuk ez éles megfigyelésről tanuskodó részletet: „The House of Lords, as a body, is accessible to no social bribe. And this, in our day, is no light matter. Many members of the House of Commons, who are to be influenced by this its most insidious sort. The conductors of the press and the writers for it are worse, at least the more influential who come near the temptation; for „position“, as they call it, *for a certain intimacy with the aristocracy, some of them would do almost anything and say almost anything.* But the Lords are those who *give* social bribes, and not those who *take* them. *They are above corruption because they are the corruptors.*“ (112. lap.)



juttatja, kik a rabszolgák tevékenysége által a gazdasági munka gondjai alól felmentetvén, ráérték az Agorán és Forumon összegyülekezve az emberi és állami élet nagy problémái fölött gondolkodni, elmélkedni.

Az érdekszövevények hálójából jórészt kibontakozva — a társadalmi helyzetük által teremtett magasabb — s ezért egyuttal tisztább, de hűvösebb légkörből is, szenvedély és elfogultság nélkül, teljes higgadtsággal ítélik meg a parlament alsóházában kezdeményezett kérdések mibenlétét, annál inkább, mert hisz ezek a dolog érdemének lehetőleg teljes kifejtése után, mintegy döntésre érett fokon kerülnek színök elé.

A születési arisztokratia, mint az a társadalmi osztály, mely a családi történetben leginkább összeforr az egész nemzet közös históriai hagyományaival, oly nagy közérdekek iránt, melyek nem csupán a jelenkor nemzedékének javára szolgálnak, — sőt ezt a jövő érdekében csupán megterhelik, — a leginkább fogékony; az egyénnél magasabbrendű egészek, család, nemzetség, nemzet — eszméje gondolkodásában mélyebb gyökeret vert; látköre átlag szélesebb, ideálisabb céloknak, melyek megvalósítása egy emberélet folyamán nem remélhető, könnyebben megnyerhető; a gondolat, hogy az egyéni lét csak egy láncszem a család, egy elenyésző parány a nemzet életében, inkább meghonosodhatik ott, a hol az elődök dicső példái állandó eszményként lebegnek az utódok lelki szemei előtt.

Korunknak, sajnos, amugy is jellemző vonása a tulajdonságok kifejezett individualismus.

A physikai egyed életén túl nem emelkedő, csak annak, a mi e bámulatosan elenyésző kicsinységű keretbe befoglalható, értéket tulajdonítani hajlandó felfogás, mely philosophiailag alacsony gondolkozásmódra mutat; a születési arisztokratia körében az alsóbb nép rétegeinél erősebb ellenhatásra talál; a szűkkeblű, önző világnézet, mely csak az egyén rövid életében még elérhető eredményért, haszonért bir lelkesedni, ez az „après moi le déluge“-féle irány a vérségi arisztokrátiánál, hagyományai következtében annyira tért nem



hódíthat; államibb, mert önzetlenebb, önfeláldozásra hajlóbb lény az, mely családja, rokonsága, továbbá nemzete nagy érdekei iránt, függetlenül azoknak saját egyéniségére való közvetlen visszahatásától, érdeklődni, lelkesedni és azokért tenni bír.\*

E tulajdonságok érvényesítése — a köz érdekében való gyümölcsöztetése — minden államférfiui számításba beveendő.\*\*

A parlamenti kormány ezt nemcsak, hogy ki nem zárja, de sőt tért nyit amaz erkölcsi befolyásnak, melyet a fentebb ismertetett szellemben ható főnemesség gyakorol.

A felsorolt előnyök, melyeket ugyan igen jelentékeny mérvben csökkent a főrendiek részéről tapasztalt közöny,\*\* szorgalom, sőt ismerethiány az államügyek intézésében, a mint azt a legkiválóbb politikai írók is felpanaszolják, megfoghatóvá teszi annak a hatalomnak még jelenben is kiterjedtségét, melyet az örökletes arisztokratia természetes súlyánál fogva gyakorol.

A legtöbb tételes alkotmányi rendezésben a két kamarának jogköre elvileg egyenlő; tisztán közjogi alapon fejtegetve a kérdést, az első kamarának kisebb jelentősége nem is mutatható ki.

Sőt még, ha tisztán politikai tekintetből fogjuk is fel a dolgot, az első pillanatra nehézségek mutatkoznak; mivel igazolható a mindennap szemmel látható különbség a két Ház szerepében, ha a közjog egyenlő jogkörrel ruházta fel mindkettőt, a politika pedig a felsőházban éppen úgy lát képviselést, mint a választásból származott kamarában?

S valóban tagadhatatlan, hogy lehetnek esetek, midőn nem az alsó-, hanem a felsőház az, melyben a nemzeti

\* Ez azonban csak „cum grano salis” veendő; a családbeliek kifelé rendszerint erős önzést mutatnak; az arisztokratia exclusivitása bizonyos irányban az általánosítástól való visszariadás következménye.

A szűkkeblűség csak a családon belül, ennek érdekeivel szemben tűnik el; kifelé gyakran a legnagyobb ridegséggel párosulva jelenik meg.

\*\* Kuncz: „Nemzetállam” 186. lap.

\*\*\* Kellő hazafias áldozatkészség és belátás mellett a felső- és középosztály megakadályozhatta volna az 1918—9-es forradalmak bekövetkezését. Csakhogy az utolsó emberöltőben az alsóbb társadalmi réteg érdekében igen kevés történt.



akarat valóságos. igazi kifejezésre talál; megtörténhetik, hogy szorosabb az „ethikai azonosulás“ a nemzet és a főrendek, mint annak választott képviselői között.

Daczára azonban a kétségtelen lehetőségnek, mivel e probléma okvetlenül sürgős megoldást kíván minden előfordulható esetben, ezt pedig semminemű isteni ihlet útján várni nem lehet, az ez irányban fenforgó aggályok esetén mégis és pedig *szükségképpen azon szervnek kell a döntő szót juttatni, melyre nézve mód van megállapítani, vajjon az ott kifejezésre jutott nézet az igazi közvélemény-e?*

Születési aristokratákból összealkotott Házban erre nézve semminemű, általában elfogadott, valamennyire biztos mérlegelést engedő eszközünk nincs; a feloszlítás, mivel a tagok személyében ezáltal változás nem történik, célhoz nem vezet.

A hol élethossziglanra szóló joggal foglalnak helyet az egyesek s a hol eszerint gyakran emberöltőkön át nagyrészt ugyanazon társadalmi viszonyok közt felnőtt, egyforma gondolkodásu\* elemek szerepelnek, ott minden bizonynyal inkább feltehető, hogy az általuk képviselt nézetirány nem lesz annyira összevágó az átlagos nemzetivel, mint az, melyet a rövidebb időközökben meg-megújuló egyenes, integralis választásból kikerült alsóház fejez ki.

Ez elválás a nemzet zöme által követett iránytól, ez elszigetelődés az államszemély testében egyébként csak valószínűség; de minden esetre olyan, melynek az eddigi tapasztalatok szerint is, eléggé tárgyilagos alapjai vannak.

Nem pusztán anyagi, hanem szellemi erő is volt az, mely az állampolgárság „társadalmi középosztály“ elnevezés alatt ismert részének az állam vezetésében a tulsulyt biztosította; a kétkamarás rendszernek föntartása mellett is, mindazon tényezők, melyek a történelmi fejlődés előtt szemet hunyni s a tényleges állapot követelte parancsoló szükség elől kitérni nem akarnak, szükségképp kénytelenek az alsóház vezetését elfogadni.

\* Leginkább a nagybirtokos-osztály eszmekörével bíró, annak sajátságait feltüntető főrangúak.



Soha sem tévesztendő azonban szem elől, hogy a második kamara ezen kiváló tulsulyu állása bizonyos fokig mindig csak conventionalis; azon feltevésen alapszik, hogy a nemzeti érzés, gondolkodás, hivebb, közvetlenebb fejlesztője kifejezésre juttatója.

Vajjon az a nem csupán eszmei, hanem valóságos egység az államszemély parlamenti szervezetében csakugyan főnnáll-e, annak hivatalos próbájául szolgálnak a kétség esetén elrendelt általános választások, melyek folyamán a nemzeti akarat megérlelődése világosabb körvonalakban észlelhető.

Ily kísérlet, próba, a főrendiház tagjaira nézve helyt nem foghat, a mennyiben kinevezett tagokból áll; ehez képest pedig, mindamellett, hogy elvileg épp oly rendeltetésűek, mint a képviselőházi választottak, a nemzeti akarat kimunkálásának befejezésében, ugyanoly nyomatékkal nem szerepelhetnek.

Ez okoknak következményeit, mint azt a koronára nézve az előző fejezetben láttuk, az állami élet egyéb főtenyezőinek, ugmint a cabinet és főrendiháznak is, egyformán le kell vonnia.

## II.

Bizonyos lévén eszerint az, hogy a cabinetet irányító működést lényegében a második kamara végzi, természetes, hogy a vérségi alapon szervezett főrendiház ugyanazt a jogot nem kívánhatja magának; az ő munkája, melylyel a kormányra befolyást gyakorolhat, sokkal szűkebb keretekben mozog.

Teljesen ellenkezőleg áll azonban a dolog a cabinetnek az örökletes aristokratia elve alapján megalakított kamarára gyakorolható behatása tekintetében. Ez az a pont, mely a főrendiházaknak a szigoruan vett tételes közjog szabályai és a parlamenti kormány rendszerében elfoglalt, egymással össze nem hangzó helyzetét, a „peerschub“ intézménye által kiegyezteteti.

Ez eljárás külsőségeiben nem más, mint a kormánynak kedvezőtlen hangulatu főrendiházi többségnek tömeges peer-kinevezések által kisebbséggé változtatása.



A szigorú közjog szempontjából ez intézkedés alig eshetik kifogás alá; az alkotmány betüje a koronának tartván fenn a főnemesi rang\* adományozását, a mennyiben az így számbeli korlát nélkül kinevezettek az egyébként szükséges követelményeknek megfelelnek s egy politikai párthoz tartoznak, a cabinet felfogását hozzájárulásukkal a főrendiházban is diadalra juttathatják.

A „swamping of the peers“, „fournée de pairs“\*\* műszavak alatt ismeretes fogás azonban a politikai elmélet szempontjából bizonyos aggályokra szolgáltatott okot, melyek el, vagy el nem oszlatása nélkül annak megengedhetősége felett napirendre térni nem lehet.

Angliában, bár kétszer is volt rá praecedens,\*\*\* a vélemények e rendszabály alkalmazhatósága felől lényegesen eltérők; Lord Brougham, ki a gyakorlatban alkalmazta, utóbb ellene foglalt állást; Burgess pedig „Political science“ című munkájában éppen nem tekinti elavult fegyvernek, így nyilatkozván: „The cabinet may require the Crown to its liking and to dissolve the Commons and the Crown must give ear thereto and can now hardly be said to have the power to refuse!“

Gróf Andrássy Gyula a magyar főrendiház reformja alkalmával 1885-ben\*\*\*\* világosan rámutatott arra, hogy e

\* A magyar korona országaiban a hercegi (?), grófi és bárói méltóság; Angliában a hercegi (duke), örgrófi (marques), grófi (earl), algróf, (viscount) és bárói rang. Japánban: (Princes) hercegek, (marquis) örgrófok, személy szerinti közvetlen részvételi joggal; 3. comtes (grófok) 4. vicomtes (algrófok), 5. barons (bárok), saját körükben való választás, tehát delegatíó útján (Système représentatif au Japon“ par Hisatsuna Furuya, Docteur en sciences politiques. Bruxelles 1899.)

\*\* Hazánkban a peerschub kifejezés használatos: ilyen nálunk még elő nem fordulván, megfelelő magyar műszó sem képződött erre nézve.

\*\*\* Először 1712-ben, hogy az utrechti békealkudozásokkal elégedetlen whig-párti főurak ellenállását megtörje, 12 új tagot nevezett ki Anna királynő.

Másodszor 1832-ben került volna reá a sor; a tömeges peer kinevezéssel való komoly fenyegetés is eléggé hathatós fegyvernek bizonyult; a tényleges alkalmazás be nem következett.

\*\*\*\* Concha „Ujkori alkotmányok“ II. k. 262. l.



rendszabály állítólag semmi egyéb, mint a törvényhozó testület egyik ága akaratának meghamisítása; s mint ilyen, oly erőszakos eszköz, mely a törvényhozó hatalom legfőbb következményét, függetlenségét, veszélyezteti.

Örökös főrendű családok teremtése, már magában véve is egyre inkább ellenkezni látszik a kor szellemével; mennyivel inkább esik kifogás alá új mágnás familiáknak incidentálier való alkotása s egy mulólagos politikai szolgálat jutalmának az összes későbbi nemzedékekre való kiterjesztése.

A felhozott első érv súlyossága elől nem lehet kitérni.

Valóban, ha a Házaknak egy a tanácskozás, *a szavazás pillanatában rögzített* — kifejezésre juttatott, — mondhatni, — nyers akaratát véglegesen elfogadjuk állami akaratul, úgy a peerschub útján elkövetett erőszak semmi egyéb, mint a végrehajtó hatalom által a törvényhozó ellen elkövetett államcsíny.

A legnagyobb tévedés volna azonban a dolgot úgy felfogni, mintha a nemzetnek bármely ügyre nézve, mely szőnyegre kerül, azonnal véglegesen kész és a későbbiek folyamán sem változható akaratú volna, melynek csupán kijelentésére van szükség.

Mint az egyes physikai személy, úgy az állam is, sőt lényegének összetett voltánál fogva, rendszerint még hosszadalmasabban — fontolgat; a gondolatok menete, az akarat fejlődési folyamat gyakran tetemes időt igényel, míg határozattá érlelődhetik.

*E folyamat pedig, mi szintén igen figyelemreméltó körülmény, semmiképpen sincs a Házak tagjaira korlátozva; a parlament falain kívül épp oly, sőt néha nagyobb belterjességgel folyik a harc; ugyanezen vitapontok körül forog a vita, csak az alak tekintetében találunk bizonyos különbségeket; belül a házszabályok, ügyrend által szabatosított formák között, kívül szabadabban mozognak az ellentáborok.*

Belül, azt mondhatnók, (?) még tiszteletben tartják a genfi és hágai egyezményt; kívül az erősebb joga annál kiméletlenebbül érvényesül.

Ily körülmények között új tagoknak a Házba való bevétele nem az érett elhatározásra jutásnak akadály, hanem



előmozdítójaként tűnik föl; ez alsóbbrendű, tökéletlenebb módja a főrendiház és külvilág között annyira kíváncsú érintkezés létrehozásának, az elemek felfrissítésének — mit egész terjedelmében a feloszlítás és új választások által találunk megvalósítva az alsóházban.

Igaz, ez a forma, új peerek tömeges kinevezése a kormány kérelmére a korona által — alakilag kifogásolható; nem tesz őszinte benyomást s mesterkéltnek látszik; ha azonban megfontoljuk, hogy a történelmi fejlődés követelménye az alsóház irányának\* az összes egyéb állami tényezők általi elfogadása, mindazon kérdésekben, melyekben a közvélemény világosan kifejlődött és állást foglalt: úgy csak *alaki correctivumot láthatunk ebben az eszközben*, mely a jogi szabályok merevségén van hivatva segíteni, *mivel ellenkező esetben*, a szigorú közjog szempontjából a két Háznak egyenlő hatalma lévén, *a közügyek folyama holt pontra jutna*.

Az a nézet, mely jelenleg a peerschubot, mint az alkotmány egyenes megtámadását látja feltűnni, azon sarkalatos hibában szenved, hogy *a nemzeti akarat fejlődésének az egész nemzetben végbemenő folyamatát csupán a törvényhozó testület két házára szorítja*;\*\* más szóval nem az ethikai, hanem az individuális államfogalomhoz közeledik kiinduló pontjában.

Szembeállítván a képviseltek millióit a képviselők aránylag csekély számú csoportjával — valódi és végleges közakaratul elfogadva a Házak pillanatnyilag kifejezésre jutott együttes határozatát, minden további vizsgálat nélkül — természetes, hogy a fentebb oly kitűnő államférfiak által is kifejtett aggályokkal találkozunk.

E felfogást azonban a politikai tudomány már túlhaladta; a nemzeti akaratfejlődés az egész országban egységes, nem két különböző, egymással többé-kevésbé párhuzamos életfolyamat; akinek úgy tűnik fel, az csak a dolgok merőben külső alakját, de nem érdemét, lényegét, látja.

A parlamenti többség akaratának föltétlen elfogadása

\* Mindig ama hallgatóságos feltétel mellett, hogy a nemzet valódi közvéleményének kifejezője.

\*\* Lásd Kuncz id. m.



minden fentartás nélkül, az elméletben is veszélyes irány, mert az alaki igazságnak az anyagi fölé való emelését tartalmazza; könnyen a parlament mindenhatóságára vezethet s ezzel a szám uralmára az erkölcs és belátás fölé.

Csakis addig fog tehát aggályosnak látszani az analysált rendszabály, míg tisztán merev, jogi kategoriákkal gondolkodunk; ezek kizárólagos segélyével más eredményre csakugyan nem juthatunk.

A parlamentarismus nézőpontjából az előadottak figyelembevételével, a megoldás annál egyszerűbb; praemissa: a nemzeti akarat fejlődését az összes polgárságban az alsóház helyesen vezeti; a főrendiház ellenkezőleg, bár a vezetést elfogadni tartoznék, ezt nem teszi; hogy tehát az állami, nem pusztán a kamarákban fejlődő akarat mégis érvényesüljön, egy mechanikus eszközre van tisztán alaki okokból szükség, melynek segélyével a közjogi formulát (a két Ház együttes határozata) megmentve, a végleges eredményt megkapjuk.

Örökletes aristokrátiából álló kamarában ez a peerschub.

A politika tanítja a két kamara realis sulyának különbségét; a közjogból hatalmi körüknek inkább egyenlősége értelmezhető: ez ellentét kiegyenlítésére más mód, mint ismét e tisztán alaki eszköz, nem áll rendelkezésre.

A peerschub alkotmányellenességét vitatók adósok maradnak azon magyarázattal, miként lesz lehetséges e nélkül elosztatni a két Ház között támadt sulyos ellentétet. Erre semmiképpen sem kielégítő felelet, ha mint Esmein, egyszerűen azt állítjuk, „...csak annyi bizonyos, hogy így nem, de másként!”

Ez pedig nem valami oly másodrendű kérdés, melynek megoldását a pillanat sugallatától lehetne várni; ily ellentétek sokkal sulyosabb és vészesebb válságai az államéletnek, sem hogy azok fölétt amugy könnyedén napirendre lehetne térni.

Tapasztalati tény, hogy demokrata irányzatokkal telített korunkbant a főrendűek makacs akadékoskodása milyen arányu és irányu ellenhatást szül; a tömeg magatartása ilyenkor mily fenyegető mérvet, alakot ölt.

Bár az egyházpolitikai harcz nálunk, a még mindig erősen aristokratikus jellegű Magyarországon, aránylag elég



simán intéződött el, nem emelkedtek-e hangok mindamellett a főrendiház és különösen a születési aristokratia ellen?

Nem került-e komolyan szóba a Lordok Házának eltörlése\* Angliában a híres Home-Rule vita alkalmából?

Születési aristokratia alapján álló főrendiházakra különösen létkérdés az okos engedékenységgel, a parlamenti kormány a közélet irányzására vonatkozó elvének elfogadása.

Ennek bölcs belátása az, mi a Lordok Házát is, mindeddig fentartotta a politikai élet nem csekély hasznára.

Mindettől eltekintve, az ellenkező nézet hívei logikusan a parlament alsóházának időközi feloszlását sem tarthatják megengedett rendszabálynak, éppen oly esetekben, midőn bizonyosan más, a kormány által kívánt többség fog bejutni a választás után.

Ennyire pedig már csakugyan nem mehetünk a parlament kiváltságaiban, noha az államélet mechanikus felfogása nem ritkán vezet ide.

### III.

Az előadottakból világlanak ki a főrendiház parlamenti helyzetének körvonalai.

A hol a „swamping of the peers“ rendszer alkalmazásának lehetősége, melynek szükségét fentebb kimutattuk, fönnáll, ott az első kamarának a cabinet révén az egész ország kormányzata szellemére gyakorolt behatása igen tetemes lehet ugyan — de nem föltétlenül irányadó.

A miniszterium, melynek kezébe jelenleg az állam politikájának vezetése letéve van, sokkal jelentékenyebb módon képes befolylni a főrendiháznak magatartására e mindenesetre igen kivételesnek tartandó rendszabály által, mint a mily mértékben viszont ettől irányító hatást nyerhet.

A peerschub bizonyára kissé drasztikus fegyvere a vele egybekötött alkalmatlanságok miatt, lehetőleg végső orvosszerként veendő elő; alkalmazása többnyire erős visszahatást

\* A „Mend or end“ mozgalom.



keltvén, az államéletnek csak oly kritikus pillanataiban alkalmazandó, melyek más megoldást nem engednek.\*

Ez alapon nem szenved kétséget azon viszonynak minősége sem, mely a cabinet és főrendiház közt fennáll.

Az alsóházra közvetlenül, a közvéleményre közvetve támaszkodó miniszterium erősebb az első kamaránál.

Existenciája nem ettől, hanem a képviselők táblájától függ; anélkül bízalma és nem a főrendiháznak támogatása az ő sikereinek sine qua nonja.

Az alkotmánynak írott betűje nem, hanem annak szelleme annál határozottabban megköveteli, hogy a miniszterek politikai felelősségét érvényesítő államszerv, az előbb kifejtettek logikai folyományaként, nem a főrendi-, hanem az alsóház legyen.

A felsőház csak a közjog betűszerinti értelmezésének esetén vehető a másik kamarával egyenrangú tényezőnek; az igazi parlamenti kormány mellett az nem éppen alárendelt tényező ugyan, de avval nem is egyenrangú.

Az eddig elmondottak leginkább Angliára s a Magyar királyságra állanak, mint a mely államoknak legaristokratikusabb felsőházaik vannak; igen jelentékeny részben vonatkoznak azonban oly nemzetekre is, a hol ugyan nem a születés elvének alapján bejutó főnemesség, hanem a fejedelmi kinevezés révén beszármazó elem a tulnyomó.

Igy első sorban Itáliában, továbbá Ausztriában;\*\* a főrendiház parlamentaris szerepe itt nagyjából analog; a tagok száma határozatlan lévén, a koronára nézve a kinevezendők tekintetében csak a törvényes kategoriák szemmeltartásának, a személyes érdek mérlegelésének szüksége szab korlátot.

Természetes, hogy ily kamarák nem léphetnek fel azzal az öntudatos erővel, mely a teljes önállóság érzetének jel-

\* A születési aristokrácia közmondásos exclusivitásánál fogva rendszerint még a tömeges kinevezés fogadatba vétele előtt inkább felhagy az ellenállással, semhogy a maga körét új, nem kedves elemekkel egy csapással erősen kibővíti lássa. (Dr. Lechner Ágost „Magyar közjogi jegyzetek.”)

\*\* Lásd Brusa, Ulbrich olasz, illetőleg osztrák közjogi munkáit.



lemző vonása; sürű kinevezésekkel rövid idő alatt megmászhatja a hatalmon levő kormány a Ház képét.\*

Mint Palma\*\* helyesen kiemeli „... bár a törvény az állam első testületének nyilvánítja, az mégis csak az alkotmány rokkantjait foglalja magában“.

Az osztrák Herrenhaus pedig, minden előkelősége mellett is, mint azt annak rövid története igazolja, sohasem mutatott erőteljesebb érvényesülési törekvéseket.

Még kevésbé lehet azt elmondani a német birodalom „Bundesrath“-járól, melyre nézve egyébiránt még az is kérdéses, hogy működésének súlypontjára nézve tulajdonképpen törvényhozói vagy végrehajtó hatalmi tényező-e, avagy államfői szerv?\*\*\*

Minden functiókörből jelentékeny részeket biz reá az alkotmány; igazi önállóságra azonban — e jogilag kiváló helyzete dacára — emelkedni soha sem tudott.†

A felsorolt államokban — Angliának csak újabb parlamenti történetét értve — nem volt példa arra, hogy a felsőház a kormányt megbuktathatta volna; mint immár leszűrődő parlamenti elv állapítható meg ehez képest, hogy itt kizárólag az alsóház tekinthető a cabinet valóságos fenntartó oszlopának s egyedül az van hivatva, bizalmának megvonása, azaz a politikai felelősség alkalmazása által, a miniszteriumnak a hatalomtól való eltávolítását eszközölni.

Lord John Russel világosan mutatott reá a kérdés értelmére, midőn a lordok bizalmatlanságának horderejéről szólva, akként nyilatkozott, hogy „... a kormány politikájának az ő részokról történt rosszálása igen jelentős dolog, mely csakis az alsóház helyeslésének világos és azt nyomban követő kifejezése által ellensúlyozható“.

\* Lásd az egész kérdésre nézve M. Wells érdekes tanulmányát.

\*\* „Corso di diritto costituzionale“ Firenze.

\*\*\* Lásd Laband, Hänel, Gareis munkáit.

† L. Dupriez „Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique.“

Németországban a parlamentarismus mindeddig nem hatolván keresztül, e kérdés bővebb taglalására nem terjeszkedem ki.



Lord Derby 1852-es és 1858-as cabinetje — bár a lordok hívek maradtak hozzá — menni volt kénytelen; Palmerston ellenben maradhatott, bár a lordok leszavazták, mert a „commonerek“ nyomban ezután ünnepélyesen biztosították teljes bizalmukról.

Megrendíteni — mindenestre megrenditheti a főrendiház bizalmatlansága a kormány állását, annál inkább, mennél bizonytalanabb helyzete az alsóházban; de ha itt szilárd többség áll mögötte, e mindig jelentős politikai esemény némi fönnakadást, alkalmatlanságot okozhat ugyan, kormányválságot azonban nem.

A születési arisztokráciából és tulnyomólag kinevezett elemekből álló felsőházak, mint azt a legujabb idők parlamenti története\* bizonyítja, valóban alig tettek komoly kísérletet a politikai életben immár elfogadott s a köztudatba is átment tényleges állapotnak megváltoztatására.\*\* Sőt mi több, az angol Lordok Háza azt, mint az alkotmányi életnek számos praecedensen alapuló praxisát a Home-Rule vita alkalmával, ha nem is határozatilag, de az által, hogy Salisbury Lord idevágó fejtegetésével szemben állást nem foglalt — hallgatólag el is ismerte (! ?)

Más megítélés alá esnek azonban az egészben, vagy legalább tetemes részben *választásból* alakult felsőházak, senatusok.

Ilyen a francia, belga, hollandi, svéd, norvég, dán, spanyol és portugál senatus, melynek tagjai legnagyobb részben nem a koronától, illetve kormánytól nyerik mandátumaikat.

A legérdekesebb és a felsőháznak a kormánnyal szem-

„ Histoire politique de l'Europe contemporaine; évolution des partis et des formes politiques 1814—1896“, par Ch. Seignobos, maître de conférence à la faculté des lettres de l'université de Paris. Deuxième édition. Paris 1899.

\*\* A magyar főrendiháznak 1894 nyarán az egyházpolitikai javaslatokkal szemben tanúsított magatartása a kormány állását megingatta ugyan, de még első leszavaztatása után sem merült fel sehol komolyan az a követelmény, hogy visszavonuljon.



ben való viszonyáról legtöbb vitára anyagot szolgáltatott politikai epizód Franciaországban 1896-ban merült föl.\*

A hatalom-elválasztási elmélet befolyása alatt álló demokrata államok, a zsarnokság ellen folytatott küzdelmeik utóhangja gyanát — nem elégedtek meg egyszerűen a különböző functio körök és ezek tényezői elválasztásával — hanem a lényegileg ugyanazon jellegű hatalmat is, lehetőleg rövid időre és egyszerre több alany között megosztva, szervezték.

A törvényhozó hatalomnak összpontosításától való félelem a részletekben még bizonyos elvi következetlenségre is ragadta az alkotmányozókat, a mennyiben a végrehajtó hatalom fejének, az elnöknek. (Egyesült-Államok) a törvényhozásra vetojával hathatós befolyást biztosítottak.

Mindezzel még meg nem elégedve — a törvényhozó szervet magát is kétfelé osztották, senatusra és képviselőházra, nem a történelmi hagyományok folyamánként, melyekkel végleg szakítottak, hanem pusztán a demokratia bizonyos nyers alakját különösen jellemző féltékenységből, mellyel az a hatalom kezelői iránt viseltetik.

E berendezkedés, mint a fentebbiekből kiviláglik, nem valami történelmi folyamat kész eredménye gyanánt állott elő, melyben miuden fő államszerv a maga egyszerű és az alkotmányos küzdelmekben kifejezésre jutott önsúlyával szerepel, de államférfiúi belátás — erősen spontán, mesterséges intézkedések következtében, a forradalom által felszínre hozott eszmények alapján.

Az 1875-ös francia alkotmány nem csak általános elmélet — hanem a politikai opportunitás szempontjából is erős senatust kívánt; egyrészt, hogy mint mérlegelő, „közvetítő” hatalom a második kamara és az elnök között kellő tekintéllyel léphessen fel a netaláni összeütközések elsimításában, másfelől, hogy ily alakban és tulajdonságokkal való felállításával engedmény nyújtassék a conservativoknak, kik a demokratia kihágásaitól, elfajulásától tartottak.

\* Ezt az incidenst tárgyalja részletesen Wels idézett művének utolsó fejezetében.



A bevallott cél: erős, öntudatos senatus — meglett; sőt azt mondhatnók, hogy erélyesebbet kaptak, mint óhajtottak, a negyven éves korhatár mérséklő intézkedése dacára.

Egyfelől, kiváltképpen a helyesen alkalmazott kétfoku választási rendszer, melyre annak szervezetét alapították, másfelől azon rendkívüli terjedelmű közjogi jogositványok, melyekkel az alkotmány felruházta, megfoghatóvá teszik a magas szellemi színvonalon álló francia senatusnak a III. köztársaság idején tanusított egyenjogúsági törekvéseit.

A miniszterium politikai felelősségének kérdése a senatus előtt, volt azon ütközőpont, melyből a két kamara között éles összetűzés támadt.

Mindazon érvek, melyek örökletes és kinevezett tagokból álló főrendiházaknak a parlamentarismusban elfoglalt állását illetőleg, a második kamarával szemben észlelt alsóbbrendűségére nézve — felhozhatók voltak, itt természetesen csak igen csekély mérvben alkalmazhatók.

Röviden, azt a körülményt, hogy a cabinet politikai felelősségre vonását, ennek megbuktatását bizalma elvonásával, az ily összetételű felsőházakra nézve, azoknak a kormánytól való függésével s avval okoltuk meg, hogy nincs mód annak tisztázására, vajjon határozatukban igazán hiven lelte-e kifejezését a nemzet közvéleménye: a választásból alakult senatusokra nézve ily terjedelemben felhozni nem lehet.

A francia aktivpolitikusok nagyrésze tisztán közjogi alapon kívánta a felmerült kérdést megfejteni.

L. Bourgeois miniszterelnöksége alatt történt, hogy Ricard igazságügyminiszter a senatusban interpelláltatván, a kamara a miniszter eljárását rosszaló napirendet fogadott el, a nélkül, hogy ez elbocsájtását kérte volna.

Két nappal utóbb, mint azt Wellsben leírva találjuk, erős többséggel bizalmi szavazatot nyert a kormány a képviselőháztól, mi azonban meg nem akadályozta a senatust abban, hogy február 15-én meg ne ujjtsa előbbi kárhóztató határozatát.

A miniszterium még sem távozott.



Ellenfelei a második kamarában sem hagyták zaklatás nélkül; egy itten történt interpellációra Bourgeois teljes szabadsággal ekként fejtette ki álláspontját: „Je n'ai pas cru, il est vrai, qu'il me fût permis, qu'il me fût possible de m'incliner devant le vote de la Haute assemblée, tant que la Chambre par un vote nouveau ne m'aurait pas délié de mon devoir. Jusqu'au jour où la Chambre n'aura pas dit que nous avons perdu cette confiance, nous resterons dans la situation où nous sommes, parce — qu'elle nous paraît conforme à notre devoir envers vous. Aussitôt que vous aurez prononcé en sens contraire — nous nous retirerons.“

E correct nyilatkozatra a kamara megújítá bizalmi szavazatát.

Feleletül erre a senatus elfogadta a Demôle-féle határozati javaslatot, melyben a miniszterelnök nézetével ellenkezőleg kijelenti, hogy szigoruan ragaszkodik az alkotmányadta ellenőrző jogaihoz és a miniszterek politikai felelősségre vonhatásához; bár megtagadhatná az együttműködést ily kormánylyal, ezt közérdekből, hogy a válság ki ne élesedjék s a törvényhozói munkásság fel ne függesztessék, nem teszi.

Időközben, a senatusnak látszólag engedékeny magatartása következtében, úgy tünt fel, hogy a válságos helyzet jobbra fordul; kevéssel utóbb azonban újra kitört az ellentét a két Ház között s tetőpontját érte el április elején, midőn a felsőház lehetőleg enyhe alakban, de érdemileg a legnagyobb határozottsággal tagadta meg a folyamatban lévő madagascari expedíció számára feltétlenül szükséges és sürgős hitelt, hangsúlyozva, hogy ezt nem tárgyi indokokból, hanem csupán a jelen kormánylyal szemben, annak eltávolítása céljából óhajtja, végső, elkerülhetetlen eszközként alkalmazni.

Ez eszköz igénybevételel a senatus, bár a másik kamara akkor sem szünt meg a cabinetet támogatni, végre diadalt aratott; a kényszerhelyzetbe jutott kormány, annak ünnepélyes kijelentése után, hogy a tárgyban előbb kifejtett meggyőződését, melyet oly kiváló államférfiak, mint Gambetta és Jules Ferry is támogattak, fel nem adja — hazafiságból,



hogy a hadműveletek folytathatását meg ne akasztja, beadta lemondását.\*

Figyelemmel kísérve ez epizód lefolyását, leginkább fel-tűnik az, hogy a senatus kormánybuktatásának hivei, kizárólag jogi alapon, az alkotmány tételes szabályai alapján vitatták maguk számára a politikai felelősség alkalmazásának jogositványát.

Tekintettel a második cikk szövegezésére: „Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels“, tagadhatatlan, hogy szolid alapon állott érvelésük.

Az általános politikai irányért eszerint mindkét kamara előtt felelnek.

A szavak világos értelme esetén, fölösleges minden magyarázat, ez, úgy mondhatnók, egy darab codificált parlamentarismus. (?)

Más kérdés, vajjon az alkotmányozók ezt csakugyan ily terjedelemben óhajtották-e meghonosítani a senatusra nézve is, és más, vajjon ez a parlamenti kormány elmélete szempontjából igazolható-e?

Nézetem szerint nem.

A felsőházak ellenőrzési jogukat, melynek eszközei birtokában vannak, interpellációk, napirend-indítványok, vizsgálóbizottságok kiküldése által kétségtelenül gyakorolhatják, sőt e kötelességük teljesítése közben szerzett tapasztalataikhoz képest bizalmuk vagy bizalmatlanságuk kifejezésével utbaigazitást is adhatnak a kormánynak; ez utóbbinak egész létét azonban az ő politikai nézetüktől tenni függővé a parlamentarismus egész épületének rombadöntése volna.

Ennek lényege éppen az alsóház hatalmában fekszik, mely illuzoriussá, nem létezővé válik, mihelyt a senatus a végső fokban döntő funkciót, az államélet irányára nézve, magának is követeli.

\* Wells: 112—3. lap.



Vagy van parlamenti kormány és vezet az alsóház, vagy nincs: és akkor lehet egyenrangú tényező a felsőház.

E kettő egymástól elválhatatlan; következésképp a franciák önmagukkal jöttek ellenkezésbe, midőn írott szabályaikhoz betűszerint ragaszkodva, a kormánybuktatási jogot a felsőház számára is a parlamentarismus nevében követelték.

E rendszer éppen alapeszméjének őszinte egyszerűsége, világossága által érte el azon bámulatos eredményeket, melyek Angliát világhatalommá tették, a többi azt elfogadott nemzeteket pedig az emberi eszme szolgálatában oly nagy haladásra képesítették.

Lényege azon irányító hatásban fekszik, melyet a cabinet az alsóháztól nyer; e két állami főszerv a parlamenti országnak főtengelye.

Az állam hajója jól csak egy meghatározott irányban vezethető; egyidejűleg a két, eszmeileg teljesen egyenjogú és egyenlő erejű tényező nem irányíthatja; az egyiknél van a befolyás, de a másikinál van a döntés.

Eltekintve a történeti események által nyert sulytól, ott, ahol ez még kölcsönös erőpróbák által vitán kívülé nem tétetett, *szerűképpen azon szervnek kell a döntést hatalmában tartania, mely az államszemély akaratfejlődésének folyamatát nagyobb közvetlenséggel tárja fel.*

A francia képviselőház az általános közvetlen választójog alapján gyűl össze s négy évenként egészben ujíttatik meg; a senatus ellenben kétfoku választás útján 9 évre 3—3 évenként részleg megújítva, alakíttatik. Nem lesz nehéz megállapítani ily körülmények között, melyik eljárás ad nagyobb sulyt választottjainak, az általános és közvetlen szavazat-e, vagy az utóbbi — bizonyos fokig mindig mesterkélt eljárás?\*

A nemzet mindig inkább egyenes választásból kikerült képviselőinek határozataival érzi magát egynek, mint bármely más, még oly tekintélyes, tudományos testületével; azon egyszerű okból, mert utóbb neki „idegen“-ebb!

\* Dufaure szerint: „Il est hors de doute, que le suffrage direct prête a ses élus une toute autre autorité, une tout autre force d'impulsion, qu'un procédé savant, mais artificiel comme les deux degrés“.



A két kamara szervezeti alapjainak most körülírt különbségén felül különösen figyelemreméltó dolog e kérdés eldöntésénél az Esmein által (id. mű) kiemelt körülmény, hogy a köztük felmerült nézetkülönbség esetén, amennyiben mindenik szilárdan megmarad eredeti álláspontja mellett, nincs mód arra, hogy megállapittassék, vajjon a fennforgó ügyben melyik Ház fejezte ki a nemzet igazi akaratát, mivel a senatus fel nem oszlatható; de sőt, ha feltesszük is, hogy a kormány csupa önzetlen hazafias aggályból elhatározná a vele egyetértő képviselőház felosztatását kérni a köztársaság elnökétől, még ez az eszköz sem állna teljes bizonyossággal rendelkezésre, mivel az alkotmány szabványa szerint a második kamara felosztatása csak az összeütközésben érdekelt senatus hozzájárulásával történhetik meg.

Wells, Duguít-vel vitázva, helyesen emeli ki, hogy mily következményekre vezetne, ha a fel nem oszlatható senatus makacsságában még az új választásokból kikerült azonos többséggel szemben sem hagyna fel az ellenállással? A közjogi alap sérelmével vádolni még ez esetben sem lehetne; bár kétséget nem szenved, hogy ily módon e testület az államnak nem vezére, hanem zsarnokává válnék.

Ez államcsinyszerűnek tünnék föl s mindenestre félreismerése volna a felsőház közvetítő, „mérlegelő szerepének“.

A felosztatás fegyverének alkalmazhatatlansága tehát különösen az a közvetlen ok, mely meggátol az összes fentebb elősoroltakon kívül abban, hogy a francia senatusnak a kormánybuktatás és alakítás joga, melylyel a másik kamara, sajnos, ugyis tulbőven él, megadható legyen.

#### IV.

De hogyan áll a dolog a választás alapján kikerült és feloszlatható felsőházak parlamentáris szerepével?

Az iberi félszigeten 1895 óta már csak Spanyolország felsőháza áll részben választott tagokból, míg a másik rész kinevezett és „saját jog“ alapján ott helyt foglalókból áll; mindenik csoport 180 egyént foglal magában.



Dánia felsőháza java részben választásból alakul; (66-ból 54) ugyszintén Hollandia, Belgium, Svédország első kamarái.

Norvégia lényegileg az egykamarás rendszerhez csatlakozott; a „Lagthing“ tulajdonképpen csak bizottsága az „Odelthing“-et is magában foglaló „Storthing“-nak, mely csak bizonyos ügyek (így törvényjavaslatok) tárgyalásakor válik külön.

Szorgosabban szemügyre véve ez országok felsőházainak alkotásmódját és összevetve azokat az újabb parlamenti történettel, az összefüggés e kettő között több-kevesebb élességgel domborodik ki.

Norvégiában, a főntebbi rendszer mellett, alig képzelhető huzamosabb ellentét a két (?) kamara között; Hollandiában már a közvetett választás és magasabb census, továbbá a kormányzók befolyásán kívül az első kamarának közjogilag korlátozottabb helyzete\* is elég morális akadály arra nézve, hogy abban ily aspirációk kifejlődhessenek, bár feloszlatásának mi sem áll útjában.

Leginkább fenyegethetné a második kamara elsőségét a svéd és belga felsőház, mely eredetét tekintve ugyanoly, sőt Svédországban, a mi curiosum számba megy, még egy gondolattal szélesebb alapon áll az alsóháznál!

Nagyjából ugyanazon választó közönségtől, ugyanazon módon nyerve mandátumát, közelfekvő dolog volna, ha erre támaszkodva, az irányzás szerepét magához ragadni törekednék

És mindazonáltal, bár a feloszlatásnak is alá van vetve s tőle a nemzetre is lehetne appellálni (mint e tényt rendszeren jelezni szokás) ez sem itt, sem ott nem következett be.

Főoka e jelenségnek egyszerűen az, hogy e helyütt az igazi parlamentarismus már sokkal mélyebb gyökeret vert, semhogy a senatusok politikai jelentőség tekintetében való

\* Nincs törvénykezdeményezési joga; a második kamarától áttett javaslatokat nem módosíthatja, legfeljebb egészben vetheti vissza. (L. Dr. L. de Hartog „Handbuch“ 35. 1.)



coordinációjának kérdése le nem került volna véglegesen a napirendről.

Csöndes megegyezés áll fenn ugy az activ politikai pártok, államférfiak között, mint a tudományos és napisajtóban is arra nézve, hogy az államélet vezetésében az alsóházat illeti a főszerep.

Sem a belga\* sem a svéd elsőkamara nem áll a közvélemény szemében az egész nemzettel amaz élő, folytonos közvetlen összeköttetésben, mint a második; ennek akadálya e kamaráknál nem az activ, hanem a passiv választójognak lényegesen eltérő szabályozásában is mutatkozik.\*\*

A választóközönségnek nagyjából azonossága dacára sem fejlődik e demokrata érzésű államokban sem az a benső együttérzés az elsőkamara tagjaival, mint egyébként várhatnók; ezt a már fentebb említetteken felül a korhatárnak, a mandatum tetemesen hosszabb idejének, továbbá különösen a vagyoni census elszigetelő hatásának kell tulajdonítanunk.

Elvétve, mindennek dacára, bár aránylag igen ritkán, találkozunk oly kísérletekkel, melyek az állami élet centrumát nem az alsó-, hanem a felsőházba helyezve, ennek támogatása segítségével iparkodnak parlamentaris kormányt fenntartani. Így történt aránylag rövid idő előtt Dániában.\*\*\*

\* A belga kamaránál annál inkább, mert a senatust nem illeti sem a vád alá helyezés, sem az ítékezés joga a felelősségre vont miniszterek felett.

\*\* Svédországban az első kamara csak a király által eszközölt feloszlítás esetén alakíttatik meg egészen újból; szabályszerű periodikus berekesztés nem fordul elő.

Minden ide beválasztandó polgár 9 évre választatik. Az általános feltételeken kívül legalább 35 évesnek kell lennie, továbbá oly vagyon birtokában 3 éven át, mely 80,000 korona értékű, vagy 4000 korona jövedelem után kell fizetnie egyenes adót.

\*\*\* A dán állapotok, bár igen érdekes fényt vetnek a parlamentarismus fejlődéstörténetére, e kérdésben specialiter nem szolgálhatnak a szövegben kifejtettek meggyengítésére.

Az a küzdelem, mely e jelentékeny történelmi multtal dicsekvő országban 1873—1894-ig az állami főszervek között lefolyt, lényegében



E jelenségnek kivételes körülmények lehetnek indító okai; megtörténhetik, hogy a tulajdonképeni vezetésre hivatott alsóház e nem csekély erőt, ügyességet, higgadságot igénylő feladat megoldására egyszerűen képtelennek bizonyul; a pártvillongások tultengése, intransigens szellemnek lábra kapása, sőt erkölcsi sülyedés, külön-külön, de többnyire egymással vállvatve okozhatják, hogy a tekintélyét veszített, féktelen és meggyanusított alsóház gyűlöletessé válik a közönség előtt — s ez elfordulván tőle, ilyenkor bekövetkezik az állam szervezetében is az, ami a többi szervezetekben, hogy e hiányosan működő szerv elmaradt működését helyette egy másik veszi át.

Amint ebből is kitűnik, ez az állami élet valamely rendkívüli állapotának, fogyatkozásának, sinylődésének képe és jele.

nem a második kamarának az elsőségért vívott harca, mint inkább az alkotmányosság küzdelme a fejedelmi absolutismus maradványaival.

Nem a Landthing (felsőház) volt az, mely a Folkething (második kamara) fölött tulsulyra vergődött; erre korántsem birt volna önmagában kellő nyomatékka; egyszerűen szövetségese volt e tusában a fejedelemlnek és miniszteriumának, kik a physikai erő (pénz és fegyveres hatalom) birtokában ez alkotmányválságot jelentő harcot a mérsékelt ellenzékkal kötött egyezés alapján győzelmesen fejezték be.

Ez események folyamán az igazi parlamentarismusnak védelmezője az alsóház volt; a rendszer követelményeit ekként világosan formulázták: „C'est une condition nécessaire de la monarchie constitutionnelle que le gouvernement soit d'accord avec la Chambre issue du suffrage universelle.”

Ezzel szemben a király a három államhatalom, (fejedelem, felső- és alsóház) az 1850. porosz alkotmány szerinti paritása és szigoru coordinatiója, egyenjogúsága mellett foglalt állást (Estrup-miniszterium.)

Teljes analogonja volt ez ugyyszólván a porosz alkotmánytörténet 1862—66-iki fejezetének; az alsóházban kisebbségben levő miniszterium a közjogi formák mellőzésével kormányzott — költségvetés, ujonc megajánlás nélkül.

A kérdés végképen megoldva ma sincs; épen azért a parlamentarismust Dániában valósággal meghonosodottnak tartanunk nem lehet, épp úgy, mint Poroszországban sem. (Seignobos id. m. 546 lap.)

Tanulásgul, praecedensül a két kamara parlamentariz szerepének megoszlását illetőleg ezen okoknál főgva a dán politikai események nem igen szolgálhatnak.



Ideig, óráig, mint surrogatum, kielégítő pótlást nyújthat, de általában véve a sulypontnak ez eltolódása az államélet egészségtelenségére mutat; természetesen azonban csak oly államokban, hol a felsőházban helytfoglalókon kívül már kellő számu a politikai vezetésre érett elem található.

Az ily időszak tehát, melyben a királyra és felsőházra, mint egyedül fix és megbízható alapra kénytelen támaszkodni a miniszterium; csak átmeneti lehet; addig tart, míg a rendes viszonyok ujból visszatérnek.

Ilyenkor is lehet technikai, alaki parlamentarismus, de nincs valóságos, érdemi; *ez utóbbihoz ugyanis elválhatatlanul hozzátartozik olyan culturfok, melyben a nemzet szélesebb rétegei gyakorolják a parlamentarismus elnevezés alatt önkormányzati hatalmukat.*

A merőben alaki elv, hogy a Házban uralkodó pártok vállalkozásának egyenes függvénye legyen a cabinetnek, egyidejű felcserélődése is, a parlamentarismus lényegét egyáltalában nem meriti ki; csak egy külső nyilvánulása az a melyebben fekvő alapeszmének.

A felsőházak szerkezetére, elemeinek minőségére alapítva jórészen annak az irányító befolyásnak mérvét, melyet az államélet menetére, a miniszterium útján gyakorolhat, nagyjából 3 főcsoportot különböztetünk meg:

- a) A tulnyomólag születési aristokrátiából és kinevezettekől álló;
- b) a választásból kikerült, de fel nem oszlatható;
- c) az ugyanigy származott és feloszlatható felsőházakat, senatusokat.

Ceteris paribus, a *felállított sorrend szerint* növekvő valószínűség foroghat fenn az iránt, hogy az ekként szervezett felsőkamarák az alsóházaknak a miniszterium létét érintő fegyverei használatát maguknak is sikeresen követel-hessék; a kormánybuktatás és újabb cabinetalakítás lévén a Házak politikai hatalmának fősanctiója, igen természetes, hogy minden oly felsőház, melynek tagjai maguk alatt szilárd talajt éreznek, e hatalmi eszköz birtokába jutni óhajt, vagy annak alkalmazásáról legalább oly esetekben, midőn a



közvélemény általi felkaroltatásra inkább számíthat, *expressis verbis* lemondani nem hajlandó.\*

A parlamenti kormány éltető eleme, az az aether, mely annak egész világát betölti: a *bizalom*.

Ennek mértéke határozó a cabinetek állásának biztonságára vonatkozólag; sugároznia kell annak királyi kegy alakjában, a főrendiház előzékenysége és mindenekelőtt az alsóház határozó támogatása képében; szóval mindenünnen és minden oldalról; egy oly lényegében láthatatlan, nem érzékelhető fluidum az, mely a napi események hatása alatt bizonyos a hőmérőhöz hasonló fel- vagy lefelé irányuló törekvést mutat; egy felsőházi szavazat, a nélkül, hogy annak a parlamentararis conventiók szerint így kellene lennie, a fenforgó tény-körülményekhez képest gyakran lehet az a hideg áram, mely a bizalom fokmérőjének általános lesüljedését a null pont alá fogja a közel jövőben eredményezni; ennek elbirálása, ha pillanatnyilag még az alsóház támogatását meg nem vonta is, a miniszterium parlamentararis érzékétől függ. Az ő belátása lesz elhatározó arra nézve, vajjon a sakkjátszmát az utolsó lépésig folytatni correctebbnek tartja-e, vagy tekintettel a megcsökkent nyerési esélyekre, azt már egy korábbi hátrányos időpontban, melynek jegyébe a felsőház bizalmatlansági szavazata juttatta, feladni hajlandó-e?

A főrendiházaknak jelen helyzete a parlamentarismusban sok rokonvonást tüntet fel a királyéval; a történelmi fejlődés mindkettőjüket jelentékeny mérvben lezoritotta hatalmuk régi szélesebb teréről; eredeti jogosítványaik közül igen sok elavult, még több elavuló félben van. (Bagehot.)

A módosult új helyzet mindkét tényezőre nézve közös jellemző vonása, hogy a jövőben mindeniköknek az állam-életben elfoglalt nyomatéka nem merőben conventionalis, jogi

\* Nagyobb elméleti értékkel nem bír azért a portugál Braamcamp-féle miniszterium esete sem (Wells 77. lap), mely 1881-ben az akkor még meg nem reformált és választási elemeket is magában rejtő „camara alta” ellenséges szavazata elől az ügyek intézésétől visszavonult. Okul az angolokkal kötött s hátrányosnak tartott lorenzo-marques-i egyezmény szolgált, mely igen élénk visszatetszést keltett az egész országban.



alapon, hanem tényleges jelentőségük, alkalmasságukhoz képest fog meghatározatni; az a feltevés, melyből a születési aristokratia politikai súlyának megtartását illetőleg a jövőre nézve is kiindulhat, a mai parlamentarismusban tényleges magatartásához képest csekély, nagyobb, vagy igen magas fokban válhat valóra.

Nem az elvont általánosság, mely csupán a lehetőséget nyitja meg, hanem a konkrét esetekben *valósággal mutakozó munkaképesség* a közügyek terén, a mai parlamenti kormányban a felsőházak politikai jelentőségének is, igazi alapja, mértéke.



### III. FEJEZET.

#### **Az alsóház állása a parlamenti kormány rendszerben.**

##### I.

Dupriez a francia akadémia\* által megkoszorozott pályaművében (I. kötet „Les ministres en Angleterre“ 95. lap) komoly egyszerűséggel, de nem kevésbé találóan jellemzi azt a viszonyt, melyben az angol cabinet a House of Commons-hoz áll; tekintettel pedig arra, hogy e leírásban igen kevés a speciálisan angol vonás, ellenben az általánosan politikai érdekű és érvényű annál több,\*\* nem lesz érdektelen e sorokat behatóbb figyelemmel kísérni. „Au siècle dernier, Blackstone, Montesquieu, Delolme croyaient voir dans la Constitution anglaise le pouvoir législatif séparé du pouvoir exécutif, séparation, qui impliquait l'indépendance réciproque des ministres et du Parlement. Aujourd'hui, au contraire, nous trouvons l'union intime entre le pouvoir législatif, ou du moins, l'élément prépondérant de ce pouvoir, et le pouvoir exécutif, la dépendance complète des ministres vis-à-vis des Communes atténuée et même corrigée par une action constante et une influence solide des mêmes ministres sur la même Chambre. Les Communes ont accaparé toute l'autorité qu'ont perdue le Roi et la Chambre des Pairs. Maîtresses du pouvoir législatif, elles possèdent assez de force et de puissance pour enchaîner le consentement de leurs coopérateurs: leur volonté est

\* „Académie des Sciences morales et politiques.“

\*\* Mivel az angol történelmi fejlődés eredetiségét és sajátosságát természetesen érinteni nem akarom; csak azt jelzem a fenti kijelentéssel, hogy lényegében ilyenforma viszonynak kell fennállania e két tényező között mindenütt, ahol igazi parlamenti kormány van.



décisive et doit toujours finir par l'emporter. Elles n'ont pu prendre elles mêmes la direction du pouvoir exécutif, mais nul ne peut l'exercer que de leur consentement. Les ministres ne sont plus les agents du Roi, mais bien plutôt des délégués de la Chambre populaire, obligés d'obéir à son impulsion et d'adopter sa politique."

E néhány szóban összefoglalva találjuk a mai modern parlamentarizmus kormány legjellemzőbb vonásait; *a lényeg az alsóház véglegesen döntő hatalmában és azon kapcsolatban van, mely közte és a végrehajtó hatalom közvetlen kezelője, a kabinet között fenáll.*

Technikailag minden szabad és nem szabad alkotmánynak egyaránt van szüksége oly szervekre, melyek közreműködésével az állam feje, a közéletre vonatkozó akaratát megállapítja és végrehajtja; az átalakulás, mely e kezdetleges állapotból a mai fejlettebbé vezetett, nagyrészt a régi formai keretek megtartásával, a régi szervek útján, de lényegesen megváltozott jelentőséggel és szerepkörrel ment végbe.

A súlypont áttolódott a királyról a második kamarára; a minisztérium pedig, melynek kezébe az ország kormánya letéve van, mindig azon tényezőre támaszkodik leginkább, mely az államéletben a legnagyobb virtuális (?) erőt képviseli.

Ugyanaz a kulturtörténeti folyamat, mely a királyt és a főrendeket eredetileg kizárólagos uralkodó helyzetüktől megfosztotta, adta az alsóház kezébe a közügyek tényleges vezetésének szálait.

Három mozzanata van a nemzeti gondolkodás fejlődésmenetének: folyton kisebbedő koncentrikus körökben lesz a gondolat belterjesebbé, míg a legtágabból, mely az országgyűlésen kívül esik, a parlamentbe s innen a kabinetbe jut.

Nem változtat ezen ama körülmény sem, hogy a gondolat kiinduló pontja a nemzet kormányában lehet; e centrumból szétáradva, a visszahullámozás ugyanazcn gyűrűzetekben történik, mintha a kezdeményezés a peripheriákból indult volna ki.

Mennél nagyobb az a tér, melyen e lélektani folyamat lefolyik, annál tökéletesebb, teljesebb a nemzet parlamenti



szervezete; mennél nagyobb szabásu az a kör, melyben a felvetett eszme az állampolgárokat valóban foglalkoztatni bírja, annál fejlettebb a nemzet igazi szellemi közéleté.

*Az alsóházak állásának ereje a bizalom közvetlenségében van;* a közvélemény, mint a legvégső, döntő tényező az általánosabb és egyenes szavazat útján megalakult képviselőház tárgyalásai nyomán fog megérlelődni; ez elhatározásnak még belső jósa is, tárgyilag fogva fel a „jót“, e megfontolás előtt háttérbe szorul; a senatusnak tárgyilag tán célszerűbb felfogása sokszor azért nem érvényesülhet, mert a néplélek nem eredeti, hanem „*csak fictio útján*“ való megnyilatkozásának tekintetik (Esmein).

A physikai világban minden átvitelnél az átalakulás folytán bizonyos erőmennyiség az elérendő cél tekintetéből veszendőbe megy; evvel analog a politikai világ ama jelensége, mely a többfoku választásból kikerült, avagy a fejedelem közvetítő (?) működése által teremtett felsőházakban létező nemzeti erőt, önsulyt ez eljárás által csökkentettnek tünteti föl.

A második kamara e legmagasabb rendű hatalmának teljes tudatában a politikai élet két más tényezőjétől — a fejedelem és főrendiháztól — lényegesen eltérő hivatásu.

Éreznie kell, hogy ő az a tengely, mely körül az összes állami élet forog; tudnia kell, hogy nemzetének életsorsa, boldogulása vagy veszte, első sorban is az ő bölcsesége és erejétől függ.

A tett intézkedésekért az összes erkölcsi felelősség kiválóan a parlament alsóházában összpontosul; minden egyes tagnak át kell azért hatva lennie annak érzetétől, hogy parlamenti tevékenységén nem csupán kortársai szeme függ, de attól is, hogy e minőségében, ha azt lelkiismeretesen fogja föl, nemzete történelmének lapjait írja.

Mi sem árt valamely államnak annyira, mintha azok, kik sorsát intézni hivatvák, hétköznapi alantas észjárással forgolódnak a közügyek intézése körül.

Tán kevés az, mi bizonyos kérdésekben az egyesnek osztályrészül jut a feladat megoldása tekintetében; cselekvését



mindazáltal úgy kell irányítania, mintha a nemzeti lét valamely sarkalatos kérdésében a döntésnek egyedüli tényezője volna.

Csak az méltó a beléhelyezett bizalomra, ki törvényhozói, parlamenti hivatásában megtisztelő, fenkölt missiót lát magára nézve; ki kalmári (jelenben — sajnos — annyira elterjedt,) szempontból nézi az erkölcsi problémát és krétával iparkodik önhasznának mérvét a „vállalat“ költségeinek levonása után megállapítani, az természetesen nem fogja érezni a reá sulyosodó *erkölcsi felelősséget*, mely pedig a képviseleti intézmény lényegében, szellemében fekszik.

Minden polgárban, de főleg a parlamenti tisztségek viselőiben, megkívántatik az altruismus, az erkölcsi érzékenység bizonyos magasabb foka; fogékonyság eszmei javak, a közérdek — a jövő követelményei iránt s ezzel kapcsolatban a felelősség érzete saját cselekményeiért, melyekkel előmozdítani vagy hátráltatni tudta az állam közügyeinek menetét: e hivatás betöltésének sine qua nonjai.

Sehol sem akkora a kísértés, a lelkiismereti felelősség terhét magáról lerázni, mint éppen ott, hol földi bíró előtt magaviseletünkért számolni nem tartozunk — s akkor, amiddön a cselekményért való felelősség több tettetárs közt oszlik meg; e körülmények pedig sehol erősebb mérvben összefonódva nem találhatók, mint épen jelenlegi parlamenti szervezetünkben. Mennél nagyobb, nevezetesebb rész jut valamely állami tényezőnek a közélet vezetésében, annál sulyosabb, természetszerűleg az az erkölcsi felelősség is, mely terheli; mennél inkább van kizárva annak lehetősége, hogy tetteiért jogilag feleletre vonassék, annál szükségesebb, hogy feladatköre jelentőségétől áthatva, közszempontok szerint járjon el.\*

Az állami élet legmagasabb rétegeiben az irányadó hatalmak magatartásának biztosítékait positiv, közvetlenül ható

\* Az egész állami élet sikere tehát végeredményben attól függ: *van-e a választókban kellő belátás arra nézve, kit küldjenek a parlamentbe.* Sajnos, az újabb korban e vonatkozásban szomorú tapasztalatokról számolhatunk be; így származik egy circulus vitiosus, mely a referendumra és a képviseleti rendszer megbuktatására vezet.



eszközökkel megadni nem lehet; a kor világnézete, az az erkölcsi színvonal, melyre a mindenkori társadalom emelkedett, fogja a nyilvános élet minden ágában, különös jellegét éreztetve, arra a haladás, vagy hanyatlás bélyegét sütni.

Valóban nem csekély feladat az, mely a parlamentarizmus kormányzatu országok alsóházaira vár; eltalálni azt az utat és módot, melyen át célhoz lehet érni a nélkül, hogy a „sic volo, sic iubeo“ kényelmes, de erkölcsileg lealázó elvét követnék, nem könnyű.

Önmérsékletet tanusítani akkor is, midőn valaki felfogása helyességéről meg van győződve, sőt a terveinek, szándékainak kivitelét, végrehajtását biztosító eszközöknek is birtokában van, pusztán azért, hogy az ellenálló tényezőket az érvek eszmei hatalmával megnyerje: nem csekély erkölcsi erőt igénylő feladat.

Pedig az a mérhetetlen hatalom, melynek az alsóház letéteményese, csakis ezen hallgatólágos feltétel alatt adotttnak tekintendő.

Bármennyire igaz is az, hogy az állami élet különböző időszakaiban a komoly kérdéseket véglegesen eldöntő szó kimondásának joga a második kamarát illeti, e rendkívüli jogosítvánnyal éppen nem önkényesen, hanem csupán a nemzet egész közjólétének más tényezők által is elbírált szempontjai szerint és keretében élhet.

Mi sem ássa alá oly mélyen és biztosan a parlamenti kormányznak lényegileg tisztán erkölcsi alapokon nyugvó rendszerét s ezzel együtt természetesen az alsóház hatalmát is, mintha az állami életnek a második kamarán kívül fekvő tényezői pusztá szeszélyességből, önkényből vagy daczból következetesen mellőztetnek.

A vezérelv, melyhez képest az alsóháznak működnie kell, más nem lehet, mint az, hogy valódi erkölcsi fölénye, szellemi ereje s nem anyagi tulsulya, ugyszólván physikai hatalma által uralkodjék.

A királynak, főrendiháznak, cabinetnek tekintetbe nem vétele, az általok előterjesztett és kifejtett okoknak, aggályoknak figyelmen kívül hagyása, sőt talán tárgyalásuknak is



megtagadása, oly culturfokra engednek következtetni, melyben a parlamenti kormány kifejelett morált feltételező rendszere még meg nem honosulhat, vagy a közviszonyok oly hanyatlását láttatják, melynek, ha még egyáltalán nem késő, csak drasztikusabb orvosszer állhatja útját.

A koronának manapság az alsóház már nem ellenfeleként, hanem bizonyos értelemben ismét legtagabb és legszervezettebb tanácsaként tűnik föl.\*

Az évszázados ellentétnek, mely a nemzet e két szervét egymástól állandóan elválasztotta, végre is szűnnie kell; a hosszú és nehéz küzdelem befejezést nyervén, a béke megkötetett s a harcban legyőzött fejedelemtől fel kell tennünk, hogy loyálisan megtartja azt az alapot, melyet a megváltozott politikai egyensúly számára, saját hozzájárulásával, kijelölt.

A mily bizonytalan és homályos volt a helyzet régen, oly annyira tisztázottnak vehető ma, mindenütt, ahol az egyszerű alkotmányosságon felül az igazi parlamenti kormány is meghonosult.

Gyökeres tévedés volna azonban, a helyzetet úgy fogni fel, mintha az alsóház érdemi fölénye az állami élet egyéb tényezői felett, ezek funkcióját feleslegessé tenné; semmiképpen!

Elvégre is huzamosabb időn át egy szerv sem pótolhatja kielégítően a másik helyét, már szövődékénél, alkotásánál, fogva sem. Az államfői funkció éppen alig volna másféle szövődékű alany, mint egy természetes egyén által, teljesíthető.\*\*

Mindehez képest bizonyossá vált, hogy azon közeli viszonynál, egymásrautaltságnál fogva, melyben a korona és parlament egymás mellett áll, utóbbi a fejedelmi jogositványok gyakorlása módjára nézve, indokolt esetekben és kivételesen, egyenes előterjesztéseket is tehet.

\* A nemzet nagytanácsa (Bagehot) „Reichsrath“.

\*\* Concha „Politika“.



A trónbeszéd és az arra adott válasz, ott, a hol az utóbbit, mint Belgiumban, nem egyszerű alakiságnak, udvariassági ténynek tekintik, világos példája ama közvetlen kapcsolatnak, mely főként eredetileg a korona és parlament között fennállott.

Ily módozathoz jelenleg, mindaddig, míg a parlamenti kormány rendesen működik, nyulni aligha kell; bár vannak praecedensek, így Anglia történetében is, hogy a rendek ily egyenes uthoz folyamodtak, a miniszterek elbocsáttatását kieszközölni akarván.

Nem elképzelhetetlen ugyan, hogy valamely különösen makacs miniszterium ellenében e kissé nyers eszköz vétessék igénybe; mindez azonban csak akkor történhetik, ha a cabinet nem vonja le magára nézve a parlamenti kormányrendszerből folyó következményeket s bár a Ház bizalmát kétségtelenül elvesztette, mégis megátalkodottan helyén marad.

Jelenben az ilyesmi már anachronismus számba menne.

A nagy vivmány, melyet a szabad alkotmányi intézmények történetében e kormányzati mód felszínre került jelez, *éppen a korona és parlament közti régi kapcsolatnak a cabinet általi sajátos közvetítésében áll.*

A hatás, melyet, az alsóházban kiváltképpen kifejezésre jutó közvélemény a koronára gyakorol, nem a maga primitív, nyers formájában, a király szent és sérthetetlen személyére közvetlenül gyakorolt s ilyenképpen ellenszenvet keltő nyomásként jelentkezik, hanem a miniszterium egyszerű informatiójaként, melyhez képest aztán a kormány a fejedelmi hozzájárulást megnyerni tartozik.

Magának az államfőnek legbizalmasabb tanácsosa a miniszterium elnöke, tehát az, ki most az érvek meggyőző erejével a királynál az alsóház fölfogása érvényesítése mellett küzd; már egyszerűen az a körülmény, hogy nem a folyton alkalmatlankodó és nehézséget támasztó rendek azok, kik mint régen, többé-kevésbé erélyes hangon panaszkodnak és követelöznek, hanem a királynak saját kiszemeltje, saját embere, hasonlíthatatlanul megjavítja a siker esélyeit.



Oly államban, a hol a dynastia nem hunyt szemet a történelem tanulságai előtt, ahol az alkotmányosság nem üres játék, a parlamentarismus nem pusztá színház, az alsóház által akarata keresztülvitelére a fejedelem ellen alkalmazásba vehető eszközök, ritkán fognak a régi politikai fegyvertárból előkerülni.

Föltéve, hogy a miniszteri ellenjegyzés megtagadásával a célt elérni nem lehet, mert akad politikus, ki ekként a felelősséget magára vállalja — a Ház a legszélsőbb eszközkhöz is folyamodhatik; a kiállítandó ujoncok és a költségvetéssel együtt a fejedelemi civillista megtagadása oly hathatós fegyverek, melyekkel szemben (az elméletben legalább!) minden ellenkezés hasztalan.\*

Ily messzire menni igazán parlamentaris országban nem szabad, de nem is igen lehet; az alsóháznak a közvéleményt kifejezésre juttató komoly akaratával szemben állást foglalni, és a végletekig menő harcot vívni, akár a korona, akár a főrendiház részéről, egyenlő volna forradalom támasztásával, melyért a felelősséget annak kellene elvállalnia, ki hajthatatlan makacsságával azt előidézte.

A parlamenti kormány a békés megegyezések rendszere lévén, itt minden teljesen intransigens álláspont a priori helytelen, bármely államhatalmi tényezőtől származzék is; de kétszeresen elhibázott a realis sulyukból vesztett ama tényezőknél, melyek mint a korona és a főrendek, csak a szokás conventió által tartatnak fenn jogilag hozzáférhetetlen helyzetekben.

Minden ily kísérlet, ha az örökletes fejedelem részéről történik: köztársasági érzelmeket kelt, ha a főrendek, senatus részéről: ugy az első kamara eltörlésére készítet.

Ennek megfontolása az a korlát, mely az érdekelt alanyokat a húr tulságos megfeszítésétől megóvhatja.

Bizonyításra nem szorul ugyan az elmondottak elvi helyessége, mind a mellett újból figyelmeztetnünk kell a

\* A theoria e tételét a praxis nem egyszer hazudtolta meg; classicus példa erre Poroszország története a hatvanas, Dániáé a nyolcvanas években. hol a physikai erő birtokosa, a végrehajtó hatalom győzött a parlamenttel szemben.



parlamenti kormány világában található általánosságok veszélyeire; felette bajos itt is a demarcationalis vonalat megvonni; mikor kezdődik, illetőleg végződik az indokolt és megengedett ellenkezés úgy a király, mint a főrendek, sőt esetleg a cabinet részéről az alsóházzal szemben.

Lehet, hogy valamely ügyre nézve a közfelfogás átalakulóban van; ma még a régi nézet tulnyomó, de egyes feltűnedező s egyre szaporodó symptomákból az ellenkező véleménynek a legközelebbi jövőben felülkerekedése bizony elvárható; az idők jelének megértése pedig nem csupán a fejedelemnek — hanem államférfiainak — a politikai világ munkásainak, főrendek és képviselőknél bizonyos fokig nélkülözhetetlen tulajdonsága, értékük fokának ismertető jegye.

Végelemzésben az a viszony, melyben a korona az alsóházhhoz áll, sem a *főlé-* sem az *alárendeltség* elnevezéssel nem illethető egész pontossággal; egy terminus technicus sem világítja meg e viszonyt kellőképpen minden oldaláról.

A főszabály, mely a parlamentarismus lényegéből folyik — az *alsóház fölénye érdemben* — *bármely más állami tényező fölött*;<sup>\*</sup> ennek megnyilatkozási módja, ereje, mérve azonban a nyilvános életben előforduló esetek tarkaságához képest a lehető legkülömbözőbb lehet és számtalan fokozatban érvényesülhet.

A tényleges állapottal, erőviszonyokkal bölcsen számot vető fejedelem meg fogja érteni azt, a mit „impersonalitás”-nak mond az újabb politikai terminológia; saját egyéni felfogásának a nagykoru nemzetek élete sorsának intézésében — háttérbe vonulását.

Ráoctroyálni valamely egyéni nézetet milliókra, még ha emberöltőkön át szerzett tapasztalat és routine alapján, koronás fő által történnék is, ellenkezik a mai korszellemmel; csakis önkéntes elfogadás esetén — az illetékes tényezők által — válik az alkalmazhatóvá.

Ily módon, a mennyiben minisztereire hatni tud, kik

<sup>\*</sup> E nyilatkozat is „cum grano salis” értendő; nem foglalja magában, igen természetesen, pl. a bíróságnak, mint ítélő hatalomnak a parlament alá vetését.



ismét a parlamentben birnak kellő tekintélylyel: lehet a modern fejedelem is népe akaratából, annak nem csupán névleges vezére.

A „coge intrare“-féle elv manapság mindinkább kiszorul az alkalmazhatóság köréből; a személyében szent és sértetetlen fejedelem pedig éppen legkevésbé van hivatva arra, hogy pártatlan, semleges állásából, hol a korona fénye övezi — kilépve — akár a legüdvösebb cél érdekében is, a nyilvánosság előtt kitegye magát.

Összekoccanások esetén a megfontolás és józan ész a gyöngébbnek engedékenységet javasol saját érdekében; ott tehát, a hol az alkotmányos küzdelmek kora lezajlott s annak eredményeképp az állami főszervek bizonyos konkrét módon immár elhelyezkedtek — a tulsúlyát kimutatott alsóházzal szemben, sem a koronának, sem a felsőháznak nem szabad észszerűen kérlelhetetlen álláspontot elfoglaltia.

Ez általános szabály a rendes esetekre nézve; nem meríti ki azonban a parlamentaris casuistika összes képzelhető kérdéseit, hol ismét számos látszólagos kivétellel akadunk.

Bagehot az angol alkotmányi állapotokról írott, méltán nagy hirre jutott munkájában, világosan utal arra a könnyen előfordulható esetre, mely főként régebben, midőn a szellemi közlekedés eszközei még nem érték el a tökély mai fokát, jóval gyakrabban merülhetett föl: hogy közvélemény úgy-szólván nem, vagy alig fejlődött ki, bizonyos napirenden levő, kevésbé életbevágó ügyekre nézve; vagy egyszerűen azért, mert a nagyközönség hirtelenében alig vette észre a javaslatnak az ő érdekeit érintő részét s azért maradt közömbös, vagy egyszerűen nem volt képes felfogni annak horderejét, illetőleg figyelme a tárgytól mesterségesen eltereltetett.

Taxative, kimerítően felsorolni e jelenség okait lehetetlen föladat volna; bizonyos azonban, hogy akár merő esetlegesség, akár ügyes, ravasz számítás lehet oka annak, hogy a választott kamara nem érzi, vagy csak igen kevésbé, a közvélemény nyomását s ilyenformán oly javaslatokat is hajlandó esetleg elfogadni, amelyek a félre nem vezetett,



kellően felvilágosított közfelfogás erőteljes megnyilatkozása esetén még bemutatathatók sem lettek volna.

Nem csak az erkölcstelenség ily kirívó eseteiben, midőn a törvényhozóknak anyagilag a felsőházénál kevésbé független része kívülről jövő érdekszövetkezetek hálójába kerül, hanem más alkalmakkor is megtörténhetik, hogy úgy a koronának, mint az első kamarának módjában áll felsőbb hivatást teljesíteni.

Minden hatalom expansiv természeténél fogva túlzásra, elfajulásra hajlandó; ily kísértéseknek az alsóház, ereje érzetében, kétszeresen van kitéve: közelfekvő azért a veszély, hogy oly kérdésekben is, melyek sem életbevágóak, sem a döntésre kellően előkészítve nincsenek, erőszakoskodhatnék és azokat pusztá hatalmi szóval akarhatná keresztülhajtani a törvényhozás szervein.

Ennek, ily „apró zsarnokoskodások“-nak meggátlására van hivatva a felsőház, mely ilyenformán a második kamara heveségével szemben a nyugodt mérlegelést, megfontolást képviselvén, Bismarck szerint is főképp, de nem kizárólag, a fékentartás szerepével van korunkban megbizva. („Zu verhindern, dass der Staatswagen zu sehr in's Rollen kommt“).

A főszempont, melynek ehhez képest az alsóházat működésében vezérelnie kell, annak belátása, hogy bár neki jut a legkiválóbb osztályrész az állami akarat kimunkálásában, mindamellett abban más, nem kevésbé hivatott tényezőkre is tartozik figyelemmel lenni, szóval, *hogy az ő akarata még nem a teljes állami akarat.*

Mérséklet és türelem itt tehát még szükségesebb, mint azon hatalmagnál, melyek hozzá hasonló erővel nem rendelkeznek.

## II.

Főként a régibb alkotmányjogi, politikai írók a Ház vezetőképességét, a kormányt céltudatosan irányítani bíró befolyását, a szavazati jog kiterjedésével szorosan összefüggő s avval fordított arányban álló jelenségnek tekintették.

Mennél kiterjedtebb, mennél általánosabb a választói jogosultság, annál félelmetesebbnek tűnt az föl előttük; az



inkább conservatív hajlamu Todd-ról nem is szólva, még a radikális Bagehot is, oly tulzó elemek bejutásától tart ily körülmények közt, melyek mindennemű okszerű cooperatiót, céltudatos parlamenti munkát meg fognak hiúsítani.

Azóta szerzett tapasztalatok azonban legnagyobbbrészt kimutatták e rendkívüli aggályok tulzottságát. Angliában az 1884-es reform óta rendkívül megsaporodott a választók száma; Franqueville is említi, hogy az többé nem messze áll az általános szavazati jogtól, melyet inkább csak elvi, mint praktikus okok miatt\* nem kívánnak meghonosítani.

Ki vonná azért kétségbe, hogy a House of Commons kevésbbé lett munkaképes? Belgimuban, Hollandiában elég alacsony a census: a parlamentarismus a continensen még sincs sehol oly előrehaladt stadiumban, mint éppen Belgiumban.

A kérdés nyitja az, vajjon az illető nemzet elérte-e azt stádiumát a culturának, melyben a politikai jogosítványok nagyobb veszély nélkül — mert hiszen a kezdet mindig nehézségekkel jár — más, arra éretteknak mutatkozó osztályokra is kiterjeszthetők?

A hol csak ez időpont bekövetkeztével szélesítették ki a politikailag jogosítottak köre, a vészes következmények beálltától félni fölösleges volna; más az eset természetesen ott, a hol kellő előiskola nélkül honosittatik meg a parlamentarismus uralom a legkiterjedtebb választási alapokon, minden önálló önkormányzati tevékenység, előkészültség hijján, mint Francia- és Olaszországban.\*\*

Csodaszámba menne, ha e két államban az a gyökeres átalakulása az egész közéletnek, mely a XIX. század második

\* Azon helyes álláspontból kifolyólag, hogy a közjogosítványok nem pusztá emberi minőségüknél, hanem csupán speciális tulajdonságoknál fogva illetik a polgárokat; más szóval: nem az ember (az egyén), hanem az állam eszméjéből folynak, nem a physikai egyed, hanem a nemzet azoknak sajátképp alanya — s előbbiben azok csak reflex jogokként jelentkeznek.

\*\* A szélső elemek tulnyomó volta, a megférés, mérséklet hiánya lesz az ilyenkor, mi a parlamentarismus rendszert veszélyezteteti. (Todd i. m.)



felében ott végbement, simább lefolyású lett volna; alig lehet kedvezőtlenebb talajt képzelni, mint a melyet a román nemzeteknél találunk, a parlamenti kormánynak egész terjedelemben való átültetésére.

E kormányrendszer ugyan ott sem volt merőben ösmeretlen XVIII. Lajos, X. Károly és Lajos Fülöp alatt, de az 1870 utáni köztársasági viszonyok egész más alapon építették azt föl, mint a Bourbonok restaurációja idejében.

S mindamellet, bár még a kilencvenes években is sok panasz hangzik fel, mit látunk?

A nagy forradalom óta nem volt Franciaországnak oly hosszú, békés fejlődési korszaka, mint a harmadik köztársaság idejében; az 1870—71-i nagy megpróbáltatás kijózanította a „Gloire“ által megittasult nemzetet; az óriási hadisarc hihetetlen rövid idő alatt kifizettetett s a német hadi írók által hirdetett évtizedekre szóló pusztításnak rövid évek múlva már nyoma sem volt látható; az óriási államadósság dacára (circa 30 milliárd frank) a pénzügyi viszonyok rendezettebbek, mint valaha voltak;\* más földrészek gyarmatosítása előrehaladt, a közgazdaság emelkedett, Anglia után ma is Franciaország az első tengeri hatalom: vajjon mindez eredmények a mellett bizonyítanak-e, hogy a *parlamentarismus*, mint kimutatni szeretnék, *kiterjedt szavazati jog és köztársasági államforma mellett alkalmazhatatlan, mivel az alsóház egyöntetű elemek hijján a cabinetnek kellő directívát adni nem képes?*

Semmi esetre sem; a következők nagyrészt meghazudtolta ama leginkább hazafias érzésekből fakadt aggályokat, melyek francia és olasz politikusok műveiben kifejezésre találtak.\*\*

*Nem áll, hogy a parlamenti kormány szükségképp korlátolt szavazati jogot követel; nem ápolja ugyan az általános emberi minőségből folyó politikai jogozottság elvét, hanem az önkormányzat áldásaiban lehetőleg széles kört óhajt részesíteni.*

\* 1903-ról van szó.

\*\* Ezekről a parlamentarismus bírálatos méltatásánál a befejező részben lesz bővebben szó.



Érett népnél tehát sem elvi, sem praktikus akadály a parlamenti kormány szempontjából a szavazati jog kiterjesztésének nincsen; az egész ügy tisztán a képességen, alkalmaságon fordul meg — szóval: egyszerű *ténykérdés*.

Tulzás, szenvedélyek, radikális irányok időnkinti felülkerekedése, gyakori viharok és válságok a parlamentben nem a tárgyalt kormányrendszer lényege, hanem legföljebb annak alkalmazási módja, a politikai jogositvánvok szerfeletti kiterjesztése, a rendszabály korai volta mellett bizonyíthatnak.

Hogy az alsóház megalakításának módja, a választási rend és módszer annak egész képére befolyással van — a kézzel fogható tapasztalatokkal szemben hiábavaló volna tagadni, sőt egész határozottan állítható, miként a parlamenti szervezetnek működése is attól bizonyos mértékig föltételezett; észszerű határokon belül azonban — mindaddig azt mondhatnók, míg a képviseleti rendszer gyökerében meg nem támadtatik, míg az állam különváltsága az egyestől és a társadalomtól elismertetik, a kormányforma alkalmazhatósága és kipróbáltsága empirikus bizonyosságu.

*A bizalom, mely nemcsak a parlamenti rendszernek, hanem általában az egész képviseleti alkotmánynak sarkpontja, épp úgy a műveltség terméke (Bucher), mint bármely más ujkori vívmány; csak ott, ahol ugyanazon nemzet tagjai közt erősebb az összetartás — mint a társadalmi osztálykülömbiségek — várható siker a képviseleti rendszertől.\**

Mikor éri el valamely társadalmi réteg a fejlettségnek azt a fokát, melyben az általános jónak követelményeit esetleg saját osztályérdekével szemben is mérlegelni, sőt méltatni tudja, oly nagyfontosságú kérdés, melyet számos idevágó tünemény latba vetésével, a lehető legnagyobb körültekintéssel kell eldönteni.

\* Azért nem lehetett vele boldogulni Ausztriában, mert a nemzetiégi különbség erősebb volt, mint a közjogi keretek. És azért nem lehet vele boldogulni ott, ahol az alsóbb osztályokban erősebb az osztálygyűlölet, mint a hazaszeretet.



## III.

A mai alsóház, mint az államélet tulajdonképpeni központi rugója helyzetének jelentőségéhez képest saját jellemének bélyegét üti arra a korra, melynek sorsát intézi.

Egyfelől a legmagasabb jogi szabályok meghozatalában való döntő részvét, másfelől a végrehajtó hatalomnak irányítása\* által oly feladatot teljesít, melyet így összefoglalólag egy szerv sem végzett az elmúlt korszakokban.

Viszonya a koronához s a főrendiházhoz a történelmi alapok megváltozásával új, jellemző alakot öltött; bár a különbség a régi és új állapot között e tekintetben is szembe-  
szökő, mindazonáltal egy vonatkozásban sem oly jelentékeny, mint a korona tanácsosait illetőleg, kik e fejlődés folyamán a király egyszerű szolgálóiból („King's Servants“) a parlament szerveivé lettek. „Királyi kormány“ van tehát jelen — az egyszerűen alkotmányos — „parlamentari kormány“ az utóbbi rendszernél. Ahoz képest, melyiktől függ és melyikre támaszkodik inkább a miniszterium?

Két alapeszmének meggyökerezése után vált a fejlődésnek emez iránya szükségképpivé: *először a király személyének szentsége és sérthetetlensége, másodszor a törvényhozó s végrehajtó hatalom főszervei közötti állandó összhang nélkülözhetetlenségének fölismerése volt az a két sarkítétel, melyből a mai parlamenti kormányrendszer épülete származott.*

Az első kizárta a fejedelemnek személyes feleletre vonatkoztatását, a másik szükségessé tette a végrehajtó hatalomnak a korona nevében a parlament bizalmas emberei által való gyakorlását.

E néhány szóban áll ama radikális átalakulás lényegének rajza, mely az államéletnek régibb korszakából az újabbá átvezetett; évszázadokig tartott, míg a modern politikai tudomány e Columbus tojását az alkotmánypraxis föltaálta.

Az az egyszerű gondolat, hogy a királyi hatalom ne önkényesen választott kegyencek, hanem tetteikért a par-

\* A parlamentarismus szempontjából tevékenységének ez utóbbi alakja érdemel kiváló figyelmet.



lamentnek felelős, annak bizalmát bíró tanácsosok által kezeltessék, nemzedékek életén keresztül birt csak testet ölteni s megérlelődni,

A miniszterium Janus-képe a reá váró feladat kettős természetéből következik; az alkotmány mindkét főtényezője: korona és parlament bizalmának egyformán letéteményese; a király kinevezési ténye, a parlament támogatása e bizalom közvetlen eredménye és bizonyossága.

Föntartani az összhangot e két alany között — a cabinetre nézve létkérdés; azt a munkát, melyre a mai államéletben hivatott, csak e föltétel mellett teljesítheti.

Bizonyításra nem szorul, hogy ily természetű feladatnak csak igazán felvilágosodott korban felelhet meg valamely kormány; s akkor is csak úgy, ha a fejedelem nem zárkózik el a nemzetnek miniszterei révén előtte kifejezésre jutó kíválmalmi elől.

Világos már ez egy tényből is, mennyire az erkölcsi erőkre, az értelem és belátásra alapi ott szervezet a parlamentarismus egész rendszere s mily távol áll az elvileg minden merevségtől, sablontól.

*Legjellegzetesebb oldala az a viszony, melyben az alsóház és cabinet egymáshoz áll.*

Ettől függ az egész alkotmányos élet sikere; a modern alkotmányosság nem ismer tevékenyebb állami főtényezőt a fenti kettőnél.

A közélet e vezető elemeinek kiszemelése fokozatos kiválasztás (selectio) útján történik; *a cabinet*, illetőleg a miniszterelnök, *a parlamenthez hasonló viszonyban áll, mint emez a nemzet egészéhez.* (Bagehot.)

Fejtegetésünk folyamán kiemeltük már, hogy a mult alkotmányos küzdelmeinek eredménye az alsóház győzelme és felfogásának érvényesülése volt; *az a szerv pedig, a melynek közvetítésével akaratát foganatosítja, nem más, mint a jelenkor cabinetje.*

Nem sokáig kellene azonban a nyilvános élet küzdterét megfigyelni, hogy meg lehessen győződni arról, miképp a fenti kijelentés az egész valóságnak csak bizonyos részét



tartalmazza, mintegy a színpalak mögötti igazság gyanánt jelentkezik.

A régi természettörvény a hatások kölcsönösségéről, ritkán mutatkozik oly szembetűnően, mint éppen a minisztériumnak és alsóháznak egymásközti viszonyánál; a felületes szemlélő előtt a probléma lényege mégis rejtve marad.

A szó etymológiája\* magában véve is félrevezető; alig képzelhető külsőleg nagyobb ellentét a működés valódi tartalma és annak eredeti értelmét alkotó jelentés között, mint éppen ez elsőrangú politikai állásnál.

Magyarázat nélkül hagyva, csak megerősítené tévedésében a szemlélőt a szó „közeg“, melynél fogva a miniszter, mint ilyen volna az a médium, kinek utján a parlament akarata a külvilágban végrehajtatván, megtestesül . . . Mindez oly gyakran és széles körben használatos kitételek leginkább csak átvitt értelemben és bizonyos fentartással alkalmazhatók; a parlamentaris-rendszer, kizárólag erről az oldalról nyerve világítást, könnyen hamis színben tűnhetnék föl.

Valóban igaz, hogy egy rövid meghatározásban, mint az a jelen munka élén is található, alig lehet hosszadalmasság nélkül összefoglalni mindazon vonásokat, melyek egészökből az intézmény plastikusan kidomborodó képét adják; mindamellett nem tartom eléggé hangsúlyozhatónak, hogy a kérdés valódi nyitját csak akkor találhatjuk meg, ha a cabinet s alsóház közötti viszonyt *mindkét oldalát*, nevezetesen a minisztériumnak állását a kamarával szemben is, egyidejűleg méltatjuk beható figyelmünkre.

Éppen ez az, amire nézetem szerint, aránylag kevés súlyt fektetnek; a parlament mérvadó befolyását a végrehajtó hatalom irányítására bőven kifejtik, *anélkül, hogy viszon a kormány funkcióját, hatását a kamarákra, kellően hangsúlyoznák.*

Ott, ahol a Ház akarata a minisztérium részéről semmi ellensúlyra nem talál s minden alkalommal, bármily alárendelt

\* „Minister“: szolga. Verbi dīvini minister, ministre des cultes: lelkész.



kérdésben is, teljesen szabad folyást nyer, igazi parlamenti kormány meg nem honosodott.

Ily állapot nem a parlamenti kormány a maga tetőpontján, de a Ház mindenhatósága, zsarnoksága a többi államszervek fölött.

Ez ama rettegett egybeolvadása az államhatalmaknak, melytől a XVIII. század bölcseletjogi, politikai írói annyira tartottak; az ennek bekövetkezésétől való félelem adott létet Montesquieu és követői az államhatalmak szigorú elválasztását tárgyazó tanainak, melyek a legtöbb mai köztársaságban (Amerika!) jelenben is, mint a politikai bölcsesség sarktételei szerepelnek.

Végeredményben az állampolgárokra nézve mindegy, vajjon egy abszolút hatalmu, isteni dicsfényben ragyogó fejedelem, vagy valamely hozzájuk többé-kevésbé hasonló elemekből összeállított gyülekezet az, mely az összes közhatalmat fölszívja és zsarnoki önkénnyel uralkodik, minden jogi és erkölcsi korlát híján; sőt az első eset még kedvezőbbnek tekinthető, mert több biztosítékot nyújt az egységes irányban való haladásra és lélektanilag az emberek tulnyomó részére kevésbé fájdalmas valamely társadalmilag is széditő magasságban felettök élő koronás fő, mint velök egyivásu egyének tömegének uralma alatt állani.

*A parlamentet, nevezetesen annak alsóházát, a részére kijelölt mederben tartani, mechanikus eszközökkel nem — csupán erkölcsiekkel lehet.*

*Ez az a nagy probléma, melynek megoldása első sorban a cabinetre vár; a nemzetképviselőt vezérségét kivívni, illetőleg állandóan föntartani.*

Végig pillantva amaz elég termékeny, nagyjából rész monographikus irodalmon,\* mely a parlamentarizmus rendszert is érintő kérdésekkel foglalkozik, a minduntalan visszatérő panasz, melylyel találkozunk, a kormányok csekély állandó-

\* Esmein, Dupriez, Arzens, Croiserie, Guérin, Furuya, Laveleye, Wells, Franqueville, Gualtieri, Mosca, Palma, Majorana, Bucher . . .



ságáról szól, mely minden következetes és nagyszabású törvényhozási munkát megakaszt, sőt lehetetlenné tesz.\*

E súlyos bajon csak egy gyökeres óvószer segíthet: a minisztérium feltétlenül elismert tekintélye, parlamenti vezérszerepe.

Tartózkodás nélkül állítható, miként a közügyek menete a mindenkori minisztériumnak az alsóházzal szemben elfoglalt állásának tekintélyétől függ.

Mennél szilárdabb ez, annál biztosabb lesz az egész állam vezetése; mennél ingatagabb, annál több a rázkódtatás, mely a haladást kíséri.

Az irányítás végső impulsusa csak egy természetes személytől származhatik; tartalmat annak azonban egy gyülekezet is adhat. A modern parlamentarizmus életben ez az alany a miniszterelnök; a lényeges tartalmat adó tényező az alsóház. E szerepek fel nem cserélhetők; minden ilyeszerű kísérlet az állami élet megzavaródását vonja maga után.

A parlamenti kormány helyes működése az erkölcsi erők célszerű elosztásán, berendezkedésén alapul; sine qua nonjaként tekintendő, hogy *a cabinet tekintélyével az alsóházat irányítani bírja.*

Sajátságos és bonyodalmas helyzet.

Egyfelől a rendszer quintessenciája\*\* gyanánt állítjuk, hogy a politikai vezetés az alsóház sajátképpel feladata; másfelől ugyanoly nyomatékkal hangsúlyozzuk, hogy siker e rendszertől csak úgy remélhető, ha a cabinet tekintélyénél fogva a Ház az eszméi elfogadására birni képes.

S mégis e paradox állításban nincs semmi lehetetlen; megáll mind a kettő, mert az ellentét csak látszólagos közöttük.

A Ház az ellenőr, ki a kormány által szövegezett javaslatot megbírálja és az alkotmányban gyökerező hatalmával

\* Erről bővebben a kritikai részben.

\*\* „Quintessentia“ középkori eredetű kifejezés, abból kiindulól, hogy a természeti elemek száma 4 volt (föld-, tűz-, víz-, levegő); az „ötödik“ a „quinta-essentia“ volt a dolgok láthatatlan „lényege“ (Paulsen: berlini egyetemi előadások).



annak értelmében való cselekvésre a felhatalmazást megadja; ő az építtető, kinek az építőmester (cabinet) a tervrajzot felülbírálás, jóváhagyás végett, abban a stylusban keresztül-vive, mint azt általában jelezte, bemutatja.

Omnis similitudo claudicat: ez kétségtelen; de nem kevésbé bizonyos, hogy az olyan építész, (kormány) ki elfogadható tervet készíteni nem tud, vagy azt keresztül vinni nem képes, sem maga nem állhat fön, sem az épületnek (az államügyek vezetése) létet nem adhat.

Valósággá mindkét tényező vezetése a munkafelosztás elve által válik; a parlament szelleme által — az uralkodó párt programja útján — a politikai utirány nagyjából, mintegy a földrajzi világtájhoz képest — jelöltetik meg; a részletes utiterv kidolgozása, már a cabinet különleges feladata.

E munkájában szükséges, hogy a Ház hathatós támogatásával találkozzék, melynek bizalmából e fényes polcra került; a talaj egyengetve van számára, de az előlegezett jóindulat folytatására további érdemekkel kell reászolgálnia.

Eredményt csak úgy mutathat fel, ha teljes önállóság és céltudatos erély jellemzi föllépését; meggyőződését minden, még saját pártja részéről jövő támadásokkal szemben is, szilárd elhatározottsággal kell megoltalmaznia.

Ez az egyedüli módja, hogy üdvös és gyümölcsöző politikát folytathasson; kizárólag csak a független, kellő nyomatékkal fellépni képes cabinet van abban a helyzetben, hogy először: a parlamentet vezetni, másodszor: az államhatalmak olyannyira veszélyes összeolvadását megakadályozni bírja.

A kormány tekintélye és nyomatékos parlamenti állása ehhez képest elsőrendű nemzeti fontosságú kérdés.

Magában — fő és hatékony szervezet nélkül — a Ház nem egyéb, mint egy sokfejű hydra, mely rendkívüli küldetésének egyáltalán nem felelhet meg. Munkaképessé tisztán elismert vezérlet teheti.\*

\* Bagehot i. m.



Az összes rendelkezésre álló erőknek egy célra való egységes irányítása és felhasználása csakis ily körülmények közt mehet végbe; munkaképességre az ország bármely Háza csakis ily szervezkedés mellett tehet szert.

E nélkülözhetetlen alakulást — mely szintén a parlamentarismus lényegéhez tartozik — mindegyik Háznak érdemben a „párt“ szervezet, alakilag az „ügyrend“ adja meg.

#### IV.

Az egész Ház alakszerű szervezése külsőleg a megalkulás ténye, tisztviselői kar választása, *házsabályok*, ügyrend megállapítása által történik; az egy nézetirányuak összefoglalása — egy áramba tömörítése pedig — *a pártok* által eszközöltetik.

A szervezkedésnek minkét formája rendkívüli jelentőségű; az első főként technikailag, a másik érdemileg teszi lehetővé a parlamentnek magasztos hivatása betöltését.

A kamarának, mint testületnek, feje és tanácskozásainak vezére: az elnök; a benne uralkodó pártnak első embere: a miniszterelnök.

E kétféle functió megosztását a szigoru tárgyilagosság szempontja is igazolja; a premier, mint bevallottan pártember, politikai ellenfeleinek őt ostromló táborával szemben az elfogultság színében tűnhetnék fel; a tárgyilagosság és semlegesség\* magaslátán álló házelnöki tisztre a parlament valamely más kitünősége alkalmasabb.

A parlamenti élet az országos pártok kereteiben hullámzik fel és alá, a politikai áramlatokhoz képest; *a parlamenti kormány rendszerének nagy titka, kulcsa, éppen a végrehajtó hatalom fejének, a miniszterelnöknek pártvezéri minőségében rejlik.*

Az őt körülvevő bizalom főforrása éppen saját politikai multjában keresendő; az ország színe előtt nyíltan vallott

\* Teljes semlegességet (passivitást) nem mindenütt követelnek a Ház elnökétől; pl. a House of Lords tanácskozásainak vezére (?) a Lord-kancellártól sem.



elvek erősebb kötelékekkel csatolják az általa szolgált ügyhöz bármely más, nem tisztán erkölcsi természetű kapocsnál.

A fejedelem tanácsában azért foglalja el e diszes helyet, hogy kifejtett programját keresztülvigye; soha sem szabad azért az alsóháznak felednie, hogy *saját* embere az, kinek vezérlete alá *önként* szegődött.

Az irányelv az uralkodó alsóházi párt magatartását illetőleg ebből közvetlenül folyik; a vezért válságos időkben is szilárdul követni: erkölcsi kötelesség.

Fel kell tennünk, hogy sem a korona, sem a Ház nem ajándékozza meg bizalmának legmagasabb mértékével azt, ki arra személyes kiváló tulajdonai által reá nem szolgált; alig hihető, hogy a ki e méltóságra emelkedett, ne egyesítene magában fokozott mértékben a politikai vezérség szükséges kellékeit.

Rendes körülmények között a Házban győztes párt eljárásával — bár közvetve — maga jelöli ki kebeléből azt ki a kormány gyeplőit átvenni hivatva leszen; elhagyni a párt saját választóttját, hűtlenség, következtelenség volna önmaga iránt.\*\*

Fontolóra véve, hogy valóságos eredmény csak úgy érhető el, ha a cabinet javaslatainak elébe, melyek a viszonyok legalaposabb ismerete alapján készültek, minél kevesebb akadály gördítették: *az igazán sürgős megoldást kívánó nagy kérdések elintézésének hátráltatása a közönséges komoly kritika felül: hazafiatlanság.*

A parlamentnek tudnia kell, hogy nem ő, hanem a cabinet az ország tulajdonképpeni kormánya; tudnia kell, hogy e funkciójában már szervezeténél fogva sem helyettesítheti s azért *feladata nem a közigazgatás vezetése, hanem csupán e vezetés ellenőrzése.*

\* Sajnos, e tekintetben az uralgó demokratikus tulságok következtében sok csalódás érte a parlamentáris országokat; ha „mindenki” választ, *mindenki* lehet képviselő, — akkor „akárki”-ből lesz miniszter is, sőt „miniszterelnök”. „Not measures but men!”

\*\* Bagehot szerint: *elsőrendű kötelessége a kamarának a kormány támogatása.*



Az angolok mesés alkotmányos érzéke a felelősség szempontjából is mérlegelte e kérdést s ugyanarra az eredményre jutott; előfordult,\* hogy kitűnő premier-k, mielőtt kész javaslatokkal állottak volna elő, általában óhajtván tájékozódni a Ház véleménye felől, bizonyos igen kényes és bonyolult, de sürgős megoldást kívánó államügyekben e tárgyban előzetes határozatot kívántak hozatni miheztartás végett; e kísérletet, bár az voltaképpen meghajlás volt a parlament souverainitása előtt, az alkotmány szellemével meg nem egyezőnek találták; mert ha a Ház maga rendelkezik, ki lesz azért felelős?

A megokolás, nézetem szerint, kissé hézagos; nem annyira a felelősség kérdésén, azon, hogy a kormány semmi esetben se rejtőzhessék más tényező mögé, mulik a dolog, *mint inkább a hatáskörén*; nem a parlament dolga ugyanis, a beterjesztendő javaslatok, intézkedések alapeszméit készen átszolgáltatni, éppen a hivatása magaslatán álló kormánynak legspeciálisabb feladata a közügyek állapota által igényelt rendszabályok megalkotása, melyeknek irányelveit nem szabad a Háztól egyenesen kérnie. A cabinet ilyenképpen egyszerű codificáló testületté süllyednék; feltétlenül önálló kezdeményező erő nélkül nem vezére, hanem kalauzoltja volna a Háznak.

A probléma érdeme abban rejlik, hogy felismerték, mennyire veszedelmes praecedens\*\* alkothatna a jövőre nézve a kamara részéről ily hatásköri tullépés.

A felmerült esetben talán nem lett volna sem feltűnő, sem a közügyre nézve káros, ha az egyenes kérdést tevő kormány az óhajtott, kézzel fogható utmutatást megkapja, de elvi jelentőségű annak kijelentése, hogy ez az eljárás a szóban forgó alkotmányos tényezők hivatásának félreismerésén alapul.

Könnyen elképzelhetők a következmények, melyek az első percben gyakorlatinak\*\*\* látszó modus vivendi általáno-

\* Todd i. m. II. köt.

\*\* A „praecedens“-re nincs megfelelő magyar műszó.

\*\*\* Azért praktikus, mert a javaslat a Ház által rövidesen megadott elvi alapon dolgoztatván ki, egy hosszadalmas általános vita válnék mellőzhetővé.



sabb meghonosításával járnának; kényelmi szempontból az mennél gyakrabban vétetvén igénybe, különös közigazgatási kérdésekben is, a Ház nemcsak hogy emancipálná magát a cabinet vezetése alól,\* hanem *eredeti hivatásától eltérve, nem ellenőrzést, de valósággal közvetlen tényleges kormányzást végezne.*

Nincs igazoltabb, mint ez aggódo féltékenység, melylyel a cabinet önállósága, a parlament alsóházával szemben is őriztetik; nem egyszerű inconvenientiák, hanem alkotmányi válságok, nemzeti csapások származhatnak abból, ha vezetés nélkül maradt kamarák és szolgai miniszteriumok állanak a közügyek élén.

## V.

Azt a benső politikai kapcsolatot, melynél fogva a kormánynak aránylag csekély számu testületére nézve a Ház vezérlete lehetővé válik, a parlamenti kormány ellenei részéről ritka hévvel megtámadott *pártszervezet* adja meg.

Ebben vélték felfedezhetni a rendszer Achilles-sarkát; s valóban sok megvesztegető tetszetős elem van abban, midőn a bevallottan pártos kormányzással szemben a szigoruan tárgyilagos, elfogulatlan (!), tehát nem a pártok alapján álló rendszerre utalnak.

Visszásnak tűnik föl, a közügyek intézését oly egyének csoportjaira bízni, kik állítólag saját szűkebb körük s nem az igazi közvélemény által megállapított program alapján vállalják el az ország kormányzását; ez lényegileg semmi egyéb, mint a nemzeti érdekeknek az állampolgárok egy része kezébe való kiszolgáltatása, mi a számszerű többségnek, ugymond, a kisebbség fölötti elviselhetetlen zsarnokságára vezet.

E szomorú következmények beálltának megakadályozására csakugyan nem létezik abszolút biztosíték.

Valamely intézmény elfogadása vagy elvetését illetőleg azonban, erős tévedés volna pusztán a bekövetkezhető hátrá-

\* Mit jelent az, ha a cabinet elveszti a Ház vezetését, fentebb érintettem; anarchikus parlamentet, zilált közállapotokat, az ország veszedelmét.



nyok alapján indulni el. A kérdés fentebbi föltevése hibás; nem arról van szó, vajjon a pártokkal együtt bizonyos, az államéletre esetleg hátrányos jelenségek is nem fognak-e mutatkozni, hanem arról, vajjon a *pártok, a pártszervezet nélkül, parlamenti munka, parlamentáris rendszer egyáltalán lehető-e?*

A tudomány mai színvonalán ez már túlhaladott kérdésnek tekinthető,

Ugy a régibb politikai, mint az újabb bölcsészeti írók megegyeznek abban, hogy a mai modern értelemben vett alkotmányosság, képviseleti rendszer és parlamenti kormány *pártélet nélkül nem képzelhető.\**

Paulsen berlini egyetemi tanár: „Parteipolitik und Moral“ című dolgozatában (Dresda 1900), miután történetbölcsészeti szempontból a pártok fejlődésének benső szükségképpiségét kidomborította, mint a mely *nélkül az állampolgárság tömegeit is magában foglaló közélet lehetetlen*, így szemlélteti a szóban forgó fejlődési folyamatot: „Parteien entstehen überall da, wo eine unorganisierte Menge als Einheit sich bethätigen, Beschlüsse fassen und handeln soll. Es geschieht mit psychologischer und zugleich mit teleologischer Notwendigkeit. Mit psychologischer Notwendigkeit: die in der Menge vorhandenen verschiedenen Interessen und Anschauungen ziehen sich an und stossen sich ab, nach dem Maasse der Verwandtschaft und des Gegensatzes. Am Gegensatz orientiert, thun sich die verwandten zu geschlossenen Gruppen zusammen. Aber dieser psychologisch bedingte Vorgang ist zugleich teleologisch notwendig: durch die Bildung von Parteien wird erst aus der chaotischen Masse ein gegliedertes, verhandlungs- und entschliessungfähiges Ganzes. *Die Parteibildung ist gleichsam die in einer Menge spontan entstehende Notorganisation, um überhaupt actionsfähig zu werden.*“

\* Lásd Marco Minghetti „I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione.“ (Bologna, 1881.)

Capitolo primo: „Fra tutti pai il governo parlamentare piu ancora di quello strettamente costituzionale e rappresentativo, sembra non potersi discioglieri de la condizione „*die essere un governo di partito.*“



Az eszme természetéhez képest, mely körüli a tömörülés történik, politikai és nem politikai pártok (társadalmi, vallási, művészeti stb.) különböztethetők meg; az emberi élet egyes oldalainak fokozódó összefonódottságánál fogva e fundamentum divisionisból származó felosztás ritkán ad tipikus alakulatokat; rendszerint a politikai pártok is csak első vonalban, par excellence, politikai, de másodsorban azonfelül, társadalmi stb. pártok is.

Az államélet nagy kérdései a polgárságot különböző nagy táborokra osztják; a megoldás módja az, mi a csoportok felfogását egymástól elválasztja s nem a nemzeti lét alapelvei, mert az utóbbiak tekintetében valamennyi igazi párt azonos alapon áll.\*

Oly csoport, mely az állam egyéniségét támadja meg, nem respectálva a társas együttlét általánosan szükségesnek elismert feltételeit, párt számba politikailag nem jöhet.\*\* Csak azok jöhetnek pártként tekintetbe, foglalhatnak helyet az országgyűlésen, kik a nemzeti alapot, a külön államiságot kétségbe nem vonják. Elszakadásra törő nemzetiségi vagy világállamra célzó nemzetközi csoportok szétfeszítenék az adott kereteket; ily „romboló” elemek kizárandók.

Célja e többé-kevésbbé spontán egyesüléseknek, az állami főhatalom elnyerése; az összekötő kapocs a közös meggyőződés, mely a sorakozók külön érdekével erősebb vagy kevésbbé erős vegyületben jelentkezik.

Tisztán személyek körüli csoportosulások, melyek a közjóra való tekintet nélkül alakulnak, factiók,\*\*\* clique-k, bandák, coteriák elnevezés alatt ismeretesek.

A pártok az állami és társadalmi élet összes rétegeit behálózzák s e kettő között középpállást foglalnak el. Fejlett közszellem, érdeklődés és activitás a polgároknak csak ugy

\* Concha : Politika.

\*\* A demarcationalis vonal itt meglehetősen bizonytalan ; a legtöbb államban erősen térfoglaló szocialistáktól alig lehetne elvitatni a „párt jelleget” ; a communistáktól már inkább ; az „anarchisták”-tól mindenestre.

\*\*\* Bár e szó eredeti értelme nem birt e mellékizzel ; így például : „factio Barcina” (Hamilcar Barca pártja) Liviusnál (XXI. könyv).



válhatik az egyetemes jóra nézve termékeny folyamattá, ha szabályozott csatornában, a pártszervezet közvetítésével mehet végbe.\*

Bluntschli azért helyesen emeli ki „Character und Geist der politischen Parteien“ című munkájában, hogy az eleven pártélet nem az államtest szenvedésére — de sőt egészségére mutat.

Erőt, következetes haladást bizonyos határozott irányban, csak nagy tömegeknek megmozdítása által lehet az állam egészére nézve elérni; a dolog természetéhez képest minden életbevágó kérdésnél a harcolók két fő táborra, a pro és contra küzdők táborára szakadnak; végül a milliányi egyes különféle árnyalatu meggyőződés egy nagy gyűjtömedencében, a pártorganismusban, a nélkül, hogy önálló létét elvesztené, egy hatalmas egészszé olvad össze.

E temérdek egyéni felfogásnak visszavezetése és egyesítése a probléma gerincét illetőleg — lélektani szempontok szerint — az, a mit a pártoknak alulról fölfelé irányuló szervezetében végbemenni látunk.

Végeredményben minden culturállamban az emberi természetből kifolyólag két főirányzat — a fentartó és haladó — válik ki.

Változás és állandóság az öröklét két nélkülözhetetlen, egymást kiegészítő eleme,\* mely a nyilvános élet hullámzó árában, mint Ormuzd és Ahrimán — egymás ellen küzdeni meg nem szűnik. A mobilis irányt liberalismusnak, a stabilist conservatismusnak mondják.

Ez elnevezések azonban, mint oly sok más a politikában, némileg szintén félrevezetők; csak a haladni, illetőleg

\* Lengyelországban ez üdvös tömörülést az individualismus keresztülhatolása, a társasági államfogalom, a „liberum veto“ alakjában gátolta és buktatta meg.

\*\* „In einem Menschen überwiegt die Bewegung, in dem anderen die Stabilität. Das ist Sache der Anlage und des Temperaments; aber das Wissen und Denken, die Erfahrung, die Staatsform in der er lebt, entscheiden darüber, was er für des Bestehens wert hält, gegen was er seine zerstörende Richtung wendet“. (Bucher, op. cit. 116. l.)



maradni kívánó elemek *tulsúlyát* — nem *kizárólagos* voltát jelzik a kérdéses pártvegyületben.

A *potiori fit denominatio*: ez a mindennapi életben kissé feledésbe ment s lépten-nyomon megállapítható az a fogalomzavar, mely abból származott, hogy a liberalis irányt tisztán haladónak, a conservatívot minden reformot szükségképp ellenzőnek tekintették.

Annyira meggyökerezett a köztudatban e két tipikus pártnak ilyenén felfogása, hogy Kuncznak terminológiája,\* ki a liberalismus körén belül állítja szembe a conservatív pártot a *progressivvel*, valósággal meglepőnek tűnik fel, noha elméletileg teljesen jogosult.

Mindkét pártnak az emberi természet lényegénél fogva, úgy a mozgásnak, mint az állandóságnak elemeit — csakhowy különböző fokban — egyesítenie kell; az egyik lesz az „*erélyesen*,” a másik, mint Dessewffy mondá „*a fontolva haladó*” párt.

Bucher a parlamentarismusról epés tollal, de kitünő dialektikával írott művében a „conservatív” műkifejezést, mint egy politikai rendszer megérzékitésére szolgálót, orosz származásúnak állítja; időrendileg Talleyrandnak a bécsi congressuson (1815) oly fényes sikerrel forgalomba hozott „*legitimitás*”-át előzte meg.

Eredetileg a szó etymológiájának megfelelő értelemben használták: hogy mely körülményeknek tulajdonítandó, miként Angliában azt a „tory” párt jelzésére kezdték alkalmazni, teljes bizonyossággal kipuhatolva nincs.

Még kevésbé világos, miért nevezték el éppen a whig pártot „liberalis”-nak; a kifejezések grammatikai értelme ellentétet ki nem fejezván, valószínű, hogy e két — most már a közforgalomba átment kifejezés — annak az esetlegességnek köszöni létét és állandó szembeállítását, hogy Angliának két nagy historiai pártjára alkalmaztatott.

Származását illetőleg a „liberalis” elnevezés, mint valamely párt megnevezésére szolgáló, Spanyolországból ered;

\* I. m. 103. l.



ugy Bucher, mint Seignobos a múlt század elején lefolyt alkotmányos küzdelmek idejéből vezetik le, midőn is a betűszerinti értelemhez képest, a „szabadság barátai“-t jelezték.\*

Azóta a lehető legkülönbözőbb színezetű politikai táborok, fractiók vették igénybe e szót önmaguk megjelölésére, úgy, hogy az tartalmi határozottságából folyvást csak vesztett; egyébként is inkább csak genericus megjelölésszámba ment egy-egy oly tág, bizonytalan határu keretben, melyben igen vegyes összetételű elemek is békésen megfértek.

Nem lehet azért Bucher szemrehányását sem, hogy e terminus technicus mennyire homályos, tartalom híján való, teljesen alaptalannak tekinteni.

Nagyrészt jogosult az a gunyos megjegyzése is, melylyel a whig és tory párt egymáshoz való viszonyát, azt az egyre inkább csak képzeletinek mondható ellentétet illetőleg, illusztrálja, midőn (a 113. lapon) így nyilatkozik: „In diesem Augenblicke würde es schwer halten, eine andere Definition der beiden Parteien zu geben, als das ein Whig von Lord John Russels Ätermutter abstammt und ein Tory hinter M. Disraeli sitzt“.\*\*

A liberalis és conservativ inkább csak bizonyos általános eszmeirányt jelző műkifejezések ritkán adnak pontos képet valamely állam pártjairól; sőt nem is járnak — mint egymás szükségképpeni kiegészítői — mindig és mindenütt együtt; így hazánkban a liberalis pártnak megfelelő conser-

\* L. Seignobos: „Histoire politique... Chapitre X. L'Espagne et le Portugal, 270. l. „L'assemblée“ s'était divisée en deux partis: partisans de l'ancien régime („serviles“), partisans de la liberté („liberales“); *c'est par l'Espagne que ce mot est entrée dans la langue politique*“. (Az 1812. Cortes-ről.)

\*\* A két régi elnevezés értelmezése tekintetében ellentét van Bucher és Ballagi között, ki Bluntschli munkáját a politikai pártokról lefordította, commentárral ellátta.

E munka egyik jegyzetéhez képest (30. l.) a „whig“ eredetileg megromlott aludt tejet, „tory“ pedig mocsaras földön tanyázó rablóbandát jelentett, holott Bucher szerint „Whig soll ursprünglich einen zum Aufruhr geneigten Konventikler in Schottland, Tory einen zum Papismus geneigten Pferdedieb in Irland bedeutet haben“. (!)



vativ párt jelenleg kifejlődve nincs ; nem is az egyéni, illetőleg politikai szabadság előtérbe helyezésén, mit ez eszmeáramlatok kifejeznek, mulik a kérdés, hanem a 67-es, illetőleg 48-as közjogi alapok eltérő szervezkedési módjain a közösügyek kezelésére vonatkozólag.

Egyáltalán ritkaság számba megy, hogy valamely országban a pártok állandóan, hosszabb korszakokon át a conservativ és liberalis elvek abstract követése terén maradjanak ; egyes nagy életbe vágó kérdések hirtelen fordulatokat, pártváltságot, szerepcserét eredményeznek, mi a pártellentétet utóbb — az összeütközések lezajlása után — természet-szerűleg enyhíti.\*

Mindazok után, miket az előzőekben a parlamentaris kormányzat kiegészítésekre hajló természetéről mondtam, nem szenved kétséget, hogy annak legalkalmasabb talaja egy oly alsóház, melyben a közép-pártok, a mérsékelt elemek vannak határozott tulsulyban.

Minden végletes irányzat, minden szélső-párt, akár mint radicalismus, akár mint reactió, szükségképpen bizonyos intransigens vonást tartalmaz s éppen e tulajdonságánál fogva válik már a priori a parlamentarismusban, melynek főjellemonása az önmérséklet, vezető szerepre hosszabb időn át alkalmatlanná.\*\*

A parlamenti kormány elmélete tekintetéből azért behatóbban kell értékelni és nagyobb méltánylásban részesíteni Rohmer Frigyesnek pártelméletét, a nélkül, hogy ez általa adott és Bluntschli által bővebben kifejtett alapot egész terjedelmében elfogadjuk.\*\*

\* Így az 1846. évi gabonavám-harc Angliában.

\*\* E kijelentés is természetesen „cum grano salis“ veendő ; hiszen Franciaországban ma is radicalis régime az uralkodó. (Waldeck-Rousseau Combes.)

\*\*\* Theóriája szerint a radicalis párt a gyermekkor, a liberalis az ifjukur, a conservativ a férfi-, az absolutista (reactio) az öreg kornak felel meg ; más szóval : „A politikai pártok természeti törvénye az emberi életkorok pszichologiai törvénye.“ Ugyanazon szellem hatja át a felsorolt pártokat, mint a velök párhuzamba állított életkorokat.



„Fő érdeme éppen abban rejlik, hogy a szélső pártokat — mértéket tartva — a leginkább férfias közép-pártoknak rendeli alá.

E tan a mellett van, hogy a fiatal, életerős szabadelvűség az éretlen radicalizmust vezesse s hogy a bölcs conservativismus az absolutisták hevét fékezze“. (Bluntschli, Ballagi „A politikai pártok.“ 108. lap.)

Mennél inkább uralkodnak a Házban a „mérsékelt“ elemek, annál könnyebben sikerül állandóbb jellegű és homogén kormány alakítása, mi az egész ország-kormányzat vite-lére föltétlenül üdvös behatást gyakorol; mennél gyakrabban kénytelen az államfő a kormányzás gyeplőit a szélső jobb vagy szélső bal kezére bízni, annál bajosabb az államügyek előrehaladása, mert egyik szélső minisztérium a másik munkájának romjain át- és felett hajtja az állam szekerét.

## VI.

A pártszervezet az, mely az ügyrendi, alaki organisatió-n felül az alsóház tagjait bizonyos egészekbe összefoglalja, a rokonárnyalatu nézeteket együvé tömöríti.

A hivatalos közjog szempontjából valóságos létük e pártok-nak nincs; ha szervezkedtek is, legföljebb magán jogi testü-letekként vehetők figyelembe.\*

Annál nevezetesebb szerepet igényelnek azonban a politikában, hol az államélet tényezőinek jelentősége nem tisztán jogi, hanem valósággal tényleges értékek szerint mér-legelendő.

Az egész parlamenti rendszer megfejtetlen probléma marad, rejtély, a mennyiben a pártok kérdésére ki nem ter-jeszkedünk.

Bár nem szűkölködik a politikai irodalom idevágó művek nélkül, mégis tagadhatatlan, hogy ama számos monographia és röpirat, mely ily tartalommal napvilágot

\* Kivétel Amerika; itt — az Északamerikai Egyesült Államokban — (U. S. A.) a pártok köztestületek; névsoruk, elnökük, jegyzőjük, hiva-talos lajstromba van foglalva; tagjaik — *mint párttagok* — választók, jogvédelemben részesülnek a párton belőli jogaikra nézve is.



látott, legnagyobbrészt nem mint szigorúan tudományos mű, hanem csupán rövid életre teremtett muló érdekű, publicisztikai cikk vehető figyelembe.

Aránylag kevés azon tételek száma, melyek az egész pártkérdésre kiható érvénynyel, egységes alapon tüntetik föl az e közületi életjelenségre vonatkozó igazságokat, mi annál sajnosabb, mert kétségtelen, hogy a pártélet az, melyen át az állampolgárok országló akarata érvényesül.

Annak az indító erőnek, annak az energiának jelentékeny része, mely a közügyek ellátásában tevékeny egyének-nél tapasztalható, főként a nemzet törvényhozási szervezetében, éppen a pártok révén, a pártszellem és tevékenység közvetítése, élesztgetése útján származik a közéletbe át.

A pártélet társadalmi porondján folyik az állandó előkészülés az állam köztestületeiben vivandó döntő harcra; a vezérférfiak által kibocsátott „jelszó” hatása alatt gyülekeznek egybe az ellentétes erők.

Mennél kiterjedtebb ez a hálózat, melynek kötelékei a politikai munkásságra sulyt fektető polgárok összegét foglalják magukban, annál belterjesebb az illető ország nyilvános élete. Nem csak a parlament kebelén belől, melynek alsóházában a pártélet a legelevenebben lüktet, de azon kívül is mindenütt, hol a közszabadság és a szellemi közlekedés megfelelő eszközei megvannak, tartósabb szervezetekben tömörülnek a különböző politikai irányok hivei, clubbokban, casinokban és egyéb egyesületekben. Bár el kell ismernünk, hogy a politikai egyletek számának jelentékeny szaporodása, működésök határainak erős kibővítése, helyenként úgy közgazdasági, mint társadalmi hátrányokkal jár: e baj jelentőségét tuloznunk annál kevésbé szabad, mennél bizonyosabb, hogy e jelenség jórészt csupán a választási jog nagymérvű kiterjesztésének egyszerű következménye.

Mivel csak oly párt lehet élet- és kormányképes, mely hiveit bármely percben teljes számmal a legnagyobb erőfeszítésre összegyűjteni bírja, világos, hogy úgy az ország központján, mint a vidéken szervezkedő politikai egyleteknek egyre nagyobb száma szükséges a cél eléréséhez.



Csakis ilyszerű berendezés és állandó szervezet mellett várható a párt cselekvő képességének a fennmaradása, illetőleg növekedése; csakis ily föltételek mellett várható az annyira szükséges *pártfegyelem* lazulatlanul maradása.

Ez utóbbi pont volt egyébként az, melyet a parlamenti kormány ellenei különösen nagy szenvedélyvel támadtak meg, állítván, hogy éppen a pártban nélkülözhetetlen fegyelem teszi lehetetlenné a közügyek intézésében föltétlenül megkívántató tárgyilagosságot, mi ha igaz, úgy az egész rendszer politikai észszerősége evvel együtt megdől; tekintettel pedig arra, hogy az egyéni független meggyőződésnek pártérdekből való alárendelése a szavazások alkalmával egyértelmű az ekként keletkezett közakarat meghamisításával: evvel a parlamenti kormányforma erkölcsös alappilléreit is romba dönthetni vélték.\*

Bár e támadás nem sikerült, annyi eredménye mégis volt, hogy erősebb figyelmet keltett e valóban nagyérdő erkölcs-lélektani kérdés iránt, mely jelenben egyuttal a politikai tudománynak is különbözőképpen megoldott problémája.

Legszembetűnőbb a pártfegyelem magában a Házban, annak tagjai között.

Erkölcsös dolog-e a párttal szavazni annak, ki bensőleg az ellenvélemény helyességéről van meggyőződve?

Erkölcseleg megengedhető-e a pártban maradni, ha éppen a felfogásunktól eltérő eljárás követését mondták ki határozatilag?

Mint a mindennapi élet számtalan kérdésében, a válasz ezekre is csak viszonylagos lehet; azok az éles körvonalak, melyekkel az elméletben e kérdéscsk megjelennek, a gyakorlatban tetemesen enyhülnek; elvont megoldás általánosságban alig lehetséges, az egyes esetek számtalan egyéni sajátosságánál fogva, melyek jóformán mind eltérő megfejtésre vezetnek.

Joggal idegenkednek azért az angolok állami életükben minden oly abstract általános kijelentéstől, mely éppen általánosságánál fogva a leggyakrabban alkalmatlan arra, hogy

\* E kérdésre a parlamentarismus bírálatos méltatásánál fogok kiterjeszkedni.



az egyes konkrét esetek eldöntésének helyes zslnőrmértékéül szolgáljon. Ritkán merül fel a való életben oly eclatans példa, oly tipikus eset, mint amely a szabálytalkotó lelki szemei előtt lebegett, midőn azt megszövegezte.

Igy a pártélet sem nélkülözi azokat a kiegyezéseket, megalkuvásokat, melyek az elmélet tiszta forrásvizei megzavarodásaként tűnnek föl.

A fölvetett kérdésekre, a teljes logikai merevségből mit sem engedve, csak kategorikus „nem“-mel válaszolhatunk; ámde megfontolandó, hogy rendes körülmények között aránylag ritkán fog előfordulni oly helyzet, melyben az érdekelt fél (képviselő, senator) pártja felfogásával valamely sarkalatos kérdésben homlokegyenest ellentétbe kerül.

Elhatározásaink a pro és contra fölhozható érvek változatos egyensúlyához képest keletkeznek; nem valószínű, hogy az a felfogás, mely a párt kebelében többséget nyert, hasonlólag nyomós indokokkal támogatható nem volna, bár egyesek meggyőződése szerint az ellene szóló érvek hathatósabbak is.

Nem lehet ilyenkor lelkiismeretbe vágó, sőt tán a köz-erkölcsiségbe ütköző dolognak minősíteni azt az eljárást, melynél fogva az ügy érdekében, hogy az országnak valamely esetleg égető szükséglete kielégíttessék, nézetünket a párt többségének alárendeljük.

Ez áldozat, melyet ily alkalommal belsőleg hozunk, kedélyileg fájdalmas lehet, de politikailag teljesen indokolt s erkölcsileg sem esik kifogás alá.

Végeredményben — föntartva a föntartandókat — ugyanazon argumentumokra alapítható a pártember alkalmazkodása magatartásában a párt által szabatosított eljáráshoz, mint a hadseregénél mindenki által szükségesnek elismert subordinatio.\*

Nagy célok elérése nagy és határozott irányban történő erő kifejtést föltételez; ez pedig az egyeseknek engedett föl-

\* „Die Subordination ist eine edle, auf das allgemeine Wohl abzielende Unterordnung des eigenen Willens unter Gesetz und Befehl.“ (Dienst-Reglement, erster Theil S. 28.)



tétlen és teljes érvényesülés mellett merőben lehetetlenné válnék.

A mit okvetlenül meg kell kívánni, csupán az, hogy fel fogását ki-ki egész terjedelmében, összes érveivel, bizonyítékaival együtt, szabadon előadhassa, kifejtthesse; ha erre a mód meg van, az egyes ennél többre, általán nem tarthat számot; a közügyek vezetése, intézésében való részvétel kizárja az egyéni felfogásnak pártfeleinkre minden áron való rákényszerítését.

Kisebb méretekben ugyanazon eszme nyilvánul itt, mint amely az államfő eljárásában szabályul szolgál: a merőben egyéni akaratnak közérdekből való háttérbe szorítása.

Csak azon aránylag kevés számú esetben áll be tehát az egyesre nézve a pártból való kiválás erkölcsi kötelezettsége, midőn a párttag komoly megfontolás után is meg van győződve — nem arról, hogy az ő javaslata jobb — *hanem arról, hogy a tervezett intézkedés elkerülhetetlenül súlyos bajt, veszedelmet hoz az országra.*

Eltekintve azonban az ilyenektől, a pártcélok előmozdítása még egyéni nézeteink részleges fölláldozása árán is, elméletileg megengedett, sőt kívánatos, mert az erők egyesítése ezt szükségképpen megköveteli; gyakorlatilag pedig igazolt, mert a parlamenti kormány külső szervezete\* eredményes munkára e nélkül képtelen.

Bizonyos egyébiránt, hogy ez is a mérték, a fokozat kérdése; nagyrészt vérmérséklet dolga, ki hol véli föltalálhatni azt a határvonalat, melyen túl egyéni fölfogásának köztekintetektől való fölláldozása véget ér.

Az a tér, melyen belül az egyes mozoghat, azon szerephez képest is különböző lesz, melyet pártja betölteni hivatva van.

A kormányt *támogató* párt tagjai, kik az alsóház többségét képezik, még kötöttebb menetlevéllel haladhatnak ezen az uton, mint a minisztériumot támadó csoportok.\*\*

A főcél, melyért a törvényhozó testület alkottatott, soha-

\* S. Figdor „Parlamentswissenschaft“ II. B.

\*\* Támadni könnyebb, mint védeni.



sem tévesztendő szem elől: *mennél nagyobb pozitív munka-eredményt fölmutatni.*

Nagy tévedés volna a házszabályok által megadott szó-lásszabadságot valóban minden alkalommal kihasználni.

Az uralmon levő pártnak felfogása kifejtésére különösen hivatott vezérei vannak: a mindenkori cabinet tagjai.

Nehezebb azonban amaz elválasztó vonalnak megjelölése az elméletben, ameddig a kormányon levő párthoz tartozók részéről a végrehajtó hatalom jogos kritikája terjedhet.

Az országgyűlés tagjainak amaz általános és parlamen-taris szempontból elsősorban tekintetbe jövő kötelessége és feladata: t. i. *a kormány ellenőrzése az azt támogatókra nézve sem szűnik meg azért, hogy saját vezérférfaik a felügyelet tárgyai.*

E vonatkozásban, bármennyire nevezetesnek tartsuk is a pártszellem formai külső egységének föntartását, a tagok kezeit végképpen megkötni merőben észszerűtlen volna.

A Ház bármely tagja ugyyszólván hivatalból a kormány felelőssége alatti tényeknek hivatott kritikus; azért nemcsak helyeslendő, de politikai szempontból *megkövetelendő, hogy a többség tagjai is* azon a többnyire tág kereten belül, melyet a hivatalosan körvonalozott pártprogram érintetlenül hagy, *egyéni nézetüknek a létező bajok s az orvosláshoz szükséges reformok iránt a legnyomatékosabban adjanak kifejezést.*

A kritika számtalan válfaja közül melyik választandó, azt a dolog természete és az egyéni tapintat határozza meg; megengedett a parlamenti ildomosság határai között az ural-kodó párt tagjainak is mindenik, míg a kormány egész tény-kedésének egyenes kárhoztatásává, határozottan támadó, sőt ellenséges jellegűvé nem válik.

Amit föltétlenül kerülni kell, az csupán jelentős elvi kérdésekben, nézeteltérésnek láttatása a kormánynak hivata-losan vallott, bejelentett és védett fölfogásával szemben; ha nem „nyílt“, hanem pártkérdésről van szó, ez úgy tárgyalá-sának, elintézésének tartamára a célzott megoldást lelkiisme-retével össze nem férőnek tartó tag a pártból kiválni köteles és mindenesetre még előbb, semmint ellenkező véleményének nyílt ülésen kifejezést adott volna.



Hálásabb és átlag csekélyebb foku egyéni tapintattal is kielégítően betölthető az uralmon levő kormányt *támadó* „ellenzék” szerepköre.

E gyűjtő-név alá foglalható valamennyi párt, országgyűlési csoport, mely a cabinetet parlamenti tevékenységében támogatni nem hajlandó.

Föladata lényegileg, mint azt Todd. munkájában (III. köt. 65. l.) oly szemléltetően leírja, a minisztérium tényeinek visszaszólását feltüntetni; „... hogy mindazt elmondja, mit... annak intézkedése ellen föl lehet hozni... szóval állandó ellenőre legyen a kormánynak, szigorú bírálat alá vevén annak minden szavát és tettét.”

Működésének fő jellemző vonása, hogy szüntelenül a tagadó állásponton marad és tevételes javaslatok beterjesztésétől lehetőleg óvakodik.

Feladata elsősorban a kormány felelőssége alatti összes intézkedéseknek lehető legbehatóbb kritikája...

Célja a többség s evvel együtt az ország kormányzatának elnyerése, mi e pártokat igen könnyen tulságba ragadhatja.\*

Egy nagy állam vezetésére szert tenni, minden bizonynyal oly hatalmas, nagyarányú cél, mely a legkiválóbb tehetségek és elmék ambíciójának is méltó tárgya lehet.

Milliónyi legkülönbözőbb érdek kielégülése függvén e tényről, nem csodálatos vagy meglepő, ha a parlamenti harcok gyakran rendkívül hevesen folynak le; egy cabinetválságnak, mint elsőrendű politikai eseménynek\*\*, minden kétségen túli fontossága teljesen érthetővé teszi azt a lázas érdeklődést, melylyel az egész ország közönsége e küzdelmek folyamát kíséri.

\* E vonatkozásban három fejlődési fokozatot különböztethetünk meg: 1. Ahol az ellenzék kormányra kerülhet, van különleges értelemben vett parlamenti kormányrendszer. 2. Ahol ez meg nem történhetik, — de pártok vannak — ott csak egyszerűen alkotmányos rendszerről lehet szó. 3. Ahol pedig pártok sem lehetségesek, ott absolutizmus van jelen.

\*\* Az Északamerikai Unió congressusának tárgyalásai kormányválságot nem eredményezhetvén, az érdeklődés, melylyel a közvélemény a vitákat kíséri, hasonlíthatatlanul csekélyebb, mint bármely parlamentarizmus országban.



Joggal emeli ki Todd, hogy e parlamenti mérközésekben az ellenzék magatartásának első mérséklő tényezője a közvéleménynek reá is kiterjedő bírálata, második pedig az a nevezetes körülmény, hogy hatalomra kerülve, amit szóval előbb elérendőnek jelzett, valósággal keresztülvinni lesz kénytelen.

Tapasztalati tény, hogy ott fejlődnek ki a leghevesebb és legelkeseredettebb küzdelmek, ahol a kisebbségben levő ellenzéknek sikerre semmi kilátása sincs, mi tökéletesen megfelel a mérséklő tényezőkről fentebb mondottaknak, mivel azok második ez esetben hiányzik.

Valamely párt, melynek az adott viszonyok között reménye lehet célját törvényes eszközökkel elérni, ezekkel be is fogja érni. Csak oly kisebbségek fordulnak a kétségbeesés fegyvereihez (pl. obstructio), melyeknek bízalma az alkotmányos formák és módozatok sikerében megrendült.

Mennél közelebb áll a lehetőség, hogy a cabinet bukásával az ostromló ellenzéknek kellend a kormányt megalakítva, a szóban forgó nehézségeket eloszlatnia, annál óvatosabb lesz az utóbbi is eljárásában, a reá háruló erkölcsi felelősséggel szemben. A parlamentarismus rendszeréhez tartozik, hogy a kormányt megbuktató pártok e tettök összes következményeiért a felelősség egész súlyát viselik; amennyiben tehát arra, hogy ily esetekben kormányra kerülve, kedvezőbb megoldást eszközöljenek ki, semmiféle kilátásuk nincs, kétszerezsen meggondolandó, hogy e mélyreható válságot előidézzék-e?\*

Az ellenzék feladatáról, szerepköréről szólva azonban, kiváló súlylyal domborítandó ki az a *különbség, amely a kormány tényeinek egyszerű bírálata és a parlamenti tevékenység akadályozása között* első tekintetre is észlelhető. Valamint a kormánypártnak nem elsőrendű feladata a cabinet javaslatoknak folytonos védelme, helyeslése, azonképp az ellenzéké nem azok föltétlen elvetése.

*Legelsősorban mindkét tábornak azonos főkötelessége az eredményes parlamenti munka.*

\* Gladstone — mint fentebb említettem — mivel cabinetalakításra, ha győz, reménye nem volt, ellenzéki létére a kormánynak hévvel ostromolt javaslata *mellett* szavazott.



Első vonalban következnek az országgyűlési tagságból folyó általános kötelmek s csak ezeket követőleg azok, melyeket a párthoz tartozás ró az egyes tagokra.

A törvényhozói hivatás félreismerése volna azért, ha a kormánypárt feladatát a miniszterialis előterjesztések kritika nélküli támogatása, az ellenzék pedig ezeknek a végsőig folytatott makacs visszautasítása által kimerítettnek vélné.

Amily szükséges valamely modern parlamentben az erőteljes ellenzék, annyira, hogy ha ilyen nem léteznék, teremteni kellene,\* oly átkává fajulhatna az a parlamenti és nemzeti létnek, ha magatartásával, a rendszer külsőségeire támaszkodva (házaszabályok, ügyrend), a törvényhozási testületet országos érdekű munkája sikeres végzésében következetesen meggátolná.

„Az ellenzék vezérének a Ház mindkét része számára szabad és méltányos vita biztosítására kell törekednie és ha e célját elérte: akkor a közügyek menetét, még ha talán nem helyesli is a kormány intézkedéseit, inkább még könnyítenie kell!” (Todd III. 69. I.)

E szempontot sohasem volna szabad szem elől tévesztene az ellenzék egy tagjának sem nemes hivatása teljesítésénél.

A legújabb parlamenti történet, számos obstrukciójával, sajnos, éppen az ellenkezőt bizonyítja.\*\*

Angliában sem működik az alkotmányos mechanizmus (!) többé oly simán, mint még S. Robert Peel idejében; a radikálisok és ired megjelenése a Házban jelentékenyen módo-

\* Laveleyeben olvassuk, hogy Törökországban kísérlet történvén az alkotmányosság behozatalára, a megválasztott képviselőknek megmagyarázták a hivatalos közegek, hogy az ülésterem jobboldalán foglaljanak helyet a kormányt támogató, baloldalán pedig az azt ostromló ellenzéki képviselők. És ime: alighogy az elhelyezkedésre jel adatott, az egész tömeg nagy gyorsasággal *jobb* felé rohant.

A helyzetet kitűnően illusztráló eme korképből érdekes a kísérlet — *alkotmányos ellenzék megteremtésére*.

\*\* E kijelentést sem szabad úgy felfogni, mintha a parlamenti lázadás e neme semmiféle körülmények között erkölcsileg igazolható nem volna; az ily kivételes állapotok azonban többnyire az államélet kóros jelenségei közé tartoznak.



sította a pártok erőviszonyát. A „Home Rule“ nagy vitája óta, főként nem a whig és tory, hanem az új és régi — a demokrata és aristokrata — unionista és conservatív kifejezések szemléltetik az uralkodó parlamenti ellentéteket, melyek a felvetett kérdések természetéhez képest változó koalíciókban alakulnak meg.

A vegyülés a két régi párt egyes alkatelemei között annál könnyebb, mennél inkább elmosódnak a köztük eredetileg fennállott — úgy sem igen nagy — különbségek; a *közös alkotmányos alap szüksége és érzete*, melyen valamennyi pártárnyalat egyformán áll (az ireknek kivételével), sehol sem oly erős, mint Nagybritanniában.

Fennállnak ugyan még a régi pártkeretek a demokratia előrehaladásának jelen korszakában is, de sokkal foszladozóbb körvonalakkal, mint csak két emberöltővel előbb; vajjon ez csakugyan a „conventi“ uralom kezdete, mint újabban jóslják, vagy csupán a parlamentarismus formáinak modernebb átalakulásával járó nehézség, a jövő fogja megmutatni.\*

Anglia — a kipróbált történelmi alkotmány és hagyomány hazája — inkább az utóbbit engedi sejtetni. A parlamenti kormányrendszer előfeltételeinek csekély száma, az a rendkívüli alkalmazkodó képesség, melynél fogva e rendszer a legkülönbébb életviszonyokhoz is alkalmazkodik, (pl. az angol gyarmatok: Ausztrália, Canada, Fokföld) újabb valószínűségi érv a fentebbi föltevés mellett.

Az országgyűlés két főpártja közötti elvi távolságnak csekélyebb volta mindenesetre előnyösebbnek tekinthető a közállapotokra, mintha a két tábor, irányzatot áthidalhatatlan űr választja el egymástól, mint jelenleg is a continentalis parlamentarismus főországában: Belgiumban, hol az ellentétek a társadalmi élet minden ágazatában is érezhetőkké válnak a katolikusok és liberálisok között. Seignobos idézett művében találóan jellemzi a pártviszonyok különbségét a következőkben:

\* Az újabb fejlemények e nehézségeket nem csökkentették; ha félreértik a demokrátiát s azt hiszik, hogy mindenki — „egyenlő“ lévén — egyformán alkalmas képviselőségre, miniszterségre — e bajból sohasem fogunk kijutni.



„En Angleterre, whigs et tories, séparés par des différences secondaires, étaient d'accord pour maintenir\* la constitution, ce qui rendait possibles les rapports courtois. En Belgique entre catholiques et libéraux le désaccord porte sur la conception même de la société; c'est une lutte, non entre deux partis politiques, mais entre deux sociétés élevées côte à côte dans des principes opposés; elle déchaîne des passions religieuses ardentes et des polémiques haineuses dans les Chambres et les journaux, elle prend la forme de manifestations dans les rues qui parfois aboutissent à des bagarres. On a craint que la Constitution ne pût résister à ces agitations et que la liberté ne fût supprimée par le parti victorieux. En fait, grâce au sens pratique et à la tolérance naturelle des Belges, la lutte s'est maintenue dans les limites de la Constitution et de la liberté! Elle n'a pas empêché le pays d'accroître sa richesse et sa population dans des proportions inouïes.“ (I. m. 239. l.)

Jórészt e mélyreható elvi s egyuttal társadalmi ellentétnek tulajdonítható a pártok szilárdabb szervezkedése és tömörülése is Belgiumban. Főleg a conservatívabb szellemű katolikusok alkottak szorosabb egységet, a római egyház érsekeinek, püspökeinek vezérlete alatt a legtevékenyebb részt vevén — compact phalanxban — nemzetök politikai életében. Befolyásuk leginkább a flamand nemzetiségű vidéki népességre erős, míg a nagyvárosok ipari foglalkozású lakossága és a wallonok inkább a liberalismus felé hajolnak.

Ez utóbbi eszméáramlat természeténél s annál fogva, hogy az lényegileg az egyéni erőknél mindennemű érvényesíthetésére, felszabadítására tör — továbbá a maga elvont általánosságában többnyire kevésbé concret programot állít föl, jóval több különböző árnyalatnak kifejlését engedi meg a maga kebelében, mint az egységesebb vezetés alatt álló katolikus rész.\*\*

\* Ezt alig állíthatjuk oly kategorikus bizonyossággal: az 1894-es agitatio, „mend or end“ a Homerule vitában erélyesen ellenálló főrendiházzal szemben elég radikális alkotmányváltoztatásra célzott.

\*\* Az 1893-i alkotmányváltozást követő 1894-i választásoknál a régi mérsékelt liberálisok pártja jóformán eltűnt; a jelenleg erős többségben levő katolikus párttal szemben a radikális szellemű progressisták és socialisták állanak. (Seignobos, i. m. 236. l.)



A pártfegyelem az előadottaknál fogva oly szigorú, hogy mint azt Belgiumnak eddigi parlamenti története bizonyítja, a cabinet állása a parlamentben rendkívül szilárd. Belga minisztérium a Házban nem igen bukik meg, ha ott egyszer többségre tett szert; állását nem a parlamenti viták ingatják meg, hol a kormányt támogató párt annak feltétlenül megbízható támasza, hanem csupán az általános választások, vagyis: maga a nemzet, melyre „e gondot a kamara áthárítja.” (Dupriez „Les ministres en Belgique“ I. k. 239. l.)

A parlamenti kormány eddigi története világos tanúsága annak, hogy e rendszer annál a szoros kapocsnál fogva, mely a pártviszonyok alakulása és a minisztériumok állandósága között fennáll, leginkább ott honosult meg, hol az állampolgárság zöme nem több, mint *két fő párt* között oszlik meg, melyek mellett a többi pártalakulatok, mint a döntésre be nem folyók, számba nem veendők.

Legnagyobb mértékben valósult megez mindeddig Angliában és Belgiumban; nehézségekkel küzd azonban a continens többi államaiban, különösen Francia- és Olaszországban, hol a törvényhozó testület számos töredékre forgácsolódik szét, melyek között az alkotmányi alapot ellenzők — ott royalisták, itt republicanusok — is találhatók.

A cabinetnek homogeneitása, mely a parlamentarismus fogalmának egyre inkább lényeges jegyévé fejlődik, ily körülmények közt keresztülvihető alig lévén, természetes, hogy a keletkező koalíciós minisztériumok, melyek tulajdon képpen a tiszta parlamentarismusnak csak surrogatuma, nem nyújtják e rendszer működésének kielégítő képét.

Csak biztos elvi alapon álló — egységes, tömör pártra támaszkodó cabinet van abban a helyzetben, hogy függetlenségét a parlament tagjai irányában lehetőleg megóvja, azt üdvös munkálataiban céltudatosan, nagyobb szabású fel fogással vezesse.

Mennél inkább van kiszolgáltatva a kormány az egyes pártok önkénye, szeszélyének, annál kevésbé ura az egész



politikai helyzetnek, annál kevésbé felelhet meg kitzított feladatának.

A számos coteriából\* álló alsóház győztes pártszövetkezete által rendesen nagy vajudások után megszülető koalíciós minisztériumok pedig jóformán mind azzal az eredendő hibával születnek, hogy a legközelebb fekvő kérdéseken túl az ügyek vezetésére nem képesek, mert nem urai a parlamenti helyzetnek, mint működésük sikere nélkülözhetetlen feltételének.

Minden párttöredék kiválása a többségből, a minisztérium létét fenyegetvén, hogy állását biztosítsa, a pártokat különböző, de semmi esetre sem egyöntetű terv szerint alkotott ígéretekkel, az egyes tagokat pedig befolyásuk mérvéhez képest, kisebb-nagyobb kedvezésekkel kenyereli le; ez által a „do, ut des“-féle kalmárkodással pedig úgy saját, mint a parlament erkölcsi színvonalát szükségképpen leszállítja, a nemzeti összérdekek mérhetetlen kárára.

Az ilyen töredékekből, apró csoportokból álló alsóház életerős minisztériumot teremteni nem bír; gyümölcöző munkára rendszerint képtelen s a cabinetnek nem támasza, hanem zsarnoka lévén, mikor erélyes és következetes eljárásra van szükség, a terméketlen és meddő viták, személyes fenekedések sivár képét nyújtja.

Boldog az az ország, hol az egészséges pártalakulás a parlamenti kormányzat behozatalát megelőzte, mint a britteknél; súlyos válságok árán érhető el csupán e kedvezőbb pártviszonyok kifejlődése ott, hol a történelmi előzmények e rendszernek útjait vagy egyáltalán nem, vagy csak kevésbé egyengették.

A minisztérium helyzete közvetlenül az alsóház véleménye, irányától függvén, annál öröndetesebb képet fog feltüntetni mennél világosabbak, határozottabbak és állandóbbak a második kamara pártkeretei.

E tekintetben az európai szárazföld országai valóban még távol vannak az eszményit csak valamennyire is meg-

\* Coteriák legnagyobbbrést, mert hiszen ritkán elvi alapon, inkább személyes tekinteteből alakulnak össze.



közelítő állapottól; innen a temérdek panasz, mely a francia olasz és spanyol forrásokban idevonatkozólag lépten-nyomon fölmerül.

## VII.

Mint fentebb kiemeltem, a parlamentaris kormányforma lényege az alsóház és a cabinet közti sajátos és bonyolult viszonyban keresendő.

A minisztérium parlamenti vezérségét és a Háznak azt támogató szerepét kidomborítván, a pártkérdés rövid feltüntetése után azon eszközök taglalására kell áttérnem, amelyek alkalmazásával a törvényhozó test, nevezetesen annak második, választott kamarája, a végrehajtó hatalom tényleges főszerve fölött a maga ellenőrző és iránytszabó hivatását kifejti.

A korszakalkotó vívmány, melynek segítségével ez végbe megy, nem más, mint a *minisztérium parlamenti felelősségének modern értelemben vett intézménye*; a módzatok pedig, melyek útján történik: 1) az interpelláció, 2) vizsgálóbizottságok kiküldése, 3) egyenes kifejezése a bizalom vagy bizalmatlanságnak, végül 4) a vád alá helyezés, mint tisztán jogi, utólag ható eszköz.

Mi sem természetesebb, minthogy azon állami főszervnek, melynek hivatása a nemzeti lét tökélyét a lehetőséghez képest folytonosan fejleszteni, jogszabályok alkotása és a végrehajtó hatalom legfőbb vonalban való ellenőrzése útján, a legkimerítőbben és legalaposabban kell értesülve lennie mindazon életviszonyokról, állapotokról, melyekre nézve éppen intézkedni óhajt, vagy a melyeknek részletes ismerete ebbeli tevékenységének sikerét általán előmozdítani alkalmas.

A mód, melynek segítségével e hiteles tájékoztatást megszerzi, az interpelláció, melynek a parlamenti gyakorlat eddig két főtypusát hozta létre.

Az egyik az angol-, a másik a francia módszer, illetőleg eljárás.

Ez utóbbi tulajdonképpen két ágra szakad: lehet 1. vagy egyszerű kérdés a miniszterek valamelyikéhez („question“), vagy 2. a szó technikai értelmében vett interpelláció



(„interpellation“), mely a francia parlamenti jog különleges fejleménye\* és merőben különbözik az e név alatt általán ismeretes eljárástól.

A „question“ nagyjából megfelel az angol és magyar parlamentben használatos interpellációnak. Nem egyéb, mint a Ház valamely tagjának egyszerű kérelme a miniszterek egyikéhez felvilágosítás iránt. Szükséges az előleges értesítés s ha a felkért cabinettag felelni hajlandó, az csupán közte és a kérdést feltevő közt lefolyó rövid szóváltás keretében történik; vita nem követheti, fölötte szavazásnak nincs helye.

Részben a házszabályok, részben a parlamenti gyakorlat korlátozza a kérdések feltételét, azt különböző alakiságokhoz — mint írásbeliség, hogy az illetékes miniszterhez intéztessék, ne legyen hypothetikus, kritikát ne foglaljon magában stb., — kötve (Todd. III. 74.)

Egészen más a francia műkifejezés értelmében vett „interpelláció“.

Ez Esmein szerint a Házhoz intézett kérelme a törvényhozás valamely tagjának, hogy a minisztérium politikája általán, vagy annak egy bizonyos meghatározott ténye vita tárgyává tétessék.

A határidőt a Ház állapítja meg, mely kivéve a külügyre vonatkozó interpellációkat, egy hónapnál későbbi időre nem szólhat; a vitában a kérelmezőn kívül bárki felszólalhat és a felvetett tárggyal kapcsolatban bírálhatja a kormány idevonatkozó intézkedéseit; az indítvány éppen e kritika kihevására céloz. Befejezését e vita mindig a konkrét napirendjavaslattal nyeri, mely tartalmilag ismét kétféle lehet: „ordre du jour pur et simple“, egyszerű átmenet a napi programm egyéb tárgyaira vagy „indokolt“, „ordre du jour motivée“, melyben a Ház világos kifejezést ad a cabinet iránti bizalmának vagy bizalmatlanságának; az egyszerű napirend ellenben csak következtetés útján minősíthető a Ház érzelmei kinyilvánításául, ahoz képest t. i. vajjon azt a miniszterek kifejtett óhajai szerint fogadta el, vagy sem?

\* L. Esmein id. m. 723. és köv. l.



Megjegyzésre méltó egyébként, hogy az angol praxis ismeri a nem cabinet tagokhoz intézett interpellációt is, melyek, mint pl. exminiszterekhez intézettek, alakilag a többiekkel egyenlő bánásmód alá esnek.

Az első kérdés, mely itt felmerül — az, vajjon az interpellált miniszter felelni tartozik-e?

Általában és elvileg: igen. Máskülönben az egész intézmény nem állhatna fenn. De kivételesen — a felelet meg is tagadható.

A magyar képviselőház szabályai, melyek nagyjából az angol rendszer alapján állanak s a fenn vázolt kötelességet nem ismerik, (205. §.) sem feltétlenül pontosak; („a miniszter 30 nap alatt nyilatkozik“).

A felelet csak az államérdek kívánalmainak szigorú szemmel tartásával — ugyanabból vezethető le.

Tapasztalati tény, melyről az angol írók gyakran emlékeznek meg, (így Bagehof) a Ház tagjainak szerfelett élénk tudnivágyása; a mennyiben tehát a meginterpellált cabinettag feleletadási kötelezettsége jogilag feltétlenül határozottan volna megállapítva, úgy ő valósággal kiszolgáltatnának a közügyek állása iránti végtelen érdeklődésnek.\*

Nyomósabb érv azonban ennél, bár ez sem kicsinylendő, hogy a politikai élet magasabb sphaeráiba kevésbé beavatottak ritkán lehetnek bizonyosak a felől, vajjon a felvetett kérdésre adandó felelet nem járhat-e esetleg az államérdek sérelmével?

Bizonyításra alig szorul ugyanis, hogy a közélet legnagyobb nyilvánossága mellett is vannak oly kényesebb természetű ügyek, melyeknek szellőztetése egyáltalán, vagy leg-

\* Számbavehető e tekintetben az emberi cselekmények oly gyakori kuforrása, a hiúság; egy hatalmas miniszternek a nagy nyilvánosság előtt nyilatkozatra kényszerítése, minden különösebb ok és szükség — mindenekelőtt pedig a szellemi tehetség megerőltetése nélkül — szerepelni vágyó egyéneknek olcsó dicsőséget ígervén, jelentékeny csábító erővel bír.



alább időnek előtte, esetleg pótolhatatlan kárral, súlyos következményekkel járna.\*

Bármennyire kívánatos tehát a közügyeknek a legteljesebb nyilvánosság előtti tárgyalása, a modern szabadszellemű kormányok sem mondhatnak le eszmecseréiknek bizonyos zártkörűsége és bizalmasságáról; feltétlen közlési kötelezettség mellett éppen államférfiai tevékenységek egy lényeges részében béníttatnának meg, természetes lévén, hogy ily körülmények között sem a kül-, sem a belföldi számottevő tényezők részéről ama bizalmas nyíltságra igényt nem tarthatnának, mely a közélet terén kivivható sikereiknek gyakran legfőbb kulcsa.

Köztudomásu éppen az angol cabinetnek rendkívüli titoktartása; az indiscret interpellációk elől való kitérésnek pedig nagymestere volt éppen Palmerston Lord, ki formailag feleletet rendszerint adott ugyan a kérdezőnek, de nem érdemleges választ.\*\*

Annak elbirálása, fennforognak-e a felelet megtagadására kellő nyomatéku indokok, tisztán az érdekelt miniszterre tartozik; több mint valószínű, hogy a kérelem visszautasításához csakis a legkényesebb esetekben fog folyamodni, az ilyenkor többé-kevésbé mindig felmerülhető kellemetlen föltevések kikerülése céljából.

Éppen ily alkalmakkor domborodik ki a *miniszteri állásnak bizalmi természete* az alsóházzal szemben; a király tisztviselőjének titkolózásával szemben a bizalmatlanság bizonyos fokig mindig megokoltnak látszott, mert hiszen a parlamenti légkör és az udvari milieu közt gyökeres volt a különbség.

Egy mai miniszter azonban, mint a Háznak egyenlő jogu tagja, mint a többségnek a maga kebeléből kijelölt

\* Így például háborus időkben valamely keletkező félben levő szövetség iránt tett tapintatlan kérdés.

\*\* Bucher említi, mily könnyen siklott ki Palmerston az őt kérdéssel ostromlók kezei közül.

Interpelláltatván az iránt, miért nem szólalt föl Anglia Krakkónak a bécsi egyezmény ellenére Ausztriába való bekebelezése ellen, ez elmés (?) választ adta: „vajon fölmehetnek-e a hadihajók Krakkóig?”



bizalmi férfiak jelentkeznek, kinek abbéli kijelentése, hogy a kért fölvilágosítás elmaradása az állam érdekében fekszik, annál inkább hitelt érdemlő, mivel annak megadása, ha az akadályokba nem ütköznék, csak saját helyzetét erősítené meg s így a válasz elkerülése neki érdekében nem fekszik.

Az interpellálás abszolút jogának tehát nem felel meg épp oly föltétlen válaszadási kötelesség; mi azonban e parlamenti eszköz értékét csak igen kevéssel szállítja lejjebb.

A meginterpellált miniszter egész eljárásának kifogástalan volta, főleg a tekintetben, hogy a fölvetett kérdés természetéből kifolyólag, vagy más, vele kapcsolatban levő indokokból a választ megtagadni célszerű volt-e: mindig az egész Ház kritikája alá esik, mi annak tudomásul vételében, illetőleg a francia rendszernél a miniszter által is helyeselt napirend megállapításában nyilatkozik.

A mennyiben a parlament felfogása a cabinetétől eltér, a francia rendszer értelmében minden pillanatban módjában van az egyszerű „kérdés”-t „interpellatio”-ra átalakítani, illetőleg — mint a legtöbb continentalis törvényhozó testületben — tudomásvétel helyett napirendre tűzni.

E körülményben rejlik a miniszter felelet megtagadási hatalmának biztosító és sanctiója.

Az interpellálási jogositvány ehhez képest, közelebből szemügyre véve, nem annyira az egyes konkrét esetekben általa elérhető hiteles felvilágosítás miatt nagybecsű, mint inkább azon okból, hogy a kormány egész eljárására, cselekvésmódjára kiválóan üdvös befolyást gyakorol; az a tudat ugyanis, hogy bármely intézkedése a Házban szóvá tehető és szigorú kritika tárgya lehet, a minisztériumot a közszempontok folytonos éber figyelemben tartására készíti.

Ennyiben állítható, hogy az a parlamenti ellenőrzésnek kiválóan alkalmas, úgy az alsó-, mint a felsőház részéről egyaránt igénybe vehető hatékony eszköze.\*

\* Időnyerés szempontjából célszerű az interpellációknak a házszabályok útján való korlátozása; a napirend tárgyalására kitűzött időn kívül, a hétnek csak bizonyos napjára való szorítása, esetleg „seconder”-ek támogatók, megkövetelése, jogosult lehet visszaélések megszüntetésére,



Az interpellációhoz rendeltetésében némileg hasonló a cabinetre való behatásnak egy másik módja, t. i. a parlamenti vizsgáló-bizottságok kiküldése.

Biztos és hiteles adatbeszerzés szüksége gyakorta merülhet föl bármely szabályalkotásra, ellenőrzésre hivatott testületnél: könnyen feltehető, hogy ha például magának a kormánynak eljárása felől valamely közigazgatási ág, intézet állapotára vonatkozólag, szerzendő be megbízható értesülés, e célra más, mint magának a Háznak tagjaiból, lehetőleg pártkülömbőség nélkül összeállított bizottság — alkalmas nem lesz.

Az ország törvényhozó testületének, mely a közérdekű reformoknak haladéktalan behozatalára jogosítva, sőt kötelezve van, a dolog természetéhez képest okvetlenül módjában kell állnia a teendő intézkedésekhez megkívántató adatokat saját tevékenysége, kutatásai alapján megszerezni. Ehez képest ott is, hol a házak jogosítványai körébe ez világos rendelkezéssel fölveve nincs, azt, mint azok hivatásának föltételét, szükségképp fenállónak kell vélelmeznünk.

Más kérdés azután, vajjon e bizottság kutatásai közben mennyiben veheti igénybe különös törvényi felhatalmazás nélkül a közhivatalok és állampolgárok segítségét?

E vonatkozásban, de lege lata, azt kell tartanunk, hogy a hatáskörnek törvénybeli körvonalozása nélkül sem a nyilvános tisztviselők, sem a lakosság az előtte való megjelenésre, annál kevésbé tanuskodásra, eskü alatti vallomás tételére, okmány fölmutatására, kötelezve nincsenek.

Bár ennél fogva az ily módon kiküldhető bizottságok célja elérése bizonytalannak tűnhetnék föl, az a körülmény hogy egyfelől az önkéntes segédkezés az állampolgárság részéről kizárva nincs, másfelől, hogy a kormány a Ház abbeli kívánsága elől — miként a szükséges apparatust a bizottság rendelkezésére bocsássa, amennyiben élni akar könnyű szerrel nem térhet ki — elég kezesség arra nézve, hogy ily bizottságok kiküldése valóban nem lesz eredménytelen.

Tekintetbe véve eszerint, hogy a parlament leginkább oly esetekben fog ez eljáráshoz folyamodni, ha a kormány-



zat valamely ágában komolyabb természetű visszaélések, súlyos mulasztások látszanak fennforogni, csak természetes, hogy az e viszonyokba történt bepillantás nem csupán tanulságos lesz a megkövetelt újítások, jobbitások tekintetéből, de egyúttal felette becses anyagot és alapot szolgáltat a kormány működésének kritikájához.

Hangsúlyozandó azonban, hogy a parlamenti vizsgálóbizottságok munkája közben is szigoruan szem előtt tartandó irányelv, miképp egész tevékenységök lényegileg nem egyéb, mint „processus informativus”; bármily keserű tapasztalatokra tesz is szert az ilyen bizottság kutatásai közben: a kormányzat, közigazgatás művezetése közvetlenül, tetteleg beavatkoznia nem szabad.

A hatalmak elválasztásának elmélete, a törvényhozó testület rendeltetése, helyzete az állami össz-szervezetben kizárja annak lehetőségét, hogy a vizsgáló-bizottság az észlelt hiányokat reformatorius, vagy akár csak cassatorius hatalommal is, azonnal önmaga orvosolja.

Az út, melyen haladhat, a miniszteri felelősség nagy-érdekű intézményén át vezet; ez adja meg a parlamentnek a módot, a kiküldött vizsgáló-bizottság által észlelt bajok csökkentésére, megszüntetésére.

Az első kamarákról fentebb mondottakhoz képest külön kiemelni alig szükséges, hogy a minisztérium politikai felelősségének alkalmazásba vételére első vonalban hivatott testület az alsóház lévén, úgy az interpelláció, mint a vizsgálóbizottságok kiküldése is, súlyosabb és hatékonyabb fegyver ez utóbbinak — mint a főrendiháznak, senatusnak kezében, ámbár bizonyos, hogy az imént leírt módozatokat az is korlátlanul igénybe veheti. A minisztérium léte a választott kamarától függvén, e sanctio birtoka teszi az alsóháznál a behatás eddigi tárgyalt módjait is különösen hatályosakká.

Ha már a felvilágosítások kérése, az interpellációk lehetősége is jótékony befolyást gyakorol a kormányzat szellemére, úgy az a körülmény, hogy az egyes tárcák keretébe tartozó ügycsoportok parlamenti független bizottságok által megvizsgálhatók a jelzett általános határokon belül: kétszeres való-



színüséggel fog közrehatni a végrehajtó hatalom célszerű kezelését illetőleg.

A politikai, államférfiui tapintat hozza magával, hogy az alsókamara ez eljáráshoz csak kellő megfontolás, alapos okok fennforgása esetén folyamodjék; bármily simán folyik le ugyanis a kutatás menete, a meghibbant közigazgatási mechanismust egy kívülről jövő kiméletes érintés is végképp megállíthatja. Mig annak reménye kizárva nincs, hogy a ténykedésében megzavart közigazgatás fogyatkozásai az erre nyomatékosan figyelmesse tett cabinet által közvetlen parlamenti beavatkozás nélkül is pótolhatók, céltévesztett dolog volna ez erőteljesebb eszköz után nyulni.

Főképp a hatásköri túllépés veszedelmei azok, melyek a Házat az e tárgyban annyira kíváncsú mérsékletre intik; sehol sem oly közelfekvő a kísértés, mint éppen ily alkalmakkor a parlamentre nézve, hogy az észlelt szabályellenességek mielőbbi megszüntetésére hivatott kormány helyett — érdemben is közvetlenül a Ház intézkedjék, holott hatásköre csupán a bajok természetének kiderítésére terjed; a reformot tartalmazó javaslat megalkotása pedig már csakis a cabinet feladatkörébe tartozik.\*

Mig az interpelláció és a parlamenti vizsgálóbizottságok kiküldése a Háznak oly fegyvere, melynek éle többé-kevésbé mindig a minisztérium ellen irányul ugyan,\*\* de legalább nem mindig annak *existentiája* ellen, addig a bizalmatlansági szavazat és vád alá helyezés természetéből kifolyólag egyenesen a kormány *eltávolítására* céloz.

Mind a kettő lényegében véve közvetett s utóbbi főleg — utólag ható eszköz, melynek alkalmazásba vétele első sorban az alsóház hatalmi sphaerájába tartozik; általa érvényesül a leghatalmasabban a törvényhozás népies kamarájá-

\* A mi nem érinti természetesen a parlament tagjainak kezdeményezési jogát.

\*\* E szabály alól is vannak kivételek; gyakori eset, hogy pl. a minisztérium maga indítványozza valamely kérdésnek tanulmányozását ily bizottság által, melynek tárgyalásai ilyenkor tisztán enquete-szerű, törvényelőkészítői jellegűek.



nak tulsulya az államügyek intézésében — domborodik ki legerősebben, a parlament vezető szerepe, mely után e dolgozat tárgyát képező kormányrendszer elnevezését nyerte.

Bizalmatlansági szavazat és vád alá helyezés a miniszterek politikai, illetőleg jogi felelőssége problemájával a leg-szorosabb összeköttetésben lévén, e parlamenti fegyvernemek a cabinet állásának természetéről szóló áttekintő fejezetben fognak megvilágítást nyerni.



#### IV. FEJEZET.

### A cabinet állása a parlamenti kormányrendszerben.

#### I.

1875-ben, a francia nemzetgyűlésen M. Laboulaye a következőképpen jellemezte a cabinet helyzetét parlamenti államban :

„Notre gouvernement nouveau, il est important de le répéter, est une république parlementaire, c'est à dire *une république où tout repose sur la responsabilité ministérielle*. C'est bien la définition de notre nouveau gouvernement.“

Alig van az államéletben szerv, melynek tevékenysége oly sokfelé ágazó, működése oly sajátzerű és bonyolalmas hivatása oly nevezetes volna — mint az ujkori politikai fejlődéstörténet ez aránylag fiatal termékének, a cabinetnek.

A mily változatos a feladat, melynek betöltésére hivatott, oly nagyérdekű keletkezési módja is.

Alakilag, mint azt a fejedelem parlamentarizmus helyzete tárgyalásánál kifejtettük, az államfő által kinevezett testület, mely az ország kormányhatóságának vitelével van megbízva.\*

Érdemileg, mint azt a kérdéssel foglalkozó radikálisabb írók különösen hangsúlyozzák; a *parlament* — illetőleg a népies (választott) kamarának *bizottsága*, *executiv comitája* a *végrehajtó hatalom gyakorlására*.

Már eredetét tekintetve is, bizonyos kettős természetre mutat; vizsgálat alá veendő, vajjon a cabinet megalkotása

\* L. Szilágyi Dezső: „Politikai jegyzetek.“



tárgyában mutatkozó eme kettősség, az a sajátságos versenye ama két fő államszervnek, mely e ténynél a legközvetlenebbül van érdekelve — az alak és lényeg tekintetében miben áll, milyen mértékű?

Kiindulva abból, a mit a királyi hatalom fejtegetésénél e tárgyban mondtam, mindenekelőtt ama tapasztalati adatokra alapított tény emelendő ki, hogy a fejlődésirány e tekintetben általán a parlamentnek kedvez.

Az első fejlődésszakot, melyben a minisztérium tagjai, mint a királynak teljesen korlátlan elhatározásából kiszemelt tanácsosai jelentkeztek, csakhamar követte a második „kiegyezéses,” melyben a pártok is, legalább néhány tagra nézve, kikövetelték a maguk részét a megalakításban; az ily módon keletkezett tanács tehát részben a fejedelem, részben a Ház embereiből állott.

A harmadik, jelenlegi és utolsó időszakban az alsóház befolyása annyira előtérbe nyomul, hogy a dolog érdemét tekintve bizvást állítható, miként parlamentáris államban utóbbi „*alkotja meg az ország kormányát*”, mely működése Bagehot szerint valamennyi másnál elsőbbrendű.\*

Ily körülmények között önként vetődik fel a kérdés, nem volna-e a forma és lényeg említett ellentéte akként kiküszöbölendő, az egész eljárás akként egyszerűsítendő, hogy elejtetvén az államfőnek merőben alakszerűséggé vált (?) közreműködése, a döntő szó kimondására jogosult alsóház ezen bizottságát is éppen úgy, mint a többit — saját kebeléből közvetlenül válaszsza?

Tekintettel arra, hogy ott, hol a parlamenti kormány valósággal teljes mértékben kifejlődött, ez megszűnt tulajdonképpen hatalmi kérdés lenni, e problémát lényegében nem annyira magasabb alkotmányi kívánalmak, mint a merő célszerűség szempontjai döntenek el.

Röviden: a minisztériumnak választás útján való megalakítása, formailag is, csak akkor állítható politikailag iga-

\* A pártok szükségét a Házban éppen e feladatukból származtatja; azért léteznek pártok állandóan a Házban, mert eszmeileg az folytonosan *választja* (selectio) a kormányt; már pedig választás párt nélkül nincs. („The english constitution.” London, 1902.)



zoltak, ha kimutatni sikerült azt, hogy e módszer alkalmazása mellett a kiszemelt egyének politikai minősége, értéke javul.

Várható-e a miniszterium színvonalának emelkedése, alkalmasságának növekedése e rendszabálytól, vagy sem?

Valóban nyomós érv alig volna felhozható a szóban forgó „egyszerűsítés“ mellett; annál kevésbé, mert a kérdés tulajdonképp hibás volna, ha azt mint a parlament jogkörének, kérdését fognók fel csupán — a hogyan a szigorú közjog szempontjából feltűnik. Azért hangsúlyozandó, hogy itt tulajdonképpen másról alig van szó, mint az államfői hatalom még fennmaradt valóságos befolyásának megszüntetéséről a kormányalakítás tekintetében; az alsóház hatáskörének kiszélesítéséről, egyúttal a parlamentarismusnak bizonyos fokig jogi alakba öntése, részleges codificációjáról.\*

Megfelelőbb alakja volna a felvetett reformnak ehez képest, ha a parlamentnek a kijelölés — a javaslattevés — a fejedelemnek pedig a kinevezés joga tartatnék fenn, vagy ellenkezőleg; ez egyfelől sokkal inkább felelne meg a parlamentarismus valódi lényegének, az eszmét hivebben testesítené meg, másfelől ez utóbbi módozat számos államban erős támaszt lelne a múlt emlékeiben, mint hazánkban is pl. a nádor választás révén, kinek örökébe a jelenlegi felelős miniszterium lépett.

Mindamellett, hogy e legutóbb említett módozatnak komoly aggályok nem állnának útjában, leginkább gyakorlati szempontok az eddigi eljárás fentartását javasolják; a kormányválság személyi részének a közérdek által sürgetett gyors megoldása ugyanis a miniszterium összes tagjaira nézve sokkal inkább várható egy a Házon kívül álló érintetlen, a pártoktól jogilag független tényező által, mint megfordítva. Jelentékenyen csökken azonban ez érv jelentősége, ha a tárgyalta probléma megfejtését úgy képzeljük, hogy a candidatura a király részéről, a választás a parlament (vagy csak az alsó-

\* „Részleges“ és „codificatio“ ellentétet foglal magában; in ultima analysi azonban a legtöbb codificatióból hiányzik a teljesség, tehát az a valóságban „részleges“.



ház?) részéről pusztán a miniszterelnök személyére szorítkoznék, ki társait azután önállóan, királyi megerősítéssel választaná meg, e részben az 1848. III. t.-c. rendelkezéséhez hasonlóan.

Részemről, azt hiszem, ez lett volna a politikai fejlődés természetes menete Magyarországon, ha a külsőségekben is mindenáron modernizáló irány a történelmi folytonosság fonálát itt el nem metszi; a nádor megmaradván a kormányzat élén, a megváltozott viszonyok közepette is, régi nagy méltóságának fényében, miniszterelnöki funkciókat teljesített volna.

Az átmenetnek ily enyhébb alakulása az államélet egyik phasisából a másikba, mely a múlt és jövő szorosabb kapcsolatát eredményezi, a nemzeti öntudatba századok óta beforrt intézmény prestigét a „premier“-nek új hivatására is átvitte volna.

Mindez sajnálatossá teszi, hogy a XIX. századnak eme nagy reformeszméi nem a megjelölt irányban, hanem új és külsőségeikben idegen mederben kerestek érvényesülést.\*

\* E kérdést érinti dr. Kun Bélának a „Huszadik Század“ című folyóirat 1902. 10. számában, „Nádori méltóság és felelős kormány“ cím alatt megjelent értekezése.

A figyelmet érdemlő cikk végkövetkeztetésével azonban nem érthetek egyet: szerző szerint ugyanis nem a kormány feje, hanem az Ő Felsége személye körüli miniszter lenne jelenben a nádori hatáskör el nem avult részének természetes örököse, ki e méltóság fényével, címével felruházandó, sőt a régi mód szerint, de nem életfogytiglan, választandó is volna. (344. l.)

E következtetés alapját az 1485-i, úgynevezett „Nádori törvény-cikkek“-nek 6. articulusában foglalt hatáskörből meríti, melynek értelmében: „quod si quando differentiam, sive discordiam inter regem et regnum oriri forte contingeret: palatinus ex officio debet esse mediator, et se interponere, atque illos adhibita omni diligentia, cura, studio, et sollicitudine, fideliter componere.“

E pontnál lehető föl a szerző tévedése; az idézett szabály ugyanis, ha már okvetlen ebből akarunk következtetni, a király és nemzet közötti egyenlenségről szól, holott a mai személy körüli miniszter hivatása ennél jóval szűkebb s csupán az uralkodó és cabinetje közötti kapcsolat bensőbbé tételére, fentartására vonatkozik.

Lényeges továbbá, hogy e feladatában is nem saját, hanem az összes miniszterium, különösen a miniszterelnök politikai programját



A miniszteriumnak ily fejlődés után nyert képe azonban — s ezt kellő határozottsággal kell kiemelni — némely jelentős vonásokban erősen különbözik annak mai formájától; a dolog természete hozta volna ugyanis magával, hogy az általán és bizonyos föntartással coordinálnak mondott viszony,

*tartozik valósítani*; ellenkező esetben pedig, ha mint Kun mondja (344 l.) „*elsősorban* ő tekintetnek a magyar állam képviselőjéül szemben Ausztriával is“, állása a premier-ével összeférhetetlen volna. A cabinet solidaritását a Bécsben székelő (?) „nádor“-miniszter, már az udvari összeköttetés közvetlenségénél fogva is fokozott mérvben veszélyeztetné.

Az összhang fentartása a király és *nemzet* (illetőleg főszerve: a parlament) között a miniszterelnök s nem az Ő Felsége személye körüli miniszter feladata; előbbi az ország kormányának vezetője s e feladatot önálló ellátás végett, másra nem bízhatja. Modernisálva ez ugyanaz, mint a régi decretum „mediator“-i munkaköre.

E cikk alapján az új nádornak helyzetét akképpen rendezni, mint Kun teszi, nem lehet; a fentebbiekhez képest az inkább ellene bizonyít.

De általában véve is, az összes körülmények számbavételével, jelen államéletünkben nincs tisztség, mely a régi nádori méltósághoz fogható volna — más, mint a miniszterelnöké.

Igaz ugyan, hogy az összehasonlítás kissé bajos, mert ott inkább külső disz és fény, itt pedig a tényleges hatalom a fő; mégis természetesebb, ha a király utáni első politikai tiszt viselőjét tekintjük a nádor jogutódjának, mint egy alárendeltebb jellegű, azt mondhatnók földrajzi véletlen folytán felállított hivatalt.

A jelzett felfogás értelmében a magyar miniszterelnök a Felség körüli miniszterben félelmes versenytársat nyerne, ha annak tekintélye valóban úgy meggyarapodnék, mint ő várja; ha pedig ez nem történnék, úgy azon felül, hogy a célt el nem értük, csak a nádori méltóság régi fényét halványítanók el.

A pusztá rangemelkedésből, a tényleges hatalom, befolyás párhuzamos emelkedése nélkül, semmi előny várható nem volna; mihelyt pedig az is bekövetkezik, a miniszterium természetes egysége bomlásnak indul.

Az angol lord kancellár felhozott példája (343. l.) egyike azon könnyen félreérthető analógiáknak, melyek veszedelmére már Kecskeméthy Aurél joggal figyelmeztet.

Rang és politikai hatalom két teljesen különböző dolog lehet; a közvetlen angol források (Todd III. k. 515. és köv. lapok, Erskine May, Fonblanque) világosan mutatják, hogy eleinte e kettő karöltve járt s a Lord High Chancellor egyuttal többnyire premier is volt; későbbben azonban, mint az Peel beszédéből is kivehető, már inkább a jogász



mely a jelenlegi miniszterelnökök és szaktársaik között fennáll\*, kevésbé fejlődött volna ki s a kormány fejének fölénye minden irányban erősebben kidomborodó lett volna, mi az angol parlamentarismusnak jellemzője a continentalissal szemben.\*\*

Egészen más eredményekre vezet — ezzel ellentétben — az eredetileg fölvetett kérdést illető vizsgálódás.

Ugy elméleti, mint gyakorlati szempontból egyformán kifogás alá esik a minisztériumnak tisztán a Ház által való megalakításának terve.

szakembert, a legfőbb bírót látták e méltóság viselőjében, ki e minőségénél fogva jutott a titkos tanács „cabinet“ név alatt ismertté lett intézőbizottságába. Rendkívül magas javadalmazása és kedvező nyugdíjgénye pedig némi kárpótlás akart lenni a politikaivá lett állás bizonytalan időtartamáért, hogy t. i. ennek dacára is a legkiválóbb szakemberek legyenek e méltóságnak megnyerhetők.

A rang és külső dísz a javadalmazással egyetemben tehát megmaradt, de viselőjében nem a legfőbb politikust, hanem a korona legelőkelőbb jogászát tekintették, míg a politikai hatalom, vezérség, a premiernél összpontosult, ki közigazgatási teendőkkel kevésbé volt elhalmozva, illetőleg azokat a kincstár egyéb lordjaira, esetleg a többi államtitkárokra bízhatta.

Nem úgy áll a dolog a felvetett kérdésben: a Felség körüli miniszternek éppen közigazgatási teendői csekélyek, java munkája tisztán politikai jellegű, bizalmi természetű; úgy, hogy itt a rangemelés esetleges következménye a *politikai súly tetemes növekvése volna*, mi a premier helyzetére szükségképp károsan hatna vissza; az angol miniszterelnöknek ellenben a lord kancellár elsőbbségétől, mely különben csak ritkán, bizonyos ünnepélyes alkalmakkor jut világos kifejezésre, nem kell tartania, mert annak alapja történetileg merő traditio, jelenben pedig, lényegileg az igazságügyi szakban tanusított kiválóság, de korántsem tényleges politikai jelentőség. (Lásd e kérdésre nézve különösen Schvarcz Gyula kitünő munkáját, „Elemente der Politik.“)

\* „Primus inter pares.“

\*\* Hogy a fejlődés ilyféle irányu lehetett volna, erre nézve némi támpontul szolgál talán (?) az 1848-as törvények terminológiája is, mely a mai egyes (szak)-minisztériumokat „osztály“-oknak nevezi; az ezek élén állók tehát tulajdonképp „osztályfőnökök“ lettek volna, a nádornak, mint (fő)-miniszternek vezetése, elnöklése alatt; sőt az sincs kizárva, hogy ennek ügyköre a német birodalmi kancellárához hasonlóan bővült volna ki — saját személyében összpontosuló kizárólagos felelősséggel!?



Ellene mond a politikai észszerűség, a történelmi jog, nemkülönben az államhatalmak elkülönítésének tana.

A végrehajtó hatalomnak a legfőbb vonalban egy kézben való összpontosítása a történelmi eseményeknek természetes következménye volt; a megoldandó feladat sajátosságai tették a fejlődést szükségképpivé, mely az állam valósággal cselekvő szervezetének élén egy irányzó (fejedelmi) akaratot követelt, kinek szándékai szerint a végrehajtás munkája folyik.

A szóban forgó betöltési módozat pedig *isolálná az államfőt, elválasztaná saját szerveitől*, melyek segítségével uralkodói, nemcsak szűkebb értelemben vett kormányzó\* köteleinek eleget tenni hivatva van.

Benső ellenmondás állana fönn erre nézve mindenütt, ahol a tételes közjog a fejedelem kezébe teszi az állam végrehajtó hatalmát; amennyiben összes functióiban oly szerv hozzájárulásához kötné, melynek existenciájára semminemű érdemleges befolyása\*\* nincs; nem képzelhető ugyanis, hogy, ha a megalakítás jogától megfosztatik az államfő, az elbocsátásé megadassék neki.

Az a fenkölt hivatás, mely egy parlamentarizmus ország fejedelmére vár, a párt harcok enyhítése, az ellentétek elsimítása, az állam állandó, nagy érdekeinek a mulókkal szemben érvényre juttatása tekintetében — alig volna teljesíthető; a fejedelmi befolyás a legkisebbre csökkenvén, az egyeduralmi alkat természetesen előnyeitől jórészt megfosztva jelentkeznek.

Hathatós együttműködés ily körülmények között emberileg alig volna elképzelhető; a király rákényszerített tanács-

\* „Le roi règne, mais il ne gouverne pas.“ (Thiers.)

\*\* Vitatni lehetne esetleg a szerepcserét olyanformán király és parlament között, hogy t. i. ily viszonyok között a fejedelem volna az, ki szentesítésének megtagadásával stb. a miniszteriumot épp úgy távozní kényszeritené, mint jelenben a Ház.

Ez ellenvetés azonban nem áll meg; a magára maradt államfő erre kellő súlylyal nem bír; nem viselhetné el főleg azt az odiumot, mely egy népszerű miniszter működésének megakasztásával érné s forradalmi anyagot hordana egybe, „különösen a monarchicus érzésnek mai hanyatlása korában.“ (ll. Vilmos.)



saiban nem segédszerveket, hanem könnyen ellenséget volna hajlandó látni.

Viszont meg a minisztérium is csak vesztené ily eljárás mellett; *nélkülözné t. i. azt a szilárd támpontot, mely a kinevező fejedelem személyében rejlik.*

Az alkotmányi akadályokon\* felül e szerint politikai aggályok is eltoltanak attól, hogy a minisztériumnak formailag is a parlament általi megalakítását, választását kívánatosnak tartjuk; tagadhatatlan ugyanis, hogy a legparlamentarisabb kormánynak is biztosabb alapot kölcsönöz a korona tekintélyének némileg reá is kiterjedő fénye s őt a parlament változó hangulatai, pillanatnyi szeszélyeivel szemben nagyobb önállóságra képesíti, ötletszerű, kellően meg nem érlelt indítványok elfogadása alól inkább mentesíti.

Nézetem szerint éppen ez a körülmény, hogy a közvetlen választás által, melynek épp oly elbocsátási jog is felelne meg természetesen, a kormány állásának nyomatéka a Házzal szemben szenvedne fogyatkozást — a legfigyelemreméltóbb érv az egyenes választás systemájának meghonosítása ellen.

Sem az államfő, sem a minisztérium érdeke tekintetéből nevezetesebb érv e mellett föl nem hozható, de sőt még a parlamentéből sem.

Nincs panasz, mely sürűbben hangzanék föl a képviseleti rendszer ellen, mint az, mely a Ház szeszélye, mindenható sága és ezzel kapcsolatban a kormányok rövidéletűségéről szól; e rendszabály pedig a minisztériumra ható eszközök, befolyásmódok számát egy radikálissal szaporítván, csak fokozná e sajnos, ugyis igen elharapódzott bajt, a cabinetet a Ház kezébe még inkább átszolgáltattván.

\* Amelynek szabványai értelmében az ország kormányzatáról való gondoskodás az államfő feiadata; amennyiben pedig a választási rendszer elfogadtatnék, felmerülne a kérdés, vajjon a másik kamara kirekesztessék-e a részvételből vagy sem?

Előbbi esetben e rendszer az alkotmány két nagy tényezőjének, a koronának és főrendiháznak jelentőségét végleg lerontaná; utóbbiban a választásban és elbocsátásban való részvét módjainak megállapítása okozna alig legyőzhető nehézségeket.



Stuart Mill, ki a képviseleti kormányról az angol szerzőket jellemző világosság és közvetlenséggel írt művében e tárgyra is kiterjeszkedik, nemzete alkotmányának szelleméből kifolyólag, első sorban is a felelősség kritériuma szempontjából tárgyalja a kérdést.

Sehol sem szükségesebb szerinte, hogy az intézkedésért való felelősség érzete olyan eleven legyen, mint a hivatalok betöltésénél; az egyénben összpontosuló felelősség pedig föltétlenül erősebb lévén egy oly tág testületénél, mint a parlament, világos, hogy az utóbbi által választott tisztviselők nem fognak azon a színvonalon állani, mintha egy az erkölcsi felelősség meg nem oszló sulya alatt cselekvő tényező, gondos mérlegelés után ejti meg a kiszemelést.

Bármennyire áll azonban Millnek nézete általában a felelősségre vonatkozólag, mely a közép- és alsóbbrendű hivatalok betöltésénél még erősebben domborodik ki, pusztán ezen az alapon alig lehetne teljes sikerrel megvédeni a kinevezés álláspontját; méltánylandók ugyanis evvel szemben ama különleges körülmények, melyek a Házat emez eljárásában fokozott éberségre, gondos körültekintésre készítenék.

Nagy érdeke van t. i., a parlamentnek, a többségben levő pártnak abban, hogy a miniszteri állásra kiszemelt egyének valóban oly kaliberűek legyenek, mint azt e tisztség rendkívüli fontossága megkívánja; minden hosszabb bizonyítás nélkül kitűnik ez egyszerűen abból, hogy képtelen, alkalmatlan cabinetet alakítván, saját regime-jöknek vetnek véget, melyet a közvélemény szava a legközelebbi választásnál egyszerűen elsöpör; bizonyos továbbá, hogy a feloszlítás fenyegető hatalmával is óvakodni fognak oly premiért felruházni, ki a kellő mértéket meg nem üti.

E tények azok, melyekre Bagehot, bár nem ezen kérdés kapcsán, méltán utal rá, midőn a parlamentarizmus rendszer egyik főelőnyét éppen abban látja, hogy az mindig a megfelelő egyént állítja a megfelelő helyre; a parlamentarizmus mechanizmus (inkább organismus!) már magában véve



olyan,\* hogy az alkalmatlan elemek képtelenségét hamarosan nyilvánosságra hozván, ezeket mintegy *automatice selejtezi ki*.

Absolut uralkodó minisztere, vagy az Észak-Amerikai Unió elnökének „államtitkárai“. kik a congressussal érintkezésben nincsenek, ha az államfő kegyében állanak, évekig tölthetnek be nagy jelentőségű kormányzati állást, a nélkül, hogy bebizonyult gyöngeségük, esetleg gonosz indulatuk alapján eltávolíthatók volnának.

Evvel szemben egy parlamenti miniszter, ki főadata magaslatán nem áll, — a Ház által — már a többségben levő párt önértékéből is, mely saját uralmát ezáltal veszélyeztetve látja: rövid időn belől elmozdittatik.

A tapasztalat bizonyítja, hogy a parlament ellenőrző tevékenységének lankadásától e vonatkozásban tartani nem kell; alaptalan aggodalom, hogy az — e szerepre benső érdekesültséggel nem bíró, vagy erőtlennek bizonyult kormányt megalkotni, illetőleg e polcon fentartani hajlandó volna: sőt ellenkezőleg; inkább az a főntebb említett baj származott e rendszerből, hogy egészben véve megfelelő kaliberű miniszteriumok sem mutatnak föl kellő állandóságot; mivel az ellenőrzést a legnagyobb éberséggel, a legkisebb gyöngeségi jelenség láttára is, kérlelhetetlenül gyakorolják.

Stuart Millnek a felelősség alapján való okoskodása tehát a kérdésnek csak egyik oldalát világítja meg; a Ház igenis önértéke által vezéreltetve,\*\* általán *alkalmas* közeg a választás foganatosítására, annak közvetett módja azonban az államfőnek ebből következő együttműködése csak ama tulzások enyhítésére alkalmas, melyek e jognak alakilag minden korláttól ment használatából származhatnak.

A kétfoku választásnak az a módja, melyből a modern állam cabinetje kikerül, a leginkább célszerű és jogosult;

\* De csak megfelelő színvonal — helyes kezelés mellett. A rendszer jó — ha az emberek jók.

\*\* Már Macchiavelli is említi az „Il Principe“-ben, hogy az emberek, ha *életük és vagyonuk forog szóban*, nem egészen esztelenek; ez esetben pedig a helyes választástól, a párt érdeke, uralma függ.



az ösválasztók alakítják a parlamentet, legfőképpen törvényhozási és ellenőrzési munkára: — \* ez utóbbi pedig szervezi a maga kebeléből a kormányt.

A választás közvetettségének (kétfokuságának) célba vett elméleti eredménye ez esetben gyakorlatilag is valósággal beáll, mert az ösválasztók akaratának itt a parlament (electorok *érdemben*) nem egyszerű postája, szócsöve, hanem a rája bízott közérdeknek, magasabb értelmi, politikai színvonalánál fogva jóval alkalmasabb mérlegelője; s a mi különösen lényeges, nem éppen csak erre a feladatra választatik, melynek megejtése fölemésztí jogait, mint az észak-amerikai elnökválasztók, de semminemű utasításhoz nem kötöttek, ugyszólván souverain belátása szerint jár el e nagyfontosságú tisztében.

Ennek következménye, hogy nemcsak angol, de francia írók, (pl. Laveleye) véleménye szerint is, igazán parlamentarizmus ország miniszterei, főként pedig miniszterelnökei (Anglia!) átlag magasabb színvonalon állanak, mint egy oly köztársaság (Észak-Amerika) elnökei, mely a föntebb érintett választási rendszernek hódol.\*\*

A népies kamara helyes választóképesége érvényesülhetvén a nélkül is, hogy formailag candidationalis vagy végleges betöltési joggal ruháztatnék föl, sem a közérdeken, sem a parlamentarizmuson azáltal csorba nem esik, ha az államfőnél marad a kormánykinevezés joga, ki azt csak a pártviszonyok szűk korlátai közt gyakorolhatja; e nézet támogatására szolgál az államhatalmaknak elkülönítéséről szóló elmélet, melyet — ha a kellő rugalmassággal értelmezzük is — a Ház egyenes választási jogával összhangzásba hozni nem lehet.

\* Bagehot a politikai nevelési, közvéleményt kifejező és sérelmeket felpanaszló tevékenységet is felsorolja az angol alsóház feladatai között

\*\* A főszövegben kifejtettekhez képest tulajdonképpen nem a rendszer maga hibás, hanem csupán annak alkalmazása, amennyiben az electorok magasabb látköre, politikai érettsége azért nem érvényesülhet, mivel tisztán és kizárólag egy, a köztudatban élő meghatározott jejtölt megválasztására küldettek ki. (Nem de iure, csupán de facto.)



A cabinetalakítás kezdeményezésének az államfőtől kell származnia; az angol királyi praerogativa iránti mély tisztelet szülője annak az alkotmányos elvnek, mely tisztán politikai indokból is igazolható, hogy a kormányalakítási kísérletek stadiumában az eljárásba a Ház csak kivételesen, különösen fontos indokokból avatkozzék; elzárva azonban ennek útja egyáltalán nincs; mint az egész nemzet tanácsa,\* (a cabinet közjogilag csak a fejedelemé) Todd ezt világosan kiemeli — az alakítandó minisztérium politikai színezetére is kiterjedő előzetes tanáccsal szolgálhat fölíratban a királynak, ha esetleg államcsiny, visszaélés jelei mutatkoznának.

Történelmileg inkább curiosum számba mennek a cabinetalakítási technika (?) ama módoszatai, melyeknél fogva a király által meghitt politikusok, a megalakulandó minisztérium tagjai, elnököt, premiért, *önmaguk választanak*; (Lord Liverpoolt 1812-ben) vagy, mi már gyakoribb, hogy nem a jövőendőbeli cabinetfőnök, hanem valamely más tag („homo regius”) vezeti az államfő megbízásából a kormányalakítási tárgyalásokat. (Lord Moira.)\*\*

E kérdések alig nevezhetők időszertűeknek; egyik eljárás sem biztat általán semmi előnnyel; rendes körülmények között bizonyos, hogy szilárdabb állása lesz a király (elnök) által személyesen kiszemelt premiernek, úgy a Ház, mint a fejedelem irányában, mint annak, ki ily közreműködés nélkül jut e helyre; bár lehetnek oly politikailag nem tisztázott körülmények, hol a miniszterelnök személyének kérdése a pillanatnyi pártalakulatok által a priori megoldottnak korántsem tekinthető, a helyzet tisztázására hivatott államfő pedig kényelemszeretetből, vagy más indokból, ehhez a módszerhez nyul.

## II.

A miniszterelnök személyének kiszemelése a végrehajtóhatalom birtokosát, a cabinet többi tagjaié pedig a premiért illeti.

\* A német „Rath” kifejezés (Reichsrath) az országgyűlés (alsóház) működésének éppen ezen oldalát juttatja kifejezésre.

\*\* Todd i. m.



A tételes közjog ennek akként ad kifejezést, hogy a miniszterelnököt ruhazza föl a kizárólagos „előterjesztés és ellenjegyzés“ jogával.

Valamint a korona a kormányelnök megválasztásánál, úgy utóbbi miniszter társai személyének kijelölésénél, a közönséges köz-, illetőleg közigazgatási jog szabályaihoz, melyek minden rendű és rangu államtisztviselőtől bizonyos általános előfeltételeket kívánnak meg, kötve van, úgy korlátoztatik politikailag mindkét kiszemelő szerv az országgyűlésen uralgó pártviszonyok által is.

A kizárólagos előterjesztés joga a miniszterelnököt éppen azért illeti, hogy módja legyen kormányát pártalapokon megalkotania, pártfeleiből lehetőleg teljesen homogén minisztériumot szerveznie.

Minden parlamentaris kormány par excellence párt-kormány lévén, a fentebb említett közjogi szabály a tételes jog világos célzása arra, hogy ott, hol a premiernek az előterjesztési teljhatalom megadatik, a parlamenti kormányt óhajtja a törvényhozó meghonosítani.

Dr. Lechner Ágost („Közigazgatási jogi jegyzetek“) szerint, magyar alkotmányunkban az 1848. évi III. t.-c.-nek e pontja jóformán az egyedüli szabály, mely félreismerhetetlenül erre céloz.

Nagy és nehéz kérdés a cabinet tagjaivá kiszemelhető egyének körének és minősültségének kérdése; a parlamenti kormány lényegének, benső természetének a „politikai — parlamenti“ minisztérium felel meg, míg a „hivatalnoki“ vagy ideiglenes kisegítő gyanánt, vagy oly alkotmányos országokban, hol e rendszer még csak fejlődésben van, talál leginkább alkalmazásra.

Az eredet és némileg az állás súlypontjának kérdése is döntő a tekintetben, hogy mily jellegű minisztérium forog szóban; a cabinetnek hivatásszerű államtisztviselőkből való megalkotása többnyire egyuttal a parlamenti kormányrendszer kezdetlegesebb fokának jelzője. („Hivatalnok-minisztérium.“)

Annak alapeszméjéből önként következőleg a közélet vezérlő *politikusaiból* szervezendő kormány lesz a természetes,



mely, ha nem is kizárólag, de minden esetre legnagyobb részben a Házak legelőkelőbb, legtevékenyebb tagjai sorából kerül ki. („Parlamenti minisztérium.“)

Az idevágó, rendszerint igen tág jogi korlátok keretén belől elvileg szabad lévén a választás, első pillanatra úgy tűnik föl, mintha a királyi főhivatalnokokból összeállított minisztérium felelné meg leginkább a közjó követelményeinek.

E rendszer előnyei szembeszökők: oly egyének jutnak így a közügyeket intéző szervezetek élére, kik eddigi pályafutásukban a lehető legteljesebb jártasságra tévén szert az ügyágukhoz tartozó kérdésekben, mint kitűnő *szakemberek*, felette alkalmasak (?) arra, hogy a kívánatosaknak mutatkozó reformok útját egyengessék; annál is inkább, mert a hivatalos ügykezelés rejtelmeiben alapos gyakorlatra tévén szert, a folyó ügyek ellátása idejöknek aránylag csekélyebb részét veszi igénybe.

Teljes tárgyilagossággal mérlegelve a dolgot, bizonyos, hogy a kezelésére bizott ügykört személyes tapasztalásból, minden egyes apró részletében lehetőleg ösmerő hivatalnok-miniszter szakképzettsége, a hivatalszobákban való nagy otthonossága oly előny, mely mindenképpen igen jelentékeny súlyt képvisel az összehasonlítás mérlegében; még jelentékenyebbé válik ez érv nyomatékossága ott, hol mint hazánkban is, a közigazgatás egyes vitás eseteinek végső fokban való eldöntése jórészen még mindig a miniszter személyes döntése elé tartozik.

Ceteris paribus, a szakértelem, a személyes tapasztalás útján elsajátított formaérzék, gyakorlati ügyesség, oly tulajdonság, mely mindig a jelölt föltétlen előnye gyanánt számítható be.

Igy nem is mulasztják el e tárgy irói azon üdvös eredmények kiemelését, melyeket pl. Németországban e rendszer elfogadása hozott létre, hol az uralkodó hatalmának erős tulsulya a politikai pártviszonyok alakulásától függetlenül, minden ügyág élére *a legkimagaslóbb szakembert* állíthatja. A porosz közigazgatási gépezet mintaszerű pontossága és



rendje e körülménnyel nem kis részben függ össze. (Dupriez „Les ministres.“ I.)

És mégis, bármennyire készek vagyunk is értékelni az éppen leírt előnyöket, nem az *acta-elintézés e művészei* azok, kik egy modern parlamenti miniszter szerepét jól betölteni tudják.

E problema megoldása a cabinet hatáskörének természetével, sokoldalúságával van kapcsolatban; a felfogás különbözőségéhez képest, melyet a miniszteri állás súlypontját illetőleg táplálunk, lesz egyuttal a felhozott érvek sulya is változó értékű.

A kormány általános politikai helyzetének részletesebb megvilágításával alantabb foglalkozván, e helyütt előre kell bocsájtani a vizsgálódás eredményét, melynél fogva bizonyos, hogy egy modern parlamenti minisztérium működésének fő színtere és ehez képest *állásának súlypontja: a Házba kell, hogy essék.\**

Ennek szükségképpeni eredménye azután az, hogy a hivatalnok minisztérium éppen ott lévén leggyöngébb, a hol leg-erősebbnek kellene lennie, t. i. az éltet, halált osztogató parlamentben, rendszerint sokkal rövidebb idő alatt végzi be pályafutását, mint az olyan kormány, mely az alsóház ismert vezérférfiaiból alakittatván, pártjára nyugodtan támaszkodhatik, mivel annak testéből való test, annak véréből való vér.

Ritka eset, hogy az egész életét a hivatalszobában töltött, sablonokhoz, rubrikákhoz szokott egyén ment legyen a burokratia közismert hibáitól; az embert környező életviszonyok hatását alig kerülheti el valaki.

A parlamenti légkör, mely minden izében annyira más, mint az, melyhez eddigi pályája folyamán hozzászokott volt, a megszokott irodahelyiségében oly biztos fellépésű burokratát rendszerint teljesen kiforgatja egész mivoltából,\*\* a tárgyalások, viták hevében, ha, mint valószínű, rövid időn

\* „It is not the business of a Cabinet Minister to work his department. His business is to see that it is properly worked.“ (Bagehot „The english constitution.“ 200. l.)

\*\* Bagehot, i. m.



belül meghonosodni és átalakulni nem tud, ritkán is képes megállani helyét.

Gyökeresebb reformokat a közigazgatási, az ügyvitel egyszerűsítése terén,\* új alapeszméket, sajátságos, de való, inkább oly egyébként kiváló műveltségű egyénektől lehet várni, kik a hivatalos ügyiratok világán kívül találják működésük fő terrainumát.

A parlamenti miniszter bizonyos értelemben a Ház megbízottjaként tekinthető, kinek tényleges intézkedési joga előbbinek ellenőrzési hatalmát is van hivatva szolgálni; a tulajdonképpeni ügyintézés, mely ideje java részét jelenben is, sajnos, igénybe veszi, csak parlamenti feladatainak betöltését nehezíti.

Természetes azonban, hogy mindez tulajdonképp csak a mérték kérdése; a hivatalos szervezetben és alakításokban való teljes tájékozatlanság minden körülmények közt hátrányszámba fog menni.

Ennek némi kiegyenlítésére szolgálna a minisztereknek a Házban való támogatása oly tisztviselők által, kik a politikai belátás mellett a szaktudást, a hivatali routinet volnának hivatva képviselni.

Ilyszerű fejlődés látható az államtitkári állásra nézve\*\* pl. Franciaországban, bizonyos vonatkozásokban emlékeztetvén Kuncz eszméjére, hogy „... néporganum döntsön, szakember segédlete mellett.”

A jelzett nehézségek, melyek nyomán a kérdés fakadt, vajjon a parlamenti kitünőségnél nem a gyakorlati routine, a hivatalnoki ügyesség és előismeret jelentősebb és inkább kívánatos tulajdonság egy modern állam miniszterében, a rendszer kifejlődése idején, sőt még néhány emberöltővel ez előtt is — alig állottak fenn.

\* Érdekes, hogy például jelenleg hazánkban éppen a hivatalnoki osztályból merül fel panasz a közigazgatás folyamatban levő egyszerűsítése ellen; mutatja e momentum a szokás hatalmát, a formalismus lélekölő erejét is. („Irattár számára való dolgozás“, „Vielregierererei!“)

\*\* Esmein i. m.



A viszonyok nagyobb egyszerűsége, az állami tevékenység határainak tetemesen korlátozottabb volta,\* a hivatalnak nem életpályaként való szervezettsége, e mindinkább időszerrübbé váló kérdést felszínre jönni nem engedte; holott jelenleg az fokozott mérvű érdeklődést igényel, tekintettel arra hogy bár egy ágazatban is, az ismeretek összességére szert tenni — egy emberélet kevés.

Rége, aránylag rövid idejű gyakorlat beavatta a tehetséges fiatal politikust az állami hivatalnoki mechanizmus titkaiba; manapság, a szakokra különülés, differentiálódás e korszakában, az egyre kevésbé lesz lehetséges.

A cabinet tagjainak számát a meggyarapodott teendők-höz képest bizonyos határon túl nevelni nem célszerű, mert a kormányzat egyöntetűségét veszélyezteti: mindinkább bekövetkezik tehát az az állapot, melyben oly egyének állanak a kormányzat élén, kik az egész anyagot áttekinteni nem képesek, még ha annak valamely ágában otthonosak is; már ezen körülmény is mutatja, hogy egy modern parlamenti miniszterben nem a szakismeret, hanem *a politikai állás kiválósága az elsőrendű követelmény*, bármennyire becses is az előbbi.

A parlamenti kormány angol alakja,\* hol a cabinet tagjainak az országgyűlésből vétele hagyomány<sup>sz</sup>erűleg fejlődött, e kérdést már eleve megoldotta, amennyiben ott a minisztereknek nem ezen állásukból kifolyólag, hanem a többiekhez hasonló alapon, mint peer-ek, vagy egyszerű commonerek (képviselők)-nek van a Házban ülési és szavazati joguk,\*\* a szükségképiség tehát, melynél fogva a britt mi-

\* Főleg Angliáról lévén szó, a continensi „rendőrállam” terjeszkedési törekvése e helyütt figyelembe nem jön.

\*\* A continentalis parlamentarizmus főállamában, Belgiumban, gyakrabban találkozunk „hivatalnok” miniszteriumokkal, — mi lehető mindenütt — hol a kormány tagjainak e minőségben van részvételi joguk a Házak ülésein.

\*\*\* Még pedig csakis abban a Házban, melynek az illető miniszter, mint főrend vagy képviselő, tagja; ebből folyik az egyes miniszteri departementek (osztályok, szakminisztériumok), államtitkárok által való képviseltetésének szüksége a parlament ama Házában, melynek a miniszter nem tagja.



nisztérium csakis a parlament tagjaiból volt alakítható, e kérdésnek elejét vette, bár e rendszer viszont egyéb fogyatkozásokat tüntet fel.\*

Mint láttuk, bár kevés a közjogi akadály (hiszen a szó valódi értelmében vett [tudományos] minősítés a miniszteri álláshoz nem kívántatik), annál több a politikai nehézség.

A kormány megteremtésének munkájával megbízott jövődöbeli miniszterelnök feladata rendszerint a legnehezebbek közé tartozik; mert „jó“ minisztériumot alakítani, melyet a legközelebbi képviselőházi vihar azonnal el nem söpör, a legnagyobb államférfiúi tapintatot és ügyességet igényli.

Mindenekelőtt bizonyos, hogy nincs az országban méltóság, mely annyira megkívánná a *rendkívüli jellemerőt*, mint a miniszteri állás.

Ez legislegelső és fő feltétele, *conditio sine qua non*ja kell, hogy legyen e társadalmi vonatkozásaiban is oly fényes hely betöltésének.

Nincs parlamentáris államban tisztség, melynek birtokosa oly erős kísértéseknek volna kitéve, mint éppen maga a miniszter, kinek kezében a döntés hatalma van; kinek

\* Ezek sorában különösen az a gyakori nehézség érdemel említést, hogy a miniszterré lett egyén, ha nem peer s magát rövid időn belül valamely kerületben képviselővé megválasztatni nem tudja, állásának meg nem felelhetvén, kénytelen lemondani miniszterségéről.

Az a régi felfogás, melynél fogva a miniszterré való királyi kinevezés jelenben is szükségessé teszi a választókerület bizalmának újabb nyilvánítását, — mint Kuncz és Laveleye határozottan kifejtik — most már merő anachronismus; manapság a cabinet taggá való kinevezetés tényének már nincs meg a régi jelentősége; abban nem a fejedelmi személyes, esetleg gyanussá válható előszeretetet, hanem az egész ország (parlament) bizalmának megnyilatkozását is kell látnunk; éppen azért visszaszám a választókerületnek — újólagoz választásra való kötelezés által — mintegy felülbírlata alá bocsátani.

Igen problematikus orvossága ennek az az Ausztráliában felmerült „correctivum“ (!), melynél fogva rövid 3 havi határidő adatik az új miniszternek mandátum szerzésére; ha ez nem sikerül, lemondani kénytelen.

Ha több ízben ismétlődik a kísértetezés, több jelöllettel, úgy valóban elmondható, hogy ez esetben „*medicina peior morbo*“. (L. E. Jelinek cikkét, „Über parlamentarische Regierung“, a „*Neue Freie Presse*“ 1902 szeptemberi számai egyikében.)



sokszor egyéni véleményétől függ csupán oly kérdések megfejtése, melyek az érdeklettek óriási összegekre rugó vagyoni értékei körül forognak.

Sehol sem kerülhet élesebb összeütközésbe a közérdek a magánhaszonnal, mint egy miniszternél; sehol annyi alkalom a jogosulatlan nyereszkesedésre, fáradság nélküli meggazdagodásra nincsen.

Milliónyi alkalom és milliónyi lehetőség a helyzet kizsákmányolására; az egyéni tisztesség veszedelme pedig annál nagyobb, mennél csekélyebb a fölfedeztetés valószínűsége.

A parlamenti kontroll e ponton alig nevezhető hatályosnak, illetőleg teljesen kielégítőnek; a miniszter által kötött szerződések esetleges finesseit, a közvagyon kárára, meggátolni az nem képes.

Ha már az egyszerű tisztviselőtől, országgyűlési tagtól nagy lelki erőt követel a feltétlen becsületesség ösvényén való megmaradás, mennyire inkább a kormány tagjaitól, kiknek jóindulatától százezrek vagyoni érdeke függ?

A miniszter kezébe tett óriás discretionarius hatalom ezen természete, hogy az a magánérdekek előmozdításának eszközéül is és pedig hathatósan, fölhasználható: valódi heroismus számba engedi vétetni az e polcon tanusított feltétlen lelkiismeretességet; viszont e par excellence bizalmi állás előnyeivel való visszaélés, mint az egész ország érdekébe ütköző bűncselekmény, az erkölcsileg leginkább megbélyegzendő tettek közé tartozik.

De nem csak ily delictumoknak személy szerinti elkövetése sorolandó e kategóriába; ugyanily elbírálás alá esik mindennemű bűnpártolás, tudomásul vett gaztetteknek, visszaéléseknek nem üldözése, akármilyen „opportunitás“-i szempontból.

Könnyen felfogható, hogy ez erkölcsi tulajdonságok felfedezése az egyesekben a rendesnél magasabbfoku éleslátást, emberismeretet\* igényel; ha pedig ezenfelül a tudományos képzettség, általános műveltség megállapításának aránylagos nehézségeit is hozzácsatoljuk, mihamar világossá lesz sok cabinetalakítási kísérletnek sikertelensége, tekintettel arra,

\* Ez volt meg nagy mértékben pl. I. Vilmos császárnak: fölfedezte Bismarckot, Molitkét, Roon-t. Nálunk Tisza Kálmán emelte ki a homályból Wekerlét, Baross-t.



hogy az eddig előadottak, még a kérdés könnyebb részei.

A legjelentékenyebbek az ugynevezett „politikai“ és „elvi“ nehézségek, még homogén, egy pártból vett minisztériumban is; mennyivel inkább egy különböző töredékekből összeállított coalitiós cabinetben.

### III.

A modern életviszonyok bonyolódottsága kizárja azt, hogy valamely, még oly gondosan megszerkesztett pártprogram keretében az időnként felszínre kerülő összes nevezetes kérdéseket illetőleg előzetes intézkedést tenni lehessen; az lényegében csak irányeszméket tartalmaz, a megoldás módjainak részletes javaslatai nélkül.

Egyébként is, nem létezik párt, mely tevékenységi körébe mindent felölelhetne; nem alkotható pártszervezet, főleg mai, az egyéniséget istenítő korunkban, mely az egyes sajátos fel-fogásának érvényesülését, a legpéldásabb fegyelem mellett is, megakadályozhatná.

Ily körülmények között csak természetes, hogy a leg-egyöntetűbb pártból vett minisztérium tagjaira nézve is fennáll annak szüksége, hogy a *megalakulás előtt tisztáztassanak azok az eszmék, alapelvek, melyek szellemében az országot kormányozni kívánják*; a cabinet tagjainak feltétlen solidaritása minden fölmerülő kérdésben, az általa követendő útnak illetén egyengetését kívánja meg.

E tárgyalások, melyek a megalakulandó kormány elnökének vezetése alatt, többnyire minden formalismus mellőzésével a legbizalmasabb modorban s éppen azért föltétlen titoktartás kötelezettsége mellett folynak, vannak hivatva arra, hogy a napirenden levő országos kérdések tervezett megoldásának módja, mikéntje egy pontos kormány-programm (exposé) alakjában a legközelebbi jövőre nézve s a párt irányával természetes összhangban, rögzítettessék.

Csak akkor, ha a már is actuális vagy közeli időhatárhoz kötött összes lényegesebb ügyek elvi jelentőségű részleteire nézve is világos megállapodás jött létre az értekezlet



tagjai között, alakulhat meg a cabinet, vállalhatnak a jövőbeli premier által erre fölkért politikusok tárcát.

E tanácskozások nem kizárólagosan és szorosan politikai természetűek csupán; de mindenképpen nagy politikai fontosságúak, bár tartalmilag lehetnek közgazdasági, tudományos, sociál-ethikaiak is.\*

Egyfelől a cabinet feje és minisztertársai között, másfelől az egész kormány, főként pedig a miniszterelnök és az államfő között a végleges megalakulás előtt minden figyelemreméltóbb, a közvéleményt foglalkoztató kérdésben történt megállapodás rendszerint föltétele az új kormány létrejvetelének és későbbi boldogulásának.

A tárgyalások anyagát természetesen a vezetéssel megbízott politikus, ki mint főntebb említve lön, rendszeresen nem más, mint a jövőbeli premier, szolgáltatja; ösmeretvén azt az alapot, melyen a cabinetet felépíteni szándékozik, ezáltal módot nyújt az egyes ressortokra jelölt s az értekezletre meghívott tagoknak, hogy nyilatkozzanak aziránt, vajjon azt egészben véve magukévá tenni hajlandók-e vagy sem?

Elfogadás esetén, másodsorban, egyes részletkérdések megvitatása, netalán fölmerült aggályok elosztatása következik; az általános politikai irány tekintetében az egyetértés létrejövén, a kivitel módozatai, sőt egyes, tisztán az illető szakra tartozó kérdések a maguk egészében is, a miniszter, illetőleg helyesebben: miniszterjelölt, saját egyéni belátása szerint intézendőknek ösmerhetők el, vagy kölcsönös engedmények útján létesül valamely alap, melyhez való ragaszkodás a cabinet minden egyes tagjának politikai kötelességévé válik.

Meddig mehet ily megalkuvásoknál egy-egy jelölt az engedményekben, hol van az a határvonal, melynél meg kell állania, ha csak önmagához, elveihez, parlamenti multjához hű-

\* A jelenlegi francia kormány például (Combes elnöklete alatt) a tervezett adóreform tárgyában bukkant megalakulásánál nehézségekre; Rouvier, ki a pénzügyi tárcára volt kijelölve és néhány társa között elvi különbség mutatkozott a reform végrehajtásának módjára vonatkozólag, a szigoruan arányos és a progressiv jövedelmi adó kérdésében, melyet azonban szerencsésen elsimitani sikerült.



lenné válni nem akar: azt általánosságban biztos kézzel megrajzolni nem lehet; erre nézve csakis a tényleges körülmények, a kor és más tényezők követelményei lesznek irányadók.

Merőben hypothetikus jellegű ígéretetek, illetőleg oly politikai reversálisok, melyek értelmében bizonyos tárgyaknak napi-rendre hozatala általán megtiltatnék, az angol alkotmányos gyakorlat helyes nyomon haladó felfogása szerint, nem követelhetők a fejedelem által sem; semmiesetre sem állhatván a köz érdekében, hogy a kormány valamely kérdésben, melynek fölmerülési körülményei előre nem láthatók, cselekvési képességét, működési szabadságát előzetesen megkötni, korlátozni engedje.\*

Fokozott nehézségekkel szemben folyik a küzdelem „coalitíós” minisztériumok megalakításánál, melyek nem egy-egyes pártalapon jönnek létre, hanem több egymással szövetkezett csoport vállvetett közreműködése útján.

Az eddig előadottakból is világos már, hogy az igazi parlamenti kormány kívánalmainak teljesen csak *az egy pártból* alakított minisztériumok felelnek meg; vagyis a coalitíós kormányban a rendszer alapeszméje már nem oly hiven testesül meg, bár annak parlamentaris jellegét végképpen megtagadni nem lehet.

Pártkormány lévén minden parlamenti kormány, a cabinetek sikere, működésük eredménye a pártviszonyok alakulásával szoros okozati összefüggésben van; mennél tömörebb, egyöntetűbb a többség, melyre a minisztérium támaszkodhatik, annál nyugodtabb, biztosabb, gyümölcsözőbb lesz a közügyek menete; ezt pedig bizonyára aránytalanul nagyobb mértékben várhatni akkor, ha nem sarkalatos kérdésekben is egymástól elvileg eltérő párttöredékek „alkalmi egyesülés”-e,

\* Pitt megtagadott minden formaszerű reversálist III. Györggyel szemben, hogy a katolikusok emancipációját sürgetni nem fogja.

A Grenville elnöklete alatt 1806-ban megalakult és Foxot is magában foglaló nagyhirű „All the Talents” minisztérium a királynak ugyan-ezen kérelmét kereken visszautasította s ezért elbocsátott, bár eljárása a parlamentarismus szempontjából correct volt. (Todd I. k. 114—119. l.)



de valamely valóban homogén, lehetőleg kevésbé széttagolt párt támogatja.

Nem szenved azért kétséget, hogy a parlamenti kormány egész rendszerének üdvös eredményei ott nyilvánulnak leg-hathatósabban, a hol a pártviszonyok ily teljesen egyöntetű elemekből álló cabinetek alakulását engedik meg.

E tekintetben ugyszólván az összes politikai írók és államférfiak egyetértének; Bismarck is azért ellenezte a parlamenti kormány behozatalát, mert nézete szerint a német birodalomban annak multhatatlan előfeltétele, a pártok előzetes olyatén kifejlődése, mint Angliában (whig, tory, két fő párt) hiányzik.

Érvnek, ha a rendszer ellen bizonyítani kívánunk, bizonyára ez is jó; sőt határozottan figyelemre méltó, mert igazságot is rejt magában.

Ez az igazság azonban, mint azt a kritikai részben bővebben kifejtenem, alig több annak megállapításánál, hogy ott, a hol a történelmi fejlődés a pártéletet előzetesen oly formán fejlesztette ki, mint például Nagybritanniában — a parlamentarismus természetesen jóval kedvezőbb viszonyok között honosulhat meg és föltétlenül alkalmasabb talajra talál.

Evvel szemben azonban, igazolja a tapasztalat, hogy a rendszer mostohább körülmények között is eredményesen alkalmazható; bizonyos nemkülönben, hogy a parlamenti kormány bevitele valamely állam életébe, jótékony visszahatással volt a létező pártok fejlődésére, melyek az új rendszer követelményeihez képest idomultak, kristályozódtak, fegyelmeződtek.

A legtermészetesebb sorrend bizonyára az, hogy a párt fejlődés legyen a prius, a parlamenti kormány a posterius; mint-hogy azonban valamelyes pártalakulatok minden képviselési alkotmánnyal bíró államban fellelhetők, nincs kizárva, hogy miként a nemzeti erő, jelleg kifejlődése is, esetleg a politikai megalakulással csak párhuzamosan jár, illetőleg azt jórésben csak követi, úgy itt is a parlamenti rendszer behozatala lehet a megelőző, a pártok ehez simuló fejlődése pedig a következő.\*

\* Mindkét fejlődési menet kivételessége kétségtelen; előbbire példa Schweiz és lesz a Congo-állam; utóbbira hazánk, Francia ország, Itália.



A koalíciós cabinetek főgyöngéje abban rejlik, hogy felette nehéz oly kormány-programmot alkotni, mely az abba fölvett csoportokat hosszabb időn át kielégíti.

Az államéletben megoldásra váró egyes nagy problémák keresztülvitelére, ha azok égető sürgősségűek s egy párt sem alkot magában többséget: nem marad egyéb hátra, mint többeknek határozatlan időre szóló szövetsége, fegyverbarátsága révén dűlőre juttatni a dolgot.

Egyezség (pactum) létesül-ehez képest a kormányt támogatni óhajtó csoportok között, melyben a megvalósítandó rendszabályokat a lehető legnagyobb pontossággal körülírják; arra tekintettel pedig, hogy ez egyezmény alapján nyugszik a koalíciós cabinet léte, mely a szövetségbe lépett csoportok mindenikének jóindulatára föltétlenül reá van utalva, továbbá azon körülményre, hogy ily programmnak oly eszményi szabatosággal való megalapozása, mely annak végrehajtásánál mindennemű kételyt kizárna, egyszerűen lehetetlen: világos, hogy a koalíciós minisztériumok legtöbbszörre igen ingatag talajon épülnek s már alakulásuk idején a bomlás csiráit hordják magukban.

Minden, a kormányt támogatni hajlandó párt részt kér a győzelmi zsákmányból azért, hogy az elébb uralmon volt cabinetet leverni segített; nem csak elvi engedményekről van itt szó, melyeknél fogva minden párt programmjából a kormányéba egy-egy rész átveendő, hogy a résztvevők elméleti kívánságai kielégíttessenek, hanem rengeteg egyéni ambitio és hiúságról is, mely állandóan kegyvesztéssel fenyegeti a cabinetet, a mennyiben megfelelőleg le nem kenyerezik.

Ez állapot nyomorúságai a jelenkor politikai történetéből (Depretis minisztérium!) eléggé ismeretesek; a gyakorlat igazolja, az elmélet leszögezi a koalíciós minisztériumoknak a homogénekkal szemben való gyöngeségét.

S mindamellet, ha az alkotmányos szabadság, a nemzeti önrendelkezés igen jelentékeny részéről lemondani nem akarunk, kénytelenek vagyunk jobb híjján ez eljáráshoz folyamodni, mely lényegileg alig több ugyan, mint pótléka az igazi tipikus parlamenti kormánynak, de még mindig méltóbb a nemzethez, mint



a szigoruan csak alkotmányos uralom, mely a kormányzat vitelének szellemére, irányára, minden alulról (?) jövő befolyást kizár.

Kétszeresen áll pedig ez az érv ott, ahol a parlamentarizmus rendszer még jelentékeny részben „alkotmány biztosíték” gyanánt veendő számba.

A koalíciós kabinetekről ehhez képest különösen elmondható, hogy „post equitem sedet atra cura”. Föltéve, hogy a nagy munka, melynek egyesült erővel való elvégzésére a szövetségre lépett pártok vállalkoztak, készen áll, az ideiglenes társulást létre hozó egyezmény kimerült: egy csoport sem érzi többé kötve magát s az eddig is nagy nehezen fentartott egyensúly felbomlik.

A régi politikai múlt emlékei ilyenkor fokozott erővel támadnak föl s parancsolólag követelik a visszatérést az eredeti állapothoz: a mennyiben a pártkülömbiségeknek valóban jelentőségük van — könnyelműség volna azok számbavétele nélkül kormányozni akarni.

Ily kísérletnek írja le 1854-ben Aberdeen lordét Bucher\*, keményen ostromozva a „Globe”-nak abbéli felfogását, hogy a minisztereknek magánszemélyi minőségökben vagy régiebb, más elvi alapon megalakult kabinetek tagjai gyanánt tett nyilatkozatai a jelenben kötelező erővel nem bírnak. Megérdemelt kritikát gyakorolt ez eljárás, elvtelenség fölött, ugymond a „Times”, midőn azt „... ama nagy politikai árulások egyikének mondta, melyek időnként Anglia lelkiismeretét sértik s annak nyugalját megzavarják.”

Az Aberdeen minisztériuma — saját bevallása szerint — tulajdonképp nem koalíciós, hanem inkább „fusiós” (?), mert a pártkülömbiségek jogosultságát maga a premier megnyitó beszédében — tagadta;\*\* ahol ilyen szempontokból indulnak

\* „Der Parlamentarismus wie er ist”. 142. l. Erősen irányzatos mű.

\*\* „Die Sache ist, diese Ausdrücke (conservativ, liberal) haben keine bestimmte Bedeutung. Sie beizubehalten — mag zweckmässig sein für factiöse Zwecke, aber das Land ist solcher Unterscheidungen überdrüssig, die keinen Sinn haben, und nur verhindern dass Personen zusammen wirken, die doch im Stande wären, der Krone und dem Volke gute Dienste zu leisten.” (Bucher i. m.)

Tagadhatatlan, hogy az utolsó pontban sok az igazság.



ki, csodálatos, hogy a szakok elosztásánál is tul nem tették magukat azokon a nehézségeken, melyek a tárcát vállalkónak multjokból származó kötelezettségeiből folytak.

Ha a pártkülömbőség nem ismertetik el jelentősnek, az egyéni elvhűség épp oly kevésbé követelhető, mint a párt meggyőződéséhez való ragaszkodás; mégis azt látjuk, hogy Aberdeen ezen sajátságos cabinetjében az utóbbi inkább tekintetbe vétetett; hogy a kormány tagjait politikai multjuk ne feshélyezhesse, azon a következő gyökeres eszközzel segítettek:

„... man suchte für jeden denjenigen Geschäftszweig aus, in welchem er sich durch keine Erklärungen compromittiert, mit dem er sich gar nicht befasst hatte. Molesworth wurde Minister der öffentlichen Arbeiten, weil er über die Colonialverwaltung höchst radical geschriftstellert hatte. Der mit Mühe zum Schatzkanzler abgerichtete Wood musste die Verwaltung Indiens übernehmen, weil der puseyitische Theologe Gladstone in das Amt gesteckt werden musste, das unter keinen Umständen mit der Theologie zu thun hat, in das Schatzamt. Palmerston konnte, abgesehen von dem Widerspruch der Königin, unmöglich die auswärtigen Geschäfte leiten, unter Aberdeen, der seine Politik so bitter verurtheilt hatte. Und Graham — angeblich der beste Verwalter — musste auser Verbindung mit dem Postamte gehalten werden. Russel wird in das auswärtige Amt gesetzt, dass er nie betreten hatte, und schreibt dann auch sofort eine Depesche, in welcher er anerkennt, dass der russische Kaiser ein Protectorat über die christlichen Unterthanen der Pforte ausübe, dass „unzweifelhaft durch die Pflicht geboten und durch bestehende Verträge sanctionirt sei“.

Buchernek e satirikus leírása élénk fényt vet nemcsak az angol állapotokra, hanem egyáltalán a cabinetalakítás nehézségeire is, a mennyiben nem a fentebb leírt s a józan ész által elítélt eljárást követik, hanem mindenkit tehetségének, eddigi tanulmányainak lehetőleg megfelelő vagy azokkal legalább rokon ügyágakban alkalmaznak.

Coalitiónál ez persze többnyire leküzdhetetlen nehézségekbe ütközik; itt a cabinet illusoríus összhangjának drága



ára vagy az eddigi tanulmányokkal, vagy a politikai multtal való szakítás szokott rendszerint lenni, mi viszont meggátolja azt, hogy beálljanak azon üdvös eredmények, melyeket különböző pártok kebeléből vett kitűnő férfiak együttműködésétől várhatni.

#### IV.

A minisztérium megalakulásánál osztályrészül jutott vezérlő szerepe az államfő által erre megbízást nyert politikusnak a cabinet alakyszerű kinevezése után még világosabb kifejezésre jut.

Az „elnök“, „premier“ cím, mely különböző variációkban\* fordul elő, a kormányban legkimagaslóbb államférfi eme felsőbbbségét domborítja ki.

Az angol cabinet történelmi fejlődésének vázlatos ismertetéséből kitűnik nagyrészt ez állás politikai szükségessége is; nem egyéb az, mint a kormány egyetemleges felelősségének, összhangjának egyszerű követelménye és következménye.

Az államfő activ részvételének, „személyes“ kormányzásának háttérbe szorultával — az egyes közigazgatási ágak között létező kapocs, melyet mindaddig a fejedelem személye alkotott, kivel szemben eredetileg valamennyi „ügyosztály“ (department) vezetői egyforma közvetlen alárendeltségben állottak, egyre inkább lazult, mi a cabinet homogeneitását, az ügyek határozott irányu és erélyes vitelét nagyon is akadályozta.

*Ez egyeztető, összefoglaló, egységes irányt teremtő funkciót végzi a modern miniszterelnök, ki e részben a fejedelmi hatáskör örökébe lépett.*

A főlény, melyet kartársaival szemben gyakorol, e hivatásának természetéből folyik s lényegében nem jogi, hanem erkölcsi, politikai természetű.

\* Franciaországban megkülönböztetés tárgya a „cabinet“ és a „minisztertanács“ is.

A „conseil des ministres“ elnöke maga az államfő, a „conseil de cabinet“ elnöke a miniszterelnök (l. Esmein i. m. 568. l.) Tehát: „tanácselnök“.)



Nyomatéka annál nagyobb, mennél fokozottabb mérvben találhatók föl benne az e magas hivatás betöltéséhez megkívántató szellemi tulajdonságok, az államférfiui tapintat és ügyesség.

Minden hivatali állásról, állami méltóságról állitható, hogy egyfelől ez ad viselőjének bizonyos természetes, a hatáskör, feladat nagyságához mért súlyt, másfelől pedig a tisztelet gyakorló maga az, kinek *egyéni tekintélye* nemcsak működésének sikeressége, eredményessége, hanem az állás nyomatéka, fejlődésének iránya szempontjából is, tekintetbe jön.

Leginkább szembetűnő ez a miniszterelnöknél, mivel az említett fölény társai fölött csak elenyésző csekély mértékben jelentkezik jogszabályokban biztosított tulsúly gyanánt; az intézménynek, a működés természetének közönséges önsulya itt tehát aránylag sokkal kisebb, hogysem az egyéni sajátosságoknak is elhatározó befolyása e hivatal minőségére erősen érezhetővé ne válnék.

A tételes közjog által biztosított kizárólagos előterjesztési jog, miniszter társai kinevezését illetőleg — jóformán egyedüli számot tevő *jogi* biztosítéka az elnök megkülömböztetett hatalmának, mihez járulhat esetleg más különösebb jelentőségű világi, illetőleg egyházi állásokra való jelölés *joga*, a mennyiben ezt a törvény világos rendelkezése magában foglalja.

Ezeneken felül, állásának szilárdsága, a szaktársai fölött gyakorolható fölsőbbség, tisztán ténykérdéssé válik; függ egyrészt az államfő jóakarata, másrészt a parlament bizalmától, mi a tapasztalat bizonyossága szerint, többnyire igen változó értékű és erejű tényező.

Hogy a magas állás birtoka magában véve mily kevésbé határozó az egyéni, valóságos befolyás mérvére, arra nézve elszomorító és jellemző példákat szolgáltat Newcastle, továbbá — mi szinte hihetetlen — Marlborough herceg esete, ki dacára annak, hogy cabinettag és a hadsereg főparancsnoka volt, barátjának még egy hadnagyi rangot sem tudott megszerezni (?) (Todd II. köt. 380 l.)

Normális viszonyok között azonban a politikai súly az alkotmányszerűen birt hatalom mérvével egyenes arányban



növekedvén, valamely jelentékeny tárca ügyeinek vezetése a miniszterelnök állásának nyomatékát is rendesen öregbiteni szokta.

Fontosságuknál fogva jobbra a külügyi- (Salisbury), belügyi- (Széll K.), pénzügyi-\* (Tisza K.), hadügyi tárcák (Sturdza) azok, melyeket a premier személyesen, szakminiszteri minőségben ellátni szokott, bár e tekintetben nem egy kivétel fordul elő.

Szabályt megállapítani erre nézve alig lehet, de nem is szükséges; mert itt is áll Epaminondas mondása, hogy „... a tisztet betöltő egyén van hivatva becsületet szerezni a helynek — s nem megfordítva.”

Gyakorlati okok azonban nézetem szerint inkább azt látszanak követelni, hogy ha az elnök már tárcát vállal, az a külügyi- vagy a belügyi legyen. Az első mellett azon körülmény szól, hogy a nemzetközi viszonyokban is az állam politikáját kifejezésre juttatni leginkább az tekinthető hivatottnak, kit annak megállapításánál döntő szó illet s ki azért a felelősség terhének legnagyobb részét viseli. E két hatáskör elválasztása a legeggyöntetűbb minisztériumban is a miniszterelnöki befolyást közvetetté tévén, annak irányzó hatását kifelé gyöngíteni alkalmas.

A külügyi viszonyok vezetése, mint az állami életnek jóformán állandóan legmagasabb sphaerájába vágó működés, a legszorgosabb kapcsolatot igényli az ország általános politikai irányát megszabó miniszterelnökkel; e szaknak másra bizása esetén is — birtokosának a legfolytonosabb érintkezésben kell állania a cabinet fejével, mert ha ellenkezőleg áll a dolog,

\* Mint rendesen 1806 óta Angliában: a kincstár első lordja (First Lord of the Treasury) a miniszterelnök.

E tárcavállalás azonban — mint azt continentalis szokás szerint mondanók — ott csak *névleges*; inkább megfordítva áll a dolog: nem lévén az angol alkotmány írott betűje szerint minisztérium, miniszterelnöki méltóság sem lehet; a premier functióit valósággal a fenn érintett közjogi méltóság viselője végzi; az igazi pénzügyminiszter pedig, ki az államháztartás ügyeinek tényleges vezetője: a kincstár kancellárja („Chancellor of the Exchequer“.) (Concha, „Ujkori alkotmányok.“ II. k. 360. l.)



az ellentét e két rendbeli politika között felette könnyen bekövetkezhetik.\*

Alakszerűleg t. i. a külügyminiszter — érdemileg a premier az állam első diplomatája. S ha még figyelembe vesszük a mai korban is oly hathatós külső fényt, mely a kül-államok nagyköveteitől, consulaitól körülvelt külügyminisztert főképp társadalmi tekintetben emeli, nemkülönben azt a szorosabb viszonyt, mely őt a külügyeket kiválóan éber gonddal kísérő fejedelelemhez csatolja, világossá lesz, hogy e méltóság viselője legkönnyebben mentesítheti magát az elnök fölénye alól.\*\*

Ettől eltekintve, különösen a belügyi tárca az, melynek a cabinetfő általi vitele mellett komoly érvek szólnak.

Oly államokban, hol a belső reform\*\*\* munkája, az újjászervezkedés van előtérben, a miniszterelnök e tárca vezetését fogja elvállalni, hogy belpolitikáját annál nyomatékosabban keresztülvihesse; ez elhatározására gyakorta már a cabinet megalakulta előtti események lesznek irányadók; ha az előző kormány például valamely nagy reformkérdésben bukott meg, az új miniszterelnök azt a tárcát lesz hivatva elvállalni, melynek keretébe a létesítendő jobbitás leginkább belevág.

Mindez ama természetes követelménynek folyománya, hogy a legképesebb, úgy a korona, mint a parlament bizalmával legnagyobb mértékben felruházott politikus állítandó a legkritikusabb pontra, oda, hol a feladat nagysága mindenestre egész embert követel.

Minden culturállamnak állandóan napirenden levő kérdése a pénzügy; a kormányválságok jelentékeny százaléka

\* Mutatja ezt Lord Palmerstonnak — mint külügyminiszternek — esete, illetőleg elbocsáttatása Russel, mint premier által, Napoleonnak 1851-iki decemberi államcsínyéből kifolyólag.

Tanulságos e tekintetben Magyarországra nézve a Bánffy-Kálnoky eset, mely utóbbinak lemondásával nyert befejezést.

\*\* Magyarországon még fokozta az érintett nehézségeket a földrajzi helyzet, a Bécstől való távolság, továbbá az ügykezelés közössége.

\*\*\* Belterjesebb belpolitikát találunk rendszerint liberalis, demokrata korszakok és államokban; inkább a külpolitikára fekteti a fősúlyt a conservatív-aristokrata irány.



éppen a minisztérium gazdasági politikájából, pénzügyi vitákból származik; a *nervus rerum gerendarum* "köztudomásulag nemcsak a pénzügyi közigazgatásra, de közvetlenül vagy közvetve, az egész politika menetére kihatván, az állami élet összes ágazatait behálózó emez ügyosztály vezetése, uralkodó jellegéből kifolyólag, gyakran az első miniszterre száll.

Mindezeknél ritkább eset, midőn az elnök magának a hadügyi tárcát tartja fenn; a parlamenti kormány continentalis fejlődésének ez mindeddig legkezdetlegesebb, jelenleg legkevésbé kielégítő pontja.\*

Jogi kötelekmént — az angol viszonyok sajátosságától eltekintve — valamely tárcának, közigazgatási ügyágnak átvétele — a miniszterelnökre nézve, kimondva nincs; azért mint elnök, az ugynevezett „tárca“-nélküli miniszterek sorába tartozik.

A „tárca“ (*portefeuille*) fogalma egyébként kevésbé pontos; tágabb értelemben az oly miniszterek is tárca nélküliek, kik nem állnak ugyan valamely kiterjedt — vidéki szervekkel is ellátott hivatalnoki hálózat élén,\*\* de bizonyos szűkebbkörű, csekélyebb létszámú segédszeméllyel azért rendelkeznek.

Minden ily közigazgatási ügykört merőben nélkülöző miniszterek találhatók Angliában; ezek kizárólagos feladata a cabinet-tanácsban és parlamentben, mint a „titkos tanács“ egyszerű vagy bizonyos, inkább névleges méltósággal (titkos pecsétőr, a lancasteri hercegség kancellárja, etc.) felruházott tagjainak, a minisztérium érdekeit tudományukkal, tapasztalataikkal előmozdítani, miért is „szónok“-minisztereknek is neveztetnek.

Felelősségük úgy a korona, mint a parlamenttel szemben sajátos hatáskörükhöz képest, a tulajdonképpeni miniszterekével azonos.

Belgiumban az „állam-miniszter“ címét egyesek kitüntetésként nyerik; a cabinetben való ülés és szavazati jog azonban evvel összekötve nincsen.\*\*\*

\* E nagyérdekű tárgy lényegének rövid előadását a későbbiek folyamán kísérelm meg.

\*\* Nálunk pl. az Ő Felsége személye körüli és a horvát miniszter.

\*\*\* Dupriez: i. m.



## V.

Az elnök fölénye társai fölött, ugy parlamenti kiválóbb állásából, mint különösen azon közvetlenebb, szorosabb viszonyból folyik, melyben az államfőhöz áll, ki éppen a *benne* összpontosuló bizalomnál fogva bizta meg őt az egész kormány szervezésével.

E megbízatás a cabinet végleges megalakultával — az abban rendszeresített összes állások betöltésével nem tekinthető megszűntnek; az alsóházhoz hasonlóan, melyről Bagehot kiemeli, hogy állandóan választási stádiumban van az egész minisztériumra nézve, *az elnök eredetileg nyert mandátumánál fogva a már működő cabinet minden egyes tagjára nézve is illetékes bírja annak, vajjon az illetőnek az elnyert polcon való maradása továbbra is kívánatos-e?*

A parlamentáris gyakorlat értelmében tudniillik az államfő — miniszterelnökének megokolt előterjesztésére, azt a szakminisztert, kinek a cabinetből való eltávolítását kéri, abból elbocsátani köteles.

Nem szükséges hangsúlyozni, hogy ez nem *jogi* kötelesség; a mennyiben ugyanis az ajánlat elfogadására az államfő elég alapot nem talál, megtagadhatja a premiernek ebbeli kérelme teljesítését; ezt azonban csakis annak tudatában, hogy így részleges helyett a legnagyobb valószínűség szerint *teljes* cabinetválságot idéz elő.

Az alap, melyre az egész cabinet működése fektetve van, mint azt több ízben kiemeltem — a koronának és parlamentnek bizalma a minisztériumban és kiváltképpen az elnökben, ki éppen ebből kifolyólag nyert teljes hatalmat a kormány megalakítására; mint kezdetben — ugy a későbbiek folyamán is természetsszerűleg igényelheti a szabadkéz politikáját, társai személyének megválogatása tekintetében; kétségtelen ugyanis, hogy annak megítélésére, *kiben találja meg a sikeres együttműködés feltételeit, csakis ő lehet illetékes, s hogy csakis e rendelkezési szabadságán nyugszik politikájának valóságos eredményességéért való felelőssége.*



A premier tehát, mihelyt személyváltozásra célzó javaslatait a korona visszautasítja, ebben a működéséhez okvetlenül megkívántató „alkotmányos bizalom” megfoghatóságát látván, helyét elhagyni kénytelen, mert sikeres ügyvitelének lehetősége, alapja megszűnt.

Távozása azonban nem elszigetelt jelenség; *az szükségképpen maga után vonja az egész cabinet lemondását.*

A parlamentarizmus rendszer alapeszmájából folyó eme szükségképpenség azonnal világossá lesz, ha fontolóra vesszük, hogy az államfő bizalmának megrendülése a miniszterelnök iránt nemcsak az ő személyére, hanem közvetve az *általá alakított* cabinet egyéb tagjaira is kihat; nem szabad ugyanis felednünk, hogy minden kormány képződésekor egy határozott programnak határozott módon és szellemben való végrehajtására alakul s hogy a szakminiszterek és elnökök között ekként a kölcsönös bizalmon, egyetértésen alapuló szorosabb személyes kapocs fejlődik, mely az egyértelműségnek legbiztosabb záloga.

A miniszterelnök lemondásával eszerint természetesen együttjár hivatalársai távozása is, *kiknek tárca vállalása éppen az ő általa fölállított politikai programhoz volt kötve.*

Nem föltételezhető ennél fogva, hogy egy új premier új terveihez, irányához, egyéniségéhez is éppen úgy fog-nak alkalmazkodni, mint régi vezérökhöz; nem várható, hogy vele is éppen oly buzgalommal együttműködni szintén hajlandók lesznek.\*

Mindez annál inkább áll, mert nem szenved kétséget, hogy annak az összhangnak, melynek egy parlamenti miniszterium kebelében uralkodnia kell, sokkal bensőbbnek kell

\* E föltevésen alapszik az a parlamentáris szokás, melynél fogva a miniszterelnök elhalálózása esetén is új cabinet alakítandó s kartársai tárcáikat a Felső rendelkezésére bocsátják.

Trónváltás esetén, mivel a cabinet az elhunyt (lemondott) király bizalmából nyerte állását, szintén fölmerül annak szüksége, hogy a kormány fölajánlja távozását, alkalmat adván az új államfőnek bizalma világos nyilvánítására.



lennie, több pontra, részletre kiterjednie, mint egyszerűen valamely pártnak tagjai között.

E körülmény az, mely az államfőt e részben minden merevség, szeszély elkerülésére, mérsékletre kell, hogy intse; a behatásnak e módja fegyver a premier kezében, ki távozásával a fejedelmet egy új, esetleg kétséges sikerű cabinet-alakítás nehézségeinek teszi ki; felette bizonytalan ugyanis, hogy a szakminiszterek közül maradnak-e egyesek az új elnök meghívására, s ha nem, a hiányzó tárcák betöltésére fog-e alkalmas jelölteket szerezhetni, homogén csoportba összeállíthatni?

A cabinet fejének kimagasló állása ehhez képest lényegileg az általános politikai irány meghatározásának, szabatosításának,\*\* továbbá az egyez tárcák betöltésének jogában, helyesebben: hatalmában nyilvánul.

## VI.

Az eddig tárgyaltakhoz hasonlóan domborodik ki e főlény, ha az elnöknek különleges viszonyát társaihoz a *minisztertanácsban*, mint testületben vesszük figyelembe.

Az egyes ügyosztályok elvileg teljesen függetlenek lévén egymástól, a többeket együttesen érdeklő kérdések elintézése bizonyos tanácskozásokot tesz szükségessé, melyek a követendő eljárás irányelveit vannak hivatva megállapítani.

Valódi összhang az egész kormányzatban csak akkor honosulhat meg, ha az egyes ügyágak fejei időnként összegyűjtetvén, úgy az általános politikai irányt, mint bizonyos nagyobb fontosságú közigazgatási kérdéseket tárgyalás alá vesznek s bizonyos tervekben közösen megállapodnak; ezáltal mód nyújtatik a premiernek oly határozatok hozatalára, melyek révén az ország összkormányzata az általa üdvösnek vélt módon és szellemben folytatatik.

E „minisztertanácsok“ elnöke és éltető eleme a premier; bár a continensen az angol szokástól merőben eltérőleg a

\*\* Ez irány meghatározása természetesen csak a saját pártjának felfogásában rejlő korlátok között történhetik: a ressortok betöltésének joga is úgy a király véleménye, mint a pártviszonyok követelményei által irányítottatik.



fejedelem is részt szokott venni azokban, az ülésben ilyenkor elnökölvén; a spiritus rector mégis a miniszterelnök marad.

Testületi szervezet mellett azonban nem képzelhető, hogy határozatra lévén szükség, ne a számszerű többség döntsön; ámde a „viritim et per singula capita“ eszközölt szavazás ismét a parlamentaris rendszernek ama főntebb kifejtett elvébe ütközik, hogy a gyakorolható hatalom mérve<sup>re</sup> a vele járó felelősséggel párhuzamos.

Ezért a miniszterelnök, éppen úgy, mint a területileg legkisebb, de független *állam* a nemzetközi jogban, le nem szavazható.

Ő rajta nyugszik az egész kormányzás főterhe és felelőssége egyaránt; ez utóbbinak azonban logikai értelme, lehetősége csak úgy képzelhető, ha valóban ő az, ki az államéletben felmerülő szükségletek legfőbb rendszabályait saját belátása szerint alkothatja meg; ellenkező esetben az egész miniszteri felelősség, melyre a modern államkormányzat építve van, nem egyéb, mint egy óriási, végzetes tévedés.\*

Ebből következik, hogy a miniszterelnök a tanácsban, ha engedni nem akar, *nem majorisálható*; e legfőbb politikai hivatalnak legjellegzetesebb tulajdonsága éppen az lévén, hogy birtokosa semminemű parancsnak, nyomásnak engedni nem kénytelen; minden kényszersztől, mely netalán a koronától, vagy másunнан is, akár a parlamenttől, népáramlatoktól stb. kiindul, lemondás útján azonnal menekül.\*\*

Áll ez a szakminiszterekre is; oly rendszabályra, intézkedésre, mely meggyőződésükkel teljesen ellenkezik, egyáltalán nem kényszeríthetők; ha annak keresztülvitelét lelkiismeretükkel összeférhetetlennek tartják, állásukat elhagyni kénytelenek.

\* Az idősebb Pitt, a spanyol háború kérdésében társaitól leszavaztatván, „azonnal lemondott hivataláról, kijelentvén, miszerint a nem tőle származó intézkedésekért nem veheti továbbra is magára a felelősséget.“ (Todd II. 488.)

\*\* Lásd Lechner: „Közjogi jegyzetek.“



Csakis így állhat fenn a logikai kapcsolat az illetőnek ténykedése és felelőssége között.\*

A miniszterelnök, ha leszavazzák, távozása előtt a koronával szemben fölvetheti a bizalmi kérdést: a mennyiben ugyanis reméli, hogy a fejedelmen kívül a parlament is támogatni fogja, az államfőnek az ellentétes meggyőződésű kártársak elbocsátását javasolhatja, de ha ez megtagadná, föltétlenül távoznia kell.

Fölénye ez esetben teljes egészében mutatkozik társai fölött; míg azok előforduló esetben — ha engedményekre nem hajlandók — állásukban többé semmi esetre sem maradhatnak meg, a premier elbocsáttathatja az ellenszegülőket, illetőleg lemondása által szétrobbanthatja az egész cabinetet.\*\*

A parlamenti kormány azonban a kiegyenlíthető ellentétek kormányrendszere lévén, természetes, hogy a dolognak ilyenén élére állítása semmiképpen sem egyeztethető össze annak alapjellelgevel.

Bármennyire kívánatos, hogy a mindenkori premier állandó, következetes és erélyes politikát folytasson, az *nem foglalja magában azt a követelményt, hogy minden egyes véleményeltérésnél saját felfogását társaira kényszerítse.*

A cabinettanácskozások, azt mondhatnók még inkább, mint a parlamenti tárgyalások,\*\*\* arra valók, hogy az eszmék

\* Azért nyilvánvalóan inparlamentáris, sőt alkotmányellenes eljárás volt, mikor I. Ferencz József a koalíciós miniszteriumot — bár lemondott — hosszabb ideig nem bocsátotta el állásából.

\*\* Todd i. m.

\*\*\* E célra fokozott mérvben alkalmasak azért, mert azokban 1. a legkiválóbb államférfiak elite-je vesz részt, továbbá 2. mert a jelenlevők csekély száma és a politikai élet alapelveiben való megegyezése a tárgyalást simábbá, könnyebben lefolyóvá teszi s 3. előmozdítja a kölcsönös megértést és capacitálást a nyilvánosság kizárása, melynek bizonyos feszélyező hatása soha sem szűnik meg.

Kiemelendő azonban a titkosságra nézve, hogy annak emez előnyei, másutt egyáltalában nem érvényesülnek; ami itt érték, az például az országgyűlési tárgyalásoknál a legnagyobb hiba volna, t. i. a nyilvánosság kizárása. Napjainkban ennél nem létezik hatalmasabb kontroll; már a létezéséről való pusztá tudomás is jótékony befolyást gyakorol a többé-kevésbé mindig gyalgó halandók ezreire.



lehetőleg tisztáztassanak, minden oldalról és szempontból megvilágíttassanak, a tervezett rendszabály gyakorlati eredménye, kivihetősége az összes körülmények gondos figyelembe vételével mérlegeltessék.

S ha némely esetben már teljesen kész tervvel is járul a premier, politikai kötelmeinek megfelelőleg, a tanács előgyökeres tévedés volna ezt úgy felfogni, mintha azon semmi nemű átalakítás eszközölhető nem volna.

Sőt az általa indítványozott intézkedés végleges elejtése sem elképzelhetetlen, úgy, hogy továbbra is hivatalban maradjon.

Mindez ismét kizárólag a mérték kérdése s lényegében egyéni dolog, vajjon a szóban forgó rendszabálynak bizonyos alakban való elfogadását a közérdekre okvetlen szükségeseznek tekinti-e a miniszterelnök — az elhangzott kritika dacára — vagy sem?

Az államférfiui vérmérséklet is különböző; míg egyik kiméletlen energiával tör előre és másodrendű ügyekben is csakhamar fölveti a cabinetkérdést, már a minisztertanács kebelében is, addig a másik engedményekre, megalkuvásra inkább hajlandó s a zord erélyt a legfőbb ügyek kivitelére tartja fenn.

A parlamenti kormány benső természetének — mint azt már fentebb kifejtettem — e második gondolkozásmód felel meg jobban.

A cabinettanács intézménye magában véve is arra céloz, hogy az ügy minden oldalu kellő megfontolása biztossíttassék; mi igen gyakran csak az eredeti indítványon tett jelentékeny módosításokkal történhetik; okos és magát csálhatatlannak nem tartó premier, vagy akár szakminiszter is, ki e tekintetben ahoz hasonló helyzetben van, a közügy érdekében inkább fog a jóakaratu kapacitálásnak engedni, feltéve, hogy az ellenérvek súlyát belátja, mint annak kárára válságot előidézni.

Ennek csak kivételesen van helye; vagy csupán a leg-súlyosabb ügyek felmerülésénél, vagy jelentéktelenebbeknél esetleg olyankor, ha a premier látja, hogy ily kenyértörésre vivén



a dolgot, ez a politikai helyzet tisztázására vezethet, avagy alkalmat nyújt a cabinet kívánatosnak mutakozó újjászervezésére.

Nemcsak a mai képviseleti rendszer általán, hanem főként annak parlamentarisanak nevezett faja az *egymásközt való megférés tudományán* („forbearance“) *sarkallik*; csak addig állhat fönn, míg kezelőiben a minden áron való önérvényesülés, uralomvágy — az egyetemes jó iránti érzéket s az abból származó megférési, alkalmazkodási készséget meg nem szünteti.

Mennél erősebb az első, annál inkább hangsúlyozandó az altruistikus tényezők jelentősége; *mennél kevésbé ragaszkodik egy miniszter a hatalomhoz, annál inkább érdemes rá.*

Az elmondottakból tűnik ki egyuttal a radikális minisztériumok fogyatkozása is; nemkülönben az, hogy a parlamentaris rendszer csakugyan a „mérsékelt“ pártok alapjára épített kormányforma.\*

A miniszterelnök állásának eme különös vonásaiból lesz érthetővé az az irányító hatás, melyet valamennyi tárcára egyénisége által gyakorol; ebből következik hivataltársainak informálási *kötelessége* minden nevezetesebb államügyben, hogy úgy ő, mint általa a fejedelem az ország közállapotairól, állandóan és hiteles forrásból tájékoztatva legyen.

A legféltékenyebben őrzendő cabinet-összhang megtartása fölötti felügyelés szintén az elnök feladata; e politikai kötelem ellen vétő kormánytagok, ha bármely alkalommal és módon elmulasztják a minisztérium hivatalos politikai programjának erélyes támogatását, helyök elhagyására szorítandók.

E szabályból következik, hogy mindaddig, amig valaki az illető minisztérium tagja, az teendő fel róla, hogy az összkormány minden rendelkezésével teljesen egyetért, azokért tehát a felelősséget is, minden irányban elvállalni kész.

A gyakorlat a kormány szellemegységének hathatósabb megoldása céljából, az angol premier fölényét még erőseb-

\* L. főntebb a Rohmer-féle theoria méltatásánál.



ben fejlesztette ki, mint *continensi* kartársaiét; e tény dombo-  
rodik ki ama kötelezőnek tekintett szokásban, hogy a korona  
és cabinet, illetőleg annak egyes tagjai között a közvetítés  
szerepére kizárólag a miniszterelnök van hivatva; az a  
magasabb foku közvetlenség, mely az európai szárazföldön  
az államfő és a ressort miniszterek között is fennáll, Angliá-  
ban hiányzik.

Az egyes szakok, ügyosztályok belső ügyeibe való bele-  
szólás, főként kitünőbb állások betöltésénél — az elnöki tiszt  
természetes sajátságának vétetik.

A parlamenti kormány anyaországában a premier és  
szak társai közötti viszony inkább az alá-, mintsem a mellé-  
rendeitás színét viseli magán; a *continensen* ellenkezőleg.

## VII.

A miniszterelnöknek az eddigiekben vázolt hatásköre  
világot vet egyuttal magára a cabinettanácsra is, mely a  
kormányzati ágak élén álló politikusokat, a minisztereket  
egyesíti magában és jelentőség tekintetében magával a par-  
lamenttel versengő tényezőnek tűnik fel.

Nyomatéka kifejezésre talál abban, hogy nem egy  
modernebb író a parlamentaris kormány helyett a „cabinet-  
kormány“t, mint azonos érzelmi kifejezést használja. Ha elfo-  
gadjuk, hogy a *potiori fit denominatio*, úgy a parlamenti  
kormány rendszere valóban joggal nevezhető cabinetkormány-  
nak is, mert kétségtelen, hogy éppen annak legmagasabb  
tökély-fokán látjuk a cabinet szellemi tulsúlyát, vezető  
fölényét a törvényhozó testület fölött.

Nem lévén azonban evvel legkevésbé sem tagadva, vagy  
bár csak kisebbitve is, magának a parlamentnek nyomatéka,  
melyen mint szilárd alapon nyugszik az egész rendszer, a  
„parlamentarismus“ kifejezés éppen oly jogosult ugyanarra a  
fogalomra, mint a cabinetkormány; mindkét állami főszerv  
működése egymást szorosan kiegészítő s együtt létezésü,  
miért is azoknak szembeállítására könnyen arra a föltevésre  
vezethet, hogy az egyik fönnállása a másikat szükségképp  
kizárja, mi egyáltalán nem áll.



Legföljebb árnyalatok különböztethetők meg e tekintetben; ha mindenképpen distingválni akarunk, úgy azt a stádiumot, midőn a cabinet irányzó befolyását még kellőképpen nem bírta elfogadtatni a Házsal, mint például Olaszországban, inkább (kezdetlegesebb) „parlamentí“ kormányzatnak,\* az angolt vagy belgát ellenben inkább cabinetkormánynak, (fejlettebb parlamentarismusnak) nevezhetnők, bár mindenik szükségképpen mindkettőnek elemeit rejti magában, éppen úgy, mint a hogy minden épület egyfelől alapokból (parlament), másfelől felépítményből (cabinet) áll.

Nézetem szerint a fenti megkülönböztetés azért aggályos, mert azt a hitet ébresztheti, hogy a cabinetnek az a vezető ereje, melyre fejlődésének magasabb szakában szert tenni birt a Ház fölött, utóbbi sulyának rovására volna csak lehetséges. Pedig ki vitatná jelenben az angol „House of commons“ s a belga kamara nyomatékának csökkenését?

A mai államélet e két főtengelye (kormány és képviselőház), benső jelentőség tekintetében bizonyos párhuzamban, de nem egészen egyidejűleg fejlődik; a parlamentnek, ugyyszólváu, külső ereje ad nyomatékot a cabinetnek is; utóbbi sulyát eredetileg nem önerejéből\*\* (a Gladstone-féle élősdiség!), hanem a Házak támogatásából nyeri főképpen; mennél hathatósab ez, annál szilárdabb a cabinet állása is; de ez erőnövekvés nem a forrás t. i. a parlament rovására esik, mert e tényező energia veszteség nélkül tartja fenn a cabinetet, mint Antaeust a föld.

E nagyfontosságú testület szervezetének jogi szabályzata felette eltérő; működik egyfelől mint oly testület, melyhez a közigazgatási jog utal bizonyos kérdéseket végleges eldöntés végett, másfelől, mint a miniszterek egyszerű gyűlekezete, értekezlete, a nevezetesebb politikai természetű ügyek megbeszélése s a követendő eljárás megállapítása céljából.

Hagyományos szokás, bevett gyakorlat szabályozza nagyjából azon ügyek körét, melyek elintézés előtt mindenesetre

\* Mert a parlament hajlama a minisztériummal való rendelkezésre itt inkább szembeötlő.

\*\* Legalább nagy részben nem.



a tanács elé terjesztendők; ily körülmények között — elérhető nagyobb szabatosság híján, az egyéni megítélésnek aránylag tág tere nyílik.

A dolog természetéből következik, hogy a rendes folyó-ügyeken kívül eső nevezetesebb kérdések s ezek közül is első sorban azok vitatandók meg közösen, melyek *valami új elvet tartalmaznak, a további működési szabadságot bizonyos irányban megkötik, vagy előreláthatólag parlamenti vita tárgyai lesznek.* (Todd II. k.)

A gyülekezés módjára, a tanácskozások rendjére vonatkozólag stb. a continentalis rendszer az angolénál nagyobb alakíságot tüntet fel; itt nincs hivatalos jegyzőkönyvi kényszer, ott rendszerint van; itt nem elnökölhet az államfő, ott gyakran törvényes kötelessége.

Azon ritka esetekben, midőn par excellence politikai tárgyakban, döntés másként, mint szavazás útján el nem érhető: \* az a kérdés merül fel, vajjon, ha a souverain király, császár, elnök maga elnököl, illeti-e szavazati jog?

Angliában erre nézve gyakorlat nem képződhetvén, \*\* más államok praecedenseihez kell fordulnunk. III. Napoleon szavazott, mihez mint minden tanács elnökének, a ius strictum szempontjából bizonyára joga volt; mindazonáltal teljesen csatlakozom e tárgynak Esmein felfogásához, ki az államfő szavazatát elnöki minőségben *a parlamenti kormány szellemével meg nem egyezőnek nyilvánítja.* \*\*\*

A fejedelmi „impersonalitás“ elve, mint a rendszer természetes kiegészítő része, ennek lehetőségét kizárja; bizonyos azonfelül, hogy a korona prestige-e, melyben főereje rejlik, emellett állandóan erős megrázkódtatásoknak volna kitéve.

A parlamentaris rendszernek egy nem eléggé méltányolt előnye éppen abban áll, hogy a nyilvános kritika tüze, az

\* Mi a felsorolt aggályok miatt éppen nem kívánatos határozatra jutási mód.

\*\* Bár a korona kirekesztése a minisztertanácsból már magában véve is világos felelet a fölvetett kérdésre.

\*\*\* I. m. 568. l., jegyzet.



események őrlő ereje nem fordul az alkotmány tradicionális része (korona, főrendek) ellen, hanem a minisztérium az, mely a felgyülemelő haragnak, esetleg forradalmi anyagnak levezető csatornája, — ugyszólván minden felelősséget önmagában összpontosítva, koronként aztán áldozatul is esik e fölszított elégedetlenségnek, szenvedélynek s az ekként létrejövő kiengesztelődésnél fogva védpaizsul szolgál az államszervezet oly könnyen föl nem cserélhető, történelmi folytonosságot, egységet kifejezésre juttató részeinek.

Az oly gyakran felpanaszolt sűrű kormányválságok, mint a parlamenti kormány fögyengéje, evvel vannak összefüggésben. Bárhol merül fel az ország területén s bármely ügyágban, bármely fokon s bármely módon valami panasz, minden ily sérelemért, legalább némi részben, a közvélemény a minisztériumot is teszi felelőssé; csak természetes, hogy ekként egy modern nagyhatalom óriási intensív államélete mellett az apró-cseprő panaszocskák összege mihamar oly tengerré nőhet, melynek áradata a végeredményben mindig vétkesnek tekintett minisztériumot végre is magával sodorja.

A monarchikus elv mai aránylagos épségét jelentékeny részben éppen a parlamenti kormányformának köszönheti, (l. fentebb a I. fejezetben) mert ezáltal menekült meg az államhatalom cselekményei által a tömegekben felszított ellenszenvtől.\*

A minisztertanácsnak kiváló feladata a támadásokkal szembeszállva, azoknak lehetőleg keskeny frontot nyújtani.

E célra legbiztosabb eszköz a teljes egyértelműség, a követendő politikának a tanácsban való oly világos körülírása, hogy azt minden tag feltétlenül magáévá tévén, társaitól semminemű kérdésben elszigetelhető ne legyen; mi sem teszi annyira próbára az államférfiui képességet, mint a cabinet-tanácsban megállapított *összirányhoz való pontos alkalmazkodás*; minden szó és tett, melyből némi vélemény elté-

\* Bizonyosra veszem, hogy Európának nem egy állama öltött volna köztársasági alakot a XIX. században, ha a dynastiák a parlamenti kormányt el nem fogadták volna.



rés volna kimagyarázható a miniszterelnök által közzétett programtól, oly rést alkot, mely az egész cabinet egyöntetűségét s ezzel létét fenyegeti.

Főfigyelmét a kormány minden tagjának arra kell fordítania, hogy eltérő felfogását a hivatalos programtól, semmiképpen a nyilvánosság előtt, észre ne vétesse.

A hely, hol nézeteit szabadon kifejtheti, a minisztertanács, melynek kebelében a titokszerűség érdekesítő leple alatt a legfontosabb elhatározások készülnek. A minisztérium egységének, solidaritásának az elnökön kívül ez a legkiválóbb külső szerve; ebben rejlik jelentősége.

Mindazok után, miket a cabinet szükségképpeni egységéről, solidaritásáról s evvel kapcsolatban a koalíciós minisztériumokról kifejtettem, az ugynevezett „nyílt kérdés”-ek sem igen lehetnek vita tárgyai.

Az angol alkotmányos élet nagy okmánytárában, Todd-ban, bár csak mint kivételes eset és lehetőleg elkerülendő módozat, de azért élő szokás gyanánt van fölvéve.

Azt hiszem, e pillanatban már egy lépéssel tovább mehetünk Todd-nál; az *igazi parlamenti kormányrendszerből a „nyílt kérdések”-et teljesen kiküszöbölteknek kell tartanunk.*

Társadalmunk amugy is tulságosan egyénimádó alapokra van fektetve; ha az államszemélynek külső formai egységét is — életének legmagasabb viszonylataiban áldozatul hozzuk, evvel csak előmozdítjuk az államnak magánjogias viszony, „res populi” gyanánt való felfogását, mely semmi egyéb, mint az egyéni célok elérésének puszta eszköze.

Ha fictió is, mert valósággal csak látszólagos, az az érzület és akarategység, mely az ország látható kormányában él, mégis oly föltevés, melynek üdvös befolyása az egész közéletre kétségtelen; merőben károsnak mondható azért, a midőn az elmélet a jelzett felfogásnak kaput nyit; sokkal megegyezőbb a parlamenti kormány szellemével, sokkal logikusabb, ha legalább a nyilvánosság színe előtt minden kormánytól, minden kérdésben egyértelműséget követelünk; az a cabinettag, ki a határozathoz, mivel meggyőződésével



ellenkezik, hozzá nem járulhat, válják ki a kormányból; ha az ellentét megszűnt, mi sem gátolja abba való újlagos belépését.

Mindenképpen nyiltabb, helyesebb eljárás s a mi fő — célszerűbb, mintha a *nyílt kérdések* révén a minisztereknek megengednők, hogy magában a Házban is egymás véleményét a legélesebb kritikának tegyék ki.

Bizonyára kényelmesebb e *modus vivendi* fentartása, de mással, mint a hatalomhoz való ragaszkodással, a „*beati possidentes*“ által — alig indokolható.

Igen súlyos érveknek kellene lenniök, a melyek a mérleg serpenyőjét e „nyílt kérdés“ javára billenthetnék, ha figyelemmel kísérjük azt a *moralis pusztítást*, melyet az ország kormányának a nyílt színen való viszálykodása okoz.

## VIII.

A minisztérium állásának természete, ügyköre, legegyszerűbben azon viszony tekintetbevételével írható körül, melyben az a fejedelemhez és parlamenthez áll; tevékenységének azon részében, melynél fogva előbbinek segédszerve gyanánt jelentkezik, mint „királyi tanács“ — a régi ilyfajta testületek jogutódjaként tűnik fel; az országgyűléshez való viszonyában, mint annak „bizottsága“,\* „trustee“-je folytatja működését; munkássága harmadik részében végül, mint önálló\*\* hatalmi tényező jelenik meg, mely a kormányzati és közigazgatási ügyeket törvény s vagy szokásjogi felhatalmazás alapján intézi.

Az államélet szerves természeténél fogva világos, hogy a hatásköröknek ekként való körvonalozása nem jelenti azoknak egymástól való teljes elszigeteltségét; a legtöbb ügyről bizo-

\* A „bizottság“ gyanánt való jellemzés csakis a szoros kapcsolatot jelzi a parlament és cabinet között; e fogalom egyéb következményei e viszony magyarázatának minden következményeivel együtt — nem alkalmazhatók.

\*\* Az „önállóság“-nak e helyütt való kiemelése nem akar annak a másik két vonatkozásban való tagadása lenni, „*Unius positio non est alterius exclusio*“.



nyos, hogy mind a három vonatkozásban egyaránt fontos; virtualiter tehát actualissá válhatik úgy az államfő, mint a parlament irányában, nemkülönben a belső kezelés tekintetében.

A közlött jelentés eszerint inkább hármasszempontból való méltatása, több oldalról való megvilágítása ugyanazon egész tevékenységi folyamatnak; a szétkülönítés által azonban az összműködésnek első pillanatra nehezebben átérthető, bonyolódottabb természete, átlátszóbbá, könnyebben felfoghatóvá válik.

Ugy a történelmi fejlődés tekintetében, mint a tételes közjog szempontjából, a miniszteriumnak az államfővel való kapcsolati viszonya az, mely közelebbi figyelmet érdemel, annál inkább, mert ez összeköttetés így a legközvetlenebbnek látszik.

A fejedelem (köztársaságokban az elnök) és miniszterei közötti vonatkozásban beállott korszakalkotó változás, mint azt az előző részben érintettem, lényegileg utóbbiak felelősségének elismerésében állott — a parlament iránt.

E felelősség a nemzettel, illetőleg annak főszervével, az országgyűléssel szemben, egyenes következtetése volt az uralkodó szentsége, sérthetetlensége, vagyis jogi felelőtlensége eszméjének; logikailag, erkölcsileg pedig azáltal vált lehetővé, hogy e felelősséggel azokat terhelték, kiknek, mint a király *tanácsosainak*, akaratára kisebb-nagyobb mértékben az intézkedést valóban visszavezetni lehetett.\*

Ez alapelvek érvényrejutása bizonyos előfeltételek valószínűsítését kívánta meg; először nevezetesen szükségessé vált a tanácsosok számának, személyének megállapítása és köztudomásra hozása, másodsor a koronának valóban csakis e hivatalos helyről származó tanácsokhoz kötése.

\* A miniszteri felelősség eszméje a korona rendelkezéseiért csakis az előbbiekből befolyásának föltételezése mellett a kérdéses intézkedésekre tartható fönn; kivétel természetesen a felelősség egyenes elvállalásának esete. Másként arra a középkori udvarokban divott szokásra emlékeztetne, melynek értelmében a hibás királyfi helyett az e célra odarendelt ártatlan „alter ego” lakolt és fenyített meg.



Az első feladat könnyebben megoldható a másodiknál; annak kétségtelenné tétele, hogy ki a korona (elnök) alkotmányszerű, hivatalos tanácsadója, formaszerű kinevezés s a kinevezettek közhitelességü lajstromának közzétételével, könnyen eszközölhető; jóval nehezebb azonban ennél a másik feladat keresztülvitele, hogy t. i. *az államfő valóban a hivatalos tanácsosok igénybevételére szoríttassék.*

E cél elérése semmiféle mechanikus, külső eszköz segítségével nem várható; ezek előmozdithatják ugyan az a felé való közeledést, de teljes biztosítékot e tekintetben csakis a fejedelem egyénisége, „alkotmányos érzülete“ nyújt, melynél fogva saját akaratából, kizárólag felelős miniszteriumát veszi igénybe.\*

Mint a parlamenti kormány egyetlen szabálya sem, ugy ez sem értelmezendő mereven; kivételes alkalmak, például az összkormány távoztása stb., kivételes rendszabályokat is indokolhatnak.

Egyébként e tekintetben is különböztetni kell; más egy nem hivatalos egyén véleményének egyszerű meghallgatása és ismét más egy ilyennel való politikai értekezés, melynek keretében az államfő saját véleménye is kifejezésre jut a szóban forgó ügyre nézve. Az érintkezésnek első helyen említett módja, magának a miniszteriumnak tudtával, sőt közvetítésével, eléggé gyakori; az utóbbi eljárás azonban, ugy az angol parlamentaris életben, mint a continentalisban is, *imparlamentarisnak minősítendő.*

\* A miniszterium pártjával ellentétes politikai nézetű udvari főtisztviselőknek a király környezetéből való elbocsátása a premier kívánságára oly rendszabály, mely szintén e célt van hivatva szolgálni; idetartozik nőkirálynál az ellenzéki vezérpolitikusokkal családi összeköttetésben levő udvarhölgyek eltávolítása is. („Ladies of the bed chamber“.)

Angliában, főleg Peel 1839-iki esete óta ez állások is bizonyos mérvben politikaiaknak tekintetvén, kormány- és pártválság esetén változásnak vannak alávetve.

A continentalis parlamentarismus (typus: Belgium) ezt mindeddig nem vette át.



A király kilépése a fejedelmi pártatlanság természetes mezejéről a pártharcok terére, mint az néha megtörténik, csak a legritkább esetekben s éppen e küzdelmek hevességének, elfajulásának megszüntetésére irányzottan okolható meg.

Ez máskülönben egyike a legkényesebb kérdéseknek; mert bizonyos, hogy ha erkölcsileg, közérdekből, a lépés igazoltnak mutatkozik is, az mindig a korona tekintélyének valamelyes sérelmével jár.\*

## IX.

Az a külső eszköz, melynek segélyével a fejedelemnek hivatalos tanácsosaihoz való kötését leginkább elérhetni vélték, az ugynevezett „ellenjegyzés” követelménye volt; ehez képest ugyanis az államfő rendelkezéseit csak úgy tekintették — a felállított közjogi tétel értelmében jogérvényeseknek és hatályosoknak, ha azokat a hivatalos tanácsadók, a miniszterek valamelyike is aláírta.

Ez az ellenjegyzési intézmény, mint korunk parlamentarizmus életéhez a legtöbb culturállamban szorosán hozzátapadó, az irodalomban bizonyos, eddigelé még teljesen el nem osztott, vitákat hozott létre.

A tételnek rendszerint általános szövegezéséből az írók legnagyobb része (így a külföldiek közül Esmein, nálunk Ferdinandy, Kmety), azt a következtetést is vonja le, hogy az ellenjegyzés szükségéből közvetve, miután az csak írott rendelkezéseken vehető foganatba, folyik, miként a király, elnök, csakis „okmányilag” parancsolhat.“

Nézetem szerint e következmény ily általánosságban, pusztán az ellenjegyzési kényszert megállapító törvényes rendelkezésből, nem származik.

A törvényhozó szándéka, mely minden alkotmányos szabály értelmezésénél első sorban és egyedül döntő, bizonyára nem terjedt többre, mint arra, hogy az államfő lehető-

\* Ily különböző megítélésben részesült IV. Vilmos eljárása, ki az 1832-es alkotmányreform keresztülvitelét személyes közbelépése által elősegítette; mint a következmények mutatják, ez eljárás a politikai viszonyok által indokoltnak mutatkozott.



leg minden ügyben felelős tanácsosai világos hozzájárulásának kieszközlésére kényszerítették, miben elsőrendű alkotmánybiztosítékot kívántak megalkotni; de kizártnak tartom, hogy a törvényhozó célzata az írásbeliségnek, mint kizárólagosan kötelező formának megállapítására irányult volna.

Ennek következményeképp t. i. bármely, nem „okmányi“ uton létrejött királyi rendelkezés már e forma hiánynál fogva is, ab ovo érvénytelennek, semmisnek volna tekintendő.

Élő szóval eszerint a király egyáltalán nem gyakorolhatná hatalmát közjogilag érvényesen; toll, tinta és papiros nélkül a királyi hatalom ehez képest hatálytalan.

E felfogás a bureaukratikus formalismus bilincseiből nem tud szabadulni; föláldozza a célt az eszköznek, az alakot a lényegnek.

Csak „okmányilag“ rendelkezhetvén a korona, vagyis úgy, hogy a nélkülözhetetlen ellenjegyzés helyet foghasson, azt kellene tartanunk, hogy például az a cselekedete, melynél fogva valakit az államfő minden kísérő irat mellőzésével, sajátkezüleg egy érdemrenddel diszít fel, érvénytelen. Vagy: legfőljebb a hiányzó alakszerűségek pótlása után válik, de akkor sem ex tunc, hanem csak ex nunc, teljessé, hatályossá.

Ilyszerű példák további felsorolása, azt hiszem, mellőzhető.

Az eredmény, melyhez eljutottunk, egyszerűen az, hogy mindenütt, hol írott jogszabály, vagy szokás az írásbeliséget expressis verbis meg nem követeli, *annak szükségét pusztán az ellenjegyzésről szóló formulából megállapítani nem lehet.*

Bizonyos, hogy a szokás, hagyomány hozzávétele a határvonalat, mint minden ilyen jogi elem, némileg határozatlanná teszi; de mivel az kétségtelenül magyar közjogi kutfő, ezt a bizonytalanságot sok más téren is érezhetjük és sajnos, meg nem szüntethetjük.

E fejtegetés első pillanatra tán úgy tűnhetik föl, mint az alkotmány s a rajta nyugvó parlamentaris rendszer egy alappillére ellen intézett támadás, mely ha általánossá válnék, csak a monarcha önkényének nyitna ismét utat!?



Pedig korántsem úgy áll a dolog; egyszerűen azért nem, mert az ellenjegyzés maga sem több, bármily nagyra becsüljük is jelentőségét, mint az a *formalitás*, melynek útján a király hivatalos tanácsosa, a miniszter, urbi et orbi felismerhetővé teszi: hogy a kérdéses rendelkezésről tudomása van s azért a felelősséget a fennforgó esetben külön is elvállalja.

A parlamenti kormány már több ízben érintett alapelve szerint ugyanis, *a minisztérium az államfő összes, tehát bármily alakban megjelenő államhatalmi\* ténykedéseiről egyaránt felelős*; e sarkalatos tétel elfogadása tehát tulajdonképp feleslegessé tenné a felelősségnek az egyes konkrét esetekben külön-külön való elismerését, vagyis az egész ellenjegyzési szabályt; főleg ma, a felelősség egyetemlegességénél, solidaritásánál fogva,

S valóban, érdemileg ígyis áll a dolog; „az ellenjegyzési kényszer“ nagyfontosságú közjogi szabályában csak addig láthatunk nevezetes politikai vívmányt, míg az alkotmányosság — a parlamenti kormány szelleme minden ízében keresztül nem hatolt; mielőtt annak említett alapeszméje a kabinet szükségképpeni felelősségéről, a köztudatba átment, az ellenjegyzési szabály is főképp gyakorlati s kevésbé elvi okokból főtartandónak mutatkozik.

Az államélet műhelyében azonban kétségtelenül nagybecsű intézmény.

Főntebb hangsúlyoztam, hogy a miniszteri felelősségben a törvényhozó első sorban kitűnő alkotmánybiztosítékot látott, az abszolút uralom ellenében; ilyen védőfegyverként

\* Nem tesz különbséget, hogy ezek szorosan jogi, vagy csupán politikai természetűek; lényeges csupán az, hogy az államfő által ezen minőségben végeztek.

A táviratokra bátran fönn lehetne jelenleg tartani az ellenjegyzési szabályt is, bár azt itt követelni nem szokásos.

Függetlenül attól, vajjon foglaltatik-e abban a végrehajtó hatalom gyakorlata vagy sem, felel a minisztérium elvileg és szükségképpen az államfő minden politikai jelentőségű cselekményeiért, tehát mindazokért is, melyeknél az ellenjegyzés physikailag nem lehető. (Pohárköszöntők, egyéb szónoklatok, vagy köztudomású nyilatkozatok, általában az egész politikai magatartásért.)



természetesen az sokkal használhatóbb volt az ellenjegyzés alakszerűségével, mint érvényességi kérdéssel kapcsolatban. A felelősség elvének egyszerű törvénybe iktatása ezt ily hatályal az akkori küzdelmes időkben nem pótolhatta volna.

Az emberi természet mivoltából következik, hogy az államfő is kevésbé határozza el magát valamely alkotmányi szempontból aggályos lépésre, ha tudja, hogy ehhez tanácsának okmányoszerű beleegyezését kell kieszközölnie, mintha ily félre nem érhető bizonyíték nélkül, megelégedhetik annak egy tán homályos szóbeli kijelentésével, hogy a kérdéses rendelkezéshez hozzájárul.

A minisztert nemkülönben alapos megfontolásra fogja bírni az ellenjegyzés alakszerűsége, mely eljárásának felelősségre vonása esetén, annyira világos bizonyítéka; az egyéni felelősség érzetét aránytalanul erősebben kelti föl az ellenjegyzést eszközölő miniszterben, mint például kartársában, ki pedig a solidaritás elvénél fogva politikailag épp úgy, jogilag pedig esetleg\* hozzá hasonlóan felel az államfői intézkedésekért az országgyűlésnek.

Az ellenjegyzési szabálynak célszerűsége mellett, de lege ferenda, még ott is, a hol a parlamentarismus teljesen megszilárdult, föl lehetne hozni, hogy az, mint *hiteles tanúsítása a rendelkezés eredetének*, nem csekély jelentőségű.

Ez elmefuttatás eredményeként megállapíthatjuk tehát, hogy az ellenjegyzési kényszer közjogi szabályának praktikus haszna valódi parlamenti kormány mellett is nyilvánvaló, bár annak eredeti nevezetessége, hordereje, tetemesen megcsökkent.

## X.

Ily felfogás mellett nem tűnik fel többé oly *rendkívüli fontosságúnak* bizonyos idevágó oly kérdések megoldása, melyekre nézve kétségeket támasztottak; hogy t. i. az államfőnek mely írott rendelkezései alkotnak kivételt az ellenjegyzési kényszer alól?

\* Jogilag: mint bűnszegéd; tettehársi, felbujtói minőségben.



E tárgynál mindenekelőtt megjegyzendő, hogy elfogadott álláspontunkból kifolyólag, *ha az ellenjegyzés elmaradásának lehetősége megállapítható volna is, ebből egyáltalán semmi következtetést sem lehetne vonni arra, hogy az ezt nélkülözhető államügy parlamenti ellenőrzés, miniszteri felelősség hatálya alatt sem áll.*

Erre nézve a felállított alaptételnél fogva, egyáltalán semmiféle kételynek többé nem lehet helye.

Más szóval, az ellenjegyzés szükségének és a fejedelmi hatalom korlátoltsága vagy korlátoltságának kérdése, ugyanazon államban, két egymástól merőben különböző probléma s egymástól teljesen függetlenül döntendő el.

Igazán parlamentáris állam nem ismerheti el a fejedelmi „fentartott” és „közlött” felségjogok tanát; e két fogalom egymást szükségképp kizárja; a történeti fejlődés menete mutat ugyan oly korszakokat, melyekben a fejedelmi „praerogativa” egyes területeken még kizárólag uralkodott, míg némely közügyre nézve a nemzeti befolyás szüksége már elismerésre talált; ámde ez egyszerűen azon fejlődéstani tétel folyománya, hogy „natura non facit saltum.”

Ily országokban a parlamenti kormány természetesen még teljesen meg nem szilárdult.

Az ellenjegyzés kérdése, bár evvel kapcsolatba hozatott, e politikai számítástól teljesen független; az létezhetik ott is, a hol a „iura reservata et communicata”-féle osztályozás már régen megszűnt érdeklődés tárgya lenni.

Ily értelemben, minden további következtetés nélkül, csak arról lehet szó, hogy az ellenjegyzés formalitása mily terjedelemben alkalmazandó? Mert, hogy ez alakszerűség elmaradása dacára is, az illető államügy okvetlenül a miniszteri felelősség és parlamenti kontroll hatálya alá esik: többé nem lehet kétséges.

A megfejtés itt tisztán a tétel szövegezésétől függ; a hol ez kivételt nem enged, úgy, mint ius cogens mindenütt foganatba veendő, hol az a dolog természetéből következőleg lehetséges.



Hazánkban például az 1848: III. t.-c. megfelelő rendelkezése bizonyára általán kötelezővé kívánja azt tenni; kivételt nem állapít meg.

Csodálatos azért, hogy az a tényleges életben még mindig nem valósult meg egész kiterjedésében; mint Ferdinandy nagy szorgalommal és tudással kidolgozott magyar közjogi munkájában említi,\*\* a minisztereket állásuktól felmentő kéziratok ellenjegyzés nélkül jelennek meg.

Teljesen osztozom felfogásában, midőn e gyakorlatot merőben elítéli; az az érv, hogy ez okmányok nem tartalmaznak sem parancsot, sem rendeletet, sem kinevezést . . . komoly figyelembevételt nem érdemel; a törvény szándéka itt semmi kétséget sem hagy az ellenjegyzés szükségére nézve. A fölhozott érv, játék a szavakkal; a 3. §. felsorolása „ . . . s bármely rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik, csak úgy érvényesek,“ stb. nem taxativ, csak exemplificativ; úgy, hogy ha a „határozatok“ kategoriájába sem volna foglalható (!) a felmentés, akkor is, a tétel egész szövegezése bizonyít a mellett, hogy e nagyfontosságú okiratok is ellenjegyzendők.\*\*\*

Franciaországban, hol az ellenjegyzési szabály épp oly általánosságban van az elnök rendelkezéseire nézve stylizálva,\*\*\*\* Esmein helyesli, hogy ennek dacára az államfő lemondását a kamarákkal tudató okmányt, mint egyszerű levelet nem ellenjegyzik, mivel, mint mondja, az nem az államfő, hanem az egyén ténye.

Részemről ezt a megkülönböztetést itt nem tartom jogosultnak; igaz, hogy ez egyszerű levél formájában történik, melyet az elnök (így Mac-Mahon, Grévy, Casimir Périer)\*\*\*\*\* a Házak elnökeihez intéz, de ez a gyakorlat egyáltalán nem „optima interpres legum.“

\* Dr. Ferdinandy Gejza: „Magyarország közjoga“. 644-ik lap.

\*\* A többszám magyarázata, hogy a tétel eredetileg a nádorra is vonatkozott.

\*\*\* Még pedig legcélszerűbben a miniszterelnök által.

\*\*\*\* „Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre“. (1875 febr. 25. törvény 3. cikk.)

\*\*\*\*\* Esmein: l. m. 451. l.



Világosan szól a törvény, nincs helye a kivételnek hazánkban sem; az 1867. évi III. t.-c. értelmében a lemondást tartalmazó nyilatkozatnak a királyi aláíráson felül a szabályszerű miniszteri ellenjegyzést sem szabad nélkülöznie; a felelősség kérdésén felül ez okmánynak *hitelessége*, főként ily esetben, rendkívüli fontosságu lévén.

## XI.

Az államnak tágabb értelemben vett belügyeiben a cabinetnek, mint kizárólag „királyi tanács”-nak functiója, a jelzett vitás pontoktól eltekintve, általán megállapodottnak tekinthető; sokkal kevésbé tisztázott ennél a miniszteri felelősség s evvel együtt a parlamenti ellenőrzés kérdése a kül- és hadügyekre vonatkozólag.

Míg a belső ügyvitelre nézve, annak politikai szabályai valamennyi parlamentaris államban meglehetősen egyöntetűséget mutatnak, addig a fentebb említett két rendbeli kategória tekintetében annál jelentékenyebb eltéréseket tüntetnek fel úgy az elmélet, mint különösen a gyakorlat terén.

Ugy a kül-, mint a hadügyeknek legfelsőbb vonalban való intézését évszázadokon keresztül az államfő legszemélyesebb jogának tekintették; e két területen való közvetlen érvényesülésben látták a dolog természeténél fogva, az uralkodói működés velejét.

A nemzet képviselte kifele, békében és harczban egyaránt, mint az államfő legtermészetesebb feladata, hivatása, tünt fel; ennek teljesítése a monarchia alapeszméjéből folyt, sőt történetileg is a hadban való jártasság, a katonai erények, voltak az egyeduralmi forma keletkezésének, a családi elvnek kiszélesülésével kapcsolatban, ősforrásai.\*

A fejedelem egyéni akaratának az életviszonyok benső természeténél fogva itt kínálkozott a legtágasabb érvényesülési lehetőség; a külügyek vitele legkevésbé volt jogszabályokkal korlátozható, a háboruban pedig leginkább tölthette be eredeti hivatását a monarchia, mely intézménynek a hadjáratok vál-

\* L. Roscher „Politik“ című munkáját.



ságai közepette látták legszembetűnőbben hasznát, az erők tömörítése és egységes irányításában.

A közviszonyok átalakulása a legújabb korban az államélet ezen részeiben is erősen éreztette hatását, a nélkül azonban, hogy ama természetes előnyöket, melyek főképp a kül- és hadügyeknek az államfő általi intézéséből származnak, megszüntette volna.

Ily körülmények között nem csodálható, hogy a parlamentarismus elvének keresztülvitele éppen e téren legtovább késett: nemcsak évezredes hagyományok álltak itt ellen, hanem a parlamenti ellenőrzés szervezésének nehézségei is itt mutatkoztak leginkább, ez ügyek benső természetének a többiekétől nagyban elütő sajátóságainál fogva.

A leghathatósabb ellenállást az országgyűlésekkel szemben e téren gyakorolt jogainak védelmében fejtették ki az uralkodók; hatalmukat az itt megadott engedmények által gyökerében megtámadottnak érezvén.

E különböző tényezők fejleményeként megállapítható, hogy a modern parlamentarismus érvényesülésének határai e vidékeken a legváltózatósabbak s egyuttal legjellegzetesebb utmutatói a kormányrendszer fejlettségi fokának.

Magában Angliában is, hol az több mint kétszázados multa tekinthet vissza, e történelmi okok, párosulva az említett szervezési nehézségekkel, még folyton hatnak a királyi praerogativa akként való felfogásában, hogy a nemzetközi viszonyok alakításának kizárólagos szerve a korona; a parlament pedig — annyira megy a formalisztikus következtetés — a külállamok hivatalos tényezőivel való érintkezésben még udvariassági téren is meg van szorítva.\*

A fejedelmi kiváltságnak ez erős hangsúlyozása daczára azonban, a jelentőségben egyre növekvő cabinet befolyása e tekintetben is csakhamar érezhetővé vált; a külügyek vezetését épp úgy, mint a belügyekét, egy külön államtitkárra bízták, ki a Házaknak működésért felelős lévén, elvileg a kormányzat ez ága is azok ellenőrzése alá került.

\* May, Todd, Fonblanque, Concha . . . id. művei.



A gyakorlati államéletben a parlamentnek e kétségtelen jogositványa a diplomáciai működések sajátos jellegénél fogva oly hatálylyal, mint más ügyágaknál, nem érvényesülhetett; „... a külügyek előre meghatározhatatlan esélyei“, mondja Concha (Ujkori alkotmányok II. 227. l.), „a szükség hozzájuk perczről-perczre alkalmazkodni, a tett lépéseket, a megszerzett adatokat rejtegetni, egyöntetű irányban értékesíteni, általában kizárják a lehetőséget, hogy a parlament legyen a külügyek főintézője.

Mindez az angol külpolitikánál fokozott mértékben fordul elő, még pedig Anglia világuralmi állása következtében.“

A titokzatosság,\* melyben a külügyminisztérium munkáját folytatja, lehetetlenné teszi, hogy a függőben lévő tárgyalások, sőt gyakran a már befejezettekről szóló hivatalos okmányok is a kormány által nyilvánosságra hozassanak; nem lévén eszerint hiteles és megbízható adat, hiányzik az alap és anyag, mely a Ház birálatának, ellenőrzésének tárgyát képezhetné.

Tökéletesen igaza volt ezért Buchernek akkor, midőn kijelenti, hogy „egy 500—600 tagból álló gyülekezet a mai külügyi politikát nem ellenőrizheti“, amennyiben az a részletekre vonatkozik; ellenmondásokba keveredik azonban akkor, midőn megengedi (id. m. 204. l.), hogy azt a parlament nagy vonásokban előírhatja ugyan, de nincs módjában annak végrehajtását is a valóságban ellenőrizni.

Tagadhatatlan, hogy e mysteriumokba a Ház oly gyorsan és biztosan, mint más ágazatoknál, be nem hatolhat; bizonyos, hogy a többség által követett iránytól, könnyebben fordulhatnak elő és maradhatnak észrevétlenül, némely eltérések; köztekintetek erősebben védik itt a kormányt a Ház kíváncsisága, az ügyvezetésbe való beavatkozások ellen;

\* A titkosság, mely főleg az oly sokat kifogásolt „magánlevelezés“-ben nyilvánul a külügyminiszter és a diplomáciai személyzet között, a külügyi sikerek nélkülözhetetlen kelléke; bizonyos adatok közlése, beszerzése egyes illetékes egyénektől csakis úgy remélhető, ha azok bizhatnak abban, hogy információik nyilvánosságra kerülni sohasem fognak.



mindazonáltal ott, a hol a parlamenti kormány igazán meghonosult, mélyebb, hosszantartóbb eltérés a kormány tényleges politikája és a parlament által óhajtott között, nem fordulhat elő. Bucher tévedése éppen abban rejlik, hogy itt a parlamentarismust ezalkalommal csak a parlamentben, annak közvetlen behatásában keresi; \* feledve, hogy a Háznak módjában áll, azonnal, mihelyt meggyőződést szerez róla, hogy a külügyek intézésénél kívánsága nem vétetett figyelembe, a cabineten e hűtlenséget megtorolni.

Ha nem is oly gyakran, mint belügyi téren, de alkalma azért van a Háznak, külügyi vonatkozásban is megtudni a valót,\*\* irányt adni; s a mi a fő — hangsúlyozni kell, hogy a cabinet az a testület, mely a parlament bizalmának par excellence letéteményese. Az általa történő kormányzás tehát ugyancsak „parlamenti“ kormányzás.

Az a sokszoros érdekközösség, mely a két államszerv között fennáll, a föntebbivel együtt nagy mértékben alkalmas leszállítani a külügyek vitelének titokzatosságából, a cabinetnek e részben való nagyobb önállóságából, származható félelmet.

Bucher szerint 1850-ig a legteljesebb miniszteri absolutismus uralkodott külügyi téren Angliában; a korona hatalma is illusoriussá vált a parlementre való hivatkozással. (213. l.)

E kijelentésével a parlamentarismus egész rendszerén vél sebet üthetni; de megfordítva áll a dolog; *a rendszer életelvét illetőleg végeredményben közömbös, vajjon valamely ügyágban az irányító hatás közvetlenül a Háztól, vagy az annak támogatását élvező s ugyanazon fõszempontok szerint eljáró minisztériumtól indul-e ki.*

\* Műve más helyén pedig foglalkozik evvel a kérdéssel s kiemeli, hogy a parlamentarismus nemcsak az alsóházban van; sajtó, közvélemény, egyéb intézmények elvileg annak szükségképpii kiegészítő részei.

\*\* Bizonyos államszerződések (például kereskedelmiek) országgyűlési tárgyalása, melyet a tételes jog rendszerint kötelezővé tesz s a minisztériumnak ily alkalmakkor való magatartása nem ritkán reveláló hatású lehet egynémely addig homályban maradt érdekes részletre.



Lényeges csupán az, hogy ekkép a külügyek is felelőség mellett intéztetnek; meg van tehát itt is a souverain személyes felelőtlenségének correctivuma.

A „parlamentaris“ és „cabinet“ kormány synonymitása ebből is világosan kiderül; ott, ahol a parlament közvetlenül, testületi szervezete, tagjai nagy számánál s az ellenőrzés tárgyát képező ügyek természeténél fogva a maga hivatásának oly pontossággal és hatálylyal nem felelhet meg, előtérbe lép az állami szervek természetes kapcsolatánál fogva a cabinetnek azt bizonyos irányban pótló tevékenysége, a fejedelmi praerogativa külügyi részének ellenőrzése körül. (Executiv comité).

A parlamenti kormány főcélja, a nemzeti önrendelkezés el van érve akkor is, ha a külügyi hatalom valósággal a cabinet kezében összpontosul; a parlamentaris kormány „bizalmi“ természete éppen e helyütt domborodik ki a maga egész jelentőségében; egyfelől valószínűtlenné teszi a föltévést, hogy ez a szinfalak mögött a kamarák fölfogásával ellenkező tevékenységet fejt ki, másfelől lehetéssé teszi a leleplezett sérelmes működésnek azonnali megszüntetését, a hibás minisztérium haladéktalan eltávolítása útján — mi egy más rendszerben sem — a praesidentálisban legkevésbé — lehetséges.

## XII.

Még a külügyeknél is nagyobb figyelmet érdemel a hadsereg állása és ügyeinek intézése parlamentaris országokban.

Minden szabad kormányformának életelve a nyilvános vita és bírálat lehetősége; minden hadseregnek a fegyelem, a föltétlen engedelmesség.

A katonai szervezet állandó elemei a legnemzetibb államban is a politikaitól merőben különböző légkörben élnek; e különbség a monarchikus hagyományokkal kapcsolatban, a „császári“ „királyi“ seregekben, a gondolkozásmód teljes megváltozását eredményezheti, kiáltó ellentétte fokozódhatik.



Ez ellen segítség, mely e mélyreható ellentétet gyökereiben orvosolni bírná, nehezen található.

A zászló alatt szolgálók részeltetése politikai jogokban, mint az ó- és újkori történelem tanúsítja, csak fokozná a bajt; a praetorianusok Rómában, a pronunciamientók Spanyolországban és a délamerikai gyarmatokban, mutatják azt a romboló hatást, mely a fegyveres erő tagjainak a politikai pártküzdelmekbe elegyedéséből származik.

Laveleye, a katonák szavazati jogáról elmélkedvén, nem habozik kijelenteni, hogy az állandó hadsereg és képviseleti rendszer elvileg kizárja egymást.

„On peut même aller plus loin et dire, que ces institutions sont incompatibles. (?) Elles ne peuvent subsister longtemps, côte à côte, sur le même sol. L'une finira toujours par tuer l'autre.“ („Le gouvernement dans la démocratie.“ II. 67.)

E felfogás, bár túloz, de legalább nagy mértékben felhívja a figyelmet a militarismusból származható veszedelmekre: a jelenkor politikai története pedig igazolja, hogy *a parlamentarismus haladása legcsekélyebb volt a legelsőrangú katonai hatalmasságoknál.*

A középkor végén s az utolsó évszázadok folyamán az alkotmányos szabadságot az abszolút hatalom fegyveres csapatai fenyegették; manapság nincs absolutismus és zsoldos csapat, de a régi ellentét bizonyos fokig, a parlamenti kormány és az állandó hadsereg között létezni meg nem szűnt.

Mint a trón legbiztosabb támaszára, a dynastiák ez utóbbira mindig különös gondot fordítottak; az összeköttetést fejedelem és hadsereg közt a lehető legbensőbbé tenni, legfőbb törekvésük volt mindenkoron.

A monarchikus intézménynek eredeti, harcias jellegéből kifolyólag, ez elv barátainak hosszú ideig indokolatlan, sőt veszélyes rendszabálynak látszott a katonaságnak az alkotmányra teendő esküje, mely az államfő és a fegyveres erő közt annyira szükséges benső kapocs szorosságát csak lazíthatja.\*

\* L. Gareis: „Allgemeines Staatsrecht“.



Az állandó hadsereg, a hol csak nagyobb méretekben meghonosult, bizonyos fokig mindig egy többé-kevésbé elszigetelt államot képezett az államban; evvel összefüggőleg annak vezetése is, mintegy külön szabályok alatt állónak tekintetett.

A monarchiával mintegy veleszületett lovagias szellem\* e téren leginkább elemében érezve magát, *e pont volt az utolsó, hol a parlamenti kormány érvényesült.*

Angliában a Grenville — Fox-féle „minden tehetségek minisztériuma“ idején (1806) szabatosított az elv, hogy a hadügyek parlamenti ellenőrzés tekintetében nem alkotnak kivételt.\*\*

A continensen az eszme bizonyos mérvben, e rendszerre való áttéréssel — szintén előismerésre talált — s az ügyek ellátására külön hadügyi, esetleg tengerészeti minisztériumot is állítottak föl, melynek a katonai hatóságokat alárendelték.

Bár így az elvnek eleget tettek s a parlamenti befolyásnak utat nyitottak, a probléma a maga egészében megoldva nem lőn, mivel az csak a béke időre — s nem a háborúra szólt.

Békében, teljes parlamenti kormány mellett, az általános ellenjegyzési szabály természetesen a hadsereg, flottára vonatkozó összes királyi rendelkezésekre nézve egyaránt kiterjed s a kifejtettekhez képest erre való tekintet nélkül is, a minisztérium felelőssége alá esik *minden* fejedelmi hivatalos intézkedés; semmi kétség arra nézve tehát, hogy az alól semmiféle hadparancs kivételt nem alkothat, nincsen; a mennyiben pedig ez valósággal még sem így történik, ez az eljárás a *parlamenti kormányrendszer sarkalatos elveivel van ellentétben.*

Az államfő ezen minőségében sem valamely külön hivatal alapján bírja a hadügyek anyagi felségjogát, rendel-

\* A politikai élet számos jelensége figyelmeztet erre; így a fejedelmek előszeretete a katonai egyenruha iránt, a trónörökösnek is így szellemben történő neveltetése stb.

Érdekes megjegyzések olvashatók erre nézve Mohl Robertnél.

\*\* Todd i. m.



kezik az ország fegyveres erejével; ugyanazok az okok melyek más téren a fejedelmi hatalomnak felelős kormány útján való gyakorlását parancsolólag követelik, működnek itt is; kétszeresen indokoltnak mondható ez az általános és személyes honvédelmi kötelezettség behozatala óta, mely a hadseregnek bizonyos patrimonialis jellegét még inkább elenyésztette.

Valamint semmiféle jogosultsága nincs annak a megkülönböztetésnek, melynél fogva például a „iura circa sacra„ felség jogai az apostoli királyt Magyarországon mint Szent István személyének utódát illetik, úgy azok a megkülönböztetések, hogy ily indokolatlan kivételes állás a magyar királyt *legfőbb haduri* tisztségénél fogva illetné, sem a történelem, sem a logika kritikáját ki nem állják.

Helyesen emelik ki az újabb közjogi írók, így Kmety, hogy az 1867. évi XII. t.-c.-nek a vezérlet, vezénylet és belszervezetre vonatkozó kijelentései nem az abszolút-hatalomnak e téren fenmaradását célozzák, mi az egész alkotmány szellemével homlokegyenest ellenkeznék, hanem a tárgyakat csupán a célszerűségnek „mindig ideiglenes“ \* okából, az ő hatáskörébe utalják.

Béke idején az elméletben ez nem is mondható vitásnak,\*\* de annál tisztázatlanabb a helyzet háboruban.

Erre nézve a politikai gondolkozás háromféle fejlődésszaka különböztethető meg.

\* Lechner: Közjogi jegyzetek, 40. l.

\*\* Legfeljebb az a nehézség érdemel tekintetbe vételt, mely a hadügyminiszter személyének megválasztásában mutatkozik; az actív katona a fegyelemnek alávetve lévén, ilyen nem lehet; polgárember e teljesen idegen területen minden szakismeretet nélkülöz; utóbbinak mindazonáltal — főképp, ha katonai szolgálatban is volt — nagy előnye, hogy a parlamentben otthonosabb s mivel nem élethivatásos katona, inkább tud alkalmazkodni a milieuhöz, a vitákban jobban megállja a helyét. Nemi áthidalása az ellentéteknek, midőn szolgálaton kívüli viszonyban álló magasrangu tiszt alkalmaztatik e polcon, bár tény, hogy az mindig oly idegen elem lesz a cabinet- és parlamentben egyaránt, mely igazán nehezen tud csak áthasonulni.

A parlamentarismus szellemének polgár-ember e helyütt is jobban felel meg, bár szakjártasságban való fogyatkozása nyilvánvaló.



Az első és egyuttal legmélyrehatóbb egyszerűen imparlamentarisnak jelzi, ha a fejedelem saját személyében vállalja el a fővezérséget hadjárat idején.

A második megengedi ugyan, hogy a hadvezérletet átvegye, de inkább csak névlegesen s rendelkezései a helyszínén levő felelős tanácsos által ellenjegyzendőek.

A harmadik egyrészt természetesnek tartja, hogy a király személyesen is a csapatok élére állhasson, másrészt őt az ellenjegyzés kényszere, sőt általán a felelős segédszervekkel való közreműködés terhe alól is — e kivételes esetben fölmenti.

A legelső rendszer értelmében a fejedelem, bár a közjog erre nézve tiltó szabályt nem tartalmaz, polititikailag akadályozottnak tartatik a fővezérség elvállalásában; ez elv hatolt lassanként keresztül és szilárdult meg Angliában, részben bizonyos véletlen körülmények\* által is segítve. III. Vilmos még maga vezette csapatait a hadjáratban s e példát az angol királyok közül utoljára II. György követte, ki az osztrák örökösödési háboruban Dettingen mellett 1743 június 27-én a franciákon diadalt aratott.\*\*

Bizonyos, hogy eképp a gordiusi csomó a legalaposabban van kettévágva; de lege ferenda (a mennyiben e kifejezést ily politikai vonatkozásban alkalmazni szabad?) a *parlament*i kormány szellemének ez a legmegfelelőbb.

Minthogy azonban adott viszonyokkal kell számolnunk, nem zárkozhatunk el ama lehetőség elől, hogy a fejedelmek

\* III. Györgyöt elmebaja, utódjait magasabb életkoruk, Viktóriát neme akadályozta.

\*\* Guglielmo III. commandò l'esercito inglese in persona, ma era uno dei migliori generali del suo secolo. Per verità anche Giorgio II. comando in campo all'assedio di Dettingen; ma dopo di allora nessun Re comando in guerra.

Anglia szigeti fekvésénél fogva fővéderejét hajóhadában birja; ott azért már elintézett kérdés a királyi méltóság „civil” természete.

„A ogni modo in Inghilterra, favorita da tali condizioni, la questione parrebbe risolta col considerare l'ufficio regio come meramente ed essenzialmente civile”. (Palma, „Corso di diritto costituzionale” Firenze II. 544. l.)



alkotmány adta jogaikkal élve, trónjuk és népük védelmére maguk is kardot rántsanak. A mi a legutolsó alattvaló kötelessége, azt minden tradíció ellenére az államfőtől megtagadjuk?

Eltételezve annak lehetőségétől, hogy az uralkodó esetleg hadvezéri kapacitás lehet, az ő táborban való tartózkodásának még akkor is, ha érdemleges szerepet nem visz, több rendbeli előnye van; ilyen nevezetesen a tábornokok közötti surlódások elhárítása, a fővezéri intézkedéseknek a királyi tekintély latbavetésével, nyomatékosabbá tétele.

E szempontból is nagy szolgálatot tett a porosz ügynek I. Vilmos király személyes jelenléte az 1870—71-es hadjáratban, ki Moltke parancsait rendesen saját nevével is aláírva bocsátotta ki s ezáltal sok a főtiszték közt féltékenységből stb. felmerülhető összeütközésnek vette elejét.

Sed nunc venio ad fortissimum!

*Hogy szervezendő a miniszteri felelősség hadjárat esetén, ha abban a király vagy elnök, mint főparancsnok személyesen vesz részt?*

Idevonatkozólag a parlamentáris nagyhatalmak közül Olaszország szolgáltat eddig egyedül értékes praecedenseket, hol ez az eset azóta több ízben előfordult.

Palma, római egyetemi tanár idézett alkotmányjogi munkája II. kötetében (Capo V. „La praerogativa reale e il ministero.“) a királyt csupán névleges fővezérnek tekinti, kinek jóváhagyása alá kerül az általános haditerv s ki a haditanácsban, éppen úgy mint a cabinetülésen, elnököl; a tulajdonképeni parancsnok azonban a vezérkar feje,\* ki a hadműveletek tényleges vezetésére (547. l), mozdulatok elrendelésére egyedül jogosult s ennek megfelelőleg nemcsak az általa ellenjegyzendő királyi parancsokért, hanem az egész eljárásért egyedül felelős.

„Ma il comando effettivo e quindi la responsabilità di esso dorrebbe appartenere al capo di stato maggiore.“

Mint Dupriez is megállapítja (i. m. „Les ministres en Italie“) a praxis 1848/9, 1859—1866-ban ebben állapodott meg; vagy maga a hadügyminiszter. vagy a vezérkar feje, miniszteri

\* Palma terminológiája szerint.



jelleggel felruházott tábornok (utoljára La Marmora) e célból állandóan a főhadiszálláson, a király oldalán tartózkodott.

Mellőzve azt a netalán feltámadható kétséget, vajjon a „vezérkar feje“ alatt a hadak főparancsnoka vagy az ily név alatt külön működő s rendszerezített állás birtokosa értendő-e,\* a legnagyobb nehézség abban rejlik, hogy a fővezérből, ki mint tősgyökeres katona, a Házak egyikével sem volt soha semmiféle érintkezésben, amugy hirtelenében parlamenti minisztert faragni lehetséges-e?

Két radikálisan különböző s eltérő személyi tulajdonságokat követelő állás egyesítenék tehát egy személyben s a legtöbb esetben véletlenül; felette kétes és vitás, vajjon ez az eljárás célhoz vezető-e a valóságban s nem pusztán benső tartalom nélkül szükkölködő formalitás-e?

Rendkívüli viszonyok rendkívüli eszközöket is igényelnek; valamely nemzet háborús állapotában, midőn annak tán élete forog kockán, a parlamentaris technika részleteihez annyira ragaszkodni, mint rendes körülmények között, észszerűtlen, sőt lehetetlen volna.

Tekintettel azonban arra az alapvető jelentőségű tételre, hogy a szent és sérthetetlen államfő egész uralkodási idején nem szabad oly kormányzati ténynek előfordulnia,\*\* melyért a parlamentnek valaki felelős ne volna, kiindulót pontul el kell fogadnunk egy tőle különböző egyén felelősségét, mert máskülönben éppen a legkritikusabb időben biznók az állam veszélyeztetett hajóját felelőtlen kézre.

E szerint csupán másodrendű kérdés az, kire bizassék a háború hadügyi tárczája?

Maradjon-e ilyenkor is a békeidő hadügyminisztere, kibővített s a hadműveletekre is kiterjedő felelősséggel, vagy ruháztassék-e az a mozgósított csapatok fővezérére?

Esetleg mindkettőre megosztott, de azért bizonyos vonatkozásban solidaris felelősséggel?

\* E kérdés a Palma-féle szöveg egyes helyeinek egybevetéséből megoldottnak tekinthető; a tényleges főparancsnok lebegett szemei előtt s e kifejezést: „vezérkari főnök“ csak azért alkalmazza, mert hiszen névleg a fejedelem a fővezér.

\*\* Todd i. m.



Minő természetű lesz továbbá e miniszter felelőssége?

Ha a király székhelyén marad, táborba nem száll, nem merül fel semminemű különös intézkedés szüksége e tekintetben; a hadjáratért s az avval összefüggő eseményekért a fennálló cabinet a maga egészében az első helyen apostrofált hadügyminiszter útján felel, ki az interpellációkra válaszolni, a kért felvilágosításokat az előző részben érintett korlátok közt megadni köteles.

E praxis fennállása is bizonyítja tehát, hogy akkor, midőn a király személyes részvételével folyik a harcz, sem tervezik a vezérkar fejének oly értelmű *politikai felelősségét*, mintha az általa elrendelt vagy ellenjegyzett egyes parancsokért a parlament előtt, célszerűségi, benső helyességi szempontból felelni tartoznék.\* A Ház előtti felelősség, mely egyébként is csak a hadi események lezajlása után érvényesíthető, *pusztán mint jogi felelősség áll fönn*, a királyi rendeletekben netalán befoglalt törvénysértésekért.

Nem több ez e helyütt, mint óvintézkedés a királyi hatalom felelőtleniségéből származható veszélyek ellen; a parlamentarismus általános logikájából folyó elvi kíváncsolom. A hadügyminiszter, amennyiben a helyszínen marad, védi a katonai kormányzat összes intézkedéseit a parlament színe előtt minden vonatkozásban, úgy jogszerűségi, mint czélszerűségi szempontból;\*\* a táborban lévő király személyes (?) intézkedéseiről aláírásával a vezérkar feje, esetleg valamely más tanácsos vállalja el, párhuzamosan, a jogi felelősséget, mint quasi ad hoc kinevezett miniszter.

Képtelenség volna ugyanis követelni, hogy a tényleges fővezér, e hatáskörrel is felruháztatván, a parlamenttel szemben az egyes hadműveletek stratégiai helyességeért felelősséget vállaljon; helye föltétlenül a harctéren lévén, physikai lehetetlenség volna, hogy a Ház előtt a hadvezérletet képviselje.

\* Ha nem így volna, a fővezért a király honmaradása esetére is a miniszteri *politikai* felelősséggel fölruházottnak kellene tartanunk.

\*\* De csak korlátozott mértékben „... pour tant ce qui outrepassait les conséquences naturelles de la praerogative royale du commandement de l'armée! (Dupriez i. m.)



Föladatának azzal, hogy a királyi parancsokat ellenjegyzí s így azok hitelessége és törvényszerűségeért felelősséget vállal, tökéletesen megfelelt; más szóval, az ő miniszteri hatásköre nem teljes tartalmu; csak a tanácsosi, segédszervi functiók vannak meg benne, ezek is csak a hadműveleti körben, a valóban ellenjegyzett okmányokért; de sem saját, sem más rendelkező tényezők eljárásának politikai célszerűségéért a parlamentnek nem tartozik felelősséggel. Ez utóbbi a cabinet egyéb tagjait, a dolog természete által vont észszerű határokon belül, tehát csak nagy általánosságban, első sorban az országgyűlés közelében maradt hadügyminisztert terhelné.

Palma azon kijelentése, hogy a valóságos háborus manőverekért, csapatmozdulatokért a vezérkar feje volna felelőssé teendő, alig érthető egy parlamenti miniszter politikai, illetőleg fegyelmi felelőssége gyanánt: úgy a jelzett physikai, mint morális akadályok teszik lehetetlenné, hogy a hadvezért a harctéri eseményekért a parlament politikailag, fegyelmileg számoltassa, esetleges miniszteri címe dacára.

Pusztán a jogi felelősség elvállalása is már tetemes kockázattal jár rá nézve; az ebből származható veszedelemre utal Grey, midőn figyelmeztet arra, hogy a felelősségre vont vezérnek a cabinet támogatását (főként, ha politikai, fegyelmi felelősségről volna szó), a Házban esetleg nélkülöznie kellene; a felhozott eset ugyan csak békeidőre vonatkozik, de kiterjeszthető háborura is: hogy pedig a cabinet oly valakivel solidaritást vállaljon a felelősségben, a kivel a tettek mezején ugyszólván kapcsolatban nincs, az legalább is kétséges.\*

Kérdés azonban, nem fölösleges formalismus-e a hadsereg fejét, pusztán a főntebbiekre korlátolt felelősséggel, ily ellenjegyzési, irodai munkára alkalmazni? Eltekintve attól, hogy a kifejtettekhez képest a fővezéren kívül e teendővel más is megbízható volna, mi a munkamennyiségről szóló kifogást ellensúlyozná, *a felelősség elvének a királyi tényke-*

\* Ahol törvényes akadály forog fenn ad hoc miniszter kinevezésére, — mint pl. hazánkban — a legegyszerűbben a közös hadügyminiszternek kellene a Felséget a táborba követnie, a magyar országgyűlésen pedig a miniszterelnökön kívül elsősorban a honvédelmi miniszter hivatása volna a hadügyi politika védelme. (Igy 1918 előtt.)



dés egész vonalán való következetes keresztülvitele okából is, többnek kell azt tartanunk pusztá formalismusnál.

Ezen felül, különösen még egy körülmény az, mi e pontnál kiemelendő.

Elvileg ugyanis a „vezérkar fejének,” a valóságos (?) főparancsnoknak miniszterré való kinevezése mindazon hatálylyal történék, mint a cabinet bármely más tagjáé; ámde a miniszteri állás legjellegzetesebb vonásai közé az a főntebb kiemelt *önállóság* tartozik, melynél fogva parancs alatt nem áll, erre önmentségül nem hivatkozhatik;\* ugy, hogy e kinevezést a királyi végzések ellenjegyzésén felül ezen függetlenítési célzattal történtnek is kell tekintenünk, mi viszont a királynak fővezérségével s ehhez képest a „vezérkar főnökének” katonai alárendeltségével nem egyeztethető össze.

Vagy a parlamentarismus lesz tehát itt pusztá alak-szerűség s a király az igazi, föltétlen engedelmisséget követelő parancsnok, mely esetben az ellenjegyzés legfőljebb hiteles tanusítása a parancs királyi eredetének, egyébként minden jelentőség nélkül, vagy pedig megelégszik az államfő névleges felsőbbbségével s a katonai függetlennek *de facto* félretételével egy parlamenti miniszterhez hasonló teljes működési szabadságot enged hadserege vezérkari főnökének, ki ilyformán a hadjárat tényleges fővezérévé válik.

Ez utóbbi állapot az, melyet Palma rajzol s melyhez hasonló Itália utolsó nagy harcaiban fennállott; okoskodásában, midőn az általa eléggé ki nem emelt *függetlenség* alapján a valóságos fővezérre hárítja a felelősséget, egészen következetes; e felelősség azonban oly természetű, mint más parlamenti miniszteré az országgyűléssel szemben, a fővezéri funkció saját-szerűsége miatt nem lehet; az a követelés, hogy a parlament bizalmi szavazataitól a hadjárat válságai közepette is, függővé tétessék a vezérnek e polcon való maradása, tulzott és lehetetlen követelés volna.

Mint a jogszabályok maguk az ugynevezett „szükség-állapotban”, ugy a parlamentarismus tételei is e vonalon *bizonyos fokig* megszűnnek alkalmazhatók lenni.

\* Kautz : „Politika”.



Összefoglalva e szerint az elmondottakat, melyek értelmében sem a fővezér, sem a hadügyminiszter — úgy, mint a többi tárcák vezetői saját ügyáguk körében — *a hadak vezetésének részleteiért* politikailag, fegyelmileg\* a parlamentnek felelős nem lehet, megállapítható, hogy a háború valamely kormány tevékenységének oly része, mely természeténél fogva a többi ügyeknél inkább kisiklik a parlamenti ellenőrzés köréből.

A legegyszerűbb gyakorlati megoldás azért, ha valamely tárcanélküli miniszter követi a királyt a táborba és ellenjegyzik ennek személyes rendeleteit — jogi — és némi részben politikai, fegyelmi felelősséggel; a Ház előtt maradó cabinet pedig — vele solidárisan — folytatja tevékenységét.

Mint a diplomatiánál, a külügyeknél, úgy itt is leginkább a katonai foglalkozás természete az, mely a parlamentnek oly közvetlen behatását — mint más tárcák körében — gátolja; az események menetét azonban, nagyban és egészben, kérdések, esetleg vizsgáló bizottságok kiküldése útján figyelemmel kísérheti, a korona praerogatíváját a jezett ellenjegyzés útján a megfelelő mederben tarthatja; úgy hogy mindezekhez képest a parlamentarismus érvényesülése lehetőségéről itt sem kell teljesen lemondanunk.

A harmadik felfogás még a régi nyomokon halad; ehhez képest a hadsereghez, főként mozgósítás esetén — a parlamentarismusnak köze nincs; az államfő, mint annak hivatásból valóságos fővezére, azt teljhatalommal, mindennemű ellenjegyzési sallang, korlátozás nélkül vezetheti, avval tökéletesen saját belátása szerint intézkedhetik.

Egy darab absolut uralom létezik tehát e föltétlen diktatori hatalomban s ez az, mi korunk gondolkozásmódjával, az emberi szabadság és méltóságról, az állami önkormányzatról alkotott fogalmakkal végképpen ellenkezik. Az absolutismusnak bármely alakban való elfogadása merőben lehetetlenségnek tűnik fel még oly társadalmakban is, melyek nem szenvednek

\* A haditörvényszék előtti eljárás a felelősség e nemét is felöleli, de tárgyalása ez értekezés körén kívül esik.



a manapság állítólag mindinkább terjedő „morbus democraticus“-ban.

Tudományos szempontból e felfogás egyáltalán meg nem állja helyét; minden kísérlet, valamely csupán Istennek felelős kormány alkotására, a legélénkebb ellenhatást ébreszti fel a kedélyekben, miért is annak további taglalása merőben fölöslegesnek mutatkozik.

### XIII.

A parlamenti kormány alapeszméje, érvényesülésének fő eszköze, az egész modern alkotmányossági rendszer gerince, *a miniszteri felelősség intézménye*. Magában véve külön tanulmány az állami életjelenségek physiologiájában; s erről nem kevésbé áll Millnek Bagehot által idézett találó mondása: „On all great subjects, much remains to be said“, mint az egész britt alkotmányról.

A jelen elmefuttatás keretében természetesen csak fő vonásokban körvonalozhatók amaz elvek, melyek az ország kormányának helyzetét a többi állami főszervekkel szemben ez intézmény szempontjából föltüntetni alkalmasak.

A tudományos megkülönböztetések, melyekkel e téren találkozunk, a kérdést több oldalról megvilágítván, elméleti szempontból méltatnunk kell azokat, tekintet nélkül arra, vajjon az így megállapított elvi jelentőségű különbségek a gyakorlatban külsőleg érezhetőkké válnak-e vagy sem?\*

A miniszterium, mint az a hatalom, melynek lényeges, habár nem is kizárólagos feladata, az államszemély akaratának valóságos cselekvés útján való külső végrehajtása, e működés belső természeténél fogva, az elhatározást létrehozott tényezőktől nem lehet független; az államszervek között csak úgy állhat be összhang, ha a cselekvő tényezőt lélektani kisebb jelentőségénél fogva az elhatározónak alárendeljük.\*\*

\* Például a felelősség politikai és fegyelmi irányának, nemének szétválása; elméletileg fontos, a gyakorlatban pedig *alig* tesz különbséget az érvényesítés körül, melyik fajról van szó?

\*\* Concha: „Politika“ 552. l.



Egyéni s állami lét másként nem képzelhető, mint úgy, ha a kész állami akarat valóban végrehajtatik; ennek ellenőrzésére pedig természetesen más — mint az akaratot létrehozó szerv — nem lehet hivatott.

Ebből folyik mindjárt a felelősséget alkalmazásba vevő hatóságok \* megállapítása; ezek: az államfő és a parlament, mint a legmagasabb rendű államakarat megteremtői.

A felelősségre vonó alanyok szempontjából tehát a fejedelemmel és országgyűléssel szemben kell, hogy a miniszteri felelősség fennálljon.\*\*

A felelősség tárgyköre, terjedelme tekintetéből megkülönböztetünk 1) jogi, 2) politikai, 3) fegyelmi, 4) erkölcsi felelősséget, a szerint, a mint a kormány magatartása által a jog, a politika, a fegyelem vagy az erkölcsi szabályok szenvedtek sérelmet.\*\*\*

Alig szükséges kiemelni, hogy a legtöbb kifogás alá eső kormányzati cselekmény nem pusztán a felhozott csoportok egyikébe vág, hanem egyszersmind a többiekébe is esik; különösen akkor, ha a hibás intézkedés az elől felsorolt kategóriákba tartozik — az azt követőkre nézve.

Képzelhető ugyan ez alól is kivétel, de túlnyomólag bizonyos, hogy a közjogi, alkotmányi szabályok megsértése nemcsak politikai, hanem fegyelmi és erkölcsi vétség is lesz egyszersmind.

\* Az „alkalmazásba vétel“ kifejezés azonban nem tökéletesen megfelelő; sokkal kevésbé tükrözi vissza a megérzéskénti kívánt fogalmat, mint a francia „mettre en jeu la responsabilité des ministres“, vagy a hasonló értelmű német kifejezőmód: „Die Ministerverantwortlichkeit spielen lassen“.

\*\* A felelősségre vonó alanyok sorába e vonatkozásban föl nem vehető a vád alá helyezett miniszterek felett ítélkező állambíróság, mert ez a pert hivatalból meg nem indíthatja; nem vehető fel a közönséges büntető vagy polgári bíróság, mert ennek hatásköre csak a miniszternek mint magánszemélynek jogsérelmeire terjed ki, vagy a magánjogi felelősség esetén annak más tényezők általi előzetes megállapításától függ; nem vehető fel a közigazgatási bíróság, mert ennek eljárása a rendelkezést tett tisztviselő személyét nem érinti.

\*\*\* Közönségesen csak jogi és politikai felelősségről beszélnek.



Megfordítva nem áll e tétel; csak kivételképpen történik meg, hogy valamely erkölcsi, fegyelmi vagy politikai szempontból kárhozottatott rendszabály egyuttal jogsértést is foglal magában.

Azonos központu körökkel ábrázolható némileg a miniszteri felelősség terjedelme is; az erkölcsit a legtágabb, a jogit a legszűkebb kör mutatja.

Harmadik fölosztási alap a felelősség módja; ehhez képest annak érvényesítése vagy alakszerű, külön e célra alkotott intézményes eljárás útján,\* vagy e nélkül, tehát bizonyos értelemben formátlanul történik.\*\*

A felelősségre vonó alanyok s a felelősség tárgyai között különbözőképpen alakulható belső kapcsolat létezik, mely eredményében annak érvényesítési módjára is kihat; ez összefüggés főbb pontjainak rövid körvonalozására kell még — e fejezet befejezéseül — kiterjeszkednem.

A tételes közjog a jogi felelősség\*\*\* érvényesítésénél csak az országgyűlésnek ad módot arra, hogy a törvénysértő kormányt büntetéssel illesse hivatalos minőségében elkövetett hibáiért; a fejedelem azt sem vád alá nem helyezheti, sem el nem ítélni.

A jogi felelősség elsődleges célja az államhatalmak hatáskörének háborítás elleni biztosítása; a törvényhozó

\* Állambíróság.

\*\* Mint például királyi elbocsátás, kamarai leszavaztatás által.

\*\*\* Előbb tárgyalván e kérdést a felelősségre vonást eszközöző *alanyok* — király, országgyűlés — szempontjából, a könnyebb felfogás kedvéért előre kell bocsátanom a felelősség *tárgyak* szerint megosztó neveinek ösmertetését.

a) *Jogilag felelős a kormány a hatályos jogszabályok megtartásáért, a cselekmények törvényszerűségeért;*

b) *politikailag ezen felül azért, hogy a közügyeket az országgyűlés (alsóház) által kívánt irányban, szellemben is intézze;*

c) *fegyelmileg, hogy a törvényes alap és előírt irányon kívül ügyesen, célszerűen és jól is kormányozzon;*

d) *erkölcsileg végül azért, hogy egész magatartásában igaz ethikai, ideális elvek érvényre juttatására is törekedjék, az altruistikus alap szilárd megtartásával.*



hatalom népies alkatelemének, a parlamentnek megadatott e fegyver a vád alá helyezés, ítélethozás jogában, hogy magát a végrehajtó hatalmi szerv (kormány) illetéktelen beavatkozása ellenében megvédelmezhesse; feltűnő lehet azért, hogy annak másik ága, vagy a Constant-féle elmélet szerint attól különálló, mérlegelő, államfői hatalom a védelem ugyanezen eszközével nem szereltetett föl.

Lehet-e ebből arra következtetni, hogy a minisztériumot a királlyal szemben jogi felelősség nem terheli, holott kétségtelen, miként annak ellenében éppen úgy követhet el a kormány államcsinyt, mint a parlamenttel szemben?

Nézetem szerint nem.

A király (elnök) a jogi felelősségről szóló törvény által hatáskörében elvileg épp úgy védetik, mint az ország bármely más alkotmányos tényezője; a jogi felelősség, a többihez hasonlóan, általában nem egy vagy két állami szervvel, hanem az egész nemzettel szemben terheli a kormányt; a főntebbi kérdés azért nincs helyesen föltéve; legfőljebb arról lehet ugyanis szó, miért nincs a felelősség érvényesítése körül a fejedelemnek oly közvetlen hatalma, mint például annak egyéb nemeinél?

Visszásnak tűnik fel, hogy az államfőnek, ki esetleg valamely politikai illemhibáért,\* az illető minisztert minden eljárási alakszerűség nélkül azonnal elbocsáthatja, arra már ne legyen joga, hogy alkotmányos fejedelmi hatásköre ellen irányuló merényletekért a vétkes kormányt vád alá helyezhesse és megfelelő büntetéssel sújthassa.

Ezt a fejedelemnek közvetlenül lehetségessé tevő tétel az alkotmányokban többnyire hiányzik;\*\* ha a minisztérium a fejedelmi hatáskör bitorlásának büntényében vétkesnek találtatnék is, az eljárást ellene csak a parlament indíthatja meg.\*\*\*

\* Például a királlyal folytatott bizalmas magánbeszélgetés fölhatalmazás nélküli közétételéért.

\*\* Megvan néhány balkáni államban (Románia, Szerbia, Montenegro.)

\*\*\* Néhol — pl. egyes német részállamokban — a fejedelem hozzájárulása, illetőleg törvényhozási intézkedés kell a vád alá helyezéshez.



E körülményből is kitűnik, hogy a miniszteri felelősség eszméjének történeti kifejlődése mennyire mutatja annak eredetileg, „fejedelem ellenes“\* irányát; hiszen éppen a dynastia ellen szóló védő fegyverként tekintették; azért igen távol fekvő volt a gondolat, hogy azt a monarchának is rendelkezésére bocsássák, kinek pedig arra hatáskör oltalmazás céljából szintén szüksége lehet s a ki most az alsóház belátására, kegyére van utalva.

Tagadhatatlan, hogy e tényben van bizonyos visszasság; a történeti fejlődés iránya megmagyarázza ugyan az eredeti okot, de nem nyújt kellő felvilágosítást arról, hogy e hézagot utólag miért nem töltötték be.

Tisztán akadémikus értékűnek nem lehet tartani e probléma megoldását; figyelemmel az államélet fejlődésének menetére, észlelnünk kell a fejedelmi hatalom és tekintélynek nagyban és egészben, némi hanyatlását; a parlamenti rendszernek amugy is szemére vetik, hogy gyengíti a korona tekintélyét, sőt, hogy ellentétben van a monarchikus elvvel, holott az annak csak kiegészítője; ha ez az ellenvetés csak némi részben is igaz, annál inkább indokolt, hogy a fejedelmet is felruházzuk, mint az alsóházat, *a vád helyezés hatalmával*.

Igaz, hogy a parlament és a király helyzete azon veszély tekintetéből, mely őket a kormánytól érheti, korántsem egyenlő; az államfő jogilag biztosan ható eszközökkel (elbocsátás), rendelkezik a támadás nyomban való visszaverésére; azonnal megsemmisítheti, ha ellenjegyzőre talál, a sérelmes intézkedést; míg a parlamentnek csak közvetve ható és erkölcsi súlyu fegyverei volnának, ha ez egyedüli jogi eszköz tőle elvételnék.

A cabinet, működése jelentékeny részében, éppen a legnevezetesebb cselekményeknél, állandóan a koronára szorul; a fizikai erő, a fegyveres csapatok, nem csak az ő, hanem gyakran egész közvetlenséggel az államfő rendelkezése alatt

\* Az abszolút, vagy legalább abszolutistikus irányú időszakokban.



állanak; úgy — hogy ehhez képest *ily stádiumban*, a fejedelem sokkal inkább nélkülözheti e külső biztosítékot, mint az ily segédeszközök hijával lévő parlament.

S mégis, mindezen érvek dacára sem lehet elzárkózunk a fentebbi követelmény elismerése elől; a felhozott érvek ugyanis legnagyobb részben nem a már teljesen kifejlett, hanem csupán *az alakulófélben levő parlamenti kormány korszakaira illenek*; ha pedig ehhez képest figyelembe vesszük, hogy mennél előrehaladottabb az érintett fejlődési folyamat, annál határozottabban domborodik ki rendszerint az országgyűlésnek, alsóháznak, mint állami főszervnek, ugyszólván anyagi ereje, míg az államfő tényleges hatalma evvel szemben bizonyos határig mindinkább háttérbe szorul: azt hiszem, meggyőzőleg kimutattam, hogy éppen a fejlett parlamentarismus korszakaiban volna az államfő kezében is a jogi felelősségrevonás fegyverének kellő alapja, igazoltsága.

A rendszer elfajulásának bizonyára helyesebb javítás módja volna ez bármely nehezen összealkotható és határozatlan politikai állásu *államtanácsnál*, melynek szervezése útján (Gneist!) a fejedelem helyzetét megerősíthetni vélik.

Az alkotmányi összhang is megkívánja a királynak e nagyfentosságu jogositvánnyal való felszerelését a fejlettebb korszakokban; ha az ítélkezés hatalma által osztozik benne a főrendiház is, — miért essék ki belőle éppen a korona?\*

Vajjon az ily esetben igazságot szolgáltató tényező megmaradjon-e a főrendiház, illetőleg az az állambiróság, mely előtt az alsóház vádol, vagy szükséges volna egy más alapon szervezettre, másodrendű kérdés, mely csak a concrét viszonyok beható ismerete, különösen az első kamara összeállítására való tekintettel oldható meg.

A *politikai felelősségrevonás* szervei között természetesen a rendszer alapelvéhez, lényegéhez képest, az első a választott kamara, az alsóház; az *ő politikai iránya dönti el*

\* Hangsúlyozandó azonban, hogy a parlamentaris jellegű közép- és déleurópai államok — Francia- és Olaszország kivételével — azt a stádiumot, az országgyűlésnek az államfő feletti ama tulsúlyát, melyben e jog actualissá és értékké válhatik, mindeddig még el nem érték.



*szüükségképpen a cabinetét is*; hisz ez a parlamentarismus sarkalatos alaptétele, melyen annak minden egyéb szabálya nyugszik.

E kijelentés azonban, elvi helyessége mellett is — éppen általánossága miatt — némi kiegészítésre szorul.

Abban az értelemben, hogy a cabinet a király (elnök) személyes politikáját tartoznék követni — a főntebbiekhez képest, — *a fejedelemmel szemben* politikai felelősségről nem lehet szó.

Nem volna azért parlamentáris, ha a szigorú közjog szempontjából kifogás alá nem esnék is, valamely kormánynak, vagy egyes miniszternek állásából elbocsájtása mindaddig, a míg az a Ház valódi bizalmát bírja; a korona egyéni rokon- vagy ellenszenvének e pontnál az állami közérdek előtt háttérbe kell szorulnia.

Mindamellet az államfővel szemben főnnálló politikai felelősség egy nemének kell tekintenünk azt az esetet, midőn a fejedelem — bár a kormánynak a Házban többsége van, azt elbocsájtja, emezt pedig feloszlatja és új választások elrendelése által a nemzetre appellál.

A mennyiben e két rendelkezés egymást ily sorrendi kapcsolatban követi, parlamentáris szempontból csak az esetben kifogásolható, ha nem forgott fenn alapos ok arra a föltevésre, hogy a régi választásokból kikerült Ház nem hű kifejezője többé az országos közvéleménynek.\*

Ily elbocsátása a kormánynak — pusztán a követett politikai irány miatt, *csakis a rögtön elrendelt feloszlatással kapcsolatban* \*\* lehet parlamentáris; föltéve pedig hogy az új választások igazolták az államfő aggályainak alaposágát, úgy bizonyára nem vitatható el, hogy *ez esetben* a politikai felelősség szervezetét a fejedelem vette alkalmazásba, az *vele szemben*, bár nem az ő egyéni politikájával való összhangzásért terhelte a cabinetet.

Teljesen ki nem fejlett parlamenti kormány mellett a politikai felelősségnek a fejedelem részéről való jogos alkal-

\* L. az I. fejezetet.

\*\* Így Schwarzs Gyula is „Elemente der Politik“ című munkájában.



mazásba vétele tekintetében az az eset is elképzelhető volna, hogy eltávolíthatja azt a minisztert, ki a kormányalakítás alkalmával megállapított ígérekhez hű nem marad; ez azonban, a mennyiben az erre illetékes Ház kifogást nem emel, már mint egy darabja a „személyes“ politikának, alkotmányos aggályokra szolgáltat alapot; bár csakugyan lehetnek esetek, midőn az teljesen jogosultnak mutatkozik, főként, ha a szélső pártok kezébe kerül a hatalom.\*

Mig tehát a jogi felelősség alkalmazására egyáltalán nem, a politikaiéra pedig csak az imént leírt korlátok között van módja az államfőnek, addig a fegyelmi és erkölcsi felelősség alkalmazása tekintetében az országgyűléssel egyenlő jogú tényező gyanánt tűnik fel.

A miniszteri szerepre való általános alkalmasság elbírálása a dolog természetéhez képest a kinevező szervnek állandóan hatáskörébe tartozik; bár a Ház annak nem kevésbé hivatott bírāja, még sem szorul részletesebb bizonyításra, hogy e szempontból az államfő parlamentárisan intézkedhetik a kamarák közbejövetele nélkül, a mennyiben a kinevezett egyén általános vagy különös képtelenségéről biztos tudomást szerez.

#### XIV.

A leginkább használatos és legtöbbet taglalt megkülönböztetés a miniszteri felelősség tekintetében az, melyről a második csoportban emlékeztem meg s a mely annak tárgyára vonatkozik.

Legáltalánosabb neme: az erkölcsi felelősség, melyről Esmein joggal említi — bizonyos kicsinyléssel szoktak nyilatkozni némely politikai írók, noha ez parlamentáris államban, hol az alkotmányos életben is az erkölcsi erők játszsza a főszerepet, egyáltalán nem jogosult.

Mennél nagyobb és következményeiben messzebbre kiható a cselekvőség, annál tetemesebb az illető alany erkölcsi

\* Például a kisebbség tönkretételére szolgáló rendszabályok megakadályozását tárgyazó kikötés meg nem tartása miatt.



felelőssége; a legnagyobb pedig egy modern kulturállam parlamentiniszteréé, kinek gondolkozásmódjától, erkölcsi világától esetleg nemzedékek boldogulása függ.

Idézhető volna e pontnál Berzsényink híres mondása az erkölcsi érületnek, mint az államok alapjának jelentőségéről; igaz marad ez a politikai élet körében is, főként, ha figyelembe vesszük, hogy ez a legkimagaslóbb emberi erények állandó gyakorlásának szintere.

Ne feledjük, hogy minden öntudatos emberi tevékenység az elhatározás belső rugói szempontjából az erkölcsi szabály mértéke alá esik; a közszellem nagy hanyatlására vallana, ha az ethika irányító eszméinek befolyása az ország kormányának cselekedeteire kellő méltatásban nem részesülne.

A felelősségnek e neme általános és közös az emberi élet minden alanyára nézve; ebben a minisztérium a fejedelemmel is osztozik, mivel az lényeges tulajdonságai szerint az Isten ítélőszéke elé tartozik, Mennél tovább haladunk az államélet felsőbb tájai felé, annál nevezetesebbé válik a „lelkiismeret és a világtörténelem” előtti felelősség, mivel másnemű egyre nehezebben szervezhető; sőt bátran állítható, hogy az minden szabad kormányrendszer s így a parlamentarismus sikeres működésének is egyedüli biztos alapja, nélkülözhetetlen előfeltétele.

Közönségesen „realis“-abbnak mondható már ennél a „fegyelmi” felelősség, melynek *kritériuma egyszerűen az az alkalmasság, melylyel valaki állása betöltésére képes*; ennek kívánalmi részletesen jogszabályokba alig foglalhatók, paragrafusokba nem szedhetők; megfelel-e az illető hivatalnok egész ténykedése a követelményeknek, vajjon úgy gyakorolja-e a kezébe letett közhatalmat, hogy abból a közre csak haszon származik, az a fegyelmi felelősség kérdése.

Szándékosság nélkül is a legkülönfélébb okoknál fogva megtörténhetik, hogy valaki azt a helyet, hová állították, esetleg legjobb akarata mellett sem képes jól betölteni; ennek elmozdítására céloz a felelősség „fegyelmi”-nek mondott neme.



Mint az egyszerű hivatalnok, a miniszter is kormányzata közben hibákat ejthet, melyeknek a köz vallja kárát; a feladata magaslatán nem álló, be nem vált miniszter a felelősség e módja által fosztható meg a hatalomtól, melyet bár mindig a törvényes keretek közt, de helytelenül, célszerűtlenül használva, nemzetének esetleg nagyobb kárt okozhat, mint valamely szándékos törvénysértéssel, államcsínynyel.

A „jó“ kormányzásért tehát — a kormány „fegyelmileg“ felelős.

Kérdés már most, ha a cabinet intézkedéseinek célszerűsége, belső helyessége, észszerűsége, röviden jósága a fegyelmi felelősség tárgya, akkor mi lesz a politikaié, melyet a közfelfogás éppen ugyanebbe helyez?

Mint ott, úgy itt is csak szigorúan törvényes intézkedésekről van szó; sem a politikai, sem a fegyelmi felelősség körébe jogszerűtlen, jogellenes, jogsértő tények nem esnek; mindezek az utolsó kategóriába, „a jogi felelősség“ birodalmába tartoznak.

*„Politikailag“ a kormányzat szelleméért vitélének irányáért, illetőleg e szellemnek, iránynak a parlamentével megegyező voltáért felelős a minisztérium.*

Fogalmilag azért a kormány eljárásának, rendszabályainak célszerűsége, belső helyessége e kategórián kívül esik; a „politikai felelősség“, szűkebb értelemben tisztán a cabinet kormányzata, ügyvitele szellemének a parlament által képviselt és helyesnek tartott iránynyal való megegyezésére vonatkozik.

Világos eszerint, hogy a „politikai“ és „fegyelmi“ felelősség két elvileg merőben különböző dolog, két egymást nem fedő fogalom; \* kétségtelen ugyanis, hogy egy minisztérium kizárólag a parlament szellemében kormányozhat, de „rosszul“; nem kevésbé bizonyos, hogy egy másik cabinet ismét kitűnően kormányozhat, de nem a nemzetgyűlés szellemében.

\* Bár a gyakorlatban az igen gyakran összeolvad, amennyiben a cselekmény mindkét szempontból önkénytelenül is, együttesen vétetik bírálat alá.



Mi az oka tehát, hogy a közkeletű megkülömböztetés szerint csak jogi és politikai felelősségről van rendszerint szó; utóbbi alatt a kormány rendszabályainak „célszerűsége”-ért, előbbi alatt azok „jogszerűsége”-ért való felelősséget értvén?

Bizonyára az, hogy külsőleg az államélet gyakorlatában annak eme két módja szemmel láthatólag el nem válik egymástól.

A cabinet tevékenységét hivatalból elbíráló tényezők, a korona és parlament, ugy a benső jószág és helyesség, mint a saját irányukkal való megegyezés szempontjából egységesen ítélik meg a szóban forgó intézkedést; akár az összhang hiánya, akár pusztá célszerűtlenség lesz az ok, mely miatt a kormány tette vagy mulasztása nekik meg nem felel, azt egyformán ellenezni fogják; ez okból azonban, hogy t. i. a fegyelmi és politikai felelősség apparatusa és kezelése nagyjából egynek látszik, a fentebbi megkülömböztetés az elméletben nem szűnik meg jogosult lenni.

A politikai és fegyelmi felelősség mindkét módját ugy az államfő,\* mint a parlament, egyaránt alkalmazásba veheti; mindkettőnek sanctiója az elmozdításban, a hatalom elvesztésében áll; ez pedig nem fokozatosan, mint valamely enyhébb fegyelmi büntetési sorozat legsúlyosabbja következik be, hanem mint rendszerint egyedüli hátrány, mely a hatalomnak bár a törvényes határokon belül, de helytelenül, vagy nem összhangzatosan való gyakorlatáért a kormányt éri.

Szolgálati rendtartást (pragmatikát) és evvel kapcsolatos részletes fegyelmi eljárást a kormány tagjaira nézve és a velök e tekintetben hasonló helyzetben levő oly tisztviselőkre,\*\* kiknek működéséhez főkéllék a rendületlen bizalom, megállapítani alig lehet; az egyszerű eltávolítás az elfoglalt helyről a legkielégítőbb (?), bár igen radikális megoldás.

A politikai és fegyelmi felelősség érvényesítési módja ahoz képest különböző, amint azt az államfő vagy a parlament gyakorolja.

\* A főntebb részletezett határok között.

\*\* „Politikai hivatalnok”-ok. (Államtitkárok, főispánok, rendőrfőnökök, diplomaták.)



Mindkét állami főszervnek jogában áll, bizonyos egymástól eltérő föltételek alatt, a kifogásolt minisztérium helyébe újat állítani; a király, elnök ezt közvetlenül ható, a parlament közvetett eszközök alkalmazásával éri el.

A „rossz“ kormányzásért, mi tárgyilagossabb valami, a király és országgyűlés, mint a felelősségre vonás tekintetéből körülbelül egyformán jelentős szerv mutatkozik; \* a politikai „irány“-ért ellenben a parlament a döntő tényező az első kamara és államfő mellett; abban fekszik a parlamentarismus lényege, hogy e két utóbbi szerv a döntést elfogadni tartozik.

A fejedelem állásáról szólva a tárgyalta kormányrendszerben, jeleztem azt, hogy cabinet elbocsátási jogát mily megszorításokkal, mily mérséklettel gyakorolhatja csak politikailag helyesen; e pontnál azért, a felelősség alkalmazásának eseteivel természetes kapcsolatban, a cabinet távozásáról szólva, a parlament hatásköre e részének vázlatos rajza fog inkább kifejtést igényelni.

## XV.

Mai parlamentarizmusunknak legjellegzetesebb és idegennek legszembeszökőbb része határozottan az országgyűlésnek „kormánybuktatás“-i hatalma, vagyis a miniszteri felelősség alkalmazásának itt kifejtett sajátos módja.

Meggyökeresedvén ugyanis az elv, hogy a „parlament“ minisztérium létének alapja a parlament bizalma, csak ezen az alkotmány szellemébe behatolt eszmének természetes következménye volt, hogy a bizalom megszűntével a kormány elvesztvén működésének nélkülözhetetlen alapját, mennie kellett.

E rendkívüli jelentőségű alaptételt a maga elvi általánosságában, jelenleg már minden parlamentarizmusban *országos szokásjogi szabálynak* kell tartanunk; alkalmazásának részletei azonban olyannyira a felmerült eset egyedi saját-

\* A parlamentarizmus kormány természetéből következőleg a miniszter tehetőségéről, illetőleg annak hiányáról valószínűleg előbb fog meggyőződést szerezni a Ház, mint a király; előbb lesz tehát abban a helyzetben is, hogy e tárgyban intézkedjék.



ságaitól függők, annyira konkrét természetűek, hogy írott jogként szövegezhettek nem voltak.

Mikor vesztette el valamely kormány a parlament bizalmát? Mely tünetek ennek félre nem érthető ismérvei? Ezek azok a főkérdések, melyektől az alapprobléma megfejtése függ. Teljesen biztos mértéke ez időpont bekövetkeztének nincs; csak viszonylagos bizonyossággal állítható, hogy bizonyos percben az uralmon levő miniszterium a talajt elvesztette.

Vannak többé-kevésbé föltűnő esetek, melyek megítélése jobbára egészen egyéni dolog; csak az általános elv biztos, de az alkalmazás részletei, a bekövetkezés időpontja gyakran bizonytalan.

Az első kamaráról szóló részben bővebben föltártam azon okokat, melyek a jelenlegi alsóházaknak juttatják a legfőbb szerepet valamely kormány föntartásának, illetőleg menesztésének kérdésében.

A különleges értelemben vett képviselőházak, a continentális szólásmód szerinti „második“ kamarák azok, melyek magatartásától, ha az államfőtől itt eltekintünk, a mindenkori kormány maradása függ.

E testületnek feladata, politikai kötelessége: támogatni az ország kormányát, míg az meggyőződése szerint helyesen jár el s azt ujjal pótolni, ha annak szüksége mutatkozik.

A cabinetre való hatás parlamenti eszközei sorában az interpellációk, vizsgálóbizottságokról már részletesebben megemlékeztem; a súlyosabb fegyvernemek között foglalnak helyet az egyenes megrovás, bizalmatlansági szavazat, továbbá a kormány vád alá helyezése, mi azonban már nem csupán a politikai, hanem a jogi felelősség alkalmazását is rejti magában.

E segédeszközök által adja tudtára a nemzet legfőbb ellenőrzési szerve a minisztérium ügyvitele fölött táplált véleményét *egyenesen; közvetve pedig és állandóan azon támogatás mérve, intenzitása által, melyet a cabinet javaslatainak szentel.*

Angliában inkább ez utóbbi, közvetett mód az, melyet a parlamentarizmus története kifejlesztett; a közvetlen



eszközök használata csak újabb eredetű s inkább kivételes; míg az európai continens szokása (Olasz- és Franciaország) az ellenkező felé hajlik.

A mintegy közvetlenül ható eszközök sorában említendő az országgyűlés, illetőleg valamelyik Ház felirata a koronához (elnökhöz), melyben a minisztérium elbocsátását kéri.

Ez a módszer azonban, melyhez Angliában több ízben folyamodtak, semmi egyéb, mint egyszerű bizalmatlansági szavazat, más formába öltöztetve; amennyiben az országgyűlés ilyenkor a királyhoz, mint az írott jog szempontjából közvetlenül egyedül rendelkezhető tényezőhöz fordul jogorvoslatért; a rendi dieták gravaminalis módszerére emlékeztet, mely akkor volt szokásos, mikor a parlamenti kormány még teljes erővel keresztül nem hatolt s így a parlament az államfő közvetítésére szorult.

Ez a láncszem — a fejedelemnek ünnepélyes felkérése a nemzet „nagy tanácsa“ által, hogy kormányát (mintegy a „kis tanács“-ot) bocsássa el, mivel az a rendek, ma „képviselők“ felfogása szerint nem az ország üdvére kormányoz, manapság kimaradt, feledésbe ment; elvi szempontból pedig ez volna a betűszerint törvényes, de kissé hosszadalmas eljárás.

Idő folytán ez egyszerűbb alakot vett; hallgatólag felteletették a korona beleegyezését, hogy az, i. i. a király — az ország parlamentje tanácsára hajlik; s e csöndes egyetértés alapján a kormányt mindinkább kötelezettnek kezdték tartani az önkéntes távozásra még mielőtt a formális és megszégyenítőbb elbocsátás a fejedelem által bekövetkezett volna.\*

A Ház\*\* legvilágosabb akaratnyilvánításai sorába tartoznak e tárgyban mindama határozatai, melyek szavazás

\* E nézet támpontot talál a történelmi fejlődés pontos megfigyelésében; bizonyos, hogy az inkább kevesebb, mint több öntudatossággal ment végbe; csodálatos némileg, hogy az írók által ezt kidomborítva sehol sem találtam.

\*\* Rövidség okáért egyedül a döntő tényezőt, a népies kamarát említem.



utján fejezik ki a kormány iránt táplált bizalmat, illetőleg bizalmatlanságot.

Mint minden kissé merev és sablonszerű eszköz, ~~ez~~ sem magábanvéve, csak a kísérő körülményekkel kapcsolatban ad a minisztérium helyzetére, erejére nézve biztos felvilágosítást.

Lehet az pyrrhusi győzelem, mely inkább erőfogyást, mint erőnövekvést mutat; volt rá eset, hogy ily „bizalmi” szavazat után a minisztérium lemondott. (Például Olaszországban; l. Dupriez i. m.)

A dolog érdeme abban rejlik, hogy nem a szavazás eredménye dönt, hanem a bizalom elvesztése.

A mindennapi életben, sőt tankönyvekben is léptenyomon található formulázás, hogy „a parlamentáris kormányzat főszabálya értelmében a minisztérium a Házban kisebbségben maradván, leszavaztatván, távozni kénytelen” egyszerűen hamis és tévedésbe ejtő, mert mindenkiben azt a gondolatot ébreszti, hogy *egyszeri* vereségről van szó. Ez semmi egyéb, mint a cél fölcserélése az eszközzel, a külső jelenségnek a baj okával.

Egy kedvezőtlen szavazás magában véve nem jelent *okvetlenül* semmit; de: *jelenthet* akkor, midőn expressis verbis a kormánynak egész politikai iránya, vagy ez irányban tett intézkedéseinek jósága, benső helyessége, célszerűsége, *általában* tétetik vita és határozat tárgyává.

Feltétlenül jelent pedig válságot akkor, ha kedvezőtlenül üt ki, daczára ama kormánykijelentésnek, hogy e tárgyban leszavaztatván, azt a szükséges bizalom hiányának fogja tekinteni.

Ezen eljárást, mely a „bizalmi” vagy „*cabinetkérdés*” föltevése — aránylag ritkán <sup>sz</sup><sub>gy</sub> — leginkább pedig olyankor szokás és célszerű alkalmazni, midőn a cabinet a zilált pártpolitikai viszonyok között tisztán óhajt látni, vagy valamely ügyet dűlőre juttatni.

Figyelmeztetés ez ugy a kormány barátai, mint ellenfeleinek a Ház bekövetkezendő határozata fontosságára; a cabinetkérdés fölvetése ily ünnepélyes alakban mindig a



politikai helyzet komolyságára mutat. A parlamentaris rendszer szabályai értelmében a kormány megbuktatóit terheli az eredményért a felelősség; ha tehát a viszonyok javulását, saját kebelükből való cabinet alakítását bármi oknál fogva nem remélhetik, úgy frivol játék és imparlamentaris volna a tényleg ügyködő minisztériumot távozásra kényszeríteni.

A Háznak jóformán minden határozata *többsé-kevéské* „cabinetkérdés”; a mennyiben abban dicséret, illetőleg gáncs foglaltatik, nyíltan, vagy burkoltan a minisztérium politikájára; mihez képest annak helyzetét majd szilárdítja, majd pedig gyöngíti. Valósággal ily jellegűeknek azonban csak a kormány által világosan ilyenekül kijelölteket, továbbá minden megjegyzés nélkül is, az államháztartás költségvetését és az ujonczjavaslatokat szokás tartani.

Egyenes megrovást tartalmazó határozat, ha annak tárgya a minisztérium politikája általában, bizalmatlansági szavazat az ilyenekül hivatalból kinyilatkoztatott „cabinetkérdések”-ben, lett légyen azok témája bár a legjelentéktelenebb, a kormány távozásának szükségét vonja maga után, már első ízben is.\*

Másként áll azonban a dolog akkor, midőn nem nyílt megrovás által, de közvetve, egy más határozat leplébe burkoltan fejezi ki nézetét a Ház a miniszterek ügyvitele fölött.

Ez a parlamentaris gyakorlatban a leggyakoribb eset; concrét alakjában vagy positiv (?) módon, a kormány javaslatainak elvetése vagy negative (?), az általa ellenzetteknek elfogadásában nyilvánulhat.

Itt lesz különösen actualissá az a nagyfontosságú kérdés, vajjon mikor következik be az az időpont, melyben a cabinetnek vissza kell vonulnia; szükségképpen azonnal az első vereség után, vagy van-e további haladéokra politikai igénye?

E probléma a maga elvi általánosságában tisztázottnak mondható amaz örök emlékezetű parlamenti viták által, melyek Angliában 1841-ben, a Melbourne-kormány válsága

\* Még sem feltétlenül; a Ház esetleg nyomós okokból újabb megfontolás tárgyává teheti s valamely alkalmas formában elveheti előbbi határozatának életét.



idején, Sir Robert Peel és Lord John Russel részvételével lezajlottak.

Todd (l. 171.) e nagyérdekű debatte-ról következőképpen szól, Russel szavait idézve, ki, mint a kisebbségben levő kormány szellemileg legkiválóbb tagja, Peel hatalmas szónoklattal támogatott bizalmatlansági indítványára felelt.

„Az alkotmányos gyakorlat, ugymond ő Méltósága, egész Pitt idejéig nem követelte, hogy a kormány maga álljon elő törvényjavaslatokkal és a mult század nagyobb része lefolyt a nélkül, hogy csak azt is megkivánták volna, hogy a miniszterium a parlament előtt bemutatott javaslatnak akár pártolásában, akár ellenzésében egyöntetűen és következetesen járjon el; ellenben a mai időkben már a parlament egyes tagjai igen sok nehézséggel találkozván az oly javaslatok keresztülvihetésére nézve, melyek régóta halasztgatott nagyobb változtatásokra vonatkoznak és a melyeket (a Reform-Bill törvénynyé tétele óta) különböző kérdésekben mulhatatlanul és gyorsan el kell intézni, e körülmény miatt ma már mindenki a kormánytól várja a közügyek előmozdítására vonatkozó törvényjavaslatok előterjesztését, valamint azt is, hogy aztán mindent elkövessen, az ezeknek keresztülvihetésére nézve. Ez esetben én nem tartom célszerűnek azt kívánni, hogy a kormány mindenkor épp oly egyforma és általános támogatásban részesüljön a képviselőház részéről, mint a minőre akkor volt szükség, midőn a miniszterek csupán a közigazgatási teendőket végezték.

Egyfelől újabb felelősségek hárultak ez idő óta a kormányra és a mint ma már megvárjuk tőle, hogy a fontosabbnak tartott javaslatokat maga vigye keresztül a parlamentben: úgy másfelől illő tekintettel kell lennie a viták eredményére, valamint a képviselőház tagjai s a választókerületek bővebb meggondolás után nyilvánított elhatározására is, melyek által egyes törvényjavaslatok megváltoztatnak, mások pedig visszavetnek.

Az úgy lényege valóban a nagy államférfiu által hangsúlyozott ponton, a miniszteri funkció-kör óriási kibővülésében fekszik.



A törvényhozás által létesítendő számos reform előkészítése és a hivatalos tényezőkön, alsó-, felsőház, király, való áthajtása, a miniszteriumnak természetes hivatása, kötelessége; a gyakorlati élettel közvetlen érintkezésben lévén, e nagyarányu munkára már helyzeténél fogva is a leghivatottabb szerv.

Tekintetbe véve már most a törvényhozási elintézésre váró, első sorban általuk átnézendő javaslati tervezetek óriási halmazát és alig megbecsülhető fontosságát, egyszerűen emberfelettit kívánnánk a cabinettól, ha e javaslatoktól ugy alaki, mint anyagi tökélyt várnánk; mivel pedig „impossibile nulla obligatio“, ebből természetesen következik, hogy azoknak módosítása, sőt esetleg elvetése is, tisztán tárgyi-lagos szempontból, még egyáltalán nem jelenti a parlament bizalmának megingását. Tévedhet a legkitünőbb államférfi is, ki a bizalmat a legteltesebb mértékben bírja; az ellenkező rendszer mellett vagy föltétlen miniszteri absolutismus, vagy egymást sűrűn követő kormányváltások következnek be s a mi fő, ez a tárgylagosság teljes megtagadása, az üdvös parlamenti munka lehetetlenítése volna.

Nagy megszorításra van itt azért szükség; csakis akkor lehet a miniszterium által indítványozott rendszabályok ellenzéséből a bizalom megfogyására, megszüntére következtetni, ha ez világosan, illetőleg következetesen erre irányuló céllal történik; alkotmányyszerű hivatását a kormány ily körülmények között nem tölthetvén be, politikai vétket, államsinszerű támadást követne el az ország közjoga ellen, ha helyét oly utódoknak át nem engedné, kik e feladatnak megfelelni inkább képesek.

Nem a leszavaztatások számszerű mennyisége, hanem a Ház nyilatkozataiból kivehető akarat, célzat az, mely itt irányadó; valamely minisztérium correctül cselekedhetik, ha több ízben szenvedett vereség után is szilárdul megtartja helyét, nem hagyván el azonnal azt a polcot, melyről a legfőbb nemzeti érdekeket van hivatva védelmezni, saját legjobb meggyőződése szerint; viszont lehetséges, hogy egyetlen kudarc utáni maradása is már politikai merénylet számba megy.



Modern culturállam parlamenti miniszterének<sup>7</sup> lenni a legidegrombolóbb foglalkozás a világon; de „közérdek“, hogy e nagyfontosságú tiszt tulsűrű változásoknak kitéve ne legyen; azért mindenképpen kívánatos, hogy a kormány tagjai a Házban lefolyó és egyéb, a színpalak mögötti küzdelmek által, addig, míg a közbizalom élvezetében vannak, magukat el ne kedvetlenítessék és helyöket könnyen el ne hagyják.

Az a magas színvonalu politikai munka, melyet a kormány folytat, nem kevésbé szükségli az állandóság, következetesség bizonyos mérvét, mint a rendes, közigazgatási működés; csak a nehézségekkel való eiszánt küzdelem s nem az azok elől való kitérés biztosíthatja a győzelmet.

Nagyon sablonszerű — a külformákhoz tapadó felfogása a parlamenti kormány rendszerének, mely a minisztériumnak bármily jellegű leveretése után annak távozását e rendszer logikus, mulhatlan következményének tartja; ez legföljebb célzatos kidomborítása e rendszer tagadhatatlan fogyatékoságának, mely azonban nem is annyira annak alapeszméjéből, mint inkább a tényleges pártviszonyok kedvezőtlen-ségéből folyik.

## XVI.

Az a végső eszköz, melylyel a bizalmat vesztett kormány magát föntarthatja, az országgyűlés feloszlata.

Tényleges alkalmazásba vehetése azonban egyfelől közjogilag az államfő világos hozzájárulásától, másfelől politikailag attól függ, vajjon alaposan remélhető-e, hogy az új Ház már a képződő félben levő helyesebb (igazibb) közvélemény kifejezésre juttatója lesz, mely a megingatott cabinet felfogásának is megfelel.

Mint minden, legnagyobbbrészt alanyi dolog, ez is igen tágkörű egyéni értékelést enged.

Ha e bizonyos tekintetben mindig kétélű fegyver alkalmazása sem vezet eredményre, úgy többé nincs rá mód, hogy a cabinet helyén maradhasson; vonakodása ily esetben alkotmány sértés jellegével bírván, a távozásra esetleg a jogi felelősségre vonás útján volna kényszeríthető.



Ez legrégebbi neme a király tanácsosaiként szereplő, de őket nem csupán e minőségekben érő felelősségnek. Két ágra oszlik: lehet büntető- és magánjogi.

A parlamenti kormány szempontjából bennünket e felelősségnek jelentékeny irodalommal dicsekvő neme az előbbieknél kevésbé érdekelt, miből azonban korántsem következik, mint újabban (például angol nyomokon Esmein) némely politikai írók állítják, hogy az napjainkban egyáltalán többé időszerű nem volna.

Igaz, hogy kevésbé gyakorlati, mióta a felelősségnek fegyelmi és politikai oldala erősebben kifejlődött, mivel ezek segítségével gyorsabban s a mi különösen hangsúlyozandó, *előzetesen\** lehet a cabinet irányítását, esetleges megújítását, elérni; fölöslegessé mindazonáltal sem a gyakorlatban, sem az elméletben nem vált soha s jelenben is a legtöbb alkotmány\*\* alaptételei közé van iktatva, mint a parlamenti kormány épületének kiinduló pontja.

Ritka lévén aránylag a praecedensek száma, (pl. Danby és mások a régibb, Löwenskiöld és Polignac az újabb időből), s többnyire fogyatékos az idevágó törvények szövegezése, e téren tételes közjogi szempontból is sok a controvers kérdés; de lege ferenda ezek száma pedig csak szaporodik.\*\*\*

A mit ez alkalommal különösen föltüntetni kell, csupán annyi, hogy a praxisban amaz elméleti elkülönítés, mely a fegyelmi szempontokat a büntető jogiaktól elválasztja, szigorúan nem tartatott fenn; de nem is igen tartható; mutatkozik

\* A jogi felelősség ehhez képest lényegében *repressív* természetű míg a politikai *praevenatív* irányú. A felelősség politikai és fegyelmi neme által nem absorbeáltatott.

\*\* Kivételes helyzetet foglal el e vonatkozásban *Japán*; azon ritka politikai tüneménynyel találkozunk itt, hogy a gyakorlat kifejlesztette a *politikai* felelősséget anélkül, hogy az alkotmány megadná a módot a kamaráknak arra, hogy a kormányt *jogilag* is feleletre vonhassák. Ez utóbbi jogosítvány kizárólag a császár hatalomkörébe tartozik. Tapasztalati bizonyíték tehát ez arra nézve, hogy a parlamentarismus és politikai felelősség lényegileg a képviseleti rendszer praxisából ered.

\*\*\* Lásd Caracoussi „Königthum und Ministerverantwortlichkeit in Griechenland“.



ez abban, hogy a vád alá helyezési eljárás nem szorítkozik Angliában sem tisztán a törvénysértésekre; „ . . . . kisebb büntetések egyszerűen a közhatalom káros kezeléséért, tehát lényegileg fegyelmi vétségekért is kiróhatók“.\*

A jogi felelősség és vád alá helyezési, bünvádi eljárás között a kapcsolat szükségképpen ugyan, de nem kizárólagos; ily irányu fejlődésnek egyengeti útját más államokban is, főként az a körülmény, hogy ama tényálladékok megállapítása, melyekért a kormány vád alá helyezhető, rendszerint igen általános kategóriákban történik s ritkán taxativ; a bírói szabad mérlegelés és kiterjesztő magyarázatnak annál nagyobb tere van, mennél kevésbé érzi magát fogalmilag határozott. tényálladékhöz kötve.\*\*

Ez pedig ismét eggyel több érv a jogi felelősséget érvényesítő forumnak a rendes bírói szervezettől eltérő, a lehető legnagyobb politikai belátás és egyéni függetlenség ismerveivel rendelkező egyénekből való összeállítása mellett.

\* Concha: „Ujkori alkotmányok“. 451. l.

\*\* Lásd Thomas Erskine May i. m.



C)

## KRITIKAI RÉSZ.

### I.

„Ce régime parlementaire vers lequel allaient les vœux de tous les peuples de l'Europe est aujourd' hui l'objet des attaques les plus vives. On le rend responsable de tous les maux“.

Jules Arzens „L'Échec du gouvernement parlementaire et la réforme de notre régime constitutionnel“ \* czimű munkájában a francia hazafi aggodalma szólal meg.

A fentebb idézett szavakban ama tagadhatatlanul széles körben elterjedt, sőt tán egyre terjedő (?) nézetnek ad hű kifejezést, hogy a parlamenti kormányforma, mint azt jellegében is valja, már 1846-ban is (Thureau Dangin szerint) „machine usée“ számba ment, melynek további föntartása a francia köztársaság alkotmányát, sőt állami létét is veszéllyel fenyegeti.

Kortársai közül igen jelentékeny csoport az, mely ugyanazon rendszernek bajai orvoslásával, többé-kevésbé mélyrehatóan foglalkozik, különböző következtetésekhez jutva.

Az utolsó emberöltő alatt nemcsak Francia- és Olaszországban, hanem a pyraenei félszigeten és Közép-Európában is aránylag sok hang emelkedett e kormányrendszer ellen, melyből többnyire a kijózanodás, kiábrándulás, a vérmes remények rohamos szétfoslása érezhető ki.

Végigtekintve a legnagyobbbrészt monographikus irodalmon, mindenekelőtt az tűnik föl, hogy annak sötétebb lapjait

\* Megjelent Párisban, 1898-ban.



inkább a hazafiui aggodalom, mint a szigorúan tárgyilagos tudományos kritika írja; aránylag tekintélyes számu oly munkát találunk benne, mely a rendszer további föntartása ellen izgató röpirat benyomását teszi; ez utóbbiak *leginkább*, a komoly, összefoglaló, nagyobbbszabásu munkák *legkevésbé* csatlakoznak a támadó irányhoz.

Jóformán mind-e műveknek közös vonása, a nagy közvetlenséggel és szemléltető erővel megírt kritikai rész; a fogyatkozások a legszélesebb alapon, a legapróbb részletekre kiterjedőleg keményen ostromoztatnak; a vigasztalan politikai állapot, melybe állítólag e rendszer hibái az államok egész sorozatát juttatták, gyakran célzatosan kidomborittatik; nem ritkák a cassandrai jóslatok sem a parlamenti kormányrendszer közelgő végéről stb.; evvel szemben az orvoslatok kérdése vagy egyáltalában nem, vagy csak felületesen dolgoztatják föl; tüzetes felvilágosítást aziránt, vajjon a lerombolandót mivel helyettesítsük, igen ritkán nyerünk; a mi kevés e tekintetben nyújtatik, az is szerfelett tarka képet alkot s mint a következőkből kiderül, többnyire nem volna megfelelő kárpótlás az okozott veszteségért.

Ahoz képest, hogy milyen széles e munkák támadó arcvonala, azok két főcsoportba oszthatók; a) olyanokra, melyek az egész képviseleti rendszert s olyanokra b) melyek csupán a parlamenti kormányt veszik bírálat alá.

Az első kategória e dolgozat keretében csak annyiban érdekel, a mennyiben a tárgyalt rendszer a repraesentativ intézményekkel válhatatlan kapcsolatban van s azok megdöntése által amannak is szükségképpen alapja vész el; közelebből azonban más, ennél tágabb kérdést ölel fel, melyben az utóbbi úgy foglaltatik, mint rész az egészben.

A fő figyelmet a második csoport igényli, mely kizárólag a mai képviseleti rendszer eme különleges jelentkezési alakját, a miniszterium politikai felelősségével is járó cabinet-kormányt veszi bonczkés alá.

E politikai irodalom keletkezési történetére némi fényt vet azon körülmény, hogy a XIX. század elején földrészünk culturnépeinek az absolutismus már türheterlen, a köztársaság pedig a francia forradalom egyes eseményei által



diszcredítálva volt; az „Egyesült-Államok“ pedig ugyanakkor még sokkal fiatalabb és kezdetlegesebb alakulat voltak, hogy sem a higgadt közvélemény szemében ez államalkatot rehabilitálhatták volna.

Ily viszonyok közepette a nemzetek figyelme és törekvése csakis az angol állapotokra, az ott már megerősödött parlamenti kormányrendszerre irányulhatott, melynek irodalmi apotheosisát az előző század derekán nem kisebb elmétől, mint Montesquieu-től nyerték.

Ez lett vágyaik célpontja, az az Igéret-Földje, melyre sivár helyzetükből menekülni óhajtottak.

Az eszme hatalmas erővel hódított tért és megvalósulásának a legnagyobb reménnyel néztek elébe; különösen hangsúlyozandó az a vérmes reménység, melylyel ezt a rendszert mindenfelé, mint valódi megváltást, a forrongó állam és társadalom összes bajaira egyformán alkalmazható csodálatos gyógyító irt — üdvözölték.

E rendkívül vérmes remény magyarázza jórészt a csalódás nagyságát, mely a roppant lelkesedést rövid időn belül követte; meghonosított (?) az egekig magasztalt rendszer s íme, a csodaszer nem volt képes megteremteni a bizton elvárt közboldogságot; az állam és társadalom sok sebe gyógyult meg, de helyükbe, főképp az utóbbinál, számos új is támadt.

Az eredeti hév, melylyel a parlamenti kormányt eleve fogadták, csakhamar az ellenkező szélsőségbe csapott át; utóbb minden baj kutforrása és oka a parlamenti kormány valamikor hön óhajtott átvétele lett.

Feledve volt, hogy őshazájában, Angliában is, *több kellett egy évszázadnál, kifejlődéséhez*; feledve volt, hogy a continens népei általán mily kevésbé voltak előkészítve annak befogadására; nem méltányolták azt a körülményt sem, hogy a meghonosítás folyamata ahoz képest különböző időtartamu, hogy az átvétel a helyes arányokban, a megfelelő módon történt-e s nem vétettek-e át olyan elemek is, melyek az idegen politikai testben csak igen nehezen, vagy egyáltalán meg nem gyökerezthetők.

A kezdet nehézségeinek is tulajdonítható nagyrészt az



a csüggedés, mely a lelkeken, az első sikertelen kísérletek után erőt vett; meggondolandó lett volna pedig, hogy egy emberöltő nem oly nagy idő egy nemzet életében, hogy az alatt ily gyökeres ujtás annak vérébe teljesen átmenjen.

Mindezeket le kell tehát számitanunk akkor, midőn a szóbanforgó kritikák komorabb lapjait olvassuk, melyek alapszínét a honfibu pessimistikus ecsetje tette nagyrészt oly sötétekké.

Kétséget nem szenved, hogy mint minden emberi intézmény,\* a parlamenti kormány sem szükölködik fogatkozások nélkül; de kérdem, hogy egyeztethető össze az állítólag általános elégtelenséggel az, hogy a legeslegujabban is állandóan nagyobb és nagyobb tért hódít, Európában és azon kívül egyaránt?

Az ujabban megalakult balkán államok,\*\* az angol gyarmatok,\*\*\* több közép- és délamerikai kö társaság\*\*\*\* meghonosították a napjainkban oly számos keserű panasszal elhalmazott rendszert; vajjon mindez az ellene fölszólalók véleménye mellett bizonyít-e?

Brunetiére megállapítja a tudomány, a hivatkozott értekezések, a parlamenti kormányrendszer csödjét; mindkét irány alkalmas arra, hogy a rendesnél nagyobb feltűnést keltsen; de valamint az elsőt sem lehet többre értékelni, mint egy szigorú orvosi leletet, kritikát, melynek nyomában komolyabb reformok járhatnak — az utóbbit sem veheti a tárgyilagos bíráló amannál jelentősebbnek.

Igen vitásnak mondható még jelenben is az a sokat hánytorgatott kérdés, vajjon nincs-e az egész képviselői rendszer s így természetesen vele együtt annak legfejlettebb alakja, a parlamenti kormány is, *válthatatlanul Anglia területéhez kapcsolva*? Oly növény-e az, mely bármi gondos ápolás mellett is, ettől különbözö, idegen talajban gyökeret verhet és virágozhat? Sok író nézete szerint nem; s e felfogásban a modern parlamenti kormány valamennyi ellenzője osztozik; előkelő tábor, mely többi között egy „Bismarck“-ot s bizo-

\* Broglie herceg exaltációjában isteni eredetűnek tekintette tökéletességénél fogva.

\*\* Románia, Szerbia, Bulgária.

\*\*\* Canada, Ausztrália, Foktartomány.

\*\*\*\* Chile, Venezuela, Haiti, Szt.-Domingo.



nyos szűkebb vonatkozásban egy „Gneist“-ot is számlál tagjai sorában.

A természeti tényezők jelentőségéről szóló tan, mely Herder korában emelkedett a politika terén leginkább érvényre, az alkotmányi élet alakulatainak is, a jelenleg elfogadottnál több tárgyilagos megkööttséget tulajdonított; \* de, azt hiszem, valamint az állat- és növényvilág egyes főfajai a geographiai behatások alatt a föld különböző területrészein egymástól lényegben ugyan nem, azonban külső kritériumaikra nézve igen is eltérő alfajokra oszlanak — úgy e világnézet szerint is megengedhető annak feltételezése, hogy az orthodox angol képviseleti és parlamenti kormányrendszer, az őshazájához közelfekvő részekben módosított alakban bár, de érdemben teljesen kifejezésre juthasson.

Tény, hogy a külső természet tényezőire, az ethnographiai tulajdonságokra alapítva ez intézmény meghonosításának lehetőségét, az ellen nehezebb a harc, mintha pusztán annak belső jósága, célszerűsége, kívánatossága forogna kérdésben.\*\*

A földrajzi, ethnographiai mozzanatok súlyának készséges elismerése mellett sem fogadható el e nézet a maga egész kiterjedésében; hogy e rendszernek legalább relativ alkalmazhatósága fönnáll oly államokban is, melyek fölött nem terül el a Thames „spleen“-t okozó köde, bizonyítja Belgium példája a leghatározottabban, mit az ellenláborból is, annak némely kimagasló képviselője (Arzens), szívesen elősmer.

Bármily jogosult és szükséges eszerint a fentebbi mozzanatok tekintetbevétele, e külső tényezőt a meghonosulásnak nem föltétlen, hanem legfeljebb viszonylagos akadályául tekinthetjük.

\* „Organikus fejlődés“-t tulajdonítván az államoknak, ezalatt a változó alanyi akarattól független természeti tényezők uralmát hirdette ezen a téren is.

\*\* Két híres elmélet áll itt egymással szemben: a) a „milieu“ elmélet, (főképviselei H. Taine, Th. Buckle, F. Ratzel), mely szerint minden különbség az embercsoportok közt a külső — környező természet behatására vezetendő vissza; b) a „faji“ theoria, (Gobinau iskolája), mely szerint minden culturalis és ethnographikus különbség kizárólag a „faj“-ra alapítandó s az egész világtörténelem nem más, mint a faji jelleg érvényesítése. Előbbi szerint fehér emberből fekete válhatik és megfordítva; utóbbi szerint ez ki van zárva; előbbi végeredményben plausibilissé teszi a monogenesist, utóbbi csak elvetheti azt.



Mindezeknél azonban sokkal komolyabb és tartalmasabb az a támadás, melyet a képviseleti rendszernek, úgy látszik, lényege, alapeszméje ellen intéznek, midőn azt állítják, „*hogy a képviselő nem képviseli a nemzetet, mert hiszen nem választói, hanem saját meggyőződése szerint szavaz.*“

Ez oly pont, mely alkalmas arra, hogy a probléma mélyébe be nem avatottat legalább is gondolkodóba ejtse.

A laikus előtt valóban ellenmondásként tűnik fel, hogy a „képviselő“ megbízóinak „mandátumához“ *ne legyen kötve*. Lehetetlennek fogja tekinteni, hogy a megbízó és megbizott közötti viszony mintegy alapján megfordittassék; pedig ezt a látványt nyújtja az a kép, midőn a képviselő választói ellenére szavaz.

Ez a tévedés is megszűnnék azonnal, mihelyt a dolog lényegével merőben ellenkező elnevezéseket mellőznők, mert mi sem természetesebb, minthogy a „képviselet“ „mandátum“ „megbízás“-féle kifejezések hallatára, gondolatvilágunkban csakis a megfelelő magánjogi kategóriák kelnek életre.

S éppen ez az, mi a fogalomzavart támasztja; a kifejezés természete feledteti, hogy a politikában egészen más eszmekörben mozgunk, mint a magánjog ősi birodalmában, melynek formáin jogi észjárásunk kicsiszolódott s melynek meghatározásait önkéntelenül is hajlandók vagyunk az államtudományok elűtő jellegű légkörében is épp úgy alkalmazni, mint azok eredeti otthonában, a vagyon-, család-, örökjog mezején.

## II.

Sajátságos talán, de nem kevésbé igaz, hogy a képviseletinek mondott rendszer lényegében nem képviseleti.\*

Vagy — ha úgy tetszik — a magánjogi és politikai értelemben vett képviselet között gyökeres különbség, sőt ellentét forog fenn.\*\*

\* Ezt hirdeti Kuncz is „Nemzetállam“-ában.

\*\* Régi törvényeink rendelkezései értelmében nádor- és koronaörváltásnál „valláskülömbőségre való tekintet nélkül“ kellett jelölni, mi azonban csak a katolikusok és protestánsokra vonatkozott; jelenben uj elismert és bevett felekezetek támadván, helyesen jegyzi meg Lechner,



Alig tudván szabadulni attól, hogy ne a magánjogi fogalmak segítségével gondolkozzunk, nem lesz tán felesleges, a rendszernek ellenzői által megtámadott lényegét megvilágítani.

Az etikai államfogalom alapján a nemzet személyes élete összes öntudatra ébredt tagjaiban több-kevesebb bensőséggel egyaránt folyik, választók és választottakban egyformán, tehát egységes alakban; az a különválasztás s egymással ellentétbe helyezés tehát, melyet a megbízók és megbizottakra nézve találunk, ily értelemben nem jogosult.

Az egyén mellett a nemzetet is elfogadva az emberi eszme valósulásának nélkülözhetetlen tényezőjéül, annak egységét bontanók, személyiségét tagadnók meg, ha azt egyszerűen a benne élő magánosok számszerű összegével azonosnak vennők.

Valamint az állam nem azonosítható polgárainak, mint önálló, külön életet folytató lények egyszerű összegével, úgy annak gondolata, akarata sem lehet egyszerűen a sokfelé ágazó egyéni külön akaratok pusztá kivonata; e felfogás csak az állam személyiségének megdöntésével, annak anyagi alkatelemeire, az egyedekre való felbontásával, színvonalának leszállításával párhuzamban tehető némileg érthetővé, de nem elfogadhatóvá.

Valamint az egyéni ember alkatában, úgy az állam-személyiség alzatában sem mutatható ki materialiter az a pont, hol annak akarata megérlelődik; ki tudná megjelölni a közvélemény forrását egy csapással?

Mint hogy azonban azt szabályszerűen *vezetni*,\* megérlelni, szövegezni és külsőleg fölismerhetővé tenni, továbbá sanctió-

hogy a „Lex posterior generalis non derogat priori speciali” elvéhez képest az eredeti rendelkezésnek éppen ellentéte alkalmazandó, t. i. a régi törvény úgy interpretálandó, mintha abban „valláskülömbiségre való tekintettel” állana.

Analogonja némileg ez a képviselő kérdésének, az ellentét tekintetében.

\* Természetesen, az elmondottak csak „cum grano salis” értenődők; a „vezetés”-sel éppen azt akarom kidomborítani, hogy a képviselői tevékenység nemcsak „registrálás”-ra szorul, mint XIV. Lajos híres parlamentjénél.



val is ellátni kell — világos, hogy az e célra létre jött szervek, melyek legnevezetesebb része a „képviselő“-ház — nem egyebek, mint az *állam tárgyasulása*, melynek eszméjéből kifolyólag csakis egy célja lehet: az igazi *közérdek*, a közösnél magasabb rendű *egyetemes* jó megvalósítása.

Mindez a dolog benső természetéből, az ethikai állam-fogalom, személyiségi elv előismeréséből, a „törvényhozó“-nak nevezett szerv logikai genesisének folyamatából szükségképpen következik.

Az igazi államérdek van azonban veszélyeztetve akkor, midőn annak tagjait nem alkatrészi minőségükben, hanem egymástól független társadalmi alanyokként részeltetjük a közhatalomban; ilyképp az egyéni önérdek, a társaság természetes életelve érvényesülésének a legközvetlenebb út nyittatik s mennél sűrűbben szólal meg végeldöntő tényezőként például minden törvényhozási kérdésben a „nép“ gyűjtő fogalmába szorított egyéntömeg, annál inkább fognak mellőzteni az általános szempontok és érvényre jutni az egyes különérdekek.

A közhatalomnak földarabolása a társasági állam temérdek alanya között s az állameszme félreismerése, bekövetkezik akkor, ha előzetes utasítások, vagy utólagos jóváhagyás fenntartása által a választók egyénhalmazát tesszük urrá az állam fölött; következetes alkalmazásában vagy a közhatalom megszüntére (anarchiára) vagy osztályuralomra vagy zsarnokságra vezet. (Concha i. m.)

Ennek egyengetné útját, a közszellem folytonos rombolásával, — ha jelen képviseleti rendszerünkben a képviselőt minden tárgyban a priori, választói nézeteihez kötnők, azt egyszerű szócsövé lefokoznók.

*Ezáltal a törvényhozó test választott tagjai elemi erővel a társadalmi rész és külön érdekek szolgálatába hajtathatnák; elhalványulna az eszme, hogy ők az egész nemzet gondolkozása, akaratának legelőkelőbb szervei s így ellenmondás volna, hogy annak egy töredékétől fogadjanak el utasítást; annál kevésbé, mert hiszen egy mai geographiai (localis)*



választókerület nem oly szervezett, különléttel bíró alany, mely alakszerűleg (hivatalosan) nyilatkozhatnék.

Munkája a kijelölésben merül ki.

Nevezetes különbség teendő egyébiránt a jogilag kötelező utasítás, az alkotmányilag szervezett referendum és azon állapot közt, melyben, mint azt Stuart Mill említi, a választók *képviselői reversálisok* („platform, pledge“), *előzetes kikötések által — nem jogilag ugyan, de tényleg — a képviselőt utasításos követek congressusává alakítják át.*

Munkája\* XII. fejezetében a mult század eme hires gondolkozója a leggyakorlatibb alapon oldja meg a fentebb vitatott kérdést.

A törvényhozó testület megalakításánál az egyik főczél — ugymond, az lévén, hogy e rendkívüli jelentőségű feladatra a lehető légmagasabb intelligentiájú egyének szemeltessenek ki, világos, hogy abban az esetben, ha a képviselő és választói átlaga között véleményeltérés forog fenn, nagyobb a valószínűség, hogy a szellemileg magasabban álló képviselő s nem a választók tömegének nézete lesz helyes, kik nem is rendelkezhetnek az államügyekben a tájékozódás, kiművelődés oly eszközeivel, mint a politikai élet központjában mozgó választottjuk.

Ha azt a fölényt, melylyel az igazi képviselőnek birnia kell, ő véleményeltérés esetén nem érvényesítheti s választói felfogásához kötve van, úgy a közre nézve meddővé, értéktelenné válik az a magasabb értelmi minősültség, melynek alapján tagságát elnyerte.

Nagyon helyesen domborítja ki Mill, mily felette becses dolog a választókra nézve, ha nagy caliberű egyént küldhetnek a parlamentbe; igaz ugyan, hogy jelenben a kellően fel nem fogott demokrata eszmék erős terjedése megnehezítette e gondolatmenetnek térfoglalását, a helyes kiinduló pontokra való rámutatás azonban csak annál szükségesebbé vált.

\* „Betrachtungen über Repräsentativverfassung.“ Német fordítása Dr. F. A. Willétől.



„Es kann nicht geleugnet werden, dass eine vollständige Demokratie einen starken Hang hat, die Gesinnung der Wähler in diese Form zu giessen.“ („Dass sie nämlich zu ihrem Erwählten nicht *heraufblicken*.“) „Demokratie ist nicht günstig für den Geist der Ehrfurcht.“\*

Stuart Mill ezzel ráutal a baj forrására és terjeszkedésének főokaira; az egyéniségre alapított, fejszámpolitikát követő, rideg demokratiára, melynél minden az egyénből indul ki s mely mindent az egyénre vezet vissza, egyedül azt tartván önálló valónak.

Mill teljes demokratiája ugyanaz, mint Kuncz és Schvarz Gyula („Elemente der Politik“) fejszámszerinti demokratiája („Demokratie nach der Kopfzahl“); ennek irányelve mindenemű gyámkodás megszüntetése a szükségképp nagykoru nemzetek fölött, vagyis, mi e gondolkozásmódban e fogalommal összeesik, a *választók* összege fölött.

Igaza van Bagehotnak, midőn az angol parlamenti kormány sikerét jórészen arra vezeti vissza, hogy hazája népe a „*deferential nation*“-ek közé tartozik; képes az emberek közt létező értékkülömbiségeket felfogni s a mi föbb, az igazi erkölcszzellemi fölény előtt meghajolni.

Az igazság felé vezető uton találkozik itt, egy pontba mintegy összeolvadva, az aristokratia és demokratia eszméje, az *egyéni érdem szülte* különbségnek egyforma előismerésében, mi a „*culturdemokratiá*“-nak éltető elve, jogfölosztásának mérve.\*\*

Nem igazi, nem culturdemokratikus törekvések azok, melyek a nép választottainak szabadságát megkötni kívánják; az egyenlőségnek minden vonalon — az erkölcszzellemi világban való erőltetése is, megakadályozza azt, hogy egy nemzet valódi észtehetsége, tudománya — a mennyiben a tör-

\* Stuart Mill i. m. 152. l.

\*\* „Eine Organisation der Staatsgewalt, welche nicht die Gleichheit nach der Kopfzahl, sondern die gleiche Berechtigung auf Grundlage derselben Bildungstufe anstrebt“; . . . majd később „*Ausmass der Rechte im Verhältniss des Bildungsgrades*“. (Schvarz Gyula, „Elemente der Politik“ 91-ik lap.)



vényhozásban helyet foglal, szabadon és azon magasabb szempontoknak megfelelőleg intézze a politikai vezetés nagy művét, melyre közérdekből, mint az államnak kulturailag legfelsőbb szinten álló, de mindennemű kizárólagosságtól ment rétege, természetsszerűleg hivatva van.

Midőn a törvényhozó testületet nagyobb szabású függetlenséggel, általános és különös mentelmi jogokkal, összeférhetetlenséggel bástyázzuk körül, annak tekintélyét súlyosabb büntetőjogi sanctiókkal oltalmazzuk, ez eljárást mindenki egészen érthetőnek, természetesnek veszi; arra azonban, hogy a jogosulatlan nyomás az illető képviselőnek saját választókerületéből is származhatik s hogy ez ellen is, főleg a nyers demokratia eszméinek terjedése és államföloszlató irányával szemben, védelemre szintén van szükség, az már sokak előtt aggalyosnak, a képviseleti rendszerrel ellentétben állónak tűnik fel.

Pedig ez a veszély napról-napra fenyegetőbb a választói jog kiterjesztésével kapcsolatban;\* az a sok vegyes elem, mely a helyi választókerületekből összekerül, már amugy is, élete, gondolkodásmódja rendkívül eltérő voltánál fogva nehezen tud egyetértésre jutni; a megállapodást pedig még inkább akadályozza a türelmetlenség és szenvedély, mely a higgadt tárgyalásra, capacitálásra éppen az alsóbbrendű elemeket teszi képtelenné.

A parlamenti tárgyalás fönnakadása és vele a képviseleti rendszer bukásának föltétlenül be kell következnie, mihelyt e sokfelé eloszló, különböző csoportok mindenikének tagjait, melyeket az általános vagy ahoz közel járó választójog a parlamentbe juttat, küldöik nézeteinek hivatalos tolmácsaiul kell tekintenünk, oly értelemben, hogy azok szavazatai de iure csak úgy érvényesek, ha és a mennyiben a választótésztület előleges vagy utólagos jóváhagyásával találkoznak.

Ily körülmények közt jogosultnak mutatkozik Sir Henry Summer Maine \*\* aggodalma, hogy a szenvedélyek uralma alatt

\* Ez az 1903-ban történt jóslat 1918-ban vált szomorú valóvá.

\*\* „Die Volksthümliche Regierung“. Übersetzt von Paul Friedmann. Berlin, 1887.



álló többség egy ötletszerű határozattal forgathatná föl a legbecsesebb történelmi alkotmányokat, hol a módosításoknak alakszerűbb, bonyodalmasabb módja előírva nincs, mint Angliában, vagy Magyarországon.

A nagy britt államférfiak világhírű alkotmányos érzéke felfogta a veszélyt, mely a közhatalomnak egész közvetlenséggel a választók százezzeire, mint szervezetlen tömegre való átruházásában rejlik; lelkiismeretes, becsületes, célszerű és jó vezetést csak akkor lehet várni, ha annak organumai a nemzet elite-jéből vétetnek és *munkásságukért* nem Istennek és a világtörténelemnek, de kortársaiknak s a leginkább érdekeltnek (minisztérium) különböző birói jellegű szerveknek is, minden irányban *felelősek*.\*

Tapasztalati tény, hogy a felelősség tágabb körre felosztva, ugyyszólván geometriai haladvány arányában csökken és tűnik el; mennél számosabb ügyben tesszük határozóvá a „souverain nép”-nek gunyolt „atomisticus embersokaság”-ot (Kuncz), annál kevésbé lesz a nemzet haladása határozott irányu, biztos és egyöntetű; nem egy, hanem millió öntudat váltakozó befolyása fogja ismeretlen utakon ismeretlen révpartokra vetni.

Mind e követelményeken felül azonban megemlítendő egy emezeknél nem kevésbé fontos kíváncsalom, mely az államnak, mint erkölcsi alakulatnak, természetéből szorosan és feltétlen szükségképpiség gyanánt következik.

Ez pedig az, hogy a nemzeti gondolat és akarat lehetőleg az állam összes elemeinek részvételével keletkezzék; mert csak úgy lehet szó közszabadságról, ha e folyamatban valamennyi arra képes államtág tényezőként szerepel; a nemzeti önkormányzat csak úgy nem lesz üres szó, ha a souverain akarat tartalma oly módon állapittatik meg, hogy „annak általános iránya támaszt lel az állampolgárok lelkiismeretében, jogi meggyőződésében.”

Ellentétet a parlament függetlensége s az utóbbi követelmény közt, melynél fogva a közhatalom alanyaként tekin-

\* A bolsevik kormány benső természeténél fogva csakis felelőtlen diktatura lehetett.



tendők az összes, politikai ítéletre valamelyest érett állampolgárok, csak a rövidlátás fedezhet föl.

A közoktatás, közművelődés általánosítása útján kell előkészíteni a közület tagjait annak belátására, hogy ők munkás részt venni hivatvák ugyan a közügyekben, de nem mint a társadalom egoistikus elvű, egymástól független alanyai, tisztán emberi minőségüknél fogva, hanem mint ugyanazon államnak, nemzetnek, a hazának egy osztatlan személyiségbe összeforrott alkatelemei, fiai.

A képviseleti intézményt, annak függetlenségét a választók nem tekinthetik jogfosztásként, ha arra színvonalra emelkedni tudnak, melyről *bizalommal* tekinthetnek a törvényhozó testület működésére és nem *féltékenységgel*, mivel ugyanazon egységben, ugyanazon szellemi áramlat részeseinek érzik magukat.\*

De vizsgáljuk meg az érem másik oldalát is; csakugyan nem aggályos-e a parlament függetlenségének, tagjai teljes kötetlenségének elve?

Nem történhetik-e meg, hogy ekképp a *szürke theoria* dacára, a Ház egy külön testként alakul meg az államban, mint status in statu elszigeteli magát jogi és erkölcsi (?) souverainitásának sáncai mögött és mint Kölcsey kifejezte „sokfejú zsarnokká válik milliók fölött“ a szent szabadság nevében?

Az autokratorok hatalmából kikerülve, nem jutottunk-e ily módon az országgyűlési többségek kényuralma alá s nem áll-e itt is a régi mondás „Incidit in Scyllam, qui vult evitare Charybdim?“

A kifejtettekből ugyanis vajmi könnyen származhatnék az a gondolat, hogy fontolóra véve a képviselői függetlenség megbecsülhetetlen értékét, a kamara tagjai nem rövid időre hanem élethossziglanra volnának választandók!

Tekintettel azonban az emberi gyarlóságra, eddig mennie az alkotmányozónak nem lehet; a nem választási alapon szervezett főrendiházban, az örökletes monarchiában és az államtestnek más állandó szerveiben, ez elvnek következ-

\* Egy a parlamenten kívül álló kiváló elme több befolyást gyakorolhat kortársai irányára, nemzete szellemére, mint sok olyan, ki annak ülésein naponként vesz részt.



ményeit már amugy is levonta; a választott kamara mandátumának ily szerfeletti kiterjesztése veszélyeztetné a nemzet és főszerve közti érintkezést, bizonytalanná tenné annak a lelki egységnek fönnállását, mely a nemzet gondolatvilágát jellemzi.

A felosztatás oly külső orvosság, melynek célja megátolni azt, hogy a parlament kiválják a nemzeti élet vérkeringéséből.

### III.

Ez elmefuttatás eredményeként megállapítható, hogy Le-verdays-nek és elvtársainak a képviseleti rendszer ellen tett és első pillanatra hatástkeltő kifogása, mely szerint abban a képviseltek képviseletlenül maradnak, helyét meg nem állja.

Az emberi jellem pessimistikus\* telfogásából indulnak ki egyéb ellenvetései közül azok, melyekben a választottakat önérdékük kizárólagos érvényesítésével vádolja s azt állítja, hogy az intézmény természete az, mely az egoisticus indulatokat okvetlen fölébreszti; sőt annyira megy, hogy még a beválasztott proletárt is hithagyással gyanúsítja meg, mert azt elnyert tisztje állítólag „bourgeois“-vá alakítja át. A minősítés hiánya megteremti a *mediokrátiát*, a hatalom kizsákmányolása, pénzügyi értékesítése utáni vágy az *argyrokra-tiát*.

A *dialektika* szerinte szószaporításra, a közhatalmak mesterkélty ellensúlyának bölcs (!) rendszere pedig arra vezet, hogy a pártok igenis haladnak, sőt túl is mennek a határokon, csak az állam, az ország maga az, mely örökös mozdulatlanságra van kárhóztatva.

Kis érdekek, kis eszközök, önérdék mindenfelé a közérdek rovására, liliputi taktika, melynek minden alárendel-tetik, valóságos *batrachomyomachiá*vá alakítják e modern arénát, mely a régi „Circus“-t van hivatva idegizgató látványosságként pótolni, hol a szenvedélyek üvöltése helyettesíti a fenevadakét.

\* A parlamentarismus viszont optimistikus vonásokat tüntet föl, midőn az erkölcsi tényezőkre építvén, a *bizalmat*, a *közjó* átérzését, az *altruismust* teszi rendszerének alapjává.



Maró a guny, melylyel Leverdays a parlament és az asszonyok között von párhuzamot, midőn jobb ügghöz méltó szellemességgel, így szól:

„Les collectivités sont femmes. Elles ont de „l'éternel féminin,“ sans le charme qui le fait attrayant, tout ce qu'il a de précaire et d'infirme: son partage vide, ses petite passions, sa mobilité, ses caprices, ses nervosités, ses emportements hystériques, son incurable irrationalité, ses crises, ses défaillances, son impuissance à se gouverner, son besoin de subir une domination, son impatience à la supporter, enfin son essentielle faiblesse sous toutes les formes qui la traduisent.“ (198. l.)

A fölhozott kifogások részletes cáfolata köteteket vehetne igénybe; eredményként az az egy azonban kétségkívül levonandó, hogy a képviseleti rendszer magában véve, tehát annak nem csak parlamentaris megjelenési módja, *leginkább az emberi jellem fényes oldalaira, a polgárok közérzetére, erkölcsiségére épít*; bizonyos azonban annyi, hogy a képviseleti rendszer funkciójából következtetést lehet vonni *az illető nemzet erkölcsi életének színvonalára is.\**

#### IV.

A második csoportba sorozott parlamentomachikus művek — azok t. i., melyek nem a képviseleti rendszert a maga egészében, hanem főleg annak a jelen munkában tárgyalt válfaját ostromolják, legfőként egy pontot emelnek ki, mint az összes többi bajoknak közvetlen vagy közvetett kutforását: *a pártok uralmát.*

A kormányok gyors váltakozása, mely jelenség az előbbi tünettel szorosan összefügg s mind ama hátrányok, melyek ismét ebből következnek, ugymint: állandó és nagyszabású politika folytatásának hiánya, továbbá erkölcsi romlás az egész vonalon, mind arra az egy végzetes hibára (?) vezethetők

\* Az a másfél évtized, mely munkám első megjelenése óta eltelt, — sajnos — Leverdayst sok tekintetben igazolta. Az emberek nem lettek jobbakká s közben ez intézmény is rosszabbodott. Azért újból csak az hangsúlyozandó: „*Not measures — but men*“; adjatok önzetlen, művelt embereket s a képviseleti rendszer is be fog válni.



vissza, hogy a mai parlamenti kormány bevallottan pártalapokon építi föl a maga rendszerét.

A legáltalánosabb érv, mely e kormányforma elleneinek táborából fölhangzik, hogy a rendszernek átültetése Angliából azon kívüli területekre, annak *előfeltételei nélkül* történt és történik; holott természetes és „kézzelfoghatólag világos“ miként biztos alap nélkül szilárd épületet sem lehet emelni; a continensen pedig nem lévén kifejlődve oly egységes szellemtől áthatott és erős pártfegyelem által is összetartott két nagy párt, mint a whig és tory, hiábavaló minden kísérletezés e rendszerrel, mert az ideig-óráig föntartott pártszövetségek és ezek szülöttjei, a koalíciós minisztériumok, e romlandó talajon egyre-másra kártyavárakként dülnek össze.

Meg kell vallani, hogy az utolsó emberöltő politikai története aránylag sok vigasztalan példát nyújt e tárgyra vonatkozólag.

Nem tagadható, hogy a parlamentaris életnek, sajnos, sok és súlyos fogyatkozása van s hogy vannak nagyszámu hátrányok, melyektől e nagy várakozással fogadott rendszer sem ment.

A kormányformákkal is úgy vagyunk azonban nagyjából, mint az államalkotókkal; az eszményi jót elérnünk nem lehet s így meg kell elégednünk a viszonylag legjobbal.

Ez az a cél, melynek kimutatását fő vonásokban, a kritikai részben különösen, magam elé tűztem.

Figyelemmel vizsgálva a felhozott ellenérveket, meg kell győződnünk arról, hogy mindazon bajoknak gyökere, melyeknek forrása gyanánt a parlamentaris rendszert jelölik meg, egészben vagy részben másutt rejlik; s bizonyosra vehető, hogy e kormányforma ellenei erős optikai csalódásban szenvednek, midőn a legújabbban felszínre került kóros jelenségeket a parlamentarismusra vezetik vissza, melynek szabadságot és nyíltságot követelő iránya nem *okozta*, hanem csak *leleplezte* a már régen lappangó s annál veszedelmesebb bajok fészkeit, mint például, hogy többre ki ne terjeszkedjem: a nemzetiségi és communistikus törekvéseket.



Megbocsátható, midőn a nem jól értesült közvéleményt is megtéveszti néhol az a körülmény, hogy az említett állambontó\* törekvések látszólag mindenfelé e rendszer meghonosításával egyidejűleg mutatkoztak vagy kaptak nagyobb erőre.

Socialista és nemzetiségi, felekezeti képviselők azelőtt nem igen voltak láthatók ezen vagy azon az országgyűlésen: s mit hallunk most a parlamentek legtöbbszörében? Nemzetiségi és társadalmi, sokszor méltán megütközést keltő hangon folytatott vitákat, mint „új“ tüneteményeket a politikai életben.

Közelfekvő dolog volt mind ennek okát a parlamenti kormányban keresni, *mely megnyitotta azt a zsilipet, melyen át e sokszor szennyes áradat is lefolyhatik*; de Európa jog- és köztörténetének egyetlen ösmerője sem vonhatja kétségbe, hogy e kór csirái sokkal régiebb keletűek a parlamenti kormány behozatalánál, hogy az abszolutizmus melegeggya volt az, melyben főképp a nemzetiségi aspirációk nagyra növekedtek\*\* s hogy előnyösebb egy napfényre jött bajjal nyíltan leszámolni, mint egy lappangó és alattomos kórt továbbra is a nemzet testében őrlő féregként megtűrni.

Azon gyakran éppen nem épületes látványok, melyeket a modern parlamenti viták, ha ily kérdések vannak napirenden, a szemlélőnek nyújtanak, némileg hasonlítanak egy orvos műtétéhez, mely a gyöngébb idegzetű egyénre visszataszítólag hat; ámde kérdezem, vonhatja-e azért annak, mint malum necessariumnak, hasznát valaki kétségbe?

Azon óriási ügykörnél fogva, mely egy modern kultúr-állam parlamentjének sajátja, az állami és társadalmi életben egyaránt föllelhető számtalan véleményeltérés, ellentét, itt természetes kifejezésre jut, a nyílt színen is érvényesülésre tör; bár ennek fokozása semmiképpen sem kívánatos, az a választójog kereteinek állandó tágításával, főként mai társadalmi szervezetünk tagoltsága mellett, bizonyos fokig mulhatatlan következményként jelentkezik.

\* Nem a tudományos etikai alapon nyugvó, hanem a radikálisabb eszközökkel operáló socialismust értem.

\*\* „Divide et impera“.



A felhozott számos panasz dacára is, nem valószínű, hogy bármely jelenben parlamentarizmus állam fölvilágosodott közvéleménye visszakivánczolják a múltnak egy oly korszakába, mely más jelszavak jegyében mozgott.

Alig hihető, hogy pl. Franciaország a kifelé hosszú ideig oly dicsteljes „empire“-korszakot, a restauratio, a nagy forradalom korát, avagy a Lajosok abszolút régime-jét újból, átélni, visszaállítani óhajtaná.\*

Ily alternatíva elé állítva — a nemzet zöme, a menyire a hangulatot személyes tapasztalásból is ösmerem, bizonyára a jelen intézményei mellett döntene.

Igaz, hogy evvel még sok a parlamentarizmus mellett mondva nincs; a relatív jóságnak és elégedettségnek azonban némi bizonyítéka mégis csak rejlik benne.

A főntebbi ellenvetés első sorban is demokratikus köztársaságokra s csak enyhébb formában vonatkozik monarchiákra, mint azt Laveleye és Arzens nem egy helyütt önmaga is kiemeli.

Bár ily módon mintegy körülhatárolva, a baj nem mutatkozik oly fenyegetőnek, mint első pillanatra, annak léte előtt szemet hunynunk még sem lehet.

Tapasztalati tény, hogy a temérdek apró csoportra forgácsolt parlament képtelen állandóbb kormányt alkotni és föntartani; Angliát és Belgiumot kivéve valamennyi parlamentarizmus állam szenved többé-kevésbé e bajban.

A pártszellem, melyre a rendszer építve van, magában véve és bölcsészetiileg „rossznak“ nem minősíthető;\*\* mint „az alsóház állásáról a parlamenti kormányban“ szóló fejezetben részletesebben kifejtettem, az az emberi társas természet lényegéből szükségkép következik s a kitűnő philosophus

\* A nemzetek között kevesebb a „laudator temporis acti“. Magyarország bizonyára szintén nem tartaná kíváncsnak az 1848–67-ig terjedő időszaknak, avagy az azelőtti papiros függetlenségi kornak visszajövetelét.

\*\* Sőt ellenkezőleg; gróf Batthyányi Lajos első magyar miniszteriuma azért nem tudott erőre kapni, mert nem támaszkodott egy határozott pártra és tagjaiban nem volt homogén. (Lásd báró Kemény Zs.: „A forradalom után“, Pest, 1850.)



Paulsen csak az empirikus tényt említi, midőn annak hasznát, értékességét az emberi eszme valósulása érdekében, jelzi.

A pártélet egyszerűen létezése által nem — csak méretei, megjelenése módja révén válhatik veszedelmessé; a szemrehányás, hogy megöli a tárgyilagosságot az alanyi felfogás tultengése által, csak igen csekély részben jogosult, mert a parlamenti kormánynak, az ellenzék birálatának számba vétele útján, mindig kiegyezésre hajló természete az „aurea mediocritas”-ban valamelyes tárgyilagosságot állandóan érvényesít.

Az a tér, mely akár a tárgyi, akár az alanyi felfogásnak a képviseleti és parlamentaris államban, rendelkezésére áll, helyes szempontból tekintve a dolgokat, szűknek nem mondható.

A politikai írók egy része följajdul, hogy a pártfegyelem békői mennyire súlyosodnak a tagok lelkiismeretére; ezt ugyanmond, elbírja az angol közmondásos hidegvér, de nem a déli francia, vagy olasz temperamentum.

Nézetem szerint nem annyira a vérmérséklet problémájára, — bár annak bizonyos mérvű befolyását szintén hajlandó vagyok elismerni — mint inkább arra mélyebben fekvő okra vezetendő ez vissza, hogy az említett országok társadalmi telítve van nyers demokratikus eszmékkal, melyek alapján minden egyén nem az államszemélyiségnek alkatrészeként az állameszmének alávetetten, hanem emberi méltóságából kifolyólag, mint souverain parány, óhajt a nemzeti akarat kimunkálásában részt venni; ily gondolkozásmód mellett egyéni nézeteinek egész összegét, azoknak minden esetleges és jelentéktelen vonásaival együtt, mindenáron érvényre juttatni iparkodik, mert hiszen csakis így jut kifejezésre az ő individualitása. Minden fönnálló intézmény, mely ebben elő nem segíti, korlát számba jön; így a pártélet fegyelme is, mely tőle közérdekből áldozatokat, t. i. saját egyéni véleményének, a pártfelfogáshoz való bizonyos módosítását követeli; ez lemondás számba megy, kiváltképp erős individualitású férfiaknál; e rideg, kezdetleges demokratia magánjogi észjárást honosít meg a közügyek ellátása terén is; azért kétszeresen fájdalmas az alkalmazkodás a



párttagokra nézve, mivel az nemcsak erkölcsi áldozatként tűnik fel, hanem a távoli háttérben bizonyos jogfosztó erőszakoskodás gyanánt is, mely ellentétben áll a kezdetleges demokratia által hirdetett egyéni „szentség“-gel.\*

Nemcsak a román népek vérmérséklete, hanem azoknak a XVII. század encyclopaedikus bölcsészete nyomán induló szelleme tehát az, a mi az altruistikus tényezők kifejlődését e téren is, megnehezíti.

Ugyanazon párt tagjaira nézve is hibás, oly mereven élére állítani a dolgot, mint azt a nevezett írók egy része teszi, midőn meggyőződése ellenére a párthatározat értelmében szavazót a közakarat meghamisításával, önmagán elkövetett árulással vádolja.

Itt is, mint fentebb kiemelttem, mindent dominál az egyéni szempont; a kérdést úgy teszik föl — mily elkölcsi, politikai elbírálás alá esik az *individuum* — és nem a közszempontjából? \*\*

Nem kell pedig feledni, hogy ez utóbbira nézve előnyösebb lehet, ha valamely acut kérdésben mielőbb átlagos jósaú határozat jön létre, mintha a pártok önmagukban sem lévén képesek megállapodásra jutni, a kérdés megoldása tetemes halasztást szenved, habár végül talán jobb elintézésben is részesül az.

A legtöbb igazán vitás ügyben az érvek halmaza pro és contra bizonyos egyforma magassáú színvonalat fog mutatni; midőn ezeknek gondos mérlegelése után valamelyik nézethez csatlakozunk, ezt többnyire annak tudatában tesszük, hogy a főnforgott kérdésben található megoldási módoza-

\* Az „emberjogok“ (*droit d'hommes*), melyeket a francia forradalom proclamált, mint a souverain hatalomnak is hatásköréből kivett érinthetlen egyéni jogok jelentkeznek. Demokratiákban azért nehezebb a parlamenti kormányrendszer meghonosítása, mert a nyers „egyenlőség“-gel ellentétben áll a szükséges selectió követelménye, melynél fogva három értelmiségi színvonal kell, hogy itt kifejlődjék: I. Választók. II. Képviselők. III. Miniszterek. Ezt a minőségi különbséget a demokratia nem szívesen ösmeri el.

\*\* Lásd az alsóházról szóló fejezetben a pártügyről mondottakat.



tok ketteje közül az egyik, *valamivel* fölülmulja a másikat, benső érték dolgában; de korántsem foglalja magában e csatlakozás a másik *modus vivendi*-nek föltétlen elítélését, vagy annak alkalmatlanná való nyilvánítását.

Erkölcsei kötelességül ilyformán felállítani azt, hogy a vitás ügyben a közszempontból jó megoldás az egyénileg „jobb“-nak tartott érdekében elmaradjon, nem szabad. A pártfegyelem bilincsei a szó szoros értelmében csak akkor volnának azok, ha a közérdekre feltétlenül sérelmesnek, veszedelmesnek tartott intézkedéshez való hozzájárulásról volna szó, *párt*, illetőleg ez esetben többnyire *önérdekből*; az ilyesmitől semmiféle politika sem fogja elvehetni a jellemtelenség bélyegét.

Nagy tévedés azért azt állítani, hogy a parlamenti kormány az egyének lelkiismeretén való zsarnokságot szentesíti a pártfegyelem\* által; ez utóbbinak meg van föntebb rész-

\* Minden tulzás végeredményben abban áll, hogy a cselekvő hűtlenné válik eredeti alapeszméjéhez. A parlamentarismus a békés transz-actiók, a kölcsönös felvilágosítások, érvekkel való meggyőzés kormány-rendszere; a tulságba vitt pártfegyelem pedig akkor válik következtelenné s hagyja el az eredeti alapot, midőn tekintettel arra, hogy a szavazás eredménye matematikai pontossággal amugy is előre tudható, a lehetőleg alapos tárgyalást a szószaporítás megakadályozásának tetszetős ürügye alatt például korlátozni, avagy lehetetlenné tenni törekszik.

Ott, ahol — mint a parlamentomach írók nagy része kiemeli — nem öntudatosan és függetlenül gondolkozó egyének, hanem a pártfegyelem szolgái jármába fogott emberi csapatok, *padsorok*, *oldalak* szavaznak gépiesen, nem meggyőződésből, hanem felsőbb intésre, közelekvő a veszély, hogy *kettős zsarnokság út állandó tanyát: először a párté saját tagjai, másodsor a többségé a kisebbség fölött.*

Ily állapotban cynikus igazság a parlamenti vita merőben felesleges volta; az eredmény, bármint alakuljon is a vita, eleve is feltétlenül bizonyos lévén, ez „időrabló“ és az országnak oly „költéses“ játék szükségese is elesik.

Az elmondottak után nem szorul részletesebb megvilágításra az sem, hogy ily állapota a közügyeknek nem a parlamenti kormány a maga eszményi tetőpontján, hanem oly fejlődés, mely a rendszerrel *elvi* ellentétben áll.

Korunk közéletének nyilvánossága és erős egyénimádása igen valószínűtlenné teszi az ily foku erkölcs-szellemi tyrannis lehetőségét.



letezett határvonala, mely azonban oly bizonyossággal, mint óhajtható volna, sajnos, meg nem vonható.

## V.

Gyakran hangoztatott vádpont, hogy parlamentaris államokban első a párt és második a tárgyilagos érték szempontja; nem a benyújtott javaslat benső értékét, hanem a benyújtó személyét vagy az elfogadás, illetőleg elvetés lehető pártpolitikai következményeit fogják mindenekelőtt mérlegelni, ekkép „szervezett képmutatás“-nak adva helyet.\*

Egyoldalúság volna tagadni, hogy a vád bizonyos igazat is tartalmaz; hiszen a parlamentaris *technika* általán elfogadott szabálya, hogy minden intézkedés tekintetében támogatását bizalmi kérdésnek is tekinti kisebb-nagyobb mérvben. Ház s a mit ma készségesen megszavaz B. kormánynak, azt tegnap még az A. cabinetől megtagadta.

Ebben csakugyan van némi visszásság; megvárakoztatni a nemzetet csak azért, mert a rendszabályt egy nem sympathikus kormány indítványozta — felsőbb szempontból meg nem engedhetőnek tűnik föl.

A czél és eszköz felcserélése, midőn a dolog érdeme a taktikának alárendeltetik; s tényleg a parlamenti technika kérdéses szabályának alkalmazása igen gyakran esik jogosult kifogás alá.

Különösen visszásnak látszik pedig az eljárás, midőn taktikai szempontból, hogy ezáltal a kormányt lemondásra kényszerítsék, az ujoncz illetményt vagy az államkötségvetést tagadják meg, a maga egészében.

Vitán kívül állónak tekinthető már, hogy ez utóbbi fegyver veszedelmesen kétélű, melylyel a nem eléggé óvatos parlament esetleg a nemzetet sebzí meg, holott éppen ennek érdekében fekvőnek tartotta ez ultima ratióhoz nyulni.

\* Mint Bucher az angol lapok nyomán több korabeli cabinetről állítja.



Az érintett két mód, az ujonczok és költségvetés megtagadása, legfőképp taktikai eszköz lévén egy távolabb fekvő cél, t. i. a cabinettól való szabadulás elérésére, e különös eseteken a legeredményesebben tanulmányozható a parlamenti kormány elleneinek fentebb érintett kifogása.

E tárgyban, nézetem szerint, a megoldás csak relativ lehet; kategorikus igennel vagy nemmel felelni *arra kérdésre*, vajjon a szükséges haderő kiállítását, a szükséges pénzeszközök előteremtését megakadályozhatja-e az országgyűlés bármelyik Háza, különösbbe pedig a választott kamara, a maga határozatával — bajos.

Nagyon lényeges, hogy e sokat vitatott kérdés, bár igen röviden, de lehetőleg minden oldalról megvilágíttassék.

Mindenekelőtt igen sok függ e kérdés helyes formulázásától; a mennyiben ugyanis a Ház ilyen vetoját aequivalensnek tartjuk a nemzeti biztonság kockáztatásával, az államhítel megrendítésével, szóval a legfőbb közérdekek veszélyeztetésével, minden józanul ítélő egyénnek a nemleges felelet lesz tetszetős.

Ily alakban vetik fel a kérdést úgy a szélesbitett fejedelmi hatalom hívei, mint az ultra-demokraták, végül mindazok, kik bármily egyéb okból a parlament e kiváltságát (?) nem jó szemmel nézik.

E szövegezés ugyanis a legalkalmasabb arra, hogy az elfogulatlan gondolkozót a maga tárgyilagos mázával akkor is megvesztegesse, midőn az a rendszernek egyébként őszinte híve.

A probléma azon fordul meg, vajjon a főntebb jelzett vészes következményeknek csakugyan kitétetik-e az állam, ha az ujonczjutalék vagy a költségvetés a kormánytól megtagadtatik s ha igen, politikailag kit terhel azért a felelősség?

Bizonyos mindenekelőtt, hogy legalább egyelőre, a hadsereg léte kockán nem forog; valószínű továbbá az is, hogy az állami közigazgatás sem mondja fel azonnal a szolgálatot még ha — mint a balkán államokban nem ritkaság — egyelőre talán leszállított javadalommal is kénytelenek megelégedni a tisztviselők, míg a segélyforrások teljesen ki nem merültek.



Az államhitei nagyságának, szilárdságának minden bizonynyal főtényezője a pontos kamatfizetés; de kérdem azt, vajjon ha valamely előre nem látott esemény folytán véletlenül, például Anglia jutna oly helyzetbe, hogy április elsején nincs kész, megszavazott költségvetése, Nagy-Britannia hitelezői csakugyan kétségbeesnének-e?

Európa pénzügyi viszonyainak egyetlen ösmerője sem igen vitathatná ezt komolyan; biztos tudomásuk lévén az ország anyagi erejéről s arról, hogy sem a közvélemény, sem az illető parlamenti határozat éle, nemcsak hogy ellenök nem irányul, de sőt kifejezetten arra czéloz, hogy követelésüket a késedelmi kamatokkal együtt, hiánytalanul megkapják. Analog helyzetbe jutnának az oly hitelezővel, a kinek szánt kielégítési összeg valamely postai baleset folytán késik.

E körülmények igaz, a budget nélküli időszaknak csak első hónapjaiban állanak fön; tekintettel azonban arra, hogy e válságnak, ha forradalommal, helyesebben polgárháborúval nem fajul, aránylag rövid idő alatt szintén véget kell érnie, a fölhozott érvek ereje, bármily csekélynek tünjék is fel kezdetben, határozottan nyer.

Állhat ez, szólhatna az ellenvetés, a mondott első időszakra; de nem következik-e be későbbben, az állam veszedelme annál bizonyosabban?

Erre a felelet csak igenlő lehet.

Ha az abnormis helyzet rövid időn belül nem orvosol-tatik, igen könnyen végzetes bomlás következhetik be.

A fő kérdés már most: miben állhat az orvoslás és kit terhel a felelősség ennek elmulasztásáért?

Adott esetben parlament és minisztérium áll egymással szemben; előbbi megtagadja az utóbbinak, a mit az követel.

Álláspontjának okai igen sokfélék lehetnek; általán azért tanusít ily elutasító magatartást, mivel a cabinet egész működését, kormányzati tevékenységét, jogi, fegyelmi, politikai (?) szempontból hibáztatja.

Van-e erre „joga“, illetőleg, mivel az alkotmánynak nem betűjéről, hanem szelleméről van szó, „politikai igénye“?



Azt hiszem, erre nézve senkinek, a ki a modern kor szabad intézményeit feláldozni nem akarja, kétsége nem lehet.

Az országgyűlés, különösen annak népies kamarája hivatalból legfőbb őre az egész állam összkormányzatának; nemcsak joga, hanem kötelessége is utját állni oly cabinetnek, melynek működését az ország üdvével özszeegyeztethetőnek nem tartja.

A mennyiben azonban a Ház eme törekvését, hogy a kormányt felujítsa, helyettesitse mással, jogosnak ismerjük el, továbbá feltételezzük, hogy ez eredmény létrehozására a rendelkezésre álló egyéb enyhébb fegyvereket előzőleg kimerítette, el kell ösmernünk szükségképpen azt is, hogy ez utolsó módhozhoz nyulni is jogosult. A bekövetkezendőkért való felelősség nem ő reá, hanem a kormány vállaira hárul, azon egyszerű okból, hogy az alkotmány szelleméből, a parlamenti kormány egész természetéből kifolyólag, az ő kötelessége lett volna a közügyek menetében felmerült akadályt leköszönés által rögtönösen elhárítani, vagy — ha a közvéleményt maga mellett hiszi — a kamarát felosztatni, új választást rendelni.\*

Annak kimutatása, hogy e fegyver alkalmazása jogosult, magából a parlamenti kormány lényegéből következik; utóbbit elfogadva — logikusan az elől elzárkózni nem lehet. A parlamentnek *szabad* a kormányt menesztenie, azt fölfrissítenie; a cabinetnek ellenben *nem szabad* a nemzetet bármily okból sem válságba, polgárháboruba sodornia, az által, hogy az arra rendelt tényező félre nem ösmerhető akarata ellenére továbbra is makacsul helyén marad. Ha mégis megteszi, e fatalis lépés felelősségének összes sulya reá nehezedik; világos egyuttal, hogy ott, hol ez ormótlan régi fegyver alkalmazásának szüksége fölmerül, még fejlett parlamenti kormány nyal nem találkozunk, melynek korában az ügyek ily szélső mederbe jutása alig képzelhető; itt a cabinet szelidebb, de félre nem érhető nyomásnak, utmutatásnak is enged.

Bizonyos hasonlóság áll fenn e tekintetben a jogi felelősségnek s e fegyvernek alkalmazására vonatkozólag; a parlamenti kormány előhaladásával mind a kettő igénybevétele

\* A kérdés szerfelett vitás.



természetszerűleg egyre csökken; miből az az eddig kellőképp nem méltányolt következtetés vonható, *hogy igazi parlamenti kormány mellett fogynak az állami élet veszélyei*, a mennyiben a nemzet ily esetlegeknek kitéve nincsen.

A politikai czélszerűtlenségen, veszélyességen kívül egy más érvet is hangoztatnak e rendszabály jogosultságának ellenzői; azt t. i., hogy az egyszerűen azért nem lehet jogos, mert az államfő tisztviselő kinevezési és megtartási jogával áll ellentétben.

Ez érvnek fontosságot nem tulajdoníthatunk; erre az alapra helyezkedve ugyanis, megdöntjük az egész parlamenti kormányt, melynek alapelve, hogy a kormányalakítás és bukztatás joga érdemben a parlament alsóházát illeti s ehez a király vagy elnök, az előzők folyamán részletezett korlátok között, alkalmazkodni tartozik.\*

Bármily bizonyos legyen mindazonáltal, hogy ezen fegyverekhez is nyulhat a Ház, a jog, politikai igény kétségtelensége dacára annak célszerűsége igen is alaposan kifogásolható, a főntebb támadható veszélyek okából; kívánatos azért, hogy csak a legritkább esetekben, a legnagyobb megfontolással és csak mint „ultima ratio“ alkalmaztassék.

Régibb célszerűsége akkori veszélytelenségén nyugodott; a gravaminalis eljárás korában az állam magánjogi bevételeire (mezőgazdasági uradalmak, kincstári bányák stb.) volt főként alapítva annak háztartása; ezek szavazás tárgyát nem képezvén, az államgazdaság menete fönn nem akadáhatott; a subsidiumok megtagadása pedig, ugyszintén a kért ujoncoké, legföljebb egy kétes szükségességű hadjáratról mentette meg az országot, a nélkül, hogy a már meglévő haderő fennállását s evvel a külbiztonságot kockáztatta volna.

Ritkán a nemzet, legföljebb a dynastikus érdekek szenvedtek rövidséget a királyi előterjesztések visszavetése, vagy

\* Hasonlóan értéktelen az a megkülömböztetés, mely kifogásként szinte felhóztatik, hogy a Ház a budget megtagadása által egyedül teszi magát urrá az állam fölött, a másik kamara és a fejedelmi szerv mellőzésével; ha ez alapot elfogadnók, ez odavezetne, hogy parlamentarizmusban is kormánybuktatáshoz törvényre, illetőleg a király, főrendi- és képviselőház egyetértő határozatára volna szükség.



halogatása által; jelenben, ha hosszabb ideig tartana a válság, ez az államszervezetet bomlaszthatná föl.

Mivel azonban parlamentaris államban a cabinet fő kötelessége mindazon törvények és rendszabályok keresztülvitele, az államfőnél és parlamentnél egyaránt, melyeket a nemzeti jólét követel — a mennyiben az ujonc- és budgetjavaslatok, mint különlegesen bizalmi természetűek, neki meg nem szavaztatnak: *alkotmányos kötelessége a tért olyanoknak engedni át, kik azokat saját felfogásuk szerinti módon és mértékben keresztülvinni képesek.*

Az ő magatartásában feküdvén az ok, mely e kritikus helyzetet létrehozta, az orvosság csakis ennek megszüntetésében állhat; más, csekélyebb jelentőségű javaslatok visszautasítása a Ház részéről szintén lehet ok a kormány működésének gyöngítésére, lankasztására; a közérdek csak jól vezetett, a parlament által hathatósan támogatott cabinet mellett nem szenved sérelmet; a parlamentáris rendszer e tekintetben igen nehezen tűr el hiányt; egyáltalán képtelen pedig elviselni egy oly kormányt, mely a legegyszerűbb szükségleteket, a fegyveres erőt és a budgetet, törvényes uton előteremteni nem bírja.

Az ilyennek föltétlenül mennie kell, ha csak nem egy merő tévedésről, véletlenül van szó.\*

A költségvetést kétfelé osztani, szavazás alá eső és nem eső, vagyis megtagadható és meg nem tagadható részeket különböztetve meg benne (angol rendszer) — nézetem szerint, ha nem is árt, de nem vezet célhoz; erejét, ott, a hol szükség van rá, csak gyöngítheti; *fejlődő parlamenti kormány mellett annak élet eltompítani nem tanácsos*; Belgium már nélkülözhetné, Angliában is, az idővel mintegy önmagát tette fölöslegessé.\*\*

\* Például valamely elenyésző kisebbségnek a közvéleményben támaszt alig lelő obstrukciójáról.

\*\* Mindebből természetesen nem következik, hogy a végtelenig nyúló budgetviták korlátozhatók nem volnának; ez ismét más kérdés. Bizonyos, hogy a folytonos indemnityvel való gazdálkodás egészségtelen és időrabló; főként hazánkban célszerű volna az államháztartási év



Az a vád mindezeknél fogva, hogy a parlamenti kormány mindent — a tárgyilagos érdeket is — a taktikának rendeli alá, erejében igen megcsökken; különösen hangsúlyozandó pedig, hogy *e szemrehányással sokkal jogosabban illelhető az egyszerűen alkotmányos, mint a parlamenti képviseleti rendszer, mert előbbinek akarata érvényesítésére e nehézkes fegyver ugyszólván egyedüli nyomatékos eszköze, melyhez azért enyhébb esetekben is, aránylag gyakran fordulni kénytelen.\**

Nem szorul tehát ez alapon sem bizonyításra a parlamenti kormányformának tökéletesebb volta.\*\*

## VI.

Sokkal komolyabb baj emennél *a pártéletnek rendkívüli arányúvá kifejlődése s az erkölcsi felelősségnek erős megszólása.*

Az előző szakaszban tárgyaltakból világos, hogy a parlamenti kormány mindenkor egy lényegesebb, erősebb pártnak uralmát foglalja magában; *ez az uralom pedig addig tart, míg az illető párt számszerű többségét az országban megőrizni képes; ennél fogva uralmának első tekintetre alapja a számszerű erő; azért uralkodik, mert a többieknél erősebb, mert uralkodni bír.*

Bármennyire is iparkodjunk ezen enyhíteni, az nem kevésbé marad magvában igaz; biz' az egy darab fejszám politika, még a legparlamentarisabb államban is.

Való, hogy nem tisztán és kizárólag az; erősen módosíthatja, mint főntebb is említém, enyhítheti azt számos cultur

kezdetét a nyár elejére áthelyezni, mivelhogy így inkább remélhető a kétszeres költségvetési vita elkerülése. (Azóta meg is történt.)

Jóval hosszabb időtartam, kevesebb időközi szünettel, házszabály, ügyrendmódosítás és a mérsékelt cloture-nek egy neme bizonyára üdvös hatást eredményezne.

\* L. a történelmi részt.

\*\* Ahol ilyen nincs, sőt képviseleti rendszer sem vagy alig, csak tömeges ösgyűlések, előleges utasítások, vagy referendum, ez a kérdés jóformán elesik; elég azért, ha az a főntebbi keretben igazoltatott.



demokratikus vonás, mint például a műveltségre, tudományos képzettségre fektetett szavazati rendszer, esetleg többes szavazatokkal a felsőbb iskolákat végzettek számára;\* egy monarchikus államfő, egy születési alapon nyugvó második kamara, csak törvénytől függő birói, feladata magaslatán álló, hivatali pragmatikával ellátott közigazgatási szervezet: — mind oly tények, melyek a többséguralom merevségét csökkentik; a kisebbségek képviselte, a kisebbségi elv elfogadása, alacsony quorum-mal, a felsőbb társadalmi rétegek politikai vezetőképessége, a magasabb rendű tehetségek természetes sulya, stb., bár mind tekintetbe jövő és számításba veendő jelenségek, azon még sem igen változtatnak, hogy a *gyakorlatban a többség* az, mely az uralomra igény-nel bírónak tűnik föl.

Mennél inkább demokratisálódunk, annál inkább válik természetessé e felfogás; nem ritkán akadnak a képviseleti rendszer hivei közt is olyanok, kik minden bővebb meggondolás nélkül helyezkednek e szorosan mechanikus alapra, mely pedig annak természetével nem igen áll összhangban.

Nehéz a megfejtés azért, mert ha a számszerű többségtől teljesen eltekintünk, nem tudjuk e helyett más alkalmas, kézzelfogható kritériumát adni valamely párt kormányzása jogosultságának; a benső igazság mely részen van, a többségnél-e, vagy valamely kisebbségnél, teljes bizonyossággal többnyire csak emberöltők mulva puhatolható ki.\*\*

A gyakorlati államélet tökéletlenségei, továbbá a rohamosan terjedő demokratikus, egyenlőségi eszmék, nemkülömben a politikai érettség külső ismérveinek egészen kielégítő módon való megállapíthatásának hiánya, mintegy elemi erővel kényszerítenek arra, hogy a számszerű tulsulyt, *általán*, habár jelentékeny megszorításokkal, clausulákkal, kivételekkel, rendszerint valamely párt kormányzásának,

\* Mint Belgiumban 1893 óta.

\*\* Emberi sors, hogy a teljes igazságot soha el nem érjük s életünk e cél eléréséért folytatott állandó, fáradságos küzdelemben merül ki.  
„Az utána való törekvés becsesebb, mint annak birtoka.“ (Lessing.)



uralmának sanctiójául, jogalapjául, külső ismérvképpen elfogadják.

A gyakorlatban azután feledésbe megy az igazi eszmélánczolat, mely idáig vezetett s megelégesznek azon önmagában véve veszedelmes kriteriummal az uralom *jogosságára*, erkölcsi igazoltságára nézve, a mely a számszerű tulsulyban jut hivatalos kifejezésre.

Támogatja e politikai nézet kifejlődését a közönséges ember lélektani alkata, mely a többség ellenkező véleményébe szívesebben nyugszik bele, mint valamely még oly kiváló kisebbségébe; pedig elméletileg nem szenved kétséget, hogy az állam igazi eszméje nem szükségképpen, sőt igen gyakran nem a többségben testesül meg.

Rövidlítés azért az államélet minden problémájának jogosságát, igazságát azon végső zsinórmérték szerint mérni, vajjon az a választók, politikailag jogosultak számszerű többségének meggyőződése szerint megfelelő-e?\*

A mai alsóház sulyának aránytalan emelkedését Concha igen helyesen vezeti vissza azon körülményre, hogy arra nézve, vajjon valamely rendszabályt *a polgárság zöme* helyesel-e, mindenütt, a hol a nép egyenes szavazata behozva nincs, a közvetlen választásból kikerült kamara sokkal pontosabb felvilágosítást adhat, mint egy kétfokulag, vagy születési, kinevezési elven alakult főrendiház.

Hogy az a „fejszámpolitiká“-ra valló vonás még igazán parlamentáris államokban is mennyire keresztülhatol, bizonyítja Angliának és Belgiumnak legujabb politikai története; óriási arányú népgyűlések, meetingek, a királyi paloták előtt rendezett fölvonulások\*\*, a résztvevők megszámlálásával kapcsolatban, voltak azok az eszközök, melyekkel e tömegek irányának jogosságát, *a többségre, számbeli tulsulyra* alapítva, a korona előtt is bizonyíthatni vélték.

Tekintettel ez eljárás kényelmes voltára *nehéz kérdések végleges, gyors és felelősség nélküli elintézését illetőleg*, a

\* Az európai államok közt legerősebben kifejlődve látjuk Schweizban.

\*\* Laveleye i. m. II. k.



belga alkotmány átalakítása idején maga a minisztérium javasolta a fejedelmi „referendumot”; a községeknek bizonyos kérdések megoldása, (pl. könyvtárak felállítása, szeszszitalok elárúsítása dolgában), az elméletileg bizonyos fokig mindig aggályos módszert erősen terjedni látjuk oly parlamentáris államokban is, mint Franciaországban, Belgiumban és Angliában.

Az 1900-ik évi Commonwealth of Australia Constitution Act\* (128. §.) homologáció helyett az alkotmány reformja esetén kötelezőleg állapítja meg a *referendumot* a 6 állam („états originaux”) mindegyikében külön-külön; tovább megyszerint, mint a bevallottan demokrata Franciaország, vagy az Északamerikai Unió.

Ily viszonyok közepette csak természetes, hogy minden pártban erősen kifejlődik az az irány, mely uralmának, érvényesülésének igazoltságát nem tárgyilagos belső okokból, hanem külső anyagi bizonyítékokból, mint a számszerű többség, vezeti le.

Az erre való hivatkozás a főntebb részletezett hibás eszmemenet szerint alkalmas mindent pótolni, minden fáradtságos vitának, érvelésnek elejét venni; a „nemzet” akarja, mert többsége (?) így nyilatkozott; evvel szemben fölösleges — időpazarlás — minden további vitatkozás, hiszen: „Roma locuta est!”

E felfogás erős térfoglalása mellett kétszeresnek tünik fel a veszedelem, melyre a legtöbb politikai író is méltán utal, hogy t. i. a pártvillongás, hiveknek toborzása a caucus\*\*-ek, whir-pullerek\*\*\*, boss-ok\*\*\*\* stb. segítségével minden képzeletet felülhaladó méreteket ölthet; mert hiszen, míg a többség

\* La constitution australienne de 1900. Par René Guyon, Paris 1902.

\*\* Caucus = valószínűleg indián eredetű amerikai kifejezés, mely választók gyűlését jelenti, bizonyos pártügyek előzetes megbeszélésére.

\*\*\* Whir-puller = süvöltve rángató, kergető; párttag, ki az egyeket szavazásra viszi.

\*\*\*\* Boss = eredetileg kiemelkedő kerek rész (a falból), utóbb átvitt értelemben (kimagasló) pártvezér. (Amerika.)



megvan, az általa gyakorolt uralom is erkölcsileg (!) igazoltnak fogadtatik el. (!)

Sulyos érv és baj ez, melynek nyomatékát a parlamenti kormány rendszer hivei is, bár az annak fogalmából nem folyik, szintén elismerni kénytelenek, mint annak a közönséges gondolkozásmód szerinti rendes kísérőjét.

Ellenében alig lehet másra hivatkozni, mint arra, hogy a pártéletből származó eme veszély más kormányrendszerekben még fokozottabb mérvben áll fönn, mivel ott annak útját más korlátozó intézmények, még kevésbé állják.

Kétségtelen tény, hogy az ebből származó corruptió — a nyilvános élet erkölcsi színvonalának alább szállása egy hajszálnyival sem nagyobb méretű parlamentaris országokban, mint egyebütt; az Északamerikai Unió képviselőháza „political“-jainak jelenlegi hirneve azt minden kétségen felül igazolja.

Nem igényel bővebb fejtegetést az sem, hogy elkesedettebb, kiméletlenebb a választók körében lefolyó pártharcz ott, a hol annak eldőlésétől a hivatalnokok ezreinek állása függ, ellensúly pedig, ugyszólván, nincs a győztes párttal szemben, melyet a dolog természete szerint „a zsákmány illet“, mint az Északamerikai Unióban.

Gyakran hangsúlyoztam, hogy a parlamenti kormány a mérséklet rendszere; oly szélsőségekbe tévedni, mint más „forma regiminis“ benső lényegénél fogva nem igen fog; ha mégis megtörténik, az természete ellenére, annak daczára, nem abból folyólag, következik be.

## VII.

A parlamentarismusnak *pártkormányi* természetéből folyik egy másik, már több ízben említett sulyos baj is; az *ország kormányának gyors váltakozása*, a minisztériumok kérészéletősége.

Az elméleti és gyakorlati térről meritett kifogások sorában, melyek e rendszer ellen felhozattak, ennél az egynél sűrűbben egy másik sem panasztatik föl; ez és a belőle



kiseb-b-nagyobb közvetlenséggel folyó egyéb hátrányok részletes leírása tölti be nagyrészt a parlamentomach irodalom nagyszámu köteteinek lapjait.

„L'instabilité des ministères“, ez a minduntalan visszatérő örökös panasz, melyet főleg a latin népek sajtója állandóan napirenden tart.

A kérdés lényege aránylag egyszerű, átlátszó.

A parlamenti kormány hatékonysága, sikere fordított viszonyban áll az országban és kamarában létező pártok sokasága, elforgácsolódása és változó politikájával; egészen bizonyos az a váltig ismételt tétel, hogy mennél kevesebb a Házban lévő pártok száma, mennél tömörebbek és egységesebbek a bennük uralkodó szellem és pártfegyelem által, annál inkább vannak meg a rendszernek a maga szilárd alapjai.

Erős, tömör többség hijján. a minisztérium kész prédája a támadó szellemű kamara folytonos, kiméletlen kirohanásainak; gyakran egyetlen töredék elszakadása elégséges a többségnek elvesztéséhez; úgy, hogy uralma egész ideje alatt főgondját nem a gyümölcsöző munkára, hanem saját párjának, helyesebben „pártjainak“, párttöredeinek összetartása, állandó megnyerésére kell fordítania.

Olyforma helyzetben van az ilyen kormány, mint az a hadvezér, ki sohasem készül el saját csapatainak rendbeszedése, fegyelmezése, kiképzésével; sürgősségtelen bizonyítani, hogy ily megbízhatatlan erővel indulni harczba, csak igen csekély győzelmi kilátással lehet.

A minisztérium java erejét az őt támogató pártcsoporthoz „kielégítésére“\* kénytelen pazarolni; a személyi hiúság állások, kiténtetések, — a részleges érdekek a közjó rovására történő elvi s mindenekelőtt gazdasági szolgáltatások által elégittetnek ki.

\* Chambre introuvable (1815.) Chambre satisfaite (1831.)

Részletek a görög parlamentarismusból: L. Caracoussi „Königthum und Ministerverantwortlichkeit, mit besonderer Berücksichtigung der staatsrechtlichen Verhältnisse im Königreich Griechenland“. Berlin, 1897.



A lekötelezésnek legkülönbözőbb módjai, a legtiszteletre-méltóbb elvi eredményektől kezdve le a legocsmányabb megvesztegetésig — ily körülmények között találunk termő talajra és nőhetnek szertelenül nagyra.

A politikai szolgálatok adás-vevési ügyletté aljasulnak; a „do ut des, facio ut facias“ rideg magánjogi elve hatol keresztül a közjog világában is; a képviselőt választó kerülete nem a haza, hanem a falu, a város érdekeinek előmozdítása körül fölmutatható sikereiért támogatja; a mérték, melylyel érdemeit megítéli, azon áldozatok mennyisége, melyet a kormánytól, a local-patrotismus kielégítésére kicsikarni bírt. S még jó, ha tovább nem fajul az önző gondolatmenet; nagy a kísértés, hogy az illető kamarai tag helyzetének szilárdsága, nem is ezen, hanem egyes befolyásos választói magánérdekei körül kifejtett sikeres fáradozása arányában állapítassék meg.

Alacsony színvonalu, minden ízében anyagi, önző államellenes gondolkozásmód az, mely ezen állapotokat természeteseeknek tartja; a képviselőből ilyképp határozottan a választók magánhasznának előmozdítására hivatott „a fővárosban székelő kereskedelmi ügynök“ válik, kit e kritikán aluli felfogás így erkölcsileg lefokozván, arra késztet, hogy magasztos köztisztsege által nyert hatalmát gazdaságilag, a mandátum rövid időtartamához képest, mennél hathatósabban aknázza ki.

Még szerencsének mondható, ha azt egyszerűen „gradus ad Parnassum“-nak tekinti, valamely jól jövedelmező, a korona vagy kormány kinevezésétől függő állás elnyerésére; sajnos, nagy számu szomorú példa van arra, hogy a közvagyon révén jogosulatlan egyéni hasznot iparkodik, elvtagadás árán is, a kormánytól kierőszakolni, a „közjó“ hivatott képviselője.

A törvényhozó testület tagjainak folytonos járás-kelése a miniszteri szobákban, állandó közvetítésük választóik és azok hivatalos hatóságai között, röviden beavatkozásuk a concret közigazgatás részleteibe — minden körülmények, még a legegészségesebb pártviszonyok mellett is, igen nagy baj, sőt csapás számba megy.



Hogy a corruptionnak mérge ebben az irányban legfőképp zilált pártpolitikai viszonyok között, apró, leginkább személyi érdekek által összetartott csoportok zsarnokoskodása idején falál a legtermőbb talajra, azt különösen bizonyítani tán tölösleges. Ily korszakokban a képviseleti rendszer, mely a nemzet közjavanak eszméjére van alapítva, elveszti természetes alapját s egy magánjogi társulat színvonalára süllyed, mely a résztvevők anyagi hasznánál eszményibb, magasabb czélokat nem ismert.

E tagadhatatlanul súlyos bajnak jelenséggel mutatkoznak főként Itáliában, Francia- és Görögországban; sokáig lappangó, később nyílt titokként állott fönn s már mélyen járt a mótely a közélet testében, midőn egyes hatalmas hangok, a teljesen napfényre hozott kór vészes következményeire a közfigyelmet fölhívták.

A mi közelebbi megjelölést igényel, csak az, vajjon e sajnálatos viszonyok mily részben vezethetők vissza éppen a különleges értelemben vett parlamenti rendszerre?

Tekintettel az előzőkre nem lesz nehéz kimutatni azt, hogy e veszedelmes baj aránylag csak kis részben eredeztethető közvetlenül a parlamentarismusból; kétségtelen legfőljebb annyi, hogy a parlamenti kormányrendszer valósággal oly talaj, melyen a közélet e rákfenéje eléggé gyorsan terjeszkedhetik tovább.

Meg kell azonban jegyezni azt is, hogy az nem csupán itt, hanem a szigoruan alkotmányos kormányzati rendszerben, továbbá midenütt előfordulhat, ahol az ország végrehajtó hatalmi szervei a képviselőtestület befolyásának kitéve vannak. Azon függés mérvéhez képest, melyben a cabinet a Ház tagjaihoz, illetőleg bizonyos csoportokhoz, egyénekhez áll, lesz az utóbbiak részéről a szinfalak mögött gyakorolható illeték-telen behatás kisebb avagy nagyobb. Legjelentékenyebb lévén a Ház befolyása a kormány magatartására, sorsára a politikai és fegyelmi felelősség révén parlamentarizmus államokban, be kell vallanunk, hogy a szóbanforgó baj elharapódzásának méretei itt a legfenyegetőbbek.

Egyenes arányban áll pedig a veszély nagysága a pártviszonyok ziláltsága, züllésével; természetes ugyanis, hogy



egy tömör, szellemében egységes, fegyelmezett nagy párt egyes tagjai nem gyakorolhatnak oly jelentékeny befolyást a miniszterekre, mint azon a többség föntartásához okvetlen szükséges kis töredékek, melyeket a kormány táborához sokszor csak a „kielégíttetés“ vágya csatol.

Eredményként levonható ehhez képest, hogy kutfejét illetőleg, e baj eredete nem ebben a kormányrendszerben keresendő s hogy az nem parlamentaris államokban is előfordul, ha módosított, leplezettebb alakban is; megjegyzendő azonfelül, hogy annak, ha nem is teljes, hanem eléggé hatásos orvoslása, törvényes rendelkezésekkel is, bizonyos fokig eredményesen képzelhető,

Gyökeres gyógyszer csak a pártviszonyok javulásában, az erkölcsi eszme erősödésében rejlik.

A baj fölismerése már egy erős lépés a gyógyulás felé; óvakodnunk kell azt ilyenül el nem ismerni, avagy kicsinyleni; a ki ezt, mint Seignobos, nem teszi, sőt helyesli, nem jó szolgálatot tesz hazájának.

### VIII.

Valamennyi pártocskának huzamosabb időn keresztül minden irányban eleget tenni még az állam kimeríthetetlennek látszó segélyforrásaival sem lehet; aránylag rövid időn belül bekövetkezhetik tehát a máról-honapra élő kormány bukása, a ki nem elégitett csoport elszakadása nyomán.

Jogosultnak tűnik föl ily körülmények között az ellenvetés, hogy a parlamentaris rendszer a maga örökös kormányválságaival mintegy önmagát teszi tehetetlenné; kaleidoskopikus gyorsasággal — szédületes ütemben — váltakoznak a cabinetek; az államszervezet központi idegrendszere folytonos lázban ég és termelő munkára képtelen, mert az állása megtarthatásáért vívott keserves tusa teljesen fölemészti.

Vajjon kívánatosnak mondható-e az olyan miniszteri tárca elnyerése, melyet végső erőfeszítéssel is alig lehet néhány hónapra megvédelmezni mindennemű támadások ellen? Foghat-e hozzá kedvvel, lelkesüléssel valamelyik miniszter hivatalos teendőihez, midőn sohasem bizonyos



abban, hogy kartársa nem kellő gonddal megválasztott kifejezései nem támasztanak-e a kamarában már holnap, az egész kormányt elsöprő vihart? \*

A parlamentaris rendszernek főntebb kifejtett lényegéből következőleg — a rendes állapot — hogy nem jut mindig és minden egyes kormányzati ágra szakember; kétszeresen kívánatos, sőt szükséges ehhez képest, hogy az ország e vezető állását elfoglaló politikus kellően tájékozódhassék miniszteriuma ügyeinek labirintjében.

Bármennyire igaz is, hogy az ő működésének súlypontja nem a bureau-ban, hanem a Házban fekszik, ez még nem ok arra, hogy előbbi kötelességeit elhanyagolja.

Teljesen elfogadva Bagehot megjegyzését, hogy „a miniszternek nem föladata hivatalában dolgozni (?) hanem csupán utána nézni — vajjon ott dolgoznak-e?” — ez még mindig nem teszi fölslegessé a szakosztályában szerzendő jártasságot.

De vajjon hogyan és miképp szerezzé azt meg ha a megszerzésnek legegyszerűbb föltétele, a physikai idő erre hiányzik?

\* Miniszterjelöltekben aggasztó hiányt mindezeideig egy culturállamban sem tapasztaltak; a tisztségnek ugy állami kitűnősége, mint társadalmi fénye, a vele kapcsolatos hatalom miatt, oly vonzóerő, mely a pályázók táborát a jelentékeny nehézségek dacára sem engedi föltűnően lepadni.

Más kérdés, vajjon az igazán alkalmas egyénekben nem áll-e be a sürü cabinetválságok következtében rohamos fogyatkozás?

Gyakran hangoztatott ellenvetés a parlamentarismus ellen, hogy a rendelkezésre alkalmas államférfiúi erőket, tehetségeket kellőleg kiaknáztatlanul használja el, járátja le.

E vádpont egyike a kevésbé súlyosaknak; elég a tapasztalati adatokra hivatkozni, hogy meggyőződhattunk róla, miképp a kormány bukása a hatalom polcáról való végleges letűnést egyáltalán nem foglalja magában; nemcsak más párt, hanem más személyi combinációk is könnyen lehetővé teszik az exminiszterek újból hatalomra jutását. Sőt bizonyos, hogy inkább fenyegeti az államférfiúi tehetség megőrlésének, elhasználásának veszedelme azt, ki alkalmas pillanatban visszalépni nem tud, mint az olyat, ki a végleges lejáratastól ezáltal menekülhet. Az ellene fölszított harag lassanként elnémul s könnyen jöhetnek időközönként a nemzetre nézve éppen az ő személyi tulajdonai válnak ismét értékesekké.



A leggeniálisabb ember sem nélkülözheti a szorgalmas előkészülést oly pályán, melyen eddigelé nem járt; még a legtehetségesebb politikusnak is legalább néhány hónapra van szüksége ahhoz, hogy kormányra kerülve, az ott napirenden levő ügyekkel legalább nagyjából megismerkedhessék.

Időközben, ha csak kormányával a hivatali gépezetet megakasztani nem akarja, kénytelen felsőbb tanácsosainak, a minisztérium állandó főhivatalnokainak előterjesztései javaslatai alapján eljárni — a legtöbb, általa bővebben nem tanulmányozható ügyben; biztosnak, földadata magaslatán állónak csak a tanulmányi idő eltelte után érezheti magát; csakis ezen időponttól kezdve foghat hozzá teljes öntudatossággal, számot vetve a lehetőséggel, saját terveinek, saját programjának megvalósításához, midőn a Házban tárcájának védelme, a minisztériumban a folyó ügyek intézése s a társadalmi kötelezettségek, minden idejét többé nem foglalják le.

Ez időpont az illető kaliberéhez, a tárca milyenségéhez képest különböző lesz ugyan, de átlagban aligha mondunk sokat, midőn egy félesztendőt legalább a „miniszeri teljes kiképzéshez“ szükségesnek tartunk.

Éppen ennyi pedig az az időtartam, mely Laboulaye számításai szerint Franciaországban — a harmadik köztársaság korában — egy minisztériumra jut.\*

Ehez hasonló statisztikát állítottak föl Itáliában.

Még gyorsabb változás található a balkán államokban.

Tekintetbe véve a korunkban egyre fokozódó *összpontosítást* továbbá azt, hogy főleg *köztársaságokban*, mint Laveleye e tárgy mesteri ecsetelésénél kifejti, demokratikus szervezet mellett — az alkotmánynak amaz állandó — Bagehot műkifejezése szerint „decoratív“ részei, mint a királyság, főrendiek — az államéletnek azt a biztos, zavartalan folytonosságát, mint monarchiákban — nem adhatják meg: világos, hogy a *cabinetek sűrű váltakozása különösen republiákban kettős csapás*.

\* Curiosumképp, mivel csak 3 napig állott fenn, említhető a monarchikus restauráció utáni évekből az 1834-i kormány.



Nagyobb szabásu, hosszú időre gondosan előkészített és felosztott tervszerű reformok, ily körülmények között — egy téren sem valósíthatók meg; czéltudatos — átgondolt — a viszonyokkal számoló politikát ily gyors egymásutánban váltakozó cabinetek mellett elvárni nem lehet.

Az államnak abból, hogy a vezető állásokban jóformán állandóan gyakorlatlan kezdők ülnek, mérhetetlen kára származhatik.

Különösen szembeötlő e visszásság a külügyi és hadügyi politikánál; az összes többi ágakénál veszedelmesebb a sűrű kormányváltás e kettőnél; a diplomacia és a hadsereg ügyei két oly nevezetes részét szolgáltatják a kormányzati teendőeknek, mely kiváltképpen igényel, ha sikeres óhajt lenni, már financialis okoknál fogva is, állandó nagyszabásu tervek szerinti politikát; Európa legdemokratikusabb államában — Schweizban — a szövetség mindenkori elnöke vezette hosszabb ideig — fontosságánál fogva — a külügyi tárcát; tisztsége azonban csak *egy évig* tartván, az olymértvű nehézségeket idézett elő a praxisban, hogy az elnöki tisztség és külügyi tárca között fennállott iunctimot csakhamar megszüntették.\*

A modern államok fegyveres erejére nézve nem kevésbé állanak a mondottak; még oly országokban is, mint például Franciaország, a hadsereg könnyen elvesztheti hajlandóságát, türelmét arra, hogy az egyre-másra változó kormányoknak „kísérleti nyula“ legyen.\*\*

E türelemvesztés pedig esetleg mit jelenthetne, arra a XIX. század politikai története, az államcsinyek, pronunciamientók kora — adhat világos feleletet.

A hadsereg és parlament közötti, bizonyos fokban mindig létező ellentét, főleg napjainkban, midőn békeidőben is állandóan százezrek állnak fegyverben a szoros katonai függelem alatt az összeütközések csiráját hordja többé-kevésbé magában.

\* Dupriez: „Les ministres“.

\*\* Laveleye: i. m.



A kormány, illetőleg az államfő — erős kísértésbe jöhet a praerogatívája körül alkalmatlankodó Házat *kézzelfogható* érvekkel kijózanítani souverainitási mámorából (!?)

Bármint vélekedünk is a parlamenti kormány rendszernek ez örökös függő kérdéséről, a szóban forgó problema fontosságát, a cabinet gyors váltakozásának súlyos bajait megtagadnunk nem lehet.

Félesztendő átlag valamely cabinet életéhez föltétlenül kevés; egy emberöltő pedig — mai villamossággal haladó korunkban — határozottan soknak mondható.

A mily bizonyos hátrány a közügyre nézve a kormányok tulsűrű fölcserélődése, oly kétségtelen baj azoknak rendkívüli hosszú élete.

Az első: eredményes munkára való képtelenséget — a második: a kor színvonalától való elmaradást jelent.

A modern szabad intézmények és képviseleti rendszer eszméjét helyesen fogták föl azok az angol írók, kik mint Bagehot is remek essay-ében — arra utalnak, hogy az ország kormánya szükségképpen megóvandó a bürokratikus elcsontosodástól.

Tulhosszu ideig maradv a kormányon,\* a felfrissülés, új szellem hiánya oly bajjá válhatik, melynek jelentősége a tulróvid szolgálati időénél nem alábbvaló.

Mindkét szélsőségtől egyformán óvakodni kell; csak az a kérdés, vajjon ama sokféle javaslat, mely a minisztériumok nagyobb stabilitását kívánja létrehozni, célját valósággal elér-e s összhangba volna-e hozható a parlamenti kormány szellemével?

## IX.

Megtartva a képviseleti rendszert — monarchiákban a szigoruan alkotmányos uralomhoz való visszatérés — respublicákban az Egyesült-Államok, vagy Schweiz kormányformájának elfogadása által remélnék legtöbbször az imént

\* Schenk 30, Noef 27, Velti 25. Knüsel 20, Droz 17 esztendeig volt a kormány tagja Schweizban. (Arzens i. m. 26. l.)



részletezett hátrányoktól, folytonos kormányválságoktól megmenekülhetni.

Bármelyikét tekintjük azonban e fő-kormányzati típusoknak, azonnal világossá válik mindazok előtt, kik az ottani közállapotokat ismerik, hogy ezek a parlamenti kormányétól gyökeresen különböző elveken alapulnak; elfogadásuk tehát egyenlő a rendszernek egészben való elvetésével.

Schwarz Gyula kitűnő elemzése a német mintájú szigoruan alkotmányos (de nem parlamentáris) monarchiáról, világosan meggyőző arról, hogy annak a parlamentarizmusban való újólagozása csak egy már előhaladt stádiumban levő történelmi fejlődési folyamatnak elmeszése és föltétlenül erős rázkódtatásokkal járó újrakezdése volna.

Terminológiája szerint nemcsak az, hanem a svéd dualistikus, továbbá a Sieyès-Napoleon-féle „régime personnel” is benső természetéből kifolyólag következetesen a parlamenti kormány felé halad; „... dass sich alle diese monarchischen Staatstypen in ihrer praktischen Entwicklung, wenn auch nur allmählig und stufenweise, im Ganzen jedoch unaufhaltsam der Parlamentarischen Monarchie nähern und mit der Zeit eine Entwicklungsphase erreichen, welche mehr oder minder eine *parlamentarisirende Monarchie zum Ausdruck bringt*“ (I. m. 112. l.)

Ugyanezt a világos velleitást, melyet a tapasztalat megerősít, említi Esmein is. Visszatérni ugyanide tehát az időközben nyert nemzetszabadság fölládozását jelentené; hogy az mily veszteséggel járna élesen kidomboríthatja e két kormány-formának rövid szembeállítását.\*

A szigoruan alkotmányos egyeduralkodásban az állami összhatalom a fejedelem személyében nyugszik, ki a képviselőtestülettel, (kamarák) csakis a törvények hozatala, módosítása és törlése, továbbá a költségvetés megállapítása tekintetében osztozik.

A parlamentarizmus monarchiában fordítva áll a dolog: az államhatalom első birtokosául a parlament tekintetik s a feje-

\* Schwarz Gy.: „Elemente der Politik“, 106. s. k. l.



delem *egyedül*, csak a taxative felsorolt praerogatívákat gyakorolhatja.

Az általános politikai irány meghatározása itt tisztán parlamenti, amott kizárólag fejedelmi jog.

Egyszerűen alkotmányos monarchia ehhez képest nem ösmer solidaris cabinetet szorosabb értelemben; míg a parlamentararis formának ez szükségképp főjellemvonása.

Amott a miniszterek személyének kiszemelése éppen úgy, mint az alsóbb hivatalnokoké, csakis a fejedelem hatáskörébe tartozik, ki e tárgyban teljesen souverain belátása szerint járhat el, választhatva őket a parlamenti tagok sorából, vagy azon kívül akár a többségi — akár a kisebbségi pártból — akár több csoportból egyszerre is; emiatt a kamarák (alsóház) azok, melyek érdemileg a premier személyét, kisebb-nagyobb határozottsággal kijelölik s az államfő a kormány kinevezésénél a parlamenti pártviszonyokhoz van kötve.\*

Ott a királyi (császári) kormányt pusztán a fejedelem, itt főleg a parlament bizalma tartja fenn.

Ott van politikai és fegyelmi felelősség is a parlamenttel szemben, itt csupán magán- és büntetőjogi.

E sebtében eszközölt összehasonlítás is kétségtelenné teszi, hogy a politikai felelősség, melyre a sürű kormányválságoknak másodlagos odiuma\*\* hárul, oly lényeges és szükséges alkatrésze az egész rendszernek, hogy az e nélkül tulajdonképpen létezni is megszűnnék; azt az egyet a többivel való összefüggéséből kiszakítani s a formát e kikapcsolt rész kivételével föntartani, alighanem sikertelen kísérlet volna.\*\*\*

\* Amennyiben t. i. csak oly cabinetet bizhat meg, amelyet parlamenti többség támogat.

\*\* Az elsődleges a kedvezőtlen pártviszonyokra nehezedik.

\*\*\* Mily módon érvényesítse a nemzet a parlament akaratát az általános politikai irány meghatározása körül, ha a politikai felelősség enyhe, de hatékonyságát fokozható fegyverétől megfosztatik? Más mód hiányában újból kénytelen volna a régi ormótlan eszközhöz, a budget megtagadáshoz, gravaminális eljáráshoz fordulni. Hogy ez anachronismus, bizonyítást sem igényel.



Nem érthetetlen ez a cél, hanem csakis rendkívüli áldozatok árán közelíthető meg; le kellene ez esetben mondanunk arról az évszázadokon át hön öhajtott és el nem ért előnyről, melynél fogva a nemzet parlamentje által önsorsa intézésére döntő befolyást nyert.

Ily körülmények között, ha zilált pártalakulatok következtében a folytonos miniszterváltások mint súlyos csapás nehezül is időlegesen az államra, nagyon is indokoltnak mutatkozik némi türelem: a visszatérés a régihez „*medicina peior morbo*“ volna.

Egy új kormányrendszer a nemzetre jelentősebb, mint az egyénre szabott új öltözet ruha; pedig Franciaország a XIX. század folyamán is arról álmodozott, hogy abstract eszmék szerint rendezett *symmetrikus, a könyörtelenségig logikus alkotmánylevelek népboldogító hatása életbeléptetésök után feltétlenül és azonnal beáll*; hogy e könnyenhipésért mily nagy árat fizetett az utolsó évszázadban, azt Clio vésője hitelesen jegyezte föl.

Anglia hosszú történelmi korszakokon keresztül küzdött fáradhatatlanul mai kormányrendszere eléréséért; indokolatlan és merész kívánság, hogy ez irányban oly kevésbé előkészült nemzetek, mint a francziák vagy olaszok, ugyanezt az eredményt egy emberöltő alatt elérni öhajtják.

Tekintve a nép jellemét, tekintve a történelmi előzményeket, tekintve az összpontosítást, a bürokratikus szervezetet, a nyers demokratikus tanok erős elterjedését, a nevezett államok emberi számítás szerint a jelenlegieknél kedvezőbb eredményeket joggal nem várhattak; annál kevésbé, mert a nemzetiségi eszme újabb fölszínre vetődése, továbbá a tőke és a munka társadalmi harca az új kormányrendszer meghonosulásának, megerősödésének szintén nem, jelentéken akadály volt.

## X.

Azon gyógyszerek közül, melyek a rendszer említett hátrányait, kiváltképpen a minisztériumok életének rövidségét orvosolni volnának hivatva, a nélkül, hogy ez bevallottan rend-



szercserével állana kapcsolatban, néhány főbb típusnak fel-  
említi hozzájárulhat az ügy érdemének megvilágosításához.

A. de la Croiserie „La réforme du régime parlementaire“  
című munkájában az államélet összes főbb vonalaira kiter-  
jedőleg kutatja a foganatba veendő reformokat; a házszabá-  
lyok, a közönséges és az alaptörvények módosítása útján  
véli a rendszert megmenthetőnek, a nélkül azonban, hogy a  
kérdéses baj megoldásával behatóbban foglalkoznék.

Hangsúlyozza a szétpontosítást (decentralisatiót\*) a kama-  
rák ügyrendjének javítását, szigorubb intézkedéseket követel  
a távollévőkkel szemben; nem barátja a Ház integralis,  
egészben való megújításának, a tagok magas javadalmazá-  
sának.

Alaposabban és közelebbről szól hozzá éppen a fölve-  
tett kérdéshez Charles Benoist „L'Organisation de la Demo-  
cratie“ című füzetében.

Erősen a hatalmak elkülönítéséről szóló régi elmélet  
hatása alatt áll; több szabadságot követel az elnöknek, hogy  
minisztereit a parlamenten kívül is választhassa; a cabinetnek  
viszonyát pedig a Házhoz akképp véli rendezendőnek, hogy  
utóbbi előtt az egész kormányt egyetlen egy felelős miniszter  
képviselné csupán a tárcanélküli miniszterelnök.

Benoist ezen terve első pillanatra megvesztegetőnek  
látszik; a felelősséget egy személyben összesítve, a miniszter-  
tanács tárcanélküli elnökében, az ilyen kancellárban annál  
hatályosabbá tehető; meg volna egyfelől a politikai felelős-  
ség,\*\* tehát a parlamentaris kormány s meg volna másfelől  
az állandóság a szakminiszterek működésében.

Ez utóbbit, t. i. a nagyobb stabilitást, abból következ-  
teti, hogy csekélyebb volna a miniszteri concurrentia; bő-  
vebben ki nem fejtvén e tételt, valószínű. hogy az állam-

\* Id. m. 12. l.: „Lamennais a dit, qu'avec la centralisation on  
avait l'apoplexie au centre et la paralysie à l'extrémité“.

\*\* Az írók, (különösen a franciák) nagyrésze a felelősségről általán  
beszélve, ez alatt csak a politikait és fegyelmet értik; ilyformán mondják  
a köztársaság elnökéről is, ki csak jogilag s így is igen korlátoltan  
felelős, hogy az „felelőtlen“.



miniszteri (elnökminiszteri)\* állást nagyon is sokat támadott mivoltánál a szakminiszteri méltóságot pedig merőben hivatalnoki természeténél fogva gondolja a becsvágyókra nézve kevésbé csábítósnak.

Utóbbi vonatkozásban valószínűleg közelebb jár az igazsághoz, mint az előbbiben, bár ez is inkább hajlam dolga; az Unió minisztereinek példája a sorok közt olvasható gondolatmenetének második részét mindenesetre megerősíti.

Nézetem szerint mindazáltal e föltevés, melyen az egész okoskodás alapszik, hogy t. i. a kormányba való jutás kevésbé lesz vágyakozás tárgya, sokkal bizonytalanabb, semmint abból a várt eredményre joggal következtetni lehetne. Valószínű, hogy az igen csekély mértékben következne be, annál is inkább, mert ily körülmények között a nagy nyilvánosság elől elvont szakminiszteri tárczára oly közepes tehetségek tömege is pályázni mernének, kiket saját belátásuk attól jelenleg visszatart. (?) Ettől pedig a kormányzat javulását várni csakugyan nem lehetne.

De ha fölteszszük is, hogy a szakminiszterek átlagos kalibere lényeges csökkenést nem mutatna, sőt ha attól is eltekintünk, hogy egy személy egyedül, ha még oly tehetséges államférfi és kitűnő debatter is, a kizárólag reá összpontosított támadások terhe alatt könnyebben összeroskad, mint ha a cabinet többi solidaris tagjaival vállvetve küzd: még akkor is, csupán a parlamenti kormány egy igen lényeges és becses előnyének ugyyszólván föláldozása útján jöhetne e rendszer létre.

Ez a lényeges és nagybecsű előny, az angol írók által annyira kiemelt, szükségesnek és hasznosnak egyhangulag elősmert *képvisellete minden egyes távozónak a parlament színe előtt.*

Fontolóra véve egy modern culturállam ügyeinek ropant szövevényes hálózatát, közelfekvő dolog belátni azt, hogy ezen az óriás területen — különösen a mai fokozódó

\* Mint Horváth Mihály használni szokta e kifejezést. („Függetlenségi harc“.)



kormányzati összpontosítás mellett — úgy uralkodni, mint azt egy parlamenti minisztertől manapság elvárjuk, *egy embernek*, egyszerűen lélektani és physikai lehetetlenség; e föl-adatnak, ha azt *parlamenti*, politikai és fegyelmi felelősséggel és nem akként, mint a német birodalmi kancellárnál tényleg főnnáll, — vagyis jóformán felelősség nélkül — tervezzük, nincs ember, a ki sikerrel megfelelhessen.\*

Eltávolítván, mint ezt Benoist teszi, a parlamentből a szakminisztert, külsőleg az ütköző pontok számát kevesbiti ugyan, de egyuttal feláldozza a kormányrendszernek egyik legsajátosabb és legértékesebb részét *a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti szorosabb érintkezést*, mely a köz-ügyek harmonikus intézésének egyedül biztos módja, föltéve, hogy a parlamenti részvét a közhatalomban meg nem csorbíttatik.

Az angol parlamenti kormány fejlődéstörténelmének egyik vezérfonalaként kiemelkedő mozzanata, hogy *minden tárcza, mindenik Házban állandóan és lehetőleg közvetlenül, képviselve legyen* s a kormány rendszabályai éppen a pártok szempontjából is, a *szerzők* részéről védelmeztessenek meg. Ennek jótékony hatását a közállapotokra a tapasztalati adatok nyomán tökéletes bizonyosságúnak állíthatjuk.

Nem korlátozni, hanem kiterjeszteni óhajtják ehez képest az egyes ügyszakok védelmét, a közvetlenség fokozásával.

Franciaországban és Itáliában bizonyos ügykörben, az államfő különös meghatalmazása alapján, egyes államtitkárok, bár a miniszterek aegise alatt, nagyobb önállósággal vannak hivatva eljárni: a praxis ezekre is kezdte alkalmazni, mint ügykörökben és annak védelmében aránylagos függetlenséggel intézkedőkre, a parlamenti felelősség elveit,\*\* közvetlen folyamánya lévén az utóbbi az előbbinek.

\* Jellemző Chamberlain angol gyarmatügyi miniszter válasza egy hozzá intézett interpellációra, melyben tiltakozik, hogy *apró-cseprő (?)* ügyek fölől tőle felvilágosítást kérjenek *oly területről, mely megfelel 40 királyság kiterjedésének!*

\*\* Felix Faure államtitkár korában a kamarának egy őt érintő rosszaló szavazata elől — állásától visszavonult. (Esmein id. m.)



Nagyrészt állanak mindezek a Laveleye által indítványozott reformokra is; az állandó következetes politikát különösen nagy mértékben igénylő ágak, mint a hadügyi, közoktatásügyi, közmunkaügyi tárczák, szerinte ki volnának veendők a többségek és kormányok váltakozása alól és e hullámvástól mentes felügyelők ellátására bizandók, — mint az Északamerikai Egyesült-Államokban.

„Ces surintendants, nommés par la Chambre, en raison de leurs aptitudes spéciales, seraient revocables et responsables, mais soustraits aux soins et aux vicissitudes des luttes parlementaires, ils pourraient appliquer leurs connaissances et leur activité au bien général avec autant de succès que l'ont fait les bons ministres sous le régime autocratique.“ (Le gouvernement dans la démocratie.“ E. Laveleye, Paris, 1896.)

A mily érdekes és vonzó Laveleye-nek leírása a rendszer fogvatkozásaira vonatkozólag, oly gyöngye aránylag a bajt megszüntetni alkalmas pozitív javaslat indokolása.

A jelzett közigazgatási ágak főigazgatóit (felügyelőit) nem politikai, kormányválságnak alávetett, bizalmi tisztviselőknek tervezi, hanem állandó hivatalnokoknak; nehezen egyeztethető össze evvel a fentebbi idézet azon kijelentése, mely őket mégis felelősekké (politikailag ?!) teszi a parlament előtt, sőt ugyanez által állásuktól meg is foszthatókká.\*

Ekkép elenyésző (?) már a különbség, mely a rendes és a jövő állapot közt fennmarad; csak annyi, hogy a parlamentnek *kifejezetten* kell az illetőket állásuktól megfosztania s burkolt bizalmatlanságot magukban foglaló határozatok nem elegendők.

Ha elismerjük is hogy ily egyszerű kitételekre a javadalomból nehezebben s csak súlyosabb okokból határozna el magát a Ház, viszont az a körülmény, hogy nem követve, hanem egyenesen, tüsténti hatálylyal rendelkezhetik — e felügyelőket a parlamentnek csak annál inkább kiszolgáltatja.

\* Benoist következetesebb, mikor a szakminisztereket el is távolítja a Házból; a solidaritás kérdésében nem nyilatkozik; ezt tehát oly értelemben, hogy az elnök leszavaztatván, az egész kormánynak mennie kell, valószínűleg föntartandónak véli.



Vérmes reménynek tartom azért e javaslatról radikális eredményt várni, sőt nagy a valószínűség, hogy e módszer mellett oly formán alakulnának a viszonyok, mint Venezuelában, hol a bizalmatlansági határozat ipso facto megfosztja a minisztereket állásuktól, az elnök minden közbejövetele nélkül.\*

Igazán kielégítő megoldásnak egyik tervezet sem mondható; még az esetben sem, ha a miniszteriumok nagyobb állandóságát okvetlenül biztosítaná, erősen aggályos volna azért, mivel a paramenti kormány legfőbb előnyeinek fölázdozása árán jutna csak az eredményhez.

## XI.

A közölt megfejtések együttes jellemző vonása, hogy a rendszert a maga egészében megóvni óhajtják s az illető rendelkezések által csupán annak egy szembetűnő fogyatkozásán kívánnak segíteni; ezzel szemben az alább említendő felfogások azt, mint lényegében e bajból gyógyíthatatlant, az egész vonalon megszüntetni és mással pótolni akarják.\*\*

Monarchikus államokban az egyszerűen alkotmányos régime, republicanus országban a *praesidentialis* illetőleg *conventi*,\*\*\* kormányforma, typus az az eszmény, melynek megvalósítása után a főntebb részletezett fogyatkozásoktól szabadulni remélnek.

A szigorúan alkotmányos alak s annak itt közelebbről nem részletezhető válfajai hiveire nézve megjegyzendő, hogy azok többi között egy oly érvet is hoznak föl véleményyük mellett, mely a loyálitás hurját megpendítve, alkalmas lehet arra, hogy maga mellett rokonszenvet keltsen.

Ez az argumentum, hogy a *parlamentarismus ellentétben áll a monarchikus principummal*.

\* A Soubies et E. Carette „Les républiques parlementaires“. Paris, 1902. Avant Propos. V.

\*\* A képviseleti rendszernek legalább külsőségeiben fentartásával.

\*\*\* Marcombes terminológiája szerint.



A laikus előtt valóban tetszetősnek tűnik föl ez az érvelés; a felületes szemléletnél észlelhető külső symptomák *czélzatosan*, úgy csoportosíthatók, hogy e nézetet támogatni látszanak.

A kérdés nyitja az, vajjon az emberi gondolkozás elfogadja, sanctionálja-e a *korlátlan*, vagy csak kezdetlegesen korlátolt fejedelmi hatalmat, vagy sem?

A hol erre igenlő a válasz, ott megáll jogosan ez az ellenvetés is; mert csakugyan igaz, hogy a parlamenti kormány és a fejedelmi teljhatalom össze nem egyeztethető egymással.

Ahol azonban a nép kilépett gyermekkorából s politikai életre megérett, ott a császári vagy királyi absolutismus, még a törvényhozásban való országgyűlési részvétellel ennyihített alakjában is, helyet nem foglalhat; más szóval, nem a monarchia hanem az *autokratia* az, mi e felfogásban a monarchikus elv tulajdonképpen tartalmát képezi.

A parlamenti kormányrendszer történelmileg az absolut fejedelmi hatalom ellen folytatott harcok idején keletkezett; oly időkből ered, midőn a közfelfogás még hajlandóbb volt annak mystikus, metaphysikus származásáról szóló tanokat értékelni; a fejlődés e menetével függ össze a tárgyalt ellenvetés, nemkülömben a parlamenti kormánynak első sorban az uralkodó korlátlanságával szemben becses alkotmány biztosíték gyanánt\* tekintése. E hivatását a korszellem által mérsékelt alakban,\*\* bizonyos fokig ma is megtartotta; de valódi jelentősége nem lényegének e negatív, hanem pozitív oldalában rejlik.

Ez utóbbinál fogva nyerhet az egész rendszer a maga lényeges vonásaival, alkalmazást monarchián kívül, *köztársaságokban is*.

Nem szenved kétséget, hogy eredeti hazája, anyaföldje, melyből a természetes fejlődés törvényei értelmében kialakult,

\* Lásd Tisza Kálmán: „Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer“. Pest, 1862.

\*\* Nem lévén a fejedelmi autokratia veszedelme többé oly acut, mint régebben.



a monarchia volt; nem kevésbé bizonyos azonban jelenleg már az is, hogy annak megfelelő alkalmazása respublicákban is, sikeresen lesetséges.\*

Az alább felsorolandó példák erre nézve meggyőző bizonyítékot szolgáltatnak; legföljebb az lehet kérdéses, vajjon melyik államforma-típussal áll e kormányzati rendszer mintegy közelebbi, szellemi rokonságban, melyik annak természetesebb milieu-je?

Ugy a történelmi múlt, mint azon körülmény, hogy a köztársaságok a primitív, Rousseau-féle demokráciának \*\* még mindig melegágyai — arra utal, hogy a monarchikus alakot jelöljük meg olyanként, mely a parlamentnek rendszerint kedvezőbb fejlődési föltételeket biztosít.

E különbség azonban a culturdemokratikus elv haladásának párhuzamban csökken; tökéletesen csak akkor enyészhetnék el, ha mindenütt keresztül hatolna a nemzetnek önálló realitással bíró személyként való fölfogása, vagyis a társasági helyébe az ethikai államfogalom lépne. (Kuncz: „Nemzetállam“).

Mig a modern köztársaságok jellemző vonása, „*lényegét az egyénbe helyező alapiránya*“ \*\*\* fönnáll, teljesen meghonosulni ott sem valódi képviseleti rendszer, sem annak legfejlettebb alakja, a parlamenti kormány nem fog.\*\*\*\*

## XII.

Az idevágó legujabb politikai irrdalom jelenleg két jeles tanulmányal gazdagodott.

\* Demokratikus köztársaságokban azonban nincs eléggé alkalmas talaja; a jellem és tudás fokozatos selectiójának elismerése (polgári választó, képviselő, miniszter) ugyanis a nyers egyenlőségi fölfogásba ütközik, melynél fogva csak az a gondolat rokonszenves, hogy bárki beülhessen a miniszteri székbe.

\*\* Mint aristokratikus szervezetű köztársaság, legföljebb San-Marino jöhetne tekintetbe.

\*\*\* Concha: „Politika“.

\*\*\*\* Az elmélet és gyakorlat egyaránt tulzásnak minősíti Leverdaysnak szokatlanul erőteljes jellemzését, melynél fogva köztársaság és parlamentarismus gondolati képtelenség, contradictio in adiecto volna. („Les deux mots hurlent de se trouver accouplés!“)



Victor Marcombes „Deux Formes de Gouvernement, le gouvernement présidentiel, le gouvernement conventionnel.“ Paris, 1901; továbbá: Albert Soubies et Ernest Carette: „Les Républiques Parlementaires.“ Paris, 1902. című munkáival.

E két mű együttesen annál értékesebb, mert mintegy kiegészíti egymást: az első a nem parlamentaris köztársaság két főfajának analysisével foglalkozik, míg a második éppen a parlamentaris republikáról szól.

Tekintettel azokra a nehézségekre, a melyekkel Franciaországban a parlamenti kormányforma működése járt \* a kamara néhány aggódó, elégedetlen tagja indítványt nyújtott be más kormányrendszerek meghonosítása tárgyában.

Naquet indítványa, melyet az 1894. év március 15-i ülésen benyújtott, az Északamerikai Egyesült-Államokban dívó „praesidentialis“ kormányforma átvételére, Goblet-é pedig, mely ugyanazt három nappal megelőzőleg adatott be, a Schweizban alkalmazott „conventi“-nek nevezhető kormányrendszer behozatalára czéloz.

Legfőbb jellemző vonása, mindent uraló elve az elsőnek: az államhatalmak különválasztása; a másodiknak pedig minden egyebet háttérbe szorító jellegje: a népsouverainitás, az államhatalmak összesítése, kezdetleges demokratikus értelemben. „Le premier laisse le gouvernement à l'organe exécutif; le second le donne tout entier au pouvoir législatif. La pratique en a fait naître un troisième dans lequel le gouvernement dépend de la collaboration de deux pouvoirs.“ \*\* (Parlamentarismus.) \*\*\*

A mennyiben a rendszer működését nem csupán monarchicus államokban kutatom, hanem általán, azaz köztársasá-

\* Napjainkban itt is javult a helyzet; a miniszteriumok élettartamának átlaga erősen emelkedni kezd.

\*\* Marcombes: i. m. 18. l.

\*\*\* Az első a végrehajtó hatalmat egészen az elnöknek adja, a másik egészen a törvényhozó testületnek; e két szélsőség közt közepén áll a parlamenti kormányrendszer, melyben a végrehajtás a miniszterium és kamarák együttműködésén alapszik.



gokban is, befejezésül nem lesz érdektelen rövid összehasonlítást tenni az e téren fölmerülhető versengő alakzatok között.\*

Az első ilyen typus jelenleg az észak-amerikai Unió kormányformája s volt némileg az 1791-i és a III. évben készült francia alkotmány.

A második élő typus Schweiz; s volt régebben, igen határozottan, az 1792-es, azonfölül bizonyos mérvben az 1848-as és 1871-es ugyancsak francia alkotmány.\*\*

Az amerikai rendszernek a schweizival összehasonlított jellegzetes vonásai a következők:

Ott az államhatalmak elkülönítésének, itt a népsouverainitásnak elve uralkodik minden téren.\*\*\*

Ehez képest az Unióban a törvényhozástól tökéletesen elválasztottan, a végrehajtó hatalom kizárólag az elnök kezébe van letéve, ki azt teljes függetlenséggel gyakorolja, saját belátása szerint, bizonyos mértékben a szenátushoz kötve; emitt a törvényhozás a végrehajtó hatalmat is föltétlenül irányítja; a leglényegesebb kormányzati kérdéseket önmaga oldja meg, a többiekre nézve a kormány, teljes alárendeltségénél fogva, magát szorosan a kamarákhoz tartani köteles.\*\*\*\*

A minisztériumot az Unióban a mindenkori elnök teljes függetlenséggel önmaga alakíthatja \*\*\*\*\* és bocsáthatja el; a szövetségi kormányt Schweizban a nemzetgyűlés három évre választja.

\* Egyeduralomban komoly versenytársa a parlamentaris rendszernek legföljebb a főntebb érintett egyszerűen (szigoruan) constitutionalis forma lehet.

\*\* Marcombes : i. m. 16. l.

\*\*\* Montesquien hat az egyikben, Rousseau a másikban; az „Esprit“ és a „Contract“.

\*\*\*\* Megvan tehát az államhatalomnak összeolvadása a legteljesebb mértékben, mivelhogy a végrehajtó hatalomnak a törvényhozóval szemben önállósága nincs.

\*\*\*\*\* A kinevezésnél mindazáltal a senatus hozzájárulásához van kötve. (Elvi anomalia !)



Az általános politikai irányt ott érdemben egyedül az elnök, itt csupán a szövetségi (két házból álló) gyűlés állapítja meg.

Az Unió miniszterei nem alkotnak solidáris cabinetet, sőt egységes minisztériumot sem; nem tanácskoznak együtt s mindenik az egyedhivatali szervezet elve alapján önállóan, de az elnök parancsaihoz képest látja el tárcája ügyeit, melyek kizárólag végrehajtásiak; törvény előkészítés, javaslatok fogalmazása természetesen nem foglaltatik benne.

A schweizi szövetségi kormány szintén nem képez solidáris cabinetet, hanem igenis, oly testületet, mely e (dicasterialis) rendszer elveihez képest tanácskozik és határozatait a szövetség elnökének vezetése mellett szótöbbséggel hozza minden ügyágban; a szakok föl vannak ugyan osztva az egyes miniszterek között az ügykezelés könnyebbítése céljából, a döntő hatósági hatalom azonban a hét tagból álló kormány, mint testület s nem az egyes miniszterek kezébe van letéve, valamennyi szakban.

Premier, *miniszterelnök nincs sem itt, sem amott*; az irányt és összefoglalást megadja Amerikában az államfő, Schweizban a nemzetgyűlés; a szövetségi elnök, évenként választatván utóbbi által a kormány tagjai közül, érdemileg nem gyakorol több hatalmat, mint valamely bizottság tárgyalásainak vezetője, csupán némely tiszteletjogokat élvez.\*

Az Unió miniszteri kizárva a congressusból, hivatalos minőségben meg sem jelenhetnek annak ülésein; a schweizi kormány tagjai, bár mandátumot nem vállalhatnak, a tanácskozásokban résztvehetnek, sőt törvényalkotásra célzó határozati javaslatokat is indítványozhatnak bármely tárgyban. Nem lévén köztük semmi solidaritás, a nyílt színen támadhatják meg közvetlen kartársaik nézeteit is, a nélkül, hogy ez politikai jelentőségű következményeket vonna maga után.

\* Dupriez, „Les ministres“ II. köt.

„Das Nord-Amerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz“. Zürich 1867. Von Prof. Rüttimann.

Louis Wuarin „Évolution de la démocratie en Suisse“. Revue des Deux Mondes, 1-er Aout. 1891. Paris.



Politikai és fegyelmi felelősséggel az Unió nyolcz minisztere csak az elnöknek, a schweizi kormány hét tagja pedig tulajdonképpen senkinek sem tartozik; \* jogilag azonban úgy ezek, mint amazok („impeachment“) a kamara által felelősségre vonhatók.

Ezek sem az Unióban, sem Schweizban föl nem oszlat-hatók; viszont az elnök, hivatalos idejének lejárta előtt, kivéve a jogi felelősség esetét, el nem mozdítható.\*\*

A törvények Schweizban a szövetség feje szentesítésére nem szorulnak; az Unióban az elnöki veto csak akkor hatályos, ha a congressus mindkét házában külön-külön két-harmad többséget a javaslat nyerni nem birt.

A nem parlamentarizmus köztársaságok praesidentális és conventi kormányformájának rövid vázlata alapot szolgál-tathat annak megítélésére, hogy az e tanulmány tárgyát ké-pező rendszer azokat mennyiben mulja felül.

\* Helyesen jegyzi meg Dupriez, hogy a politikai felelősség bizo-nyos nemét, illetőleg sanctióját, legföljebb a három éves cyclyus letelte után, az új választáskor való elejtésben lehet találni.

\*\* Toqueville óta oly mesterien az északamerikai közállapotokat politikai író nem fejtette ki, mint J. Bryce „The American common-wealth“ című monumentális munkájában. (Third edition, New-York, 1901.)

Az első kötet IX. fejezetében a Bagehotéhoz hasonló ügyesség és finomsággal ecseteli a cabinet helyzetét.

„The President has the amplest range of choice for his ministers, He usually forms an entirely new cabinet when he enters office, even if he belongs to the same party as his predecessor. He may take, he sometimes does take, *men who not only have never sat in Congress, but have not figured in politics at all, who may never have sat in a State legislature nor held the humblest office*“.

„... The respective positions of the President and his ministres are, as has been already explained, the reverse of those which exist in the constitutional monarchies of Europe. There the sovereign is irres-ponsible and the minister responsible for the acts wick he does in the sovereign's name. In America the President is responsible because the minister is *nothing more than his servant*, bound to obey him, and independent of Congress. The minister's acts are therefore legally the acts of the President“.

„In America the Administration does not work as a whole. It is not a whole. It is a group of persons, each individually dependent on



## XIII.

Arzens, idézett művében a schweizi példát tartja követendőnek és a kormányok stabilitását azáltal véli elérhetőnek, hogy a miniszterelnök a kamarák által *egy évre* választassék, mivel, ugymond, hosszabb időtartam ellenkezne a demokrata szellemmel.

Ez egy év alatt a kormány feje és vele együtt általa szabadon kijelölt szaktársai helyükön maradnának, csak jogi felelősséggel terhelten, éppen úgy, mint Schweizban.

Az eddig föltártak figyelembevételével, rövidesen ki lehet mutatni e reform várható sikertelenségét is.

Mellőzve annak hangsúlyozását, hogy egy esztendő még nem jelent stabilitást, továbbá azt, hogy ha valamely államban a különleges föld- és néprajzi viszonyokra, történelmi előkészültségre egyáltalán hivatkozni lehet, úgy az bizonyára Schweiz lesz, hol Tacitus kora óta az önkormányzat

and answerable to the President, but *with no joint policy, no collective responsibility*".

A 93. oldalon az angol cabinet eltérő vonásait e 4 főpontba foglalja össze :

"The head of the executive (a király) is irresponsible. Responsibility attaches to the cabinet, i. e. to the body of ministers who advise him, so that if he errs, it is through their fault; they suffer and he escapes. The ministers cannot allege, as a defence for any act of their, the command of the Crown. If the Crown gives them an order of which they disapprove, they ought to resign.

The ministers sit in the legislature, practically forming in England, as has been observed by the most acute of English constitutional writers, a committee of the legislature, chosen by the majority for the time being.

The ministers are accountable to the legislature, and must resign office as soon as they lose its confidence.

The ministers are jointly as well as severally liable for their acts: i. e. the blame of an act done by any of them falls on the whole cabinet, unless one of them chooses to take it entirely on himself and retire from office. Their responsibility is collective.

None of these principles holds true in America".

E mesterkéletlen egyszerűség és világosság nem egy német írónak szolgálhatna például!



bizonyos sajátos alakja szakadatlan folytonosságban hatott — azonfelül mai kivételes nemzetközi helyzete, szövetségi szerkezete mindmégannyi oly érv, melyet a centralisáció bilincseibe vert Franciaország mellett fölhozni nem lehet: — mindezeket mellőzve — egyetlenegy érv halomra dönti Arzens és elvtársainak egész okoskodását: ez az egy argumentum a modern parlamentek történetéből abszolút bizonyossággal leszűrődő amaz igazság, hogy *vezetés nélkül maradt kamarák* az elfajulásra, féktelenségre, <sup>2</sup>erőszakra, következtelenségre, minden hatalomnak leigázására, leginkább hajlandók.

E vitán kívül álló tény, melyet egyébként a higgadtabb politikai írók legnagyobb része is elfogad s melyet Anglia történelmének minden lapja világosan bizonyít, megerősíti magának Franciaországnak tapasztalata is az 1792-i convent borzalmairól és meggyőzően tanúsítja az az eredmény, mely Bonapartéval a császárságra, Marcombes szerint: *egynek* tyrannisára vezetett.

Bizonyos fókig a politikában is áll a nagy számoknak Quetelet által fölfedezett törvénye; a mit Schweiz a maga tökéletesen eredeti fejlődésében, cantonalis, decentralisált szervezetében, csekély számu, homogén, gazdaságilag, culturailag nivelláltabb lakosságával az Alpesek védszárnyai alatt megvalósítani bírt, azt ugyanolyan formában Franciaországnak egészen más jellegű s a 40 milliót megközelítő népességétől elvárni, józanul nem lehet.

Csakis egy kiváló, bizalmat érdemlő kis számu testület szoros vezetése mellett, a pártfegyelem korlátai között szoktatható a hevesebb vérmérsékletű francia kamara ahhoz, hogy a közügyek tárgyalásában arra a higgadt méltóságra, szenvtelenségre, tárgyilagosságra tegyen szert, mely az igazan nagy nemzetek parlamenti kormányát jellemzi. Erre az utóbbi időben némi biztató előjelek mutatkoznak.

A végrehajtó hatalom *teljes alávetése* a törvényhozás alá, a kormányt valósággal a változó többségek játékszerévé süllyeszti le; *hasztalan a politikai felelősség hiánya, ha áll az elv, hogy a Ház minden szeszélyének a cabinet szükségképp gondolkodás, ellenvetés nélkül föltétlenül engedelmeskedni tar-*



tozik. E rendszer csakis a legkivételesebb körülmények között tehet jó szolgálatot; egy centralisált, nagy bürokráciával bíró államot csak nehéz válságba sodorhat.

A másik mintakép, mely után a francia hazafiak egy nagy része kívánczik, az említett praesidentialis rendszer.

A főtebb futólag közölt összehasonlításból kitűnik, hogy ez a conventinek tökéletes ellentéte; nagyobb az eltérés e kettő, mint bármelyik és a parlamentaris rendszer között.

Itt ismét a politikai felelősség hiánya s az annak tulajdonított sürű kormányválságok elmaradása az a csábító erő, mely a politikai gondolkozók egy részét e kormányforma felé hajtja.

Való igaz, itt cabinetbukások még a legválságosabb időben sincsenek, nem is lehetnek napirenden; egy óramű mechanizmusának pontosságával tölti le az elnök, mint a végrehajtás egyedüli\* tényezője a maga (4 évre szabott) hivatalos idejét; e joggal „*astronomiai*“-nak (Marcombes) gunyolt rendszerben normális állapotok, normális emberek, normális idők, normális eszközök vannak számításba véve csupán. Az államélet rázkódtatásaira hiányzik az az orvosser, melyet a parlamenti kormány oly könnyen nyújt, hogy t. i. csak a helyzet magaslatán álló, megfelelő kaliberű egyéneket tűr meg a vezető állásokban.\*\*

Az Unió választó közönsége, ha az elnök személyében tévedett, a hibát 4 éven belül helyreütni nem tudja; a congressus, ha az elnök képtelen minisztereket alkalmaz, fegyvertelen e bajjal szemben.

A kormány és törvényhozás parallel, de idegenül halad egymás mellett, mindkettő teljesen elkülönzött szervezet, egyik sem hathat a másikra.

A végrehajtó hatalom a szerzett tapasztalatokat törvényhozási alkotásokra nem értékesítheti; a congressusnak saját határozatai keresztülvitelének biztosítása, ellenőrzése módjában nincs.

\* A senatustól itt eltekintünk.

\*\* „The right man in the right place“.



Az államháztartás tervszerű vitele ekképpen folytonos veszélynek van kitéve, a két államhatalom közt keletkezhető összeütközések elhárítására mód sincs; az elnök, ha időközben más párt győzne is a congressuson, a legteljesebb személyes kormány alakjában — a nemzeti közvéleménynyel ellenkező politikát követhet hivatalos ideje lejártáig s az amerikai nép e lehetőséggel szemben tehetetlen.

A miniszteri állás viszonylagos jelentéktelensége, a kamarák hatáskör hiánya az általános politikai irány meghatározására, a választási eljárásoknak a középszerűséget előmozdító jellege, meggátolják igazán nagyszabású egyéneknek a közélet terén való érvényesülését.\*

E dolgozat kerete nem engedi meg ama különös okok felsorolását, melyek éppen az *Unióban*, e nehézségeket némileg enyhítik.

Egész sulyukban mutatkoznak azonban e fogyatkozások a közép- és délamerikai hasonló elvek alapján rendezett, illetőleg kormányzott államokban, hol a törvényhozás és kormányzat (elnök) közti viszály napirenden van s annak végső megoldása gyanánt nem a kormány békés ujjaalkotása következik be, hanem az orgyilkosság és tör veszi át a szerepet.\*\* Nem lévén meg a parlamenti kormány biztonsági szelepe, a felhalmozódott gyuanyag az elnök személye ellen — elemi erővel tör ki.

Argentiniában Pellegrini, Uruguayban Cuestas, Ecuadorban Garcia Moreno, Guatemalában Reyna Barrios esete\*\*\* a sok közül, világosan tanúsítja a hatalmak merev elválasztásának hátrányait és veszélyeit.

\* Woodroov Wilson szerint a tökéletes politikai jelentéktelenség az első kellék az Unió elnöki méltóságába jutáshoz. (Talán azért jutott később önmaga is oda.)

\*\* Johnson (1865—69) elnök esete élénken illusztrálja a veszedelmet, mely e részben a spanyol fajnál nyugodtabb vérmérsékletű Unió lakosait is fenyegeti.

Edgar Löning: „Die Repräsentativverfassung im XIX. Jahrhundert, Rektoratsrede, Halle 1899.

\*\*\* Marcombes id. m. 330. l.



## XIV.

Mindez — a mennyire emberileg lehető, csak a parlamentarismusként relative az összesek között jelenben legjobb kormányformája által kerülhető ki; ez előnyök belátása okozza, hogy e rendszer a köztársaságokban is az utolsó emberöltők alatt fokozatosan terjedt.

Nincs világrész, melyben található nem volna; Európában a szabad intézményekkel bíró államok közt egyedül Németország a tekintélyes kivétel; \* a többiek mind lassabb vagy gyorsabb ütemben haladnak e rendszer felé, illetőleg máris annak medrében.

Ázsia Albion-ja, *Japán*, saját szerinti, rohamos fejlődésében ugyanezen nyomokon halad.\*\*

Az 1889. február 11-ki alkotmány tételes rendelkezéseiből egyenes következtetés arra, hogy az alkotmányozó szándéka szintén e rendszer meghonosítására irányult — nem vonható; (55. §.) egy kevéssel utóbb kiadott császári rendelet azonban már említi a cabinet solidáris felelősségét; a gyakorlat, az élet, itt is erősebb volt a törvénynél; aránylag rövid idő alatt belátták a japán államférfiak, hogy a hatalmas lendületet nyert politikai pártok nélkül, vagy azok ellenére hiábavaló a hivatkozás a charta holt betűjére, mely felelősségüket csupán a császárral szemben állapítja meg.

Ito marquis volt az első miniszterelnök, ki kormányát ily módon szervezte; teljesen győzött e felfogás 1898-ban az udvarnál is, midőn Okuma gróf nyert megbízást egy pártpolitikai alapon álló cabinet megalakítására.

\* A német állapotok magyarázata részben Poroszországról szóló rendkívüli sikereiben, továbbá különösen azon körülményben keresendő, hogy a német birodalom minden ízében „nemzeti” állam, mi a néppel a nagyobb politikai szabadság hiányát időlegesen feledtetni képes. (Német „Gloire.”) (1918-ban itt is bekövetkezett a fordulat.)

\*\* „On ne peut pas cependant nier que le Japon ne tende vers l'établissement du gouvernement du cabinet”.

„La constitution de l'empire du Japon”. Par Tanaka Yudouru, docteur en droit. Paris, 1899.



Sajnos, hogy éppen ez a minisztérium, belső egyenetlenség miatt, hosszabb ideig fenn nem tarthatta magát; a reá következő Yamagata kormány már a parlamenten kívülről alakult.

E visszaesés dacára a japán viszonyok alapos ismerői kétségtelennek tartják, hogy a megkezdett uton fog a fejlődés tovább haladni, követve eddig oly erőteljesen mutatkozott parlamentaris jellegét.\*

Amerikában a köztársaságok közül Chile (1833 óta) Venezuela (1873 óta), legujabban pedig Haiti és St. Domingo csatlakozott a parlamentaris kormányrendszerhez. Leghosszabban functionált az Chilében, hol Balmaceda elnök kísérlete a praesidentális forma behozatalára 1891-ben súlyos válságra, polgárháborúra vezetett, eredménynyel azonban nem járt.\*\*

Anglia legnagyobb gyarmatai, India kivételével, hol a viszonyok erre még meg nem értek, lényegileg az anyaország példáját követik, a részletekben bizonyos, jobbra demokratikus jellegű módosításokkal.

Igy Canada, 1867 óta mint „Dominion of Canada“, továbbá Australia 1900 óta mint „Commonwealth of Australia“, szövetséges állam alakjában fogadta el a parlamenti kormányrendszert.

Afrikában a Fokföldön, nem különben Új-Zeelandban, mely egyelőre az ausztráliai szövetségbe be nem lépett,\*\*\*

\* „Enfin, au point de vue du parlementarisme, les ministres sont aujourd'hui absolument convaincus qu'ils ne peuvent pas, malgré la disposition constitutionnelle de la responsabilité exclusive vis-à-vis de l'empereur, remplir pleinement leurs devoirs sans se baser sur une majorité parlementaire“.

Majd folytatólag, mi az egész parlamentáris rendszerre szól:  
„... personne n'en a encore proposé un supérieur sous tous les rapports à celui dont nous jouissons actuellement. D'ailleurs, il est, impossible d'avoir une nation parfaite“.

„Système représentatif au Japon“ par Hisatsuna Furuya, docteur en sciences politiques, Bruxelles, 1899.

\*\* Az elnök — csapatai leveretése után — 1891 augusztus végén önkézzével vetett véget életének.

A. Soubies et E. Carette. Les républiques parlementaires“. (45. l.)

\*\*\* L. René Guyon „La constitution australienne de 1900“ című értekezését.



ugyanaz áll fönn; a nagyobb ujkori államalakulatok közül csak Brazília az, mely mióta köztársasági formát öltött, az Északamerikai Egyesült-Államok nyomdokain halad.

E geographiai áttekintés meggyőzhet arról, hogy korunk hegemon nemzeteinek tekintélyes, — *a művelt földfelületnek pedig túlnyomó része az, mely e kormányrendszer uralma alatt él.*

Az a forma, melyet a legtöbb cultur nép ekként életalakjául önként választott, bizonyára érdemes, méltó is lesz arra, hogy őket ideális nagy céljaik felé vezesse.

Az általa elérhető előnyökkel az eddig ismert kormányalkatok közül győzelmesen egy sem vetekedhetik.

Azokat a történelmi elemeket, melyek a középkor vége és az ujkor elejéről a modern államokra maradtak, (monarcha, fő- és közrendek), politikailag a legszerencsésebben értékesítette; azok mindenikének ott és lehetőleg olyan hatáskört nyitott, ahol és amilyen belső természetüknek leginkább megfelelt.

Nem valamely jogi vagy társadalmi korlátokkal elkülön-zött osztályhoz kötötte az állam kormányzásának vezetését, hanem az elméletben úgy, mint a gyakorlatban is lefektette a legtermészetesebb fejlődési alapot, midőn általan csakis a *politikai képesség* mérvét veszi irányadónul s így természet-szerűleg ama társadalmi rétegnek tulajdonítja a fősulyt, mely e vonatkozásban a *legkiválóbb*; ennyiben *aristokratikus*\* színezetű; *demokratikus* ismét annyiban, hogy ama kritériumok sorában, melyek alapján a politikai érettséget megítéli, első helyet a culturális képzettségnek, a *személyes érdemnek* ad.

Mindkét nagy mozgató erő tehát, e rendszer kebelében, lényegének helyes, igaz magvát legteljesebben kifejltheti.

Szerkezete által hathatósan előmozdítja az állam elemei-nek intensivebb összeforradását, amennyiben egész természet szerint a cooperatio, a kölcsönös együtthatás és érvényesülés elvén épül; az államhatalomnak s evvel a nemzetnek öntudatosan egységes irányát, összhangját a legüdvösebb, a legtermékenyebb módon valósította meg, midőn érintkezésük és egymásra hatásuk rendszeresítése által a közös érdekében

\* A szó eredeti értelmében.



köztük gyümölcsöző versenyt teremtett s az állam életében nem fictiv, hanem valódi összműködést hozott létre.

Fegyverei, a legnagyobb humanitás mellett is, mely azoknak fő jellemvonása, általán egyszerűek, de a hatékonyság ismérveit egyáltalán nem nélkülözik. Valamennyi létező között a legkevésbé merev, a legclassikusabb rendszer s éppen azért a nemzet változó életfolyamatainak különböző mozzanataihoz a legtokéletesebben idomulhat.

Egy eddig ismert kormányforma sem teszi lehetővé azt, hogy az ország valódi közvéleménye oly erélylyel, közvetlenséggel és gyorsasággal hatoljon keresztül a gyakorlatban, mint éppen a parlamenti kormány.

*Alapja az emberi természetnek nemes vonásai, virágzásának föltétele a cultura és morál haladása; lényegében egyszerű eszméken sarkalván, elterjedésének különös föld- és néprajzi akadályai, ugyszóiván, nincsenek. Fejlettebb közigazdasági viszonyok meghonosulásának szintén útját egyengetik, amennyiben ilyenek mellett a társadalom solidaritásának eszméje erősödik, amely célt az altruistikus tényezők ápolásával a parlamentáris rendszer is szolgálja.*

E körülmény legvilágosabban mutatja a politikai, úgy mint a gazdasági életnek is, végeredményben a közönséges általános ethikai elvek alatt állását. A parlamenti kormány alappilléreivel a felebaráti szeretetről szóló keresztyén tanokon nyugszik s az egymás közt való békés megférés erényének állandó gyakorlatát, szükségét hangoztatván, ugyanezen eszmékörben mozog; érdeke tehát e tulajdonságok kifejlesztése tekintetében, az egyházéval is összeesik.

A bajokon, melyek minden emberi műhöz szükségképpen tapadnak, mechanikus, jogi eszközökkel, mint palliativumokkal, csak részben lehet segíteni; lényegében erkölcsi tényezőkön nyugodván az, gyökeres gyógyszerként a közerkölcsiség fokozatos emelkedése, a közoktatás fejlődése, a helyes államtudományi eszmék szélesebb körben való elterjedése, jelölhető meg.

Annak a hódító utnak legegyszerűbb magyarázata pedig, melyet a parlamentararis rendszer az egész földtekén tett,



semmi egyébben nem rejlik, mint abban — hogy azt a nagy problémát, *összeegyeztetni a hatalmat, rendet az egyéni és politikai szabadsággal* — a leghelyesebben oldotta meg.

Ez a forma az, melyben az állami önkormányzat a viszonylag legtökéletesebb, legharmonikusabb módon van megoldva; ez az, mely a nemzetet igazán activ, ethikai alanynyá teszi s a leghivebben megfelel az állam bölcséleti eszméjének; azért helyesen jegyzi meg Marcombes: „*Le régime parlementaire, c'est la liberté.*“





## TARTALOMJEGYZÉK.

|   | Oldal |
|---|-------|
| Bevezetés . . . . .                                 | 3     |
| A) Történeti rész . . . . .                         | 14    |
| B) Elemző rész . . . . .                            | 49    |
| I. FEJEZET.   |       |
| A király állása a parlamenti kormányban . . . . .   | 49    |
| II. FEJEZET.  |       |
| A felsőház állása a parlamenti kormányban . . . . . | 85    |
| III. FEJEZET.                                       |       |
| Az alsóház állása a parlamenti kormányban . . . . . | 115   |
| IV. FEJEZET.  |       |
| A cabinet állása a parlamenti kormányban . . . . .  | 167   |
| C) Kritikai rész . . . . .                          | 255   |



