

AZ ALKOTMÁNYFEJLŐDÉS TÉNYEZŐI

ÍRTA

KAAS ALBERT BÁRÓ

EGYETEMI MAGÁNTANÁR



KIADJA A KIRÁLYI MAGYAR EGYETEMI NYOMDA
Budapest VIII, Múzeum=körút 6. Gólyavár.

TARTALOMJEGYZÉK.

	Oldal
Bevezetés	1
Az alkotmány	5
A korszakok	7
Az alkotmányfejlődés főbb tényezői	19
A társadalom	24
Az alkotmány mint fejlődési tényező	34
A korszellem	41
A forradalom	43
A forradalom. II	62
A charta?alkotmányok	65
A közigazgatás	76
A jogrendszerek kölcsönhatása és a recepció.....	103
Befejezés	127

*C*oncha Győző nyolcvanadik életévének ünnepelésében kérek részt azzal, hogy neki ajánlom e könyvet, melyben az alkotmányok fejlődésének bonyolult jelenségei között kerestem a törvényszerűséget.

Concha Győző előtt, ki Magyarország tudományos világának sok jelese között egyike a legjelesebbeknek, munkával áldozok, mert tudom, hogy előtte, kinek élete a munka s munkássága tudomány, becsé csak a munkának van.

Tisztelettel nyújtom át e tanulmányt Mesteremnek s ha itt-ott igaz gondolatot, helyes megfigyelést fog benne találni, úgy törekvésem és fáradságom jutalmazva van.

Budapest, 1926 június hó.

Kaas Albert báró.

BEVEZETÉS.

Jelen munkám írása közben, amelyben az alkotmányt a történelembe helyezve, mint eszmék változását és fejlődését akarom tárgyalni, melyre a szellemi áramlatok és a gazdasági helyzetek, az egyes pszichéje és a társadalom rendje, a kor, annak erkölcsi felfogása és gondolatvilága és a nemzetek fajisága külön és együttesen állandó befolyást gyakorolnak, Taine-nek a mondása jutott eszembe, amit a francia forradalomról írt munkájában, az előszó-ban általános politikai princípiumként azzal fejezett ki, hogy úgymond: „Azért fogtam könyvem megírásához, hogy általános politikai elvek után kutathassak, de csak egy egyetlen princípiumot tudtam találni, ez pedig oly egyszerű és gyermekes, hogy kimondani is alig merem. Ennek dacára mégis ragaszkodom hozzá: minden ítéletem ezen alapszik, valamint ennek igazságától függ ítéletemnek az igazsága is. Ez az egyszerű princípium abban foglalható össze, hogy: az emberi társadalom — kiváltképpen a modern — sokoldalú és bonyolult valami. Ezért nehéz megismerni és megérteni, ezért nehéz helyesen megítélni.” Ez az egyszerű megállapítás reámutat mind arra a nehézségre, amellyel könyveim megírása folyamán találkoztam. Ezért sem tökéletességre nem törekedhettem, sem a gondolköröket kerekded rendszerbe összefoglalnom nem sikerült. Mert az emberi tudomány, amely az embernek a létért való küzdelmét, ennek eseményeit látja maga előtt és a világrend törvényszerűségét ebből észleli, azt a harmóniát, amelybe a létért való küzdelem összeolvad, bár érezheti, de felfogni csak részletekben tudja. A törvényszerűséget kerestem a fej-

lődésben, de tudom, hogy a törvényszerűség rendszerét megfejteni erőmet meghaladó feladat.

Bonyolult jelenségek tömkelegében kérésiem eligazodást, mert az elméleti politika tudományára Tainenek a fenti princípiuma épúgy vonatkozik, mint a történelemre. Az igazságot csak megközelíteni lehet, de elérni nem.

A társadalmak szerkezete, élete, az egyes államoknak történelmileg kifejlődött struktúrája és életnyilvánulásai nem egyszerű tételek folyamányaképen jelentkeznek. A legkomplikáltabb behatásoknak és a legkülönfélébb energiáknak összetett eredőiből alakul ki részeiben épúgy, mint egészében az emberi társadalom, valamint az állam, és az államnak szervezete. Alá van vetve az élet törvényszerűségének; ez teszi világrenddé, de az élet ezernyi változatával, helytálló absztrakt definíciókat nehezen tűr el és előre megállapított fogalmaknak logikailag levont következtetéseihez nem alkalmazkodik. Ugyanazok az okok, ha más körülmények között lépnek fel, más és más okozatokat váltanak ki, és a különböző erővonalak tömkelegében kiigazodni csak úgy lehet, ha a megfigyelő soha szem elől nem téveszti, hogy minden ok egyszermind okozat is, mely egy hosszú ok-sornak a végén áll, és az állam és a társadalom körében, magában kiszakítva, egy jelenség sem mutathat igazságot, mert minden jelenség önmagában is már komplex és épp ezért csak komplexségében fogható fel.

Könyvemben ezeknek a különböző erővonalaknak a kölcsönhatására akarok reámutatni, amidőn tárgyául az alkotmányok fejlődését befolyásoló egyes determinánsainak a kutatását választottam, abból a célból, hogy az alkotmányok alapvető kérdéseit változásukban, fejlődésükben vagy visszafejlődésükben úgy mutassam be, ahogy azok az életben jelentkeznek.

A múlt század második felében az elméleti politika irodalma és tudománya általában elvontan, rendszer tanilag, dogmatikus vagy szisztematikus felfogás alapján tárgyalta az államtudomány kérdéseit és nagy súlyt helyezett annak a megállapítására, hogy a társadalmi és állami intézmények a tudományos elméleteknek meny-

nyiben felelnek meg. Ezt a tárgyalási módszert köveitek a francia forradalom eszmekörét szem előtt tartó írók és a kontinentális politikai irodalom nagyrészen ennek az iránynak követőjéül szegődött. Újabban a politikai tudomány emellett a tárgyalási mód mellett, ezt kiegészítőleg fokozottabb figyelmet fordít arra, hogy kimutassa, hogy az egyes országokban kifejlődött alkotmányok az élet változásaiba hogyan kapcsolódnak be, valamint kutatja, hogy az egyes államalkotó nemzetek alkotmányos gondolatvilága miképpen differenciálódóit. Ez az irány az általános megállapítások mellett az összehasonlításoknak nagyobb teret nyújt és a fejlődésben a változások egyes fázisaiba is különös figyelmet fordít. Ez a történelmi módszer a dogmatikus vagy szisztematikus felfogás mellett számos követőre talált. A két irányt azonban ellentétességek tekinteni nem szabad; sőt egymást inkább kiegészítik. Amint a római jog művelői között a jogtörténelmi, a dogmatikus és a kritikai különböző módszerek követői váltakozva, egymás kutatásait kiegészítve, tárták fel a pandektákat, anélkül, hogy a különböző módszerek közt a tudomány valamelyiket is előnyben részesíthetné, úgy kell összefonódnia az elméleti politika terén is a dogmatikus felfogásnak a jogtörténelmi iránnyal.

Bármily oldalról nézve is kezdjen hozzá a tudomány az alkotmány kérdéseinek tárgyalásához, a legelső nehézséget, amint erre már W. Bagehot¹ reámutatott, az okozza, hogy minden alkotmány a jelenben is állandóan működik és folyton változik. És nem egyszer, ha a múltnak külső formáit megtartotta is, de annak a formának esetleg már egészen más tartalmat és jelentőséget adott, aminek folytán az is egyaránt könnyen tévedésbe esik, aki csak a jelent vizsgálja, valamint az is, aki a jelenséget egyedül a múlt alapján akarja megérteni, vagy az intézményt a múltban betöltött szerepe alapján magyarázza. Mert, aki egy bizonyos évszámnál megáll, anélkül, hogy a történelmi fejlődésre, a múltra tekintettel lenne, félreérti azt a formát, amely a múltból származott, de amely-

¹ Walter Bagehot: The English Constitution. II. kiad. Bevezetés.

nek a lényege megváltozott; míg aki a múltba merül el, könnyen olyan körülményeknek tulajdoníthat túlzott fontosságot, amelyek szerepet csak a múltban játszottak, de amelyek jelentőségüket a jelenben már elvesztették. A jelen magyarázza a múltat, de a múlt szülte a jelent. Az idő a szervezetben és a funkciókban, a feladatokban, a hatalmak körében és a hatalmak gyakorlási módjában, a hatalmi szervek viszonyában változást okoz, de ami ugyanaz marad, az a nép és a nemzet, a maga csak lassan változó természetével, szokásaival, gondolkodásával, pszichéjével.

A másik nagy akadály, ami a kutatás elé tornyosul, az, hogy a társadalmat alkotó ember maga is rejtély az emberi gondolat előtt. Rejtély a nép kifürkészhetetlen fajiságával, hisz emberekből áll és rejtély a nemzet sajátlagos államalkotó világával. Az élet különféle viszonyai, a gazdasági helyzetek és kényszerűségek és az emberi eszmék egész világa, mind ismeretlen rejtélyek, melyek együtt szövik az életet és a történelmet. Az emberi értékek és ideák limesei között matematikai számsorok exakt eredményei nem igazítanak el. A természettudományok kísérletei sem állnak rendelkezésre, a megdönthetetlen igazságok megállapítása helyett feladatom tehát csak az igazság keresése lehetett.

AZ ALKOTMÁNY.

Minden alkotmány, legyen az bár történelmi, vagy chartába foglalt, az illető népfaj, illetve nemzet sajátos gondolatvilágának eredője; kifejező képe a nemzeti intelligenciának, amint benne a nemzet sajátos gondolatvilága megtestesül, s amint másrésztől azt az illető nemzetnek gazdasági életkörülményei és gazdasági erői meghatározzák. Elméletileg azt megállapítani, hogy az alkotmány fejlődésénél a gazdasági motívumok, vagy a népsziche alá foglalható eszmei és erkölcsi befolyások erősebbek-e, nem lehet. Ezt a körülményt csak esetről-esetre dönthetjük el. Mert mindezeket a determinánsoknak nevezhető erőket nemcsak maguknak ezeknek az erőknek a küzdelme befolyásolja és nemcsak, hogy mindezek önmagukban véve is komplexek, hanem döntően közrejátszik még mellettük a kornak az általános szelleme is; annak a kornak, amelyben ezek az elsődleges társadalmi determinánsok a küzdelmüket vívják.

Azzal a kérdéssel részletesebben foglalkozni, hogy egyes népek fejlődését, szaporodását, vagy elsorvadását, hatalmi elhelyeződését, épügy, mint gondolkozását, szokásait és társadalmi vagy államintézményeit az egyes természeti és szellemi tényezők mennyire befolyásolják, ehelyütt messze vezetne. Mert az, hogy az éghajlat, a természet,[#]a talaj, a hegyvidék vagy a síkterület, a sivatag vagy a termékeny folyómente és egyéb körülmények valamely nép fejlődésére döntőleg hatnak, köztudomású igazság. Sem a vallásnak vagy a kultúrának, sem a szellemi élet többi tényezőinek hatalmas befolyását bizonyítani nem szükséges. Mindezek a hatóerők már a fajiság kialakításánál is érvényesülnek és abban a stádiumban

már teljes kifejlődésükben működnek, amelyben a népek a nemzeti öntudatos életnek a fejlődési fokát elérik, és amidőn a nemzetté alakult nép a saját életének berendezkedését, mondhatni legkezdetlegesebb alkotmányát megalkotta.

Az alkotmány szót, a konstitúciót, a nyelvészeti meghatározásoktól eltekintve, a nyelvhasználat, mint nem tudományos megállapítást, a legkülönbözőbb fogalmakra alkalmazza. Változó összevisszaságban használja államforma, épügy, mint kormány forma helyett. Esetleg a közszabadság biztosításával veszi egyenértékűnek, vagy alatta nem egyszer a parlamentarizmust érti. Mert a köztudat az elvont fogalmak megkülönböztetésére különös súlyt nem helyez, az alkotmány pedig, amint Concha éles logikával meghatározza: „merő értelmi elvonás valamely létező államról”.¹ Concha további meghatározása szerint: „az alkotmány az állami akarat főszerveinek egymáshoz való viszonya, amely az államnak azáltal adja meg az alapjellegét, hogy önkaratát ezen alkotmánya szerint korlátozza”.² De ha az alkotmány elvontan tekintve viszonymegállapítás és akaratkorlátozás is, az életben, mint valóságban, ez az akarat él és cselekszik és a viszony, éppen mert viszony, változásoknak van alávetve. Ezáltal az alkotmány megjelenési formájában, intézményeiben, szerkezetében, mint országonként különböző és időközönként változó valóság jelentkezik. Az alábbiakban az alkotmányt elvontsága dacára abban a megjelenési formában akarom tárgyalni, ahogy az életben, mint valóságban, különböző változásokban és fejlődési irányban jelentkezik, reámutatva a változásoknak a jelentőségére és a természetére.

A legelső, amit figyelmen kívül hagyni nem szabad, az, hogy mindazoknak a gazdasági és erkölcsi tényezőknek a befolyása, amelyek az egyéni akarat elhatározását és cselekedeteit irányítják, az állam életében és a társadalom terén is érvényesül. Csak a megnyilvánulásformája más, amennyiben az államra és a társadalomra

¹ Concha: Politika. I. kötet. 396. 1.

² Concha: Politika. I. kötet. 340. s köv. 1.

ugyanazok az erők mint tömegezők hatnak, amelyeknek a mérkőzését a tömegek lélektana és a tömegjelenségek sűrűsödött számtalan részbefolyás együttes hatása szabja meg. Az egyéni akarat kifejlődésére a motívumok hatnak, amelyekre az egyén Charaktere reagál. Az államelméletre, a gazdasági kényszerűségek, a kereseti viszonyok, az osztálytörekvések, a társadalmi törvények, valamint az eszmei irányzatok, mint korszellem, hatnak komplikált összességükben és erre reagál, mint az államélet Charaktere, az alkotmány. Az alkotmány mint történelmi valóság a nemzettel és az állammal egyetemben az időben él és aszerint változik, amint az illető koroknak a szellemi és anyagi erői reá befolyást gyakorolnak. A korok vizsgálatát bocsátjuk tehát a további fejtegetések elé.

A KORSZAKOK.

A társadalmak életének iránya koronként változik. A korszakok környezetbefolyása alatt fejlődik az egyén gondolatvilága, míg a vezető egyének eszméit a kor átveszi és kiképzí. A szellemi és gazdasági tényezők, eme két nagy energiacsoport, egyaránt befolyásolják az egyént és a társadalmat és mindkettőt korához rögzítik, a környezetnek és az időnek parancsoló befolyása által. Ez adja meg a korok jelentőségét, amely több mint keret vagy rendszerbeosztás, mert a kor a társadalomnak, valamint az egyénnek a fejlődésében maga is hatóerő. Az egyén, a társadalom vagy az alkotmány csak korába behelyezve érthető meg, az időben születik, korában él és a korok szerint változik.

Vannak korszakok, amelyekben a társadalom anyagi ereje általános emelkedést mutat és ezzel karöltve ugyanakkor a szellemi élet is a fejlődés nagy lehetőségei előtt áll. Ezek a haladó, a reformkorszakok. Amidőn a szellemi és az anyagi erők párhuzamosan működnek és egymást elősegítik, amikor is a terjedő civilizáció szolgálatába szegődik nagyobb ellenállás nélkül az egész szellemi élet, a vagyon, a jövedelem, a találmány. Ezeknek a kor-

szakoknak jellemző sajátága, hogy virágzásuk alatt a legelvontabb tudomány és elmélet is konstruktíve, szerívesen belekapcsolódik a fejlődésbe.

Ezek a haladó korszakok nem nélkülözhetik a széles rétegekben megelégedést szülő általános vagyonosodási lehetőségeket. Az elgondolásokat, a terveket, a kilátásokat nagyjában a fejlődés eredményei kísérik, melyek az akaratot, a cselekvő hajlamot fejlesztik és erre az alapra építi, mint erkölcsi bázisra, a szellemi kutatás a maga reformeszméit.

Magyarország újabb történelméből az 1825. évtől 1848-ig terjedő időszakot szokták a reformkorszak példaképeül említeni. Ebben a korszakban valóban egymást támogatta a szellemi és az anyagi haladó irányzat. A társadalom és a nemzeti gondolat egy nyomon járt, eredményei nagy emberek és nagy tettek voltak és mégis ezt a kort talán helyesebben nem reformkornak, hanem a reformküzdelmek korának lehetne nevezni, mert hiányzott belőle az a nyugalom, amely a reformok következményeit és eredményeit zavartalanul mérlegelni tudta „volna és sajátóságát éppen az a küzdelem adta meg, amit ennek az országnak a koreszmék érdekében az állam egyik törvényhozó faktorával, a királlyal és a végrehajtó hatalommal vívnia kellett.; A haladó kornak egy olyan példáját, amely bár, mint politikai irány, a pártok küzdelmeiben nem mindig a reformok jegyében és jelszava alatt folyt, de amelyik mégis méltán reformkorszaknak nevezhető, mert haladó irányban és nem egyszer gyors fázisokon át nemcsak a társadalmi életet, hanem az alkotmányt is megváltoztatta, Anglia szolgáltatja a XIX. században. A Napóleoni háborúk után pénzügyileg és gazdaságilag hatalomban nyerve, mindjobban biztosította magának a világ uralmát. A tudományban, az irodalomban, a művészetben éppúgy, mint az iparban és kereskedelemben, a forgalomban, a hajózásban és a vasútépítésben az összes szellemi és anyagi erők zavartalanul működtek össze. Ennek a minden téren bekövetkezett haladásnak a folyománya és a nyugodt össze-működésnek az eredménye volt, hogy a nemzet törvényhozása az alkotmány területén is megfontoltan újítá-

sokra határozta el magát és a kor ideáit a gyakorlatban értékesíteni törekedett. A reformkorszakokra jellemzően Bentham elvont elmélete iránt a közélet fogékonyságot mutatott. Stuart Mill politikai és nemzetgazdasági eszméi hatásukat szintén érvényesítették és az elméletet a gyakorlati életbe átültetve, a XIX. század pár évtizede alatt Anglia minden nagyobb megrázkódtatás nélkül olyan alkotmányreformokat léptetett életbe, amelyek ugyanabban a korban a kontinensen a legnagyobb válságok kirobbanását vonták volna maguk után és a mélyreható társadalmi és alkotmányváltozások között békességben élt abban az időben, mialatt az elválasztó tengerészatornán túl Franciaországban egyik alkotmányválság a másikat érte. A XIX. század első felében törölték el a Test Actát, amely a századok óta kizárt római katolikusok előtt az államhivatalok kapuit megnyitotta. Hogy ez mit jelentett, azt csak az tudja mérlegelni, aki Anglia történelmében a reformáció, illetve Cromwell óta behatóan búvárkodott és aki nem téveszti el szem elől, hogy a felekezeti kérdés például Írországból máig is milyen éles ellentéteket vált ki. 1832-ben ment keresztül a nagy parlamenti Reform Bili, az új választói jog, majd később eltörölték az Angliában óriási jelentőséggel bíró gabonaváms minden zökkenés nélkül fejlődött ki az a modern angol alkotmány, amelyről Bagehot azt írja, hogy mindannak a változásnak eredményeképpen, amin 1832 óta a parlamenti első Reform Bili óta az 1867-es Reform Akton keresztül átment, „alig maradt meg egy kő a Palmerston országgyűléséből”.¹ A XIX. században Anglia, bár a régi tradíciókat megőrizte és a régi formalizmushoz való ragaszkodását megtartotta, mégis a reformok egész során keresztül alkalmazkodni tudott a kor szelleméhez, az eszmei áramlatokhoz éppúgy, mint a világ gazdasági helyzete által javasolt követelményekkel is számolt.

Azok a reformgondolatok, amelyek a XIX. században Franciaországban felmerültek, nagyjából forradalmi kirobbanáshoz vezettek, ezért azoknak tárgyalása a forradalmak fejezetébe tartozik.

¹ Walter Bacht: The English Constitution. IT. kiad. IX. 1.

Ha az anyagi élet kiegyensúlyozottsága elérte azt, hogy a számottevő erőt jelentő osztályok a helyzetükkel meg vannak elégedve és másrésről olyan intenzívebb befolyás nem érvényesül, amelytől egyes osztályok sorsuknak jobbrafordulását reményiének, akkor előtérbe kerül az a gondolat, miszerint nyugodt egzisztenciáját mindenki az akkori társadalmi rend és alkotmány fenntartásától várja. A közvélemény ilyenkor az újításoktól aggódni kezd, a meglévő rend ellen támadó agitáció megfelelő talajra nem talál és a közfelfogás az egyén szabad érvényesülésével szemben az individuumot a meglévő általános helyzetnek, a köznek akarja alárendelni. Ezek a helyzetek szülik a konzervatív korszakokat. De ugyanezt a közfelfogást más indokok is előidézhetik. Ha a szellem befolyása gyengül, következésképpen a haladásnak is engednie kell. Ennek oka éppúgy lehet egyszerű ideátlanság, mint ahogy az egész kor is kifáradhat, megcsontosodhatik, de anélkül, hogy még az előregedés jeleit mutatná. Csakhogy az ebből eredő elernyedő konzervatív korszakok az előbbivel ellentétben mégis mélyükben rejtik a későbbi reakciót, amely lehet sima és fokozatos, de lehet támadó is. Ki nem forrott eszméknek a csődje és felkapott ideáknak a bukása is közrejátszhatik abban, hogy a haladásnak a menetét visszafogják és meglassítják. Mert az embereket a kiábrándulás az újításokkal szemben bizalmatlanná és a bukás a tervekkel szemben óvatossá teszi. Ha azonban a haladás nemcsak meglassúdott, hanem meg is áll, akkor a haladás gyors menete nem a konzervativizmusban oldódott fel, akkor nem konzervativizmussal, hanem stagnációval, maradi sággal állunk szemben, amely mindig a társadalom valamely betegségének a tünete.

Az egészséges konzervativizmus és az elernyedési korszakok között határvonalat vonni természetesen nem lehet, mert mindezek az erők a társadalmi öntudat küszöbe alatt működnek és igazságos kritikát felettük csak a későbbi kor mondhat.

A konzervatív korokban a közület java az egyén tudatában mint elsőrendű érték él, melynek becsét átérzik, ennek folytán az egyén alárendeli magát az állami felső-

ség gondolatának s a nemzeti kohézió korlátokat emel az egyéni korlátlan vágyak elé. Ebben mutatkozik a konzervatív elv egyéneket összetartó természete. Concha kifejezésével élve, „a konzervatív elv összetartja az egyéneket, hogy megférjenek, hogy együtt működjenek osztatlan, különös nemzeti szellemben”. „A konzervatív elv kapcsolja össze az egyéneket az államnak az általános jó végett létező, legfőbb irányzó közületébe éppúgy, amint a konzervatív elv nyit utat a társadalom sokféle alakulatai, csoportjai által az egyéneknek, hogy anyagi és szellemi produktív munkájukat, általa existenciájukat biztosítsák s egymás különböző javait, különböző munkájuk által mentől teljesebben kiszolgálják.”¹

A konzervatív korok reakciósakká válhatnak, ha az ideák elsovadnak; mert a szellemi tétlenség a gazdasági életre is visszahat és süllyedésbe kell, hogy rántsa az anyagi alapot is, amely az eszmék termelő segítségét nem nélkülözheti. Másrésről a fejlődésnek útját állhatják egyes osztályoknak túlságosan legyezett önző érdekei is, amelyek az alkotmányadta védelmet maguknak teljesen kisajátítják, mert gyengeségük érzetében a társadalom többi rétegének a versenyét, a fennálló rendszer oltalmát felhasználva, akarják megnehezíteni. Ez volt a nagy francia forradalom kirobbanásának egyik oka. Ez jellemezte Metternich kormányzását és ez diktálta a Szent Szövetséget. A konzervatív elv reakcióvá válik végül, ha az államérdek és a közrend mellett nem látja meg az egyéni kezdeményezésnek, az egyéni érdek szabad érvényesülésének a fontosságát, ha az államrendet abszolúttá teszi az egyén felett. Az egészséges konzervatív korszakok ellenben a legtermékenyebbek is lehetnek, ha a konzervatív gondolat széles rétegeken és az önerejükből fejlődni tudó, erős anyagi erőket képviselő társadalmon épül fel, amely alapon a termékeny ideák elférnek, sőt fejlődhetnek, hogy a napvilágon mint kiérett hatóerők jelentkezessenek. Ez az angol konzervativizmus, mely a politikában a tory-k pártja nevéen szerepel, s Angliában épp

¹ Lásd Concha kitűnő értekezését a Budapesti Szemlében, 1921. 532., 533., 534. sz. A conservatív és liberális elv-ről.

a XIX. században nem egy ízben maga állt a reformgondolatok élére. A szociális törvényhozás Angliában nagyrészen a tory Disraeli nevéhez és kormányzati idejéhez fűződik, aki pártjával együtt éppen a közérdek nyugalmának a biztosítása érdekében fordította tekintetét azokra a szociális bajokra, amelyek kielégítetlensége a kornak legégetőbb problémája volt. Hogy a konzervativizmus és a reformgondolatok nem egymást kizáró fogalmak, annak tragikus erővel ható bizonyítéka Széchenyi István élete, akit az ejtett kétségbe, hogy nemzete letért arról az útról, amit neki az ő konzervatív fejlesztő szelleme tanácsolt, de aki a szükséges reformokért elsőnek küzdött.

A liberális korok az egészséges konzervativizmusnak az utódai lehetnek, ha az ideák erősödnek, vagy ha az élet gyorsabb lüktetést kap. A vérkeringést a szellemi vezető egyének gyorsítják. Ez adja meg a liberalizmusnak azt a jellemvonását, hogy a fejlődést vezető egyéneknek, vagy a fejlődést ígérő eszméknek fokozottabb jelentőséget tulajdonít, mint a köz zavartalan, vagy talán megszokott menetének és rendjének. A liberalizmus kora a teremtő munka ideje, a konzervatív termelő munka helyett. S mert a teremtő munka igazi egyént tételez fel, amelynek érvényesüléséhez szabad levegő kell, ezért szokták a köztudatban — bár nem teljesen szabatosan — a liberális korokat és a liberalizmust mint a szabadság követelményét állítani oda. Tagadhatatlan azonban, hogy bár a szabadság és a liberalizmus egymástól önálló gondolatkört jelentenek, mégis hatásában a szabadelvűség az egyéni szabadságot szolgálja és az egészséges felvilágosodás korszakai általában az egyén és az egyéni szabadság kiterjesztését szorgalmazzák. Hogy a liberális korszakoknak az emberiség mivel tartozik és hogy az alkotmányos fejlődésnek is milyen impulzusokat adott, azt felesleges példákkal bizonyítani; valamint arra sem szükséges külön rámutatni, hogy a liberalizmus világának gondolathalmaza a gazdasági életet mennyi-szer termékenyítette meg. Ellenben kétségtelen, hogy a túlságba vitt liberalizmusnál könnyen fennáll az a veszély, hogy a felvetett gondolatok újszerűsége és a túl-

lengő egyéni szabadság a meglevő intézmények becsét könnyelműen tagadásba veszi és a múltnak nagy értékeit dobhatja mint elavultakat télre, anélkül, hogy a liberális korszellem gondolatvilága helyettük a jövőnek szilárdabb új alapját meg tudná vetni.

A szabadelvűség emellett tág teret nyújthat olyan eszméknek, amelyek mint erjesztőanyagok az akkor fennálló rendre és társadalomra bomlasztóan hatnak, de amelyeknek az elhíntését a köztudat rendszerint nemcsak hogy észre nem veszi, de sőt sokszor felkarolja és csak akkor ébred rá, hogy az egymás mellett összhangzónak elképzelt ideákból egységes világnézet ki nem alakítható, mert a valóságban egymást kizáró képzetekből áll, amidőn ezek már gyökeret verve, a bennök rejlő ellentétnél fogva egymás ellen törnek.

A liberalizmus az egyéniség elve, amely az államban és a társadalomban a köz gondolatával szemben inkább az egyénre támaszkodik és a fejlődés feltételeit főképen az egyéni szabad erő kifejtésben találja. „A liberális elv az igaz, szép és jó egyetemes emberi gondolatának sajátosan árnyalt nemzeti körén belül megadja az egyéneknek az önérzetükhöz, erkölcsi szabadságukhoz és felelősségükhöz nélkülözhetetlen szabad teret s vele az egész, a nemzet gazdasági, értelmi, művészi, vallási, erkölcsi erőinek fokozását, megóvjva, konzerválja az egyénnek, mint mikrokozmosznak az egészen belül az öncélúságát.”¹

Az egyéniség fent említett szabad erő kifejtése és fel-fokozása, a szabad működési tér és az öncélúság szabadságot feltételez. A szabadság azonban, mint Tuka a szabadságról írt nagy munkájában Montesquieut s másokat idézve megjegyzi, a legkülönbözőbben értelmezett fogalmak közé tartozik s „lobogója alatt sokszor szállítanak dugárut”.² Aszerint, hogy a liberalizmus milyen szabadság-észméhez csatlakozik, maga is aszerint idomul. Szabadság-észméjében lehet az ereje, ellenben szabadság-észméjének a hibás felfogása vagy tévedése a liberalizmus elfajulását is okozhatja.

¹ L. Concha fentebb idézett idevonatkozó munkáját.

² Tuka Béla: *A Szabadság*. 18. 1. továbbá 129. 3.

A szabadság uralom és önelhatározás. Uralom a nemzet szabadsága; uralom az egyéni szabadság: és uralom a politikai szabadság is. Mint uralom véges és korlátolt. Korlátolja az emberi természet, korlátolja egyik ember a másikat és korlátokat szab a szabadság határtalanságnak a társadalom rendje és az állami akarat. A társadalmon kívül emberi szabadságról beszélni nem lehet, mert Robinson az ő elhagyatottságában nagyobb szolgaságban volt az utolsó rabszolgánál. Mint Tuka mondja, „a szabadságot légüres térben nem lehet megkonstruálni”¹ és az embernek eszméileg korlátlan szabadsága nem biztosít kivételt sem a természet áthághatatlan rendje, sem a társadalom és az állam törvényei alól. A korlátlanságban keresett szabadságra Lamartine megjegyzése áll, hogy: „Ce mot de liberté ainsi compris est donc un sophisme. La liberté de chacun serait l'esclavage de tous.” Mindenkinél a korlátlan szabadsága mindenki rabszolgaságához vezetne.

A liberális felfogás egyéni szabadsága nem terjedhet odáig, hogy a nemzetnek és az államnak a szabadság - érdekeire tekintettel ne legyen, mert amint az állam a saját szabadsága mellett az egyéni szabadságot megsemmisítheti, úgy a túltengő egyéni szabadság az alkotmányos szabadságot tehetné illuzóriussá,² Az állam és társadalom organikus természete a szabadságra törekvő minden uralmi igénynek csak viszonylagos érvényesülését engedi meg. Az alkotmányos életben a köz érdekét és szabadságát hangsúlyozó konzervatív elv és az egyéniség liberális elve is csak egymás mellett és egymás! viszonylag elismerve munkálhatják egészségesen, a fejlődést és kizárólagosságot magának egyik sem igényelhet.

Ha a liberális felfogás a szabadság eszméjét a korlátlanságban keresi, vagy még inkább, ha öntudatos és önelhatározó uralom helyett a politikai szabadságot kifelé az uralommentességgel azonosítja, úgy ezen felfogása következtében főképen az egyén korlátlan érvényesülé-

¹ Tuka B.: A Szabadság. 129].

² Montesquieu: L'Esprit des Lois. Il pourra arriver que la constitution sera libre, et que le citoyen ne le sera point: le citoyen pourra être libre, et la constitution ne l'être pas. XII. könyv. I. fej.

sére törekedvén, az egyéni eszmék korlátlan érvényrejuttatása érdekében a fennálló állami és társadalmi intézmények egy részét akadályozó féknek fogja találni. A politikai szabadságeszme ilyen beállításában a szabadságeszme és a meglevő intézmények egymással szembe kerülnek, amely összeütközés azt az irányt, amely az egyéni jogokat túlozza és egyedül az egyéni szabadságra, épít, a liberalizmus teréről a radikális térre tolja át.

A radikalizmus és a liberalizmus közötti fogalmi eltérést ezek alapján nemcsak a tempóbeli különbségben találjuk, hanem kiváltképpen a szabadságeszme fogalmazásában. Messze vezetne és tárgyunktól eltérítene, ha a szabadság eszméjének különböző elméleteit ehelyütt tovább részletesen fejtegetni kívánnók. Nem akarjuk felsorolni mindazokat az elméleteket, amelyeket a szabadságról a bölcselek és politikai írók az ókortól kezdve a legújabb filozófiai, állambölcseleti és politikai írókig felállítottak. A radikális irány tárgyalásánál bennünket közelebről leginkább a szabadság eszméjének két alábbi felfogása érdekel:

az angol alkotmányos felfogás, amint az a politikai szabadságot a Magna Chartától kezdve a Habeas Corpuson keresztül az angol alkotmány gyakorlatában megvalósította, és

Rousseau elmélete, amelyet a francia forradalom fejlesztett ki és amely az elidegeníthetetlen egyéni szabadságjogok alapján áll.

Az angol szabadságfogalom mindig pozitív. Azt jelenti és többet bele nem magyaráz, hogy az egyénnek az alkotmány minden körülmények között teljes biztosítékot kell, hogy szolgáltatson, hogy felette csakis az alkotmányos törvényhozás által meghozott törvények uralkodnak, személyes és vagyonbiztonságát az alkotmány tiszteletben tartja és a független bíróság minden erőszakos támadás ellen megvédi.

Rousseau felfogása az egyén szabadságát nemcsak a törvénytelen erőszaktól, hanem a társadalomtól és az államtól is félti. Contrat Socialjában abból indul ki, hogy „minden ember szabadnak született, és mégis mindenütt béklyóban van”. A feleletet erre pedig abban találja meg.

hogy a szabadon született ember természetes szabadságát szolgassággá mindenütt a meglevő társadalmi rend és az államhatalom változtatta. Ennek az eszmeileg mindenkivel veleszületett emberi szabadságjognak a visszavívása volt a nagy francia forradalom gyűjtőeszméje és ezen a gondolon épül fel a népsouverainitás egész theoriája, amely a szabadságot azáltal akarja biztosítani az államhatalom ellen, legyen az legális vagy zsarnoki, valamint a társadalom egy részének érvényesülése ellen, hogy a hatalmat az összes szabadon születetteknek, mint összességnek, tehát az egész népnek a kezébe teszi le, hogy ezen legdrágább kincsük felett mindenkor ők maguk őrködhessenek.

A politikai szabadság rousseau-i felfogásában látom az eredetét annak a korszellemnek, amit radikalismusnak neveznek. Amennyiben az ő szabadságésszméje alkalmas arra, hogy az egyént a társadalmi és állami intézményekkel szembe állítsa és az állami intézményeknek, az alkotmánynak olyan szerepet tulajdonít, mely az el nem idegeníthető emberi jogokkal ellentétes. A radikális felfogás a liberális gondolkozástól abban különbözik, hogy a liberalismus teremtő munkája helyett a fősúlyt az egyéni eszmék korlátlan kifejtésére helyezi. A radikális felfogás szerint minden egyéni eszmének joga van az érvényesülésre és ennek az útját csak a többi eszmékkel folytatott küzdelme nehezítheti meg, de a meglevő intézmények nem. Ez következik az egyéni szabadság eszméjéből, ami ebben a fogalmazásban az egyéni eszmék korlátlan szabadságát jelenti, amelynek útját sem az állam, sem az ennek megfelelően szervezett társadalom nem állhatja, mert abban az esetben a Rousseau szerint szabadon született ember ismét rabbá válnék. A radikális gondolkozás előtt természetesen a tradíció értéket nem képvisel, a divatos eszmék kedvéért szívesen hajlik bármely intézmény gyökeres megváltoztatására és érvényesülése kedvéért a tömegekkel szemben erős mértékben használja az agitáció minden fegyverét.

Egy-egy igazi történelmi gondolat születésekor gyakran jelentkezik radikális formában, amely később, ha

megvalósult és az életet átídomította, az utókor előtt talán mint szabadelvű, sőt mint konzervatív gondolat fog feltűnni. Mindazonáltal tagadhatatlan, hogy a radikalizmusnak kedvező korok éppen azáltal, hogy sok ki nem forrott eszmét vetnek fel és ezeknek a kedvéért az emberiségnek gyakran becses intézményeit dobják oda áldozatul, gyakran rázkódtatásokat okoznak és a fejlődés nyugodt menetét megakadályozzák. Mert igazi építő eszme sok gondolat között is csak ritkán akad, míg ellenkezőleg a nemzet fennálló intézményei vagy a jelenben, vagy egykoron a múltban minden esetben beccsel bírtak és az illető nemzet lelkivilágának és gazdasági helyzetének a képrét viselték magukon s eltörlésük a nemzetet nem egyszer olyan értékektől fosztotta meg, amelyek helyett a radikális korszellem jobbat és maradandóbbat alkotni nem tudott, sem őket pótolni nem bírta.

Az egyes koroknak az imént tárgyalt irányai: a konzervativizmus, a liberális, a reakciós vagy a radikális kor, mindegyik éppúgy lehet a haladásnak tényezője, mint meddő maradhat, vagy a hanyatlást képviselheti. Mini elválasztott különálló eszmecsoportokat őket elvontan, vagy a többi közül kiszakítva elbírálni nem lehet, mert mereven a valóságban sem választhatók el és általában keverten jelentkeznek. Eme jelzett fogalmak az államéletnek és a társadalom élettanának a fogalmai, alávetve maguk is a fejlődésnek, az áthasonulásnak és a keveredésnek. Emellett a jelzett irányok maguk is minduntalan eltolódnak. Amíg egy rendszer uralomra tör, addig erélyesebbnek mutatkozik, elevenebb, kecsegtetőbb és árnyoldalait nem mutatja. Skizze-szerűen megrajzolt képet és kontúrokat ad, erős kontrasztokkal és merész felfogásával akar hatást elérni. De ha uralomra jutott, kiváltképpen ha irányító befolyást nyert, akkor a hatalom bűvköre, maga a kormányzás ténye és a felelősség érzete, amely minden komoly uralommal együttjár, az irányzatokat sajátképen megváltoztatja. Az agitáció helyett intézkedni, a kritika helyett alkotni kell és az elvont teoriák visszahúzódnak a mindennapi életben eléjük tornyosuló nehézségek elé. Az elgondolt ideál a törekvés-riek a célját mindig másképpen látja, mint midőn azt meg

kell valósítani. Mert más a jelen valósága és más a jövő ködképe. A valóság a jövőt azáltal építi, hogy a jelenről a hímport letörli és maga elé a jövőre hinti. Minden irányt, amely uralomra jutott, érdeke a jelenhez köti és fennmaradása a jelen fenntartását kívánja. Ezáltal az a sajátságos jelenség áll elő, hogy az uralomra jutott irányzatok, amint magukat a hatalomba beleélték, a hangoztatott elvekre kevesebb figyelmet fordítanak, mint annakelőtte és mindjobban elfoglalja őket a kormányzásban észlelt konkrét kérdések megoldására való törekvés, így csináltak nem egyszer a konzervatív toryk liberális politikát, míg másszor a whig Gladstone konzervatívabb volt a toryknál.

Ezt a jelenséget mutatják a pártok küzdelmei, de van erre példa az egyes egyének életében is. A XIX. század magyar reformmozgalmainak egyik nagy alakja, felsőbüki Nagy Pál 1807-ben még idegenül és egyedül állott reformeszméivel a maradi közvélemény előtt, annyira, hogy felháborodással kiáltották oda neki: „ne sultiset”, „ne eszelősködjék”; 1825 után, amidőn szárnyait ki tudta bontani, a kor átalakítását célzó gondolataival a reformmozgalom vezéralakja lett, míg évek múltán a viszonyok túlnőtték és az a férfiú, aki elragadó szónoklatának teljes erejével iparkodott korát a tespedésből felrázni, méltatlan gyanúsítások között öregedett meg, a konzervatív eszmék felé hajolva. Pedig nem lett hűtlen az elveihez, csak megállt az idők forгатagában és saját eszméin túl magát nem ragadtatta. Amint Horváth Mihály jellemzi:¹ „Midőn az alkotmány és nemzetiség, nemzeti jogok és nyelv forogtak szóban, ő ugyan mindig az ellenzék soraiban állott és szónokolt, még mindig elragadó erejével, de midőn a radical reformok kerültek szőnyegre, melyek az ő alkotmánykeretébe nem illenek, szavazatát nem lehetett többé egykori társaiéi között találni. Emiatt politikai színváltozást vetettek szemére; holott csak körülötte változott a világitás, melyben feltűnt. A szemüveg lett más, melyen kereszt-

¹ Horváth Mihály: Huszonöt év Magyarország történelméből. II. köt. 112. lap.

tül bírálták; ő ugyanaz maradt, ki azelőtt volt.” Széchenyi reformer volt, alapításaiban radikális, felelősségérzetétől vezérelve konzervatív, korának államiérfiai között liberális. Kossuth forradalmi lélek volt, koncepciójában radikális, némely kérdésben mégis konzervatív. A francia forradalom légkörét szívta be, a nép szuverenitás-elméletének hódolt, de az akkori korszellem által támadott, kigúnyolt, elavultnak nevezett vármegyei rendszernek ő volt a konzervatív védője. Ezek a példák mutatják, hogy mindezek az irányok, mint élettani folyamatok, egymástól el nem választhatók, sem egymással szembe nem állíthatók, csak logikailag lehet őket megkülönböztetni. Egymásba folyó életnyilvánulások ezek, amelyek szigorú elhatároló meghatározást nem tűrnek, de mégsem lehet őket kifelejteni, mihelyt az alkotmányt mint változó és fejlődő életet vizsgáljuk. Mindezek a jelzett irányok a kutató eljött sokszor a háttér homályában maradnak, a bennük rejtőző erő azonban működik úgy az egyén gondolatvilágában, mint a környezet tömeghatásában.

AZ ALKOTMÁNYFEJLŐDÉS FŐBB TÉNYEZŐI.

Mindazok a szellemi és gazdasági erők, amelyek közrehatottak abban, hogy valamely nép a nemzeti öntudatra emelkedjék és mint nemzet valamilyen formában szervezett, tehát alkotmányos életet kezdjen, nem szűnnek meg továbbműködni és határozó befolyást gyakorolni az illető nemzeté alakult népnek és alkotmányának további fejlődésére. Amint azonban a nép irányítását a szervezett nemzeti öntudat veszi kezébe, az államélet és az alkotmány fejlődésére ható újabb motívumok, új determinánsok lépnek fel. Nem szükséges újból rámutatni arra, hogy mindezek a tényezők, amelyek az idő befolyása alatt változásokat szenvedő alkotmányok és alkotmányos gondolatok fejlődését befolyásolják, önmagukra vonatkoztatva ismét egymásba kapcsolódó, összefolyó jelenségek, melyeknek hatása is komplex s

melyek sem kimerítő felsorolásba nem foglalhatók, sem egymástól el nem különíthetők és csak logikailag vonatkoztathatók el.

„Az alkotmány elvonás valamely létező államról” (Concha). Ebből következik, hogy a létező állami természetét ölti magára és függvénye mindazoknak a komplex jelenségeknek, melyeknek egymáshoz való viszonya az államok alapjellegét megadja. Az alkotmány, mint elvonás mögött nem a tiszta ész, a logikai spekuláció és a-priorisztikus filozófiai tételek állanak; az elvont alkotmány az ember, a társadalom és az állam realitásain épül fel. Az államban él az egyén és állammá szerveződik a társadalom. A társadalmi erők az államban érvényesülnek, erősítőleg hatnak rá, vagy nem egyszer támadóan lépnek fel és döntő szerepük van akörül, hogy az államélet és az alkotmány fejlődése milyen irányt vesz. A társadalom, mint az államiság alkotóeleme, adja az alkotmány színezetét.

Az alkotmány fejlődését eszerint elsősorban az illető társadalom, a társadalmat mozgató energiák, a társadalmi szerkezetek és berendezések determinálják.

Feltéve, hogy egy országnak az alkotmányát valamely önkényes időpontban megrögzítenénk, mit látnánk? Fejlődhetne-e és változhatna-e ez az alkotmány ugyanabban az irányban és ugyanazon elvek szerint, ha nem támasztja alá a saját múltja? Világosan kitűnnék, hogy egy alkotmánynak a kifejlődését sem lehet saját előzményei nélkül megérteni és hogy maga az alkotmány is összeomlana, ha múltjától elszakadna.

Ami az alkotmányfejlődést a múltból kiváltképen determinálja, az maga az alkotmány.

Az alkotmány mindig magán viselven annak a kornak a bélyegét, amelyben mint élő intézmény egy nemzetnél érvényben van. természetszerűleg bizonyos értéket képvisel a saját közületében. Ezernyi összekötő szál fűzi össze az illető nemzet minden berendezkedésével, a gazdaságiakkal éppúgy, mint a szellemiekkel. Folyománya a nemzet gondolatvilágának, erősíti a múltnak hagyománya és mindig nagy érdekek fűződnek fenn-

maradásához. Az alkotmány mögött, mint merő elvonás mögött, áll a nemzet fajiságával, gondolatvilágával, eszméivel, erejével, gazdasági berendezkedésével. Közhely az a mondás, amit oly sokszor idéznek, többször felületes érvelésül, mint mélyen átgondolva, hogy minden nemzetnek olyan alkotmánya van, amilyent megérdemel. Ha nem frázisnak használják, akkor ez csak azt jelenti, hogy a nemzet és alkotmánya között ha nem is egység, de a legszorosabb kapcsolat áll fenn. Ellenben, hogy egy nemzet mit érdemel, afelett sokszor nem a nemzet, sem nem az alkotmánya dönt, hanem az erőviszonyok határoznak. Azonban az alkotmány is erő, amely a nemzet életére elsőrendű befolyást gyakorol és azok az elvek, amelyek az alkotmánynak az alapját képezik, valamint az a gyakorlat, ahogy az alkotmányt kezelték és ahogy az alkotmány működött, magában rejtik továbbfejlődésének a csiráit, meghatározzák a fejlődés irányát és amint a haladást biztosíthatják, úgy a romlást és a megsemmisülést is előidézhetik. Magának az alkotmánynak a szerepe önmaga továbbfejlesztése tekintetében oly fontos, hogy ismételnem kell, hogy az alkotmányfejlődés egyik legfontosabb determinánsa; képen magát az alkotmány kell tekinteni.

Hogy valamely korban az alkotmány a hozzáfűzött érdekeknek megfelel-e, a nemzetnek lelkiszükségeit ki tudja-e elégíteni és gazdasági boldogulását elő tudja-e segíteni, az nagyrészen attól függ, hogy megérti-e a kor szellemét és tud-e ahhoz idomulni. Mert minden korban az életbe és a komoly köztudatba átment eszméknek az illető kor alkotmányában is vissza kell tükröződniök és a korszellem befolyása által az államra rótt feladatoknak teljesítését az alkotmánynak lehetővé kell tennie. A kor szükségletei elől az elavulás veszélye nélkül egy alkotmány sem zárkozhatik el, éppúgy, mint el kell hagynia azokat az intézményeket, amelyeket valóságos tartalmuktól az élet, a gazdasági viszonyok, vagy az új szellemi áramlatok, egyszóval a korszellem megfosztott. Egyszer az állami onnipotenciába vetett hit az államra új terheket ró. Máskor az individualizmus vagy a laissez passer elve alapján az állam szerepét részben az egyén

vagy a társadalom veszi át. Minden alkotmányos be-
rendezésnek érzékkel kell bírnia a felvetődött szellemi
irányok iránt és hasonulnia kell a felmerült kultúrszük-
ségletekhez éppúgy, mint a pénzügyi és gazdasági hely-
zethez.

Tehát, ha minden alkotmány vissza kell, hogy tük-
rözze egész korának a képét, amint az a nemzetére be-
folyást gyakorol, ebből szükségképen következik, hogy
az alkotmányok fejlődésének másik nagy determináns-
csoportja az illető kor szelleme.

Mert, ha egy alkotmány a korszellemben belehelyez-
kedni nem tud, akkor az alkotmányfejlődés nyugodt
menete helyett könnyen a forradalmak vagy Állam-
csínyek erőszakos alkotmány változása következhetik
be. Ha pedig a való élet követelményei és az alkotmány
között hiatus támad, mert az alkotmány elavult, akkor
ismét a korszellem lép fel, hogy az űrt a maga vezérlő
gondolataival áthidalja.

Befelé a polgárokkal szemben, az egyén nézőpontjából,
az állam a maga életét a többi államhatalmak mel-
lett leginkább kormányzatában és közigazgatásában, a
közigazgatása útján éli le. A mindennapi életet a kor-
mányzás és közigazgatás közvetlenebbül, tehát jobban
érdeklí, mint a magasabb államjogi funkciók. A keres-
kedelem és ipar, a földművelés, a társulatok, egyesületek
és egyesek a közigazgatással mind a legszorosabb kap-
csolatban élnek. Az egyén az államhatalommal leg-
inkább a közigazgatásban találkozik és a közigazgatás-
ból ítéli meg. Concha fejt ki, hogy az állammal az alkot-
mányban csak elmosódva mutatkozik, míg ezzel szem-
ben „a valóságban egyes, igen konkrét részcélokra, fel-
adatokra szakadva létezik”.¹ Ezek azok a konkrétumok,
amelyek az állampolgárok életét számtalan vonatkozás-
ban befolyásolják. A közigazgatás funkciói és intézke-
dései általában kisebbszerűek, mint pl. a törvényhozásé,
de fontosságukban nem maradnak el mellette, hiszen
rossz törvényt a jó közigazgatás megjavíthat, míg a meg-
nem felelő végrehajtás a jó törvényt is elviselhetetlenné

¹ Concha: Politika. II. bev.

teheti. Talán paradoxonnak hangzik, de mint hasonlat nem nélkülözi az igazságot, hogy egy elhibázott drákói büntetőtörvény, amely a nagy büntetéseket túlkemény büntetésekkel sújtja, nem okozna olyan általános elégedetlenséget, mint egy túlszigorú és igazságtalan kihágási büntetőtörvény, mert az keveseket, csak a nagyobb bűnözőket, míg ez mondhatni mindenkit érdekel. Vagy egy tévesen kimondott halálbüntetés kisebb zavaroknak lehet a forrása, mint a téves kihágási bíraskodási gyakorlat, mert azoknak a száma, akiket valaha is halálbüntetés fenyegethet, elenyésző csekély, míg a kihágási büntetések apróbb igazságtalanságai ezreknek fájhatnak.

Az a mindenben keresztülszűrődő általános hatás, ami a mindennapi életnek az emberiség fejlődésében a döntő fontosságot adja, hozza magával, hogy a közigazgatás és a kormányzás, mint az alkotmánynak egy része és mint az alkotmány konkrét gyakorlata szintén döntően befolyásolja az elvontan képzelt alkotmány fejlődését, tehát azt mondhatjuk, hogy mint önálló tényező determinálja az alkotmányfejlődést a közigazgatás.

A közigazgatás önálló erejét mutatja az is, hogy a nemzetek és népek általában megszokott közigazgatásukhoz még szuverenitásuknál is jobban ragaszkodnak és közvetlenebbül érdeklík őket azok a kérdések, amelyek az adminisztrációt illetik, mint az alkotmány magasabb funkciói. A történelem folyamán számtalanszor előfordult, hogy hódító nemzetek gyengébbeket leigáztak és őket idegen államformák alá vetették, amelyeket a legyőzöttek túrni voltak kénytelenek. De ha az elnyomatások történetét bármely korban és bárhol figyelemmel kísérik, mindenütt találkozunk azzal a jelenséggel, hogy amennyiben az elnyomónak a meghódítót erőszakkal teljesen megsemmisíteni vagy beolvasztani nem sikerült, úgy sokkal hamarabb kényszerült az adminisztráció terén engedményeket tenni, mint az alkotmányi berendezkedés nagy irányelveiben. A magyar nemzet önállóságáért vívott százados küzdelmeiből és számtalan példa mutatja, hogy a nemzet ellenállását

legerősebben az hívta ki, ha gondolkozásától távolálló-idegen rendelkezések a megszokott és becsben tartott adminisztrációját, a vármegyét támadták meg.

A közigazgatás, bár az alkotmánynak szerves alkotórésze, s nem önálló és különálló egész, mégis a gyakorlati élettel való közvetlen kapcsolata révén saját külön életet él és ezáltal gyakorolja sajátlagos befolyását az állam életére és az alkotmány fejlődésére.

A TÁRSADALOM.

Az állam és társadalom egymástól el nem választható és a legprimitívebb portól eltekintve, egymást feltételező fogalmak. A régebbi magyar szóképzés, a nyelvújítás hatása alatt, nyelvileg talán helytelenül, az államot álladalomnak nevezte, mintha a két fogalom egymásrautaltságát akarta volna a hasonlósággal kifejezni. E kettő közötti viszonynak a meghatározása az elméleti politika egyik legnehezebb tudományos problémája. A történelem egymás mellett észlelhető önállóságukat bizonyítja, az élet ellenben olykor őket oly szorosan összekapcsolja, hogy állam-és társadalom némely irányban egynek mutatkozik, mert az egyik a másikat elfedi. A társadalom fogalmában az állandó lényeggel szemben a változatos élet áll előtérben és az átfogó egész helyett első tekintetre a különbségeket és a részleteket látjuk.

A társadalom a részeiben, az egyedekben, az osztályokban, a foglalkozási ágak különböző természetében, a társadalmi szerkezetekben jelentkezik, és azt a kapcsolatot domborítja ki, amely ezeket a részeket egymással összefűzi. Erre a kapcsolatra utal a német Gesellschaft vagy a francia és angol société (society) szó, amely nem mutat szóképzésileg rokonságra az állammal, aminthogy ezen országok társadalmá sokkal függetlenebbül is fejlődött az illető ország államiságának az alakulásától, mint hazánkban, ahol az alkotmányi önállóságért vívott küzdelmek ugyanolyan mértékben egyszersmind társadalmi küzdelmek is voltak.

Az állam, organikus mivolta dacára, az élettel szem-

ben inkább, mint szervezettség tűnik fel és a részek helyett az egész, mint hatalom mutatkozik. De a szervezet alanyú, in ultima analisi, ugyanaz: a társadalomban élő ember, valamint az államhatalom alapja a társadalom energiája.

Az államban és társadalomban ugyanazok a rokonerők működnek, csak más és más dimenzióval és eltérő csoportosításban.

Az ember mint egyén, kettős közületi életet él. Munkakörét, egyéni érvényesülését, kultúráját és civilizációját, vagyonszerzési lehetőségeit és családi helyzetét a társadalom szervezete és berendezése determinálja. A társadalmon-kívüliség az embert az erdő üldözött vadjává tenné, ki a társadalom támasza nélkül emberi méltóságát vesztené el, és éppúgy vogelfrei lenne, mint akit a középkor birodalmi és egyházi átka sújtott. Polgári jogait, szabadságát viszont az államszervezetben élvezi. Biztonságot neki az állam ad és államon kívül éppoly kevésbé élhet, mint társadalmon kívül. A közületi lét két Janus-arca e kettő: mások a társadalom vonásai és más az állam arculata, de az agy működését és a vérkeringést egybekapcsolja a közös emberi természet és az emberi eszme.

Az ember ősidőktől fogva társadalomba tömörült. A törzsek, a fajok, a népek, a vérségi köteléken talterjedően, mind társadalmi szervezkedések. A népek társadalma jutott a nemzetiben öntudatra és a nemzeti léttel kapcsolatban az államok a nemzeti társadalmakkal együtt alakultak meg. Az állam a társadalmi erőkre támaszkodik és ezeknek a befolyása alatt áll. A szerte-, szétszótottan jelentkező társadalmi törekvéseket megérteni és hozzájuk alkalmazkodni az állam feladatához! tartozik, hogy azokat megfelelő mederbe terelve, öntudatos mozgató energiára változtassa át és a társadalmi erők felhasználásával építse tovább szervezetét.

Az illető társadalom általános felfogása a vallásról, elfogadott kultusza, az erkölcsről vallott nézetei kifejezést nyernek az alkotmányban is, amennyiben kiindulási alapjuk csak azonos lehet. Az állam közjogi védelmei

a társadalomban uralkodó eszméknek, biztosít és azokat törekszik megvalósítani. Az államnak a társadalom civilizációjához szükségképp idomulnia kell, mert az állam és az alkotmány csak azt tartalmazhatja, ami az illető civilizáció általános elveinek és fejlettségi fokának, szükségleteinek és sajátos gondolkozásának megfelel. Ugyanígy determinálja az alkotmányt a gazdasági élet társadalmilag kifejeződött rendje, miután az alkotmány nem, az élettől távol álló theória, hanem oly szervezet, mely a létező viszonyokat szabályozza és rendezi jogilag.

A társadalomban működő nyilvánvaló és latens erők, a különféle Célok, amelyek felé az emberek egyes csoportjai törekszenek és az a mód, amely által céljukat el akarják érni, a társadalmat számos kisebb alárendelt közösségre bontják. Ezen tagozódás által az emberek különböző természete és a munkafelosztás elve érvényesül és ezeknek a tagozatoknak, mint szerkezeteknek a viszonya, egymásmelletti elhelyeződése és közületi küzdelme ad alakot az illető társadalom rendjének.

A társadalmi osztályok közötti versengést és helyzetük eltolódását az alkotmányok mindig megérik és visszatükrözik. Az angol alsóház közjogi tekintélyének és alkotmányos hatalmának a növekedése szorosán összefügg a vidéki nemesség és a polgárság társadalmi és vagyoni súlyának a gyarapodásával. A nagy francia forradalom harmadik rendjének, a polgárságnak a mozgalmát az táplálta, hogy el akarta foglalni az alkotmányban azt a helyet, amelyet társadalmi ereje és helyzete arányában magának követelt. A jelen kor szociális kérdése, mely a társadalmi harc hirdetésén túl az alkotmányokat is erősen ostromolja, egy képen társadalmi és alkotmányi probléma. A munkástömegek társadalmi erőre tettek szert és gazdaságilag fontos tényezőkké váltak, s most részt követelnek a törvényhozásban és a kormányzatban és elismerést kívánnak az alkotmányban, hogy elveiket általa is győzelemre vigyék. A múlt század individuális szabadságjoga és a korlátlan szabad verseny ellen kollektív eszméket vetnek szembe, mely ideák hatása a jogi felfogásra máris több irányban erősen érezhető. A legújabb kor alkotmányos felfogásának eme át-

alakulására éles megfigyeléssel mutat rá Dicey,¹ midőn szembeállítja Stuart Millnek a szabadságról írt fejtegetését a mai nézetekkel és a változást abban találja, hogy: „az általános, jogot alkotó vélemény az utolsó 30—40 év alatt több-kevesebb erővel a kollektivizmus irányában halad, természetes következményeképpen annak, hogy 1900 körül a laissez faire elve, dacára annak, hogy sok igaz elemet tartalmaz, az angol nép előtt a vonzó erejét elvesztette”.

A szocialista eszmék hatását a modern államéletre bővebben és részletesen tárgyalni e munka keretét túlhaladná. Elégséges pár tényre rámutatni: nevezetesen egyes országokra, melyekben a szociáldemokrata pártok kormányra jutottak, a progresszív adórendszerek elterjedésére, a kötött magánjogi szerződések megtámadhatatlanságáról vallott jogelvek változására, a népjóléti törvényhozásra és közigazgatásra stb., vagy a weimari alkotmány szociális elvi deklarációira. Hogy a politikai szocializmus a jövőben mennyiben fog a jelen alkotmányrendszerek átalakítása körül hatást elérni, az elsősorban attól függ, hogy a szocialisták rendszerüket be tudják-e a mai államszervezetbe konstruktíve illeszteni s az osztályharcról vallott marxista elméletük merevsége befolyásukat nem korlátozza-e a támadás mezejére; másrészt milyen eredményeket mutatnak fel ott, ahol az állam vezetése a kezökbe került. Mert az első esetben a szerves alkotmányfejlődés determinánsaként fellépő többi társadalmi befolyás mellett a szocializmus többé-kevésbé forradalmi marad, amely tehát erőszakos akciót és viszont reakciót szülhet. A második esetben pedig az eredmények által kell a szocialista rendszernek belső igazságait és életrealitását bebizonyítania. Ezért is az orosz szovjet tárgyalásától e helyütt teljesen eltekintek, mert eszméiben kialakulatlan és az örültségig csapongó mai terrorisztikus formájában elméletpolitikai tárgyalás alapjául ezidőszert nem szolgálhat.

Az a fentebb hangoztatott megállapítás, hogy az álla-

¹ Á. V. Dicey: Law and Opinion in England. II. kiad. 31. lap, továbbá a VII. és VIII. fejezet.

mok ereje a mögöttük álló társadalom energiájától és annak megjelenési formájától függ, magábanvéve túl általános és ennek folytán kevés tartalommal bír. igazsága azonban rögtön jobban kidomborodik, mihelyt a részletekben is szemügyre vesszük. Minden társadalom, amely a pusztta létének a fenntartására okvetlen szükséges munkakifejtésen felül még valamely fennmaradó energiátöbbletet termel, ezen többlet értékesítése végett bizonyos expanziós törekvéseket fog táplálni. Ez az expanziós törekvés, mely minden haladásnak feltétele, a különböző korokban, a különböző népeknél és nemzeteknél más és más alakban jelentkezik a társadalmak különböző struktúrája, az egyes foglalkozási ágak és a társadalmi szervezetek szerint.

Az egyes foglalkozási ágak igényei és céljai eltérők, s lia néha támogatják is egymást, ellentétesek is lehetnek. A társadalom más és más vonatkozású tagoltsága ugyancsak érdekközösséget és érdekellentéteket szül. Az érdekek eme mérkőzésében döntő jelentőséget nyer az, hogy az illető társadalom az egyes osztályoknak milyen szerepet juttat, melyiknek tulajdonít a másik felett nagyobb jelentőséget és becsét és melyiket fogadja el vezetőnek. Mert amely osztály a többi mellett túlsúlyra tett szert, az ezáltal az államban is becsült szerep hez jut, amelyre támaszkodva az alkotmányban és jogrendszerben is iparkodni fog saját eszméit és nézeteit érvényesíteni és érdekeit képviselni. Ha a társadalom kiegyensúlyozott, nagy az egyes osztályérdekeket összhangban tartja az őket összekötő nemzet eszméje, amikor az alkotmányban is aránylagosan érvényesülve építik azt tovább. Ha azonban az egyik osztály a másik felett túlságos hatalomra tett szert, olyan mértékben, hogy más osztályok megérdemelt igényeit háttérbe szorítja, úgy az alkotmányt is ki fogja használni, hogy saját helyzetét a többiek rovására megerősítse. Ebből keletkeztek nemcsak a közjogi privilégiumok, hanem gyakran ez állította szembe egymással a nemzetrészeket.

A hatalomra jutott társadalmi szervezetek uralmi expanziós törekvése fejlesztette ki az érdeküknek megfelelő egyes államformákat. Így a theokratikus szerke-

zeteknek, s ugyanúgy a katonainak és a patrimoniálisnak saját államformák adtak alkotmányos biztosítékot. A rendiség magával hozta az alkotmányok hozzásimuló átalakulását és az utókorra, mint rendi alkotmány maradt fenn, mely például Svédországban négykamarás törvényhozáshoz vezetett. Külön táblája volt a papságnak, a nemességnek, a városi polgárságnak és a parasztságnak. Ezek az érvényesülésre vágyó törekvések egyaránt szorgalmazhatták a szabad mozgást és a kölcsönös elismerést, de egymás elnyomására is irányulhattak.

4. társadalmi evolúció körében a hegemoniáért folyó harcok döntően befolyásolták az állam, sőt a kormányformák kialakulását. Mert az államforma meghatározza a szuverén állami akarat birtokosait, de az illető társadalom berendezésén és szervezetén nyugszik az egyeseknek és osztályoknak hatalma, fel- és alárendelése, tekintélye, amelynek alapján az államszerkezetben elhelyezkednek.

De nemcsak a társadalmi szerkezeteknek van determináló erejük, hanem a különböző foglalkozási ágaknak eltérő természete is befolyásolja az alkotmányfejlődést. Más a földművelő népeknek az expanziós törekvése és ismét más az iparnak vagy a kereskedelemnek. Sőt a hasonló foglalkozási ágak érdekei is eltérő fejlődést mutatnak a különböző viszonyok szerint. Más alkotmányt kívánt Velence, melynek dogéja gyűrűjével az Adriát évente eljegyezte, s mást a Hansa-városok szövetsége, mely egymás között a szabad verseny alapján a városok szolidaritásában találta meg közös érdekének a biztosítását.

A társadalmi erők érvényesülése az egyeduralkodó rendszer kialakulásánál is szerepet játszott. Mert, hogy valamely államforma abszolúttá váljék, annak a fejedelem egyéniségén kívül előfeltétele, hogy az államfőt vagyona vagy más réven megszerzett befolyása az egész nemzet egyetemére fölé emelje, s őt társadalmilag mindenki más kizáró tekintéllyé tegye. Az abszolút uralkodáshoz abszolút társadalmi hatalom szükséges. Éneikül a zsarnoki hajlam okozhat belső zavarokat és polgárháborúit, de állandóbb abszolút államformát alapítani nem tud.

Ugyancsak a társadalmi tekintélyük és elfoglalt pozíciójuk alapján érvényesültek koronként az alkotmányokban az oligarchia, arisztokrácia és a népuralom, valamint hanyatlásukat társadalmi súlyuk csökkenése ismét megelőzte, vagy egyidejűleg kísérte.

A társadalomban elfoglalt szerep és a közjogi állás közötti összefüggés magyarázza a magyar nemesség társadalmi és közjogi helyzetét az úgynevezett rendi alkotmányban. A nemesség viselte az akkori idők legterhesebb és legveszélyesebb állampolgári kötelességének, a honvédelemnek a terhét. Az államok létfenntartási ösztöne folytán, mely szerint biztonságukat mindenekelőtt törekedtek megvédeni, a katonáskodás minden társadalomban kiváló szerepet töltött be. Különösen a középkorban és az újkor első századaiban a személyes katonáskodási kötelezettség volt a legfontosabb szolgálat, melynek, ha súlyos áldozatot kívánt, nagy volt a dicsősége is. A teljesített kötelességgel szemben — *cui onus, ei honor* — a vitézség adott birtokot, nemességet, közbecsülést. A magyarság állandó védekező harcában a táborban a nemes vérezett, de a táboron kívül áldozatai jutalmául a nemesi előjogok élvezetét nyerte. A *Populus Verbóczyanus* közjogi állása és a *primae nonus* kiváltsága történeti következményei voltak annak a szerepnek, amelyet a magyar nemesség századokon át nemzete és alkotmánya védelmében betöltött. Mert mint katona védte az ország szabadságát és ezáltal kivívta szabad jogállását. Mint szabad ember a *Corpus jurissal* kezében védte az ország törvényes jogait és ezzel együtt ismét saját közjogi szabadságát. Az akkori idők és társadalom legmegbecsültebb hivatását űzve jutott a nemesség társadalmi vezető szerephez és következményeképpen a közjogi érvényesüléshez. Ez a szerep fejlesztette ki a magyar nemesség erényeit, de ebből a helyzetből fakadt a későbbi ellentétek forrása is. A személyes katonai szolgálat és a személyes megjelenési jog az országgyűlésen és a vármegye üléstermében kifejlesztette a nemesség erős önbecsülését úgy összességükben, mint egyénenkint, melynek folytán a nemesség minden egyes tagja államfenntartó hivatását személyében is érezte és személvére

vonatkoztatta. Kifejezést nyer ez a felfogás a szent Korona tanába A is. Minden nemes a szent koronának tagja, tehát a szuverenitásnak, melynek a király a birtokosa, minden nemes részese volt és a szuverenitás sérelmének tekintetett, ha a nemes jogában megtámadtatott. A magyar jogi felfogás a primae nonust többre tartotta osztálykiváltságnál. A közjog része volt az és alkotmány biztosítéknak tekintetett, mely a nemzet szuverenitását védte a királyi túlkapások ellen.

A magyar nemesség zöme jogállását nem a királyi kegy jóvoltából származtatta és éppen ősi, vérségi jogára volt a legbüszkébb. Sőt veszélyt látott abban, ha a királysaját személyes híveit, köztük gyakran idegeneket méltóságban, címben a többiek fölé emelt. A nemesség attól félt, hogy a királyi halalom a hozzá szító oligarchák és udvari főnemeselek segítségével soraikat megbontja s azokat ellenük kijátssza. Ezért ragaszkodtak, a főnemesi címek és később a főrendi tábla felállítására, pacára, görcsösen az *una eademque nobilitas* elvéhez. Ez a kizárólagosság azonban nemcsak felfelé nyilvánult meg, hanem lefelé» is féltékenyen óvták jogállásukat és privilégiumukat.

Mindaddig, amíg a városok polgársága Magyarországon nagyobb közeleti szerepet nem játszott és a jobbágyság társadalmi súlyra nem emelkedett, ez a közjogi helyzet a társadalmi állapotnak megfelelt. De idők folyamán a városi polgárság megvagyonosodott, a céhek befolyásos és erős szervezetekké váltak, a kereskedelem fejlődött, a városok a műveltség központjává lettek és az ország kormányzásában részt kívántak venni. A jobbágyság öntudatra ébredt és jognélküliségét mindinkább megalázónak kezdte tartani. És míg a nemes a hosszú háborúk alatt szegényedett és vérezett, a jobbágyság aránylag nyugodtabban élt és erősödött. Sok nemes vagyonát a mindinkább dráguló katonai szolgálat és a közeleti működés felemésztette, aminek az ellensúlyozására a számbelileg és vagyoni erőben meggyengült nemesség a nyomasztó terheket nagyobb mértékben iparkodott a jobbágyságra áthárítani. Eredetileg a nemesé volt a véradó és a jobbágyé a pénzügyi szolgál-

tatás. A banderiális hadszervezet azonban a katonáskodásba a jobbágyot is bevonta és habár zsoldért szolgált is, tehát nem ingyen, mint a nemes, de mégis véráldozatot hozott. Azonkívül a pénzügyi szolgáltatások is fokozatosan nőttek. Mélyreható változást jelentett III. Károly 1715. évi dekrétuma, amelynek a 8. cikkelye kimondta, hogy: „a nemesek és mindazok, kiket a törvény Magyarországon ez elnevezés alatt összefoglal, az ország védelmére katonáskodni, tehát személyesen felkelni, illetőleg saját bandériumaikat előállítani és Kiindítani tartoznak” s ezt a jövőre is fenntartja. „Minthogy azonban csupán ezzel emez országot elegendőképpen megvédelmezni nem lehetne”, rendes katonaság tartását rendelte el, zsolddal, amelynek fedezésére az országgyűlés adót és segélyt ajánlott meg.

Ezzel a törvénnyel a vér- és pénzadó megkülönböztetése megszűnt jogos alap lenni. A társadalmi és jogi egyensúly megbomlott. Megkezdődött a jobbágyok között a katonafogdosás és a verbung, valamint ismét a jobbágyot sújtotta az állandó zsoldos hadsereg költsége is. Ettől fogva ismételten hallatszottak hangok a nemesség adómentessége ellen. A külföldi szellemi befolyások is eljutottak a jobbágyok tömegeihez. A gazdasági fejlődés is gazdasági szabadságot követelt és az egyensúlyban megváltozott társadalmi feladatok nyomása alatt a közvélemény a közjogi rend megváltoztatását kezdte sürgetni. II. József szabadelvű iránya nem múlt el minden nyom nélkül, és a nemesség kizárólagos közjogi uralma és adómentessége mindinkább tarthatatlanná vált, mely anakronizmussá lett abban a percben, amidőn az utolsó nemesi insurrectio a Napoleon rendezett hadserege előtt végleg összetört. A szétvert nemesi felkelés egy kort temetett el, a magyar nemesi kiváltságok korát, mert a nemes kardja az országot egyedül fenntartani nem tudta és a nemes honorja és tisztének onusa egymást immár többé arányban nem tartották. A megváltozott társadalmi erőviszonyok és a megváltozott szerepkörök következtében az alkotmány bástyáit ki kellett szélesíteni, hogy a nemzet egyetemét befogadhassa. Küzdelem nélkül a változás természetesen meg nem történhetett.

De 1825-től 1848-ig a nemzet mindent elkövetett, hogy a kor és a viszonyok kívánságainak eleget tegyen.

A magyar nemesség maradiságát, elzárkózottságát sokszor gáncsolták és pellengérré állították. A történelem ítélete elől a magyar nemesi osztály sem menekülhet, de a kritikának az a neme, amely a régi nemesség minden tettét szűkkeblű önzésére és korlátolt hatalmaskodási vágyára szereti visszavezetni, túlzott és igazságtalan. Való, hogy a nemesség szívósan védte közjogi különállását a liberálisabb felfogás ellen, de ha az objektív szemlélő a dolgok mélyére hatolt, látni fogja, hogy a zárkózottság és a régi rendhez való ragaszkodás mögött ott rejlik az alkotmánynak tisztelete és az ősi nemzeti szabadságnak föltő óvása is. Megengedjük, hogy a nemesség túlzásba esett akkor, amidőn az alkotmányos szabadság biztosítékát csak saját magában kereste. De ezt a tévedést menti az, hogy századokon át rendjük a nemzetért mindent áldozott. A török, a német és a francia ellen vértett. Ellenállásával sokszor saját királya ellen védte az alkotmányt és fenntartotta az országot. Ezért látták a nemzetet önmagukban, ami tévedésük volt, de mivel azért azonosították vele magukat, mert mindenben vele éreztek, ez legnagyobb erényük volt.

Mindezt annak a megvilágítására hoztam fel, hogy a társadalmi osztályok helyzete az alkotmányra nemcsak befolyással bír, hanem fejlődését határozottan determinálja. A társadalmi kizárólagosság kizárólagos uralomra vezet, míg a társadalmilag feltörekvő osztályok, ha tekintélyre és erőre tesznek szert, az alkotmányra is befolyást szereznek maguknak.

Az alkotmányos befolyásnak és az alkotmányos jogok kiterjesztésének a hatása különböző aszerint, hogy az illető társadalmi osztály, mely a jogosítványt igényli és megszerezte, ereje mellett milyen szellemi és erkölcsi fokozaton áll. Gondolkozó öntudatuk uralkodik-e a primitívebb emberi ösztönök felett? Átérik-e az állami organizmus átfogó eszméjét és felelősségérzetük erejüknek a tudatát alkotó becsértékké emeli-e? Ha a feltörekvő osztályt kultúrfoka a reá háruló közjogi feladatok teljesítésére képesíti, úgy az alkotmányfejlődés

harmonikus volta biztosítva van. Míg ellenben, ha erkölcsi felfogása, vagy az államcélról vallott nézete a többi osztályéval ellentétes, vagy a megfontolt öntudat hiánya törekvéseit csapongókká teszi és felelősségérzete a tömegszenvedélyekre féket nem rak, úgy az alkotmányváltozás forradalmi jelenségek közt mehet végbe, melyeket éppúgy kirobbanthat az addig jogosítottak merev ellenállása, valamint az is, ha a jogkiterjesztés minden átmenet nélkül ugrásszerűen történik. Az előbbi példáját a nagy francia forradalmat megelőző események mutathatják, míg az utóbbira tanulságul szolgálhat az orosz дума összehívása, mely a társadalom érvényesülési kívánságának engedett, de átmenet hiányában a további egymást követő forradalmak viharát bocsátotta szabadra. A társadalom, mely éppoly organizmus, mint az állam, az államtól is organikus haladást követel, melyet meg nem előzhet, de tőle el sem maradhat, más-kép a kettő között hiatus támad, mely válságot okoz.

Az alkotmány egyik legfontosabb szerepe éppen abban áll, hogy az állam és a társadalom közötti összhangot biztosítsa, hogy az államrend a társadalom felfogásának, struktúrájának és kultúrfokának megfelelően és belső értéke főképen attól függ, hogy a társadalom eszméit meg tudja-e valósítani. Mert az alkotmány a való életet mintázza és mint jogot és szervezetet kötik az élet eredményei, a kialakult viszonyok, a társadalmi rend és a fejlődés törvényszerűsége.

AZ ALKOTMÁNY MINT FEJLŐDÉSI TÉNYEZŐ.

Ha az alkotmányokat abból a nézőpontból vizsgáljuk, hogy miképen determinálják önmaguk jövő fejlődésüket, úgy a kezdetleges korig kell visszamenni, midőn az egyszerű formák között az alkotmány egyes részei még nem különültek el, midőn alkotmányjogi theóriák még nem fejlődtek ki, és fel kell idézni azt az időt, amelyben az alkotmányok mintegy keletkeztek. Az egyes alkotmányok születése között századok és ezredek múltak el, de

mégis minden alkotmányoknak természetesen meg volt a saját keletkezési korszaka. A primitív viszonyok hatása alatt az alkotmányok szervezete is a legegyszerűbb volt, mert a hatalom kérdéseit, s kezdetleges viszonyokat voltak hivatva szabályozni.

A primitív viszonyok uralmának a tárgya a föld és az ember volt. A hatalmas úr, vagy a hódító az ember felett akart rendelkezni és a földet akarta tulajdonába venni. A földtulajdon kérdései körül merült fel a legtöbb vita: annak a kérdéseit kellett valamiképpen tisztázni és az ember feletti hatalmat kellett biztosítani; a saját emberét megvédeni és az ellenfelet elpusztítani.

A fegyver erejéhez társult a jog, amely rendszerint még egyoldalú, mert a hatalom akaratától függött, de mégis az első lépés volt, amely az emberek csoportjai között viszonyt teremtett. Amidőn a patriarcha a családi szervezetben *megszűnt* kényúr lenni, mert a családtagoknak valamelyes jogát elismerte, amidőn a törzsfő a törzsének földben és zsákmányban valamely arány szerint részt biztosított, vagy midőn a mondabeli Romulus a testvérgyilkosság után népét törzsekre osztotta, akkor lép be a jog a népek és az emberek közé.

A jogon nyugvó szervezet már elismeri a különböző embereknek egymás iránt támasztott igényét és a fejlődés további során az erőszak ellen a gyengébb a jogra „és valamely jogosítványra hivatkozik. Ugyancsak jogalkotó lesz a vallási kultusz, a családi vagy faji kötelékek ősi primitívsége között. Mindez a mai felfogás szemüvegén keresztül még nem alkotmány, de az ősi viszonyok között ezek szabályozták az akkor élő emberek és népek életviszonyait. Amint az ekkép szerveződött nép a nemzeti lét öntudatára ébredt, ez maga után vonta a jogrendszer további kidolgozását, s ezt követte, mivel szükségessé vált, annak a viszonyoknak határozottabb körvonalazása, amely a hatalom birtokosának a helyzetét az alattvalóival szemben rendezte. Hogy a különböző államok keletkezése és megalakulása a hatalmi viszonyok eme rendezésének mily változatos formáit mutatja fel, annak tárgyalását ehelyütt mellőzhetjük. Ami az állami élet eme kezdetleges szakában mindenütt egy-

formán megállapítható, az ama történeti észlelet, hogy a hatalom birtokosai lehetőleg teljes hatalomra törekedtek, míg ezzel szemben az uralomi alatt levők az önkény ellen iparkodtak védekezni.

A hatalom alapja, mint mondtuk, a ember és a föld volt. Az ember szolgáltatta a védelmet, mint katona és az emberrel megmunkáltatott föld volt a vagyon alapja. A föld jövedelmezett és a földdel jutalmazta a hatalmas a hűséges híveit. A primitív államszervezet többé-kevésbé mindig kényuralom volt és a mindennapi villongások, portyázások és háborúskodások folytán a nemzeti szervezet mondhatni a hadseregszervezettel azonosan fejlődött. E folytán az alatt val (ókté)l mindennemű szolgálatot követelt, személyeset éppúgy, mint anyagit, pénzügyit. Ezért az alkotmányosság fejlődésének korai szakában az ellentétek és a küzdelmek részben ezek körül a szolgálatok körül keletkeztek, részben a hatalmaskodás és az önkény kérdései körül forogtak. Hosszú időközön át a küzdelem a hatalmas uralkodóknak, mint elnyomóknak vagy hódítóknak és a nemzet hatalmasainak vagy tekintélyesebbjeinek a mérkőzése volt, amelyben a nép tömegeit hol az uralkodó vagy a hódító játszotta ki a kisebbek ellen, hol a kisebbel tömörítették a népet a zsarnokság vagy elnyomatás elleni védekezésre. Mindeme küzdelmeknek a fő tárgya az életnek és a vagyonnak a biztosítása volt az önkény és a kizsákmányoltatás ellen. Bárhol is nézünk széjjel, akár az ókorban, akár a középkorban, sőt az újkorban is, a mérkőzés állandóan folyik az adók és harácsok ellen, valamint az elfogatások, a bebörtönzések, vagyonkobzások és kivégzések körül. Amint a birodalmak, nagyobbodtak és így több lett az alattvaló, akik ezáltal nagyobb súlyra tettek szert, ha az uralkodónak a hatalma bármely okból megcsökkent, engedményeket kellett népének tennie. Ezeket az engedményeket lehet az alkotmányosság első bizonyítékaiul tekinteni. Az ókortól eltekintve, a fejlődés eme stádiuma a középkor minden államában feltalálható és legmeggyőzőbb példáit azok az országok szolgáltatják, amelyekben az alkotmány későbbben is az úgynevezett történelmi

alapon fejlődött. A magyar aranybulla és az angol Magna Charta ennek a fejlődési korszaknak a záróköve. Ezek a bullák tetőzik be azt a fejlődési folyamatot, amelyben eredetileg a pusztá erőhatalomért és az élet és vagyon biztosításáért folytatott küzdelem mellett mindjobban előtérbe nyomult az alkotmányjogi elem, a hatalom mikénti gyakorlásának és a közszabadságoknak a kérdése.

Az alkotmányt nem a bullák hozták létre, de a nemzetek idők folyamán kivívott jogait ezek a bullák szentesítették. A középkori alkotmányjogi nagy bullának a jelentősége abban áll, hogy az előbbi viszályok eredményét megrögzítette és a jövő fejlődésének nemcsak további alapjául szolgált, hanem annak az irányát is meghatározta. A bullák tisztázták továbbá azt a viszonyt, ami az uralkodó és a nemzet között fennállott. A szabadságjogokat körülírták, sőt egyes állami főszervek hatáskörét és viszonyát is meghatározták. Hogy a Magna Charta és az aranybulla között mennyiben van analógia, azt ismételten kifejtették. Nézetem szerint azonban sokkal tanulságosabb azokat a különbségeket vizsgálni, amelyek a XIII. század hasonló bullái között észlelhetők. Mert ezek a különbségek mutatnak legvilágosabban rá arra, hogy ezeket 2 bullákat milyen jogviszonyok előzték meg és ezekből a különbségekből állapítható meg, hogy a bullák hozatala pillanatában megrögzített alkotmány a saját jövő fejlődését miképpen befolyásolta.

Az aranybullát országgyűlésen hozták, míg a Magna Chartát Földnélküli János Windsor mellett a Runnymede síkján adta a báróknak, akik előbb fegyverrel keltek fel a király ellen. Királyi önkény és fegyveres lázadás előzte meg emezt, gyenge uralkodó alkotta a törvényes formák között amazt. A Magna Chartát csak később, 1297-ben iktatták be az angol törvények közé, a Statute Bookba, amidőn III. Henrik megerősítette, de ekkor sem eredeti alakjában, mert az adók körül biztosított jogokat, az országgyűlés összehívását és a biztosítási záradékokat kihagyták belőle. Sőt a Chartát a pápa sem ismerte el, s mert az igényelt főhűbérúri jogait sértette, semmisnek jelentette ki. Mégis ebből a küzdelem-

ből születt meg az angol alkotmány. Ezt követte Simon of Montfort fellépése és a képviselői parlament felállítása. És habár az 1215-ben hozott Magna Charta maga nem volt angol törvény, hanem fejedelmi kegy, mégis az angol alkotmánynak tnlajdonképeni alapköve a Magna Charta lett. A „Nullus liber homo capiatur . . .”-ból következett a Habeas Corpus és a meg nem erősített adóhozzájárlási jogból a parlamentek adómegszavazási joga.

Magyarországon országgyűlések már régebben is tartottak és nem az aranybullából erednek. De az aranybulla tette kétségtelenné és megtámadhatatlanná, hogy az országban az egyetlen és legfőbb törvényhozó testület az országgyűlés. A király a nemzet régi jogait és szabadságát kifejezetten elismerte és arra az esetre, ha a király akadályozva lenne, a nádorispánt jelölte meg helyettesének, hogy a törvényes szabadságjogokat ezáltal is biztosítsa. Az ellenállási jog pedig megillette a nemeseket, összesen és egyenként, annak következtében, mert az aranybulla nem királyi tény, hanem az egész nemzetnek jogalkotó határozata volt, amelyet tiszteletben tartani egyformán kötelessége volt éppúgy a királynak, mint a politikai nemzet minden tagjának. Az aranybulláról is el lehet mondani, amit Hallam a Magna Chartáról állít, hogy: „Ami később jött, az csak annak kibővítése és magyarázata.” Az aranybulla nem jelzi a magyar alkotmány kezdetét, de sarokköve és későbbi fejlődésének az alapja.

Arra a szellemre, amely a történelmi tanulságokban olyannyira gazdag spanyol történelemre jellemző, sok eseménynél világosabban mutat rá a szintén a XIII. században keletkezett aragóniai bullának az a passzusa, amely így szól: „*Mi*, akik együttesen több vagyunk, mint *Te* és akik egyenként olyanok vagyunk, mint *Te*, téged királlyá választunk”, egyszersmint rögtön kötelezi, hogy: „fueroinkat, szabadságleveleinket tiszteletben megtartod”. Ebben a mondatban benne van a szabadságföltésnek egész gondolatvilága. A privilégiumokon túlmenő egyéni öntudat, társulva a zsarnoki hajlamokkal. Ez a mondat belevilágít a korba és a spanyol közviszonyokba.

Megérteti a Cidek egyéni, hősi jellemét, de egyszersmind azokat az okokat is, amelyek folytán a mórok századokig uralkodhattak a Pirenei-félsziget nagyrésze felett.

Az alkotmányküzdelmek korában a nemzetek mindig keresték az alkotmányos alapot és a jogi formát céljuk elérésére. És ha pártütésképpen nyílt harc vagy lázadás ütötte is fel a fejét, ezeket mint az alkotmányos szabadságokért vívott harcot állították be. A lázadásoktól eltekintve, a közszabadságok biztosítására való törekvés formáját maga az alkotmány határozta meg. Angliában ezt a mérközést a parlament és az önkormányzatú grófságok, Magyarországon az országgyűlés, a vármegyék és a Szent Korona legelső tisztviselője, a nádor vezették. Franciaországban, a Lajosok abszolút korában, a közszabadságokra való törekvés, az alkotmányos keretben vívott küzdelemre a parlamenteknek nevezett bírósági szervezeteket használta fel, mert az ancien regime a nemzetnek a törvényhozásban közvetlen befolyást nem engedett. A korszellem az alkotmány bírói funkcióra hivatott szervét, a parlamentet használta ki arra, hogy nézeteinek törvényes úton kifejezést adhasson és meggyőződését érvényesíthesse.

Azt az erőt, amely az alkotmányokban működik abban a tekintetben, hogy önmaguk továbbfejlődését maguk határozzák meg, semmi sem mutatja jobban, mint az a szerep, amelyet a történelmi alkotmányokkal bíró országok a jogszokásnak juttatnak és amelyet a charta-alkotmányokban az alaptörvények és a közönséges törvények között tett formászerű megkülönböztetés pótol. Mindkettő arra szolgál, hogy az alkotmányokat a gyors és esetleg ötletszerű megváltoztatásoktól megóvják. Az angol opinion, a magyar szokásjog egyaránt az alkotmányok fokozatos fejlődésének hatalmas biztosítója és a változások meglasztásának eszköze. Ugyanis, ha a közfelfogás azt érzi, hogy legmagasabb jogrendszerének valamely része elavult, vagy az életnek meg nem felel, a szokásjog ereje s tekintélye megadja rá a módot, hogy az minden rázkódtatás nélkül megváltoztassék. Azonban a jogszokás lassú fejlődést biztosít, mert a szokás maga is lassan fejlődik, lassan változik és lassan irtható ki.

Hosszú idő kell, míg a nemzet gondolkozásába beidegződik és elismerést nyer. Ennek folytán, ha a törvényt a szokás magyarázhatja, vagy a szokás kipótolhatja, ez egy léket jelent az ötletszerűség ellen, mert a szokásban az élet magyarázza vagy egészíti ki a törvényt, s így a harmóniát a törvény és az élet gyakorlati felfogása között biztosítja. Ha pedig közöttük ellentét támad, a törvényrontó jogszokás segítségével szerez érvényt a kor meggyőződésének, ismét csak lassan és fokozatosan. Mert, hogy törvényrontó jogszokás a törvényhozó akaratot megváltoztassa, ehhez hosszú idő — Verböczy szavai szerint elévülés —, tehát egy emberöltő szükséges, ami alatt a törvény még mindig mint érvényes működik, csöndesen szorítatva háttérbe a nemzetnek, bár formátlanul kifejezett ellenkező törvényhozó akarata által. A jogszokás teszi a történeti alkotmányokat hajlékonyakká. Nem egyszer ez hárítja el a rázkódtatásokat és zökkenéseket. A társadalom akaratát az állami akarral ez köti össze és a jog etikai oldalát kiváltképpen ez domborítja ki, mert a szokás ereje, amivel a jogra hat, etikai erő. Ebben a szerepben kapcsolódik be a jogszokás az alkotmányok életébe, egyrészt mint fejlődési tényező, másrészt azonban mint konzerváló erő, a szokás természetes lassúsága folytán.

A charta-alkotmányok a szokásjogot sokkal szűkebb térre szorítják Épp azért az így hiányzó konzerváló erőt mesterséges eszközökkel pótolják, hogy könnyelműen, esetlegességek révén, az alkotmányt minduntalan megváltoztatni ne lehessen. Ezt a célt szolgálják azok a különleges eljárási szabályok, amelyek szerint az alkotmányt a közönséges törvényektől eltérő módon lehet csak módosítani, vagy az ad referendum-rendszerhez folyamodnak, amely az egész nemzethez fellebbez, vagy a bíróságnak adják meg azt a jogot, hogy döntsön afelett' vájjon valamely újabb törvény az alkotmánnyal megegyezik-e vagy sem. Mindezek az egymástól eltérő rendszerek azonban ugyanazt a célt, az alkotmány védelmét szolgálják.

Az a különböző mód, ahogy a történelmi alkotmányok a jogszokás által, a charta-alkotmányok pedig mestersé-

ges fékekkel védik meg az alkotmányt egyrészt a hirtelen változásoktól, másrészt gondoskodnak arról, hogy az alkotmány és a korszellem között a kapcsolat mégis fennmaradjon, abból a különböző természetből következik, amely a történelmi és a charta-alkotmányokat jellemzi. A történelmi alkotmányok a tradíció alapján fejlődtek, parciális tapasztalati alapon, a való élet szükségleteinek és kényszerűségeinek a változó befolyása alatt. Ennek folytán hajlékonyabbak, miért is a megváltoztatásukhoz alkalmas segédkezet nyújthat a szokás, amely szintűgy hajlékony és amelyben szintén túlnyomó a tradicionális elem. A charta-alkotmány, mivel az akkor uralkodó korszellem általános gondolatrendszerének a bélyegét viseli magán, dogmatikusabb és a saját igazságait abszolútaknak tartja, ezáltal örökérvényűnek gondolja és mert írott jog, következésképpen formalisztikus. Ezért mereven védi saját magát, a változások elé mechanikai fékeket rak, amelyek csak akkor engednek, ha az új nézet vagy irány már az általános korszellem erejével hat és az alkotmány megváltoztatásához csak akkor járul hozzá, ha annak szükségét mondhatni az egész nemzet átérezte.

Az alkotmány maga mint determináns másképpen hat a saját fejlődésére a történelmi alkotmányokkal bíró és másképp a charta-alkotmányokkal rendelkező országokban. Ismét másképpen hat minden egyes országban az alkotó nemzetnek gondolkozása, temperamentuma, faji sajátága és eltérő természete folytán. Tagadhatatlan csak az, hogy mint determináns mindig működik, a békés fejlődés folyamán mint pozitív tényező éppúgy, mint alkotmányválságok vagy forradalmak idején is, bár ilyenkor megcsökkent erővel, vagy éppen negatív, mint reakció a régi alkotmánnyal szemben szöges ellentétben álló ellenséges irányokat váltva ki.

A KORSZELLELEM.

Minden alkotmány, eszmei elvontságát nem tekintve, mint a nemzet életét szabályozó forma, szerveiben és funkcióiban működik. Ezek által kapcsolódik az életbe.

amelynek egész komplikáltságában osztozik. Amely gondolatot az élet kitermel és magáévá tesz, az beszívárog a nemzet közéletébe, áthatja azt és jogrendszerében, alkotmányos berendezkedésében kifejezést keres. A kor materiális igényeit a társadalom hasonlóképen visszatükrözi, hogy mindezek a társadalmon keresztül az államban mint hatómotívumok, mint energiák lépjenek fel. Az összhatás, amely számtalan egyéni törekvésből, kívánságból és vágyból tevődik össze, amely a nép zömének elégedetlenségéből és boldogságideájától nyeri a színezetét és felöleli az abban a korban élő gazdasági, kulturális, szociális és társadalmi kérdéseknek egész összességét, mindezekből a legkülönbözőbb elemekből kialakulva sűrűsödik korszellemmé és válik történelmi és alkotmányjogi faktorrá. Hogy az anyagi vagy eszmei tényezők jutnak-e benne túlsúlyra, az koronként változik és az egyes korokra jellemző, de mint korszellem az állam életére akkor is az eszme által, annak az erejével hat, ha a korszellem ideája a materializmust szolgálja is. A gondolat azonban egyedül, magábanvéve még nem alkotóerő, csak ha közvéleménnyé vált, mert a gondolkozó agyában megszületve vagy esetleg megírtan is még soká szunnyadhat, de mint tényező az emberiség történelmébe akkor lép be, ha pár apostolon kívül általános megértésre talál és ha az életbe átmegy.

Hogy a korszellemmé érlelődött eszme az egyes nemzetekre és alkotmányokra milyen befolyással bír, ez ismét nagyon sok tényezőtől függ. A hatását észlelni mindig és mindenütt lehet, de a hatás irányát előre megjósolni nem, mert ebbe belejátszik a társadalmi és az állami lét egész komplikáltságával és a nemzet az ő fajiságával. A kor problémáinak megoldása alól azonban makacsul, hosszabb időre egy állam sem vonhatja ki magát. A múlt század második felének liberalizmusa pi. ha nem is egyforma mértékben, de Európa összes alkotmányait átjárta. A liberális felfogás az őt követelő szabadságköveteléssel, karöltve a demokrata eszmék elterjedésével, még az orosz cári uralmat és annak abszolút alkotmányát is kényszerítette, hogy az összehívott дума képében a népképviselői kormányzásnak bizonyos en-

gedményeket tegyen. Napjainkban pedig a világháború reakciója a konzervativizmust és a bolsevik áramlatot állította egymással szembe, mint mérkőző feleket és világszerte felvetette a szociális kérdést, mint a közel jövőnek megoldást váró problémáját. A mai korszellem kívánalmaihoz számíthatjuk továbbá azokat a követeléseket is, amelyek nemzetközi megoldást keresnek mindazoknak a kérdéseknek a megoldására, a különböző döntő- és választott bíróságok és a népszövetség útján, amelyekben a döntést mindeztideig az egyes országok maguknak tartották volt fenn. Hogy az államok felibe képzelt nemzetközi tutélának és valamelyes összszuverenitási gondolainak ma még felhőszerű, elmosódó képe szétfoszlik-e, vagy határozottabb alakot fog-e ölteni, az a jövő titka.

Nyugodt időkben a korszellemnek a befolyása az alkotmányokra, bár állandó, de latens és ezáltal kevésbé vehető észre. Mozgalmas korokban ellenben erősebben tör elő. A francia forradalom előtt az alkotmányokban hiába keresnénk az emberi jogoknak megállapítását. De a forradalom után nagyon sok alkotmány bevette őket, mint a korszellem követeléseit az alkotmány határozatai közé. A szociális gondolatot is hiába keresnők a háború előtti alkotmányok betűi között. De íme, a háborús kor forगतagában és a forradalmakban felszínre vetve a jelennek a szociális problémája is megjelent, mint elvi deklaráció, a weimari német köztársasági alkotmányban. A korszellem hatása azonban eleven erővel tör ki és kizárólagos érvényesülést keres az alkotmányváltások és a forradalmak idején.

A FORRADALOM.

Az államnak a társadalommal való kapcsolata leginkább a forradalmakban tűnik ki. Az állam alapja a társadalom és a forradalmat a társadalom indítja az állam ellen. Ez az alap, amit szem elől téveszteni nem szabad, ha a forradalmakat meg akarjuk érteni. Mint magának az államnak az egész élete, úgy a forradalom

is élettani folyamat, melynek alkotó elemei, éppúgy, mint a társadalmi szerkezeteknek, valamint az államnak, etikaiak és gazdaságiak. Ha az állam gondolatvilága a társadalom gondolkozásától elválik és érzésétől eltávolodik és anyagi politikája a társadalom tényleges gazdasági erejét kifejezni megszűnik, ezáltal következik be a forradalom veszélye. Hogy forradalom robbanjon ki, ahhoz mindig egy tátongó úrnak kell támadnia az élet és az állami intézmények, az alkotmány között, amely a kettőnek az összeműködését megzavarja. Ez az úr több, mint az általános elégedetlenség, amely lehet múló vagy felszínes és amelyet az egészséges államélet eloszlathat. Forradalomhoz az elégedetlenséget tápláló forradalmi gondolat is kell, amely lelkesítsen, amely önfeláldozásig menő bátor meggyőződést keltsen, a tömegekben pedig fanatikus vakmerőséget váltson ki, és főleg, amely gondolatban igazságnak is kell lennie, igazság nélkül legfeljebb lázadás vagy államcsínyről lehet szó, egyes érdekeknek erőszakos törekvéseiről, melyek forradalmi mezbe öltözhetnek, de valóságos forradalomról nem.

Az egyes forradalmak tárgyalásánál az oknyomozó történelem kikutatja azokat a közvetlen körülményeket, amelyek a forradalmat előidézték. Rá szokott mutatni a központi hatalom túltengésére, az uralkodó zsarnokságára, a kormányzat pazarlásaira, a népre nehezedő elviselhetetlen adóterhekre, az osztályönzésre, vagy a kormányzat merevségét okolja és a forradalom okául egyes osztályok elnyomását és a szabadság elfojtását hozza fel. Ezek mind tények és közvetlen okok lehetnek, de az idők méhében a forradalom nem ezektől fogamzik. Ezek inkább csak az utolsó csepp a pohár vízben, nem egyszer pedig csak alkalmat adó ürügyek, amelyek az aknát felrobbantják. De az aknának már megtöltve készen kell lennie. A robbantó energia mindig az eszme. Természetes, hogy nem egymagában az elvont gondolat, hanem az életbe már átment eszme, amely a tömegekre hatást gyakorol. Az eszmének a hajtóerőt a befolyása alá került tömeg adja meg, de a tömegek megmozdulásának az irányát az eszme mutatja meg. A forradalmi

eszme lehet vallási, erkölcsi, világnézeti éppúgy, mint gazdasági. A tudományos boncolás őket szétválaszthatja és külön-külön reájuk mutathat, de a kirobbant forradalomban az egyik a másikat mindig maga után rántva, egymással karöltve és összefonódva jelentkeznek. Néha a gazdasági oldal van jobban megvilágítva, máskor a lelkiélet vezet, de mindkettő csak különböző arculata ugyanannak a Janus-alaknak, az emberiség életfolyamatának.

A forradalmak mélyén rejlő okokat tehát én az eszmékben keresem, amelyek az uralkodó irányzattal ellentétesek és az állam intézményeit szétrobbantják, a bennük rejlő igazságnak vagy szuggesztív erőnek a segítségével. A forradalom ugyanazoknak az erőknek a mérkőzése, amely a békés társadalmi fejlődésekben is munkálkodik, csak hogy a forradalmi korokban robbantó erejűvé összesűrítve győz vagy bukik a fennálló rend erejével szemben.

Az első pünkösdtől nagy Constantinusig forradalmi gondolat volt keresztyén eszme. Forradalom volt üldözése, valamint győzelme a római császárság felett. Az Augustusok jól látták, hogy az új vallás az ő államrendjüket enyészettel fenyegeti. Épp ezért a legjelesebb császárok közül kerültek ki a nagy üldözők, míg végül az államrend elbukott, hogy egy olyan új világ új berendezkedésének adjon helyett, amely életnedvét nem az ő talajukból szítja, amelynek gyökerei a Kelet idegen földjéből sarjadzottak. Forradalom volt Mohamed fellépése is, amely új államokat alkotott, sőt a mohamedánizmusban a forradalmi eszme a jelvényére, a zöld zászlóra, a hódítást és a világ uralmát írta fel.

A nagy francia forradalom az igazságoknak és a téveszméknek bámulatos keveréke. A legszentebb követelmények mellett a legnagyobb ellentéteket kapcsolta egybe és a legnagyobb ellenmondásokat sorakoztatta egymás mellé. A mindent nivelláló egyenlőség fogalmát a vele legellentétebb szabadságfogalom mellé társul állította. A szabadság nevében ontott ki vértengert, az emberi jogok biztosítására szervezte a rémuralmat és a

népszuverenitás jegyében némított el minden szabad akaratnyilvánítást. De a francia forradalom vérengzése új világnézetnek nyitott utat és új francia nemzetet teremtett meg, amely a régi intézményekkel minden összeköttetést megszakított és a forradalom korszellemének megfelelő új államrendet hívott életre.

Mindezekben az esetekben, valamint máskor is, a megcsontosodott államrend szűknek bizonyult a fejlődő új társadalmi erők befogadására. A régi alkotmányt, amely a formáihoz mereven ragaszkodott és a korszellemnek a hatóerejét elismerni nem akarta, a korszellem elsöpörte, egészében, tradícióival együtt. A társadalmi evolúció az állami keret abroncsait szétpattantotta, hogy szabad fejlődésében erősödhessek és a kereteket neki megfelelően szervezhesse meg.

Hogy azután az egyes forradalmak saját új berendezkedésüket fel tudták-e és hogyan építeni, az attól függ, hogy alapeszméikben mennyi volt az eredeti igazság és hogy a gondolataik az életre mennyire voltak megérettek. Ha olyanok voltak, amelyek a jövő fejlődést később is zavartalanul szolgálhatták, akkor a forradalom eredményei hosszú időre a továbbépítésre biztos, alkalmas alapot raktak le. Ha azonban a forradalmi gondolatoknak az ellentétei, amelyek minden forradalomban megtalálhatók, felülkerekedtek és az ekként támadt diszharmónia a nyugodt fejlődésnek az útjába akadályt állított, úgy a mérlegkaroknak hosszabb ideig kellett ingani mindaddig, amíg az egyensúlyhelyzet beállhatott. Ez a főoka annak, hogy a nagy forradalom után a francia nemzet az ismételt alkotmányválságok gyakori megrázkódtatásainak volt még kitéve és megnyugvás hosszú évtizedekig nem következett be. Mert a francia nép gondolatvilágának lobbanékonyságában a kor igaz eszméi mellett szertelen módon hódolt a ki nem érlelt zavaros ideáknak és hevességében hajlandó volt túlmenni a határokon, amely folytán a szélsőségek között jobbra és balra hosszú ideig dobáltatott állandó irány nélkül.

Az összes forradalmak között konstruktivitásának

jelét leginkább a két angol forradalom mutatja. Guizot¹ azt mondja: „Meg akarnám magyarázni, hogy mi volt annak az oka Angliában, az alkotmányos monarchiában éppúgy, mint az angol Amerikában, hogy ezek (t. i. a forradalmak) tartós eredményűnek bizonyultak, míg Franciaország és Európa még ma is hiába keres megnyugvást a forradalmak rejtelmes istenítéletein keresztül.” Az okot helyesen abban találja meg, hogy az angol forradalmakban a vallási motívum, az egyik mozgató erő, már mint Európában kifejeződött gondolat csatlakozott az erőrekapott nemesség és polgárság szabadságvágyához és, hogy az időleges túlzásokat megfékezte az a konzervatív szellem, amely az újonnan kivívott szabadságjogokat a régi törvényes joghoz akarta kapcsolni. Az angol forradalom az angol nép hagyománytisztelte folytán a forradalom előtti alkotmánnyal nem akart szakítani. Ennek folytán bizonyos mértékben megmaradt az alkotmányfejlődésre ható másik két tényező ereje, maga az alkotmány és a közigazgatási szervezet. A forradalmi gondolat pedig a szertelen túlzásoktól mentesült azáltal, hogy már kifejeződött és másutt már az életbe átment gondolatkörre támaszkodott. A forradalom célja Angliában az alkotmány hatalmi tényezői egyensúlyának a megváltoztatása volt, de mert nem irányult az alkotmányintézményeknek teljes megsemmisítésére, lehetségessé vált, hogy az első forradalom után Cromwell kimagasló és zsarnokságra hajló egyéniségének a halála val magának a kivégzett királynak a régi alkotmány szerinti örököse, a fia lépjen ismét a trónra, nem a forradalomnak, hanem a régi alkotmánynak a jogán. Az angol közjogi szellem a második forradalomban is óvatosan őrködött afelett, hogy alkotmányának egyes részeit-II. Jakab trónfosztásának dacára, a forradalmi lendületnek könnyelműen fel ne áldozza, így Orániai Vilmos királyságára is közjogi alapot kerestek. A törvényhozás kimondotta, hogy tekintettel arra, hogy II. Jakab azáltal, hogy az eredeti szerződést, amely a nemzet és a király között fennállott, megszegte, merényletet követett el az

alkotmány ellen, rossz tanácsadókra hallgatva megsértette a legfontosabb törvényeket és azáltal, hogy az országot elhagyta, trónjáról lemondottnak tekintették. Orániai Vilmos trónralépését a Convention az úgynevezett Declaration of right-be foglalta, amely minden forradalmaknak egyik legérdekesebb okmánya. Trónfosztás foglaltatik benne és egy idegen személynek ajánlja fel benne a koronát, aki idegen fegyverekkel jött be az országba. Ez tagadhatatlanul határozott forradalmi cselekedet volt, és mégis az angol közjogi felfogás és alkotmánytisztelel, bár nem minden fikció nélkül, ezt a forradalmi cselekedetet összekapcsolta a régi alkotmány „megerősítésével, sőt felhasználta az alkalmat, hogy a régi alkotmányát ezúton is saját szellemében fejlessze tovább. A Petition of Rightben a lordok és a commonok kimondták, hogy mindenekelőtt Angliának ősjogait és szabadságait megerősítik. Kijelentették, hogy a koronát a törvények egyes rendelkezései alól a felmentési jog meg nem illeti, amint, hogy ha ilyenekkel idáig élt is, ez jogellenes volt. A parlamentnek az újonc- és adómegajánlás! jogát újólag biztosították. Az alattvalókat megillető kérelmezési jogot megerősítették és ünnepélyesen kijelentették, hogy a parlamentet, amely szabad választás útján jön össze, megilleti a szólásszabadság. És, mint az angolok ősidőktől fogva öröklött jogát, az ősi angol törvényeket tiszteletben kell tartani és a közigazgatást azok megértő szellemében gyakorolni. íme az angol államalkotó szellem egyik legfényesebb bizonyítéka.

Az angol forradalom a korszellem által követelt változásokat uralkodójának ellenállásával szemben győzelemre segítette, forradalmi úton, királya elűzése árán is. A társadalmi osztályok egyensúlyát helyreállította azáltal, hogy a falusi nemességnek és a városi polgárságnak az alkotmányban a vagyoni erejük és értelmi súlyuknak megfelelő befolyást biztosított, de a királyi praerogatívák korlátozásán túl a bevált intézményeket nem törölte el; a túlzástól tartózkodott. Macaulay¹ megérti, hogy a kontinentális forradalmak a XVIII. század

¹ Macaulay: Tho History of England. VII. fejt.

végén, vagy a XIX. században a meglevő intézményekkel szemben a megsemmisítés álláspontjára helyezkedtek. Természetes, — mondja a francia forradalomra célozva — hogy egy nemzedék, amelyet központi hatalma teljesen elnyomott és melyet régóta meggyűlölt, a pillanatot türelmetlenül várta és az alkalmat felhasználta, hogy rombolhasson: de alkotni nem volt képes. Azon sem tud csodálkozni, hogy örömmel kaptak mindenben, ami újítás volt, hogy eltöröltek mindent, ami a régi rendre emlékeztetett és, hogy bizonyos bizalmatlansággal, mondhatni megvetéssel, fordultak a saját nemzeti tradícióik és szokásaik ellen és az alkotmány alapelveit theoretikus alapon akarták felépíteni. De éppoly¹ természetesnek tartja, hogy az ilyen szenvedélyes reakció a maga ellenreakcióját szintúgy megszülte és alkalmat adott még erősebb zsarnokság megalapítására, mint ami előbb uralkodott. Ezzel szemben az angol forradalom Macaulay szerint csak védekező volt és a védekezés mellett is maradt, amit a szokásjog és a törvényesség is támogatott. Az angol forradalom nem akart új alkotmányt adni, csak az alkotmány bizonytalanságait akarta kiküszöbölni. Meg akarta dönteni azt a hitet, hogy a király kiváltságos jogai az ország törvényben megállapított szabadságainál elébbvalók. Miután az angol forradalom csak a régi jogoknak a hatályos vindikációja volt, azért a régi formához a forradalom dacára is ragaszkodtak. Az ország törvényhozói a régi termekben és a régi szabályok szerint tanácskoztak és a tanácskozások közben mindig végighúzódott vörös fonálként az a főkérdés, hogy a zavaros idők dacára a régi hagyományokat hogyan kell értelmezni és lehetőleg fenntartani. Az angol forradalom azáltal, hogy a tradíciókkal teljesen nem szakított, ismét Macaulay¹ szerint, megmentette Angliát a XIX. század forradalmainak a hullámaitól.

Mint írja: „Miután egy megtartó forradalmunk volt a XVII. században, nem volt romboló forradalmunk a XIX. században. Mivel a szolgaság között is volt bizo-

¹ Macaulay: The History of England. VII. fejr. 450. lap.

nyos szabadságunk, azért fenn tudtuk tartani a rendet az anarchia közepette.”

Ugyancsak konstruktivitás jellemzi a magyar szabadságharc forradalmát 1848-ban. Magyarországnak is megvolt, a bécsi elnyomás dacára, az alkotmányos szabadsága és a magyar szabadságharc sem irányult az alkotmány felforgatására, ellenkezőleg a törvényekben biztosított jogok megóvására és kiépítésére. Amit fentebb úgy neveztem, hogy forradalmi eszme, az már előbb harc és vér nélkül győzedelmeskedett. A reformmozgalom ideái 1825 óta utat törtek maguknak az alkotmányos formákon belül és nemzeti közakarattá váltak erős küzdelmek után, de alkotmányos úton. A kor eszméi a negyvennyolcas törvényekben még a forradalom fegyveres kitörése előtt mind elismerésre találtak, melynek folytán a negyvennyolcas felkelés vezető gondolata éppen a törvényes úton már kivívott eredmények megvédése volt, nem pedig a nemzet fennálló alkotmánya ellen irányult. A magyar szabadságharc nélküli a forradalmakat általában kísérő polgárháború legtöbb jelenségét. Ami ellen a nemzet fegyverhez nyúlt, az az osztrák császári hatalomnak a beolvasztó törekvése és a Metternich-kormány rendszere volt. A nemzetiségek lázadását pedig a bécsi politika uszította, ők Bécs szolgálatába szegődtek és odaadták magukat annak a politikának, amely a nemzeti törekvéseket le akarta törni, tehát az ellenség segédcapatainak tekinthetők. Mint küzdőfél egymással szemben nem a magyar társadalmi osztályok állottak, sem a különböző magyar pártok nem vontak egymás ellen kardot. A fegyverrel vívott szabadságharcot inkább a külföldi hatalommal vívott háború, mint a forradalom jellemzi. Ez ellen érvül fel lehet hozni a debreceni detronizációs határozatot és Kossuth kormányzóvá történt megválasztását, de ezek már inter arma történtek, melynek éle főleg az osztrák hatalom ellen fordult és nem a magyar történelmi alkotmánnyal szemben felángolt reakció és gyűlölet sugalmazta őket.

A magyar közjogi felfogás is, éppúgy, mint az angol, megkereste azt az utat, amelyen a jogfolytonosságot a történelmi magyar alkotmány szellemében, sőt a formák

lehető tiszteletével helyreállíthatta. A szabadságharc leveretésének következménye elnyomatás és szenvedés volt. Windischgrätz, Haynau, Bach és Schmerling az erőszakra támaszkodtak és minden magyar alkotmányos jogot megtagadtak. De bukásuk után, a viszonyok jobbrafordultával, a nemzet ugyanazt az alkotmányt állította vissza 67-ben, amelyet 48-ban nemhogy meg nem támadott, sőt amelynek éppen védelmére fogott fegyvert. Mert a 67-es törvényhozás, ha politikailag a valóságos helyzet következményeivel számolva, a kiegyezésben alkotmányát módosította is, de közjogilag a 48-as törvények intézkedéseit soha és semmiben meg nem tagadta. Világosan kitűnik ez az 1867: I-ből, a 67: II. í. g-ából, a királyi esküből, a 67: III-nak különösen 2. §-ából, valamint azokból az intézkedésekből is, amelyek a 48-as törvénycikkeket részben módosítják. Amennyiben a módosítás már magában is feltételezi, hogy a módosítandó törvény alkotmányjogilag érvényes rendelkezés lett légyen.

A 48-as szabadságharc védelmi jellegének és a jogfolytonosság későbbi helyreállításának dacára, a 48-as kor eseményei a forradalomnak ismertetőjeleit mégsem nélkülözik. Mint a forradalmak jellegzetessége, az alkotmányra ható befolyások között, döntően előtérbe nyomult a korszellem. A 48-as törvényeknek általánosságban tartott elvi megállapításai, szerkezetük és a törvényhozás tárgyalási módja mind egy-egy érv amellet, hogy a mozgalom a Franciaországból kiinduló általános korszellemben kapcsolódott bele. Széchenyi István kivételével az akkori kor vezető egyéniségei mind a francia korszellem befolyása alatt állottak. Az ország alkotmányának a kor színvonalára emelését másképen, mint a francia mintára alkotott népképviselési rendszerrel és felelős kormányzattal és a francia szabadságideákkal lehetségesnek nem tartották. Mindezek a korszellem követelményei voltak, amelyet a nemzet egész közmegegyezése a magáévá tett és igazságukat dogmaképen hirdette. Csakhogy a 48 előtti magyar alkotmány sajátosságosan jellemző különleges alkotmányfejlődés eredménye volt, amelynek nincs párja. Összes régi intéz-

menyeink ebből a történelmi talajból táplálkoztak. 1848-ban Verbőczy szelleme meghódolt a francia forradalom korszelleme előtt. Következésképen egy hiatusnak kellett támadnia, a 48-as törvények eszméje és a régi alkotmány intézményei között. Nemcsak a magánjog terén okozott az idegen gondolat recepciója olyan zökkenést, amelyet az Országbírói Értekezletnek kellett a szokásjog alapján áthidalnia, hanem az alkotmány és közjog terén is.

1848-ban a hozott törvények nemcsak a rendi alkotmányt törölték el, hanem vele együtt a múlté lett sok olyan intézmény, amely századok óta a nemzet alkotmányának, valamint kormányzatának és közigazgatásának integráns része volt. A dicasteriumok eltűntek. Helyükbe a felelős kormány lépett. A vármegyék közjogi szerepe meg kellett, hogy változzék abban a pillanatban, amidőn nem helyettesítette tovább a sokszor némaságra kárhóztatott országgyűlést és reá, éppúgy mint a központi végrehajtó hatalom szerveire, más feladatokat rótt az a megváltozott viszony, amelybe a dicasteriumok helyett a felelős minisztériummal és az évenként ülésező szuverén országgyűléssel jutott. Az ősiség eltörlésével és a jobbágyságnak önkéntes felszabadításával a nemesség, mint politikai nemzet, államférfiúi előrelátásáról és nemes bölcseségéről tett bizonyosságot. Ezáltal azonban nem csak a nemesség alkotmányjogi állása, hanem a nemzet egész társadalmi szerkezete is megváltozott. A Partium visszacsatolása, Erdély egyesítése, a közös teherviselés, a szabad sajtó, a vallásegyenlőségi törvény hatalmas gondolatai az óriási feladatok tömegének súlyos terhét rótták a nemzet vállára. Mindezek a változások, az állam életében éppúgy, mint a társadalomban űrt támasztottak a múlt és a jelen között. A nagy kérdések felvetettek, de nem rendezettek, mert közbejött a háború és az alkotmány elkobzása. Az élet azonban haladt és a megoldást sürgette. Az úrbériség megszüntetése a legnagyobb hitelügyi kérdéseket vetette fel. A földbirtokosok kártalanítását a nemzeti közbecsület védőpaizsa alá helyezték, de ez megoldást nem nyújtott. A felszabadított jobbágyság tőke hiányában az immár öröktulajdonul bírt földet

jobban megmívelni, mint azelőtt nem tudta. A szabad kereskedelem és a szabad iparüzés joga kiskorúságában érle a kereskedőt és az iparostársadalmat, amelyet nem védett meg megfelelő kereskedelmi és hitelügyi törvényhozás. A 48-as reformkorszak szabadságeszméi így nagyrészen elvi kijelentések maradtak, amelyek szabadságot adtak, de az adott szabadságot megvédeni nem tudták. A társadalmi osztályoknak a helyzete és szerepe megváltozott, de aziránt gondoskodás nem történt, hogy az egyes osztályok a nekik juttatott helyet biztosan meg is tarthassák. A népet az alkotmány sáncaiba bevették, de elmaradnak azok az intézkedések, amelyek ennek megfelelően a nép kulturális színvonalát emelni alkalmasak lettek volna.

A magyar közéletnek ma is, emberöltők multán, egyik legégetőbb kérdése a magyar középosztály elsorvadása, amely osztályt naponta támadják könnyelműen odavetett frázisokkal, hogy vagyont eltékozolta és szerepét korlátoltságával eljátszotta, pedig ez a vád igazságtalan és igazságtalan marad, akárkik és akárhányszor hangoztassák is. A régi nemesség lemondott vagyona nagy részéről, de ellenértéket alig kapott. Aki az úrbéri pátentst elfogulatlanul tanulmányozza, annak látnia kell, hogy az osztrák politika mily ügyesen kihasználta a helyzetet, hogy az úrbérváltság és az ezzel összefüggő kérdések végrehajtása során az akkori nemességet hogyan gyengítse és vagyoni erejében hogyan támadja meg. Az úrbéri pátens alapján haladt lassan tovább a rendezés és talán még ma is akad dolguk a hatóságoknak és egyes bírácoknak régi úrbéres ügyekkel és perekkel. Az úgynevezett kisebb regáleváltságokat apródonkint rendezték, amiáltal a kisajátított a követelése fejében nagyobb összeghez ismét nem jutott és ezek a regáleváltságok egész a szőlődézsmaig apró, nem várt jövedelmek természetét vették magukra, amelyeket elköltöttek ahelyett, hogy tőkésítettek volna. Mindezek ugyan inkább társadalompolitikai, mint szoros értelemben vett alkotmányi jelentőségűek, de szükségesnek tartottam őket annak bizonyítására felhozni, hogy a korszellem erős befolyása alatt a 48-as alkotások gyökeres változásokat

okoztak a magyar nemzet és társadalom életében, berendezkedésében és intézményeiben. A forradalmak közös vonásaként 1848-ban a homloktérbe állított eszméket általános elvekként szegezték le anélkül, hogy következményeiben részletesen kidolgozva is megvalósították volna, amelynek folytán ezeknek a problémáknak a teljes megoldása az utókorra háramlóit. A 48-as forradalom is lengésbe hozta a társadalmi egyensúly mérlegkarjait, amelyeknek ingása még később, a kiegyezés korában is tovább folytatódott.

A magyar szabadságharc, mint fentebb mondtuk, nem irányult a régi alkotmány megdöntésére, sem a társadalom felborítását nem célozta, de mégis űrt támasztott a jelen és a múlt között és az 1848-as évszámot olyan fordulóponttá tette, amely a társadalom fejlődésének a rendes folyamatát megzavarta, éppúgy, mint az alkotmányt is bár modernizálva, de megváltoztatta. Az egyes intézmények félretételével természetesen a közjogi hagyomány is megrendült és az ősi jogszokásnak új irányokat kellett keresnie, hogy szerepkörét újra elfoglalhassa. Az alkotmányjogi hiatus, amelyet a 48-as alkotmányreform magával hozott, legjobban kiviláglik az 1867. évi VII. törvénycikkből, amely kimondja, hogy mindaddig, amíg a nádori méltóság hatásköre a felelős kormányzat elveivel megegyezőleg törvény által szabályozva nem lesz: a nádorválasztás elhalasztatik. A kettőt pedig, a nádori méltóságot és a felelős miniszteriális kormányzatot, összhangba hozni a nemzetnek mindmáig sem sikerült. A jogtudomány e kérdést többször megpendítette, a törvényhozásban is volt róla szó, régebben inkább csak elméletileg, de a mostani alkotmányválság alatt a kormányzói jogkör megállapításánál a nádorkérdés a gyakorlati politika homlokterébe került. És mindennek dacára ezt az ősi intézményt a magyar alkotmányba visszakapcsolni olyan nehézségeket támasztott, hogy a nemzetgyűlés célszerűbbnek látta az ideiglenes államfői hatalmat inkább a Hunyadi János kormányzóságának az analógiájával oldani meg, mint hogy a magyar Szent Korona legelső tisztviselőjének a méltóságát élesztette volna fel. A 48-as törvényhozás a saját elvi alapja

nak a végső következtetéseit sem a nádori kérdésben, sem több más intézkedésében levonni nem tudta. Ideje sem volt rá, mert a szabadságharc kitörése az átgondoltabb törvényhozói munkát lehetetlenné tette, de másrészről a 48-as kor eszméi részben még nem is voltak úgy kiforrva, hogy mindazokat a közvetlen és messzehaló következményeket, melyek az elvi alapból folytak, mérlegelni lehetett volna. Ahonnét az ideakör származott és ahol teljes győzelmet aratott, Franciaországban is, csak sok idő és válság közt sikerült ezen átfogó eszmék és az élet következményei között az összhangot a francia nép pszichéjének megfelelően megteremtteni. A 48-as események ilyen beállítása eme nagy kornak semmi kisebbitését sem jelenti, nagy vívmányainak értékéből semmit le nem von, csak történeti szemüvegen keresztül magyarázatot ad a későbbi kor megértéséhez.

Nem egy problémája van a magyar alkotmányos életnek, amelynek megoldásán hajótörést szenvedett minden energia, minden jóakarát és minden aggódó tépelődés. Ezek közé tartozik a törvényhatósági szervezetek reformjának a kérdése. A 70-es évek óta majd minden kormány foglalkozott vele. Ismételten hoztak törvényeket és ugyanabban a tárgyban a Házak elé még több javaslatot terjesztettek, de a magyar vármegyék jogi helyzete mindenek dacára ma is közéleti kérdés maradt. A vármegyék hatalmi köre, a reábizott feladatok terjedelme és ezek ellátási módja körül egyöntetű felfogásra sem a törvényhozás, sem a nemzet közvéleménye mindeztideig el nem jutott. Ahányszor a vármegyei kérdés csak felvetődött, mindig nagyjában hasonló vitákat váltott ki. Támadták és védték, új törvények újjáalkották úgy, hogy egyik régi publicistánkkal együtt elmondhatjuk, hogy „a nagy köntösnek nem maradt meg csak a gallérja”, de a kérdés mindig ugyanaz és mindig kérdés maradt. A vármegyei reform gondolata, csak a legújabb időkig is, a régi konverziákat elevenítette fel, a tárgyalások mindig ugyanabban a mederben indultak el és a megoldási lehetőségek elé ugyanazok a nehézségek tornyosultak, mint előbb. Az egyik tábor, az állami közigazgatás hívei, régente a centralisták, szorosabb függő viszonyt akar-

tak teremteni a központi kormány és a vármegyei közigazgatás között. Míg az autonomisták, régebben a municipalisták, a központi hatalomtól a vármegyék politikai függetlenségét féltették, ezért mindent elleneztek, ami a központi hatalomnak beavatkozási jogát közvetve vagy közvetlenül tágíthatná. Ezzel a beállítással az adminisztrációnak, mint funkciónak az érdeke összekevertetek a megyék politikai jogállásával, az önkormányzat azonosított a tisztviselők választási rendszerével és a kinevezési rendszer a teljes államosítással. Az eredmény pedig az lett, hogy a vármegyék politikai hatalma és önállósága elsorvadt és ma inkább látszólagos fikció, mint valóság. A közigazgatási érdek pedig, gyakran éppen a probléma megoldatlansága miatt, háttérbe szorult. A hatalmat látszólagosnak merjük állítani, mert a vármegyék mint politikai tényezők szerves és állandó politikai munkát nem folytatnak, sőt közigazgatási autonómiájuk épp olyan felszínes és gyenge, mint alkotmányjogi hatalmuk. Azt hiszem, hogy nem tévedek, ha annak az okát, hogy a vármegyéket harmonikusan, a mai kor igényének megfelelően, de a történelmi hagyomány tiszteletben tartása mellett, főleg pedig közéleti súlyuknak megfelelően az állam szervezetébe mindmáig beállítani nem sikerült, abban keresem, hogy a megoldást megnehezíti az a hiatus, amely 48-ban a felelős parlamenti kormányzat és a vármegyék múltja között támadt.

A vármegyék vállára az alkotmányvédelem szerepe főképen azokban a korokban nehezedett, midőn országgyűléseket nem hívtak egybe, vagy ha összehívták is, módját ejtették annak, hogy a királyi előterjesztések után, mihelyt egyes gravamenek orvoslása árán az országgyűlés a legfontosabb tárgyakat, legtöbbször az adót vagy újoncot kompromisszumszerűen megszavazta, az országgyűlést berekesztették, mielőtt még a nemzet közvéleményét érdeklő kérdésekről tanácskozhatott volna. Országgyűlések nemlétében a központi hatalom gyakori túlkapásai ellen a védekezés a vármegyékre háramlóit. A vármegye szedte be az adót és a vármegye szolgáltatotta az újoncot. Ezek adták meg a törvényható-

ságoknak a súlyát. A vármegyék akkori jogállása a dicasteriális kormányshoz kapcsolódott, azokkal dolgoztak vagy karöltve, vagy azok ellen és ebben a működési körökben váltak az alkotmány védőbástyájává. A népképviselői alapon helyezett törvényhozás' azonban a vármegyék követküldési jogát természetesen el kellett, hogy törölje, ami őket döntő súlyuktól fosztotta meg. A dicasteriumok megszűnése folytán pedig a vármegyék a független és csak az országgyűlésnek felelős kormánnyal szemben teljesen új és más helyzetbe kerültek, e folytán a központi hatalommal szemben fennálló viszonyuknak is meg kellett változnia. Az 1848: XVI. elrendelte, hogy: „a megyei szervezetnek a közszabadsággal összhangba hozatala, egyszersmind a közigazgatásnak időközben is minden megakadástól! megóvása tekintetéből a minisztérium a megyei szervezetnek népképviselői alapján rendezéséről a legközelebbi országgyűlésnek törvényjavaslatot terjesszen elő”. Továbbá intézkedett arról, hogy mindaddig, amíg a jövő törvényhozás ezt a rendezést véghezvinné, ideiglenesen a megyei hatóság hogyan gyakoroltassák. Tudvalevőleg ennek a törvénynek a szándéka hosszú évekig nem teljesülhetett. Ismét azzal az esettel találkozunk, hogy a 48-ban kimondott eszmék megoldásáról a későbbi kor-
 nak kellett gondoskodnia. Az idő múlása azonban a harmonikus megoldást nagymértékben megnehezítette. Midőn 1870-ben, majd 86-ban a vármegyékről szóló törvényeket megalkották, már mindazok a nehézségek felmerültek és mindazok a kérdések összekapcsolódtak, amelyeket fentebb jeleztünk.

Éppúgy, mint a nádor kérdésénél, úgy itt is megzavarta a szerves megoldást ugyanaz az ok, hogy a 48-as alkotmány elgondolásában nem találta meg a módját, annak, hogy a kérdést teljesen végiggondolva, a korszellem követelményét és a régi alkotmányt, mint determináló erőket közös nevezőre hozva, a vármegyék Politikai és alkotmányjogi helyzetét össze tudta volna egyeztetni a másik szerepkörrel, a közigazgatás érdekéül, amely a megváltozott alkotmány és társadalmi viszonyok folytán szintúgy reformálásra szorult. A 70-es

és 80-as évek gondolkozása ezt pótolni nem tudta, mert a köztudatban a 48 előtti vármegye akkor már inkább csak emlékezetben élt. Ez a kor a régibe nem tudóit úgy behelyezkedni, hogy bizonyossággal eligazodhatott volna azok között a funkciók között, amelyeket a régi vármegyék gyakoroltak olyan körülmények között, amelyek már szintén a múlté lettek. Hiányzott a régi életnek az az alapos, közvetlen ismerete, amely útbaigazítást adott volna az államélet egyik legnehezebb kérdésének a megoldásánál, hogy hogyan lehet és kell egyes intézmények egymáshoz való viszonyát úgy megváltoztatni, hogy az intézmények lehetőleg megtartassanak, sőt továbbfejlesztessenek, de a tapasztalati élet reformkövetelményeinek is elég tétessék. Évek múltával a mindennapi élet közvetlen tapasztalatai kimaradtak. Zavarólag hatott a Bach-korszak idegen hivatalnoki kormányzata és közigazgatása is. A régi vármegye úgy, amint eredeti mivoltában élt, megszűnt, emlékké vált és ezt az emléket védték, mint tradíciót egész napjainkig az autonómisták, akik előtt főként és mindig a vármegye egyoldalú alkotmányvédő szerepe lebeg. A másik tábor, Grünwald Béla zseniális szellemének befolyása alatt, ellenkezőleg ismét csak a közigazgatási reformok funkciójának a szükségét látta és ezt domborította ki. Követői a vármegyék közjogi jogosítványait elavultnak tartották, amelyre mint anakronizmusra tekintettek vissza és nem minden ok nélkül mutattak rá arra a káros visszahatásra, amely az egyoldalú közjogi nézőpont hangoztatásából gyakran a közigazgatásra származott. Ehhez járult a nemzetiségi kérdés, amely az ellentéteket növelte és a helyzetet még inkább megnehezítette.

Mindezeket összefoglalva, a következtetést abban tudnók levonni, hogy a vármegyei intézmény reformja, a 48: XVI. törvénycikk szellemében, mely az alkotmány és közszabadság védbástyáját meg akarta tartani, egyszerűsre azonban a közigazgatás érdekében a reform kötelezettségét hagyta örökségül a jövő törvényhozásra, azért megoldatlan ma is, mert más gondolatkörből származtak a régi vármegyék, megint másból a 48-as reform-eszmék és a kettő között szakadás támadt. 1848-ban a

régi Populus Werböczianusra támaszkodó vármegyének a történelmi alapeszméje háttérbe szorult a korszellem elől, míg ellenben a jogfolytonosság visszaállítása után a történelmi felfogás az alkotmányos tradícióknak a gondolatát erősítette meg. Feltámadt a háttérbe szorított egyik determináns. Feltámasztotta ugyanaz a gondolat, amely 67-ben mindenekelőtt a jogfolytonosságot tartotta helyreállítandónak, de a két gondolatkör egymástól idegen maradi a későbbi években éppúgy, mint 48-ban, harmadik erőnek pedig mindig nagyobb súllyal fellépett a közigazgatás önálló érdeke, amely a két első küzdelme folytán soká kellő méltánylásra nem talált. Azok az okok, amelyeket arra szoktak felhozni, hogy azok odázták el vagy tették lehetetlenné, hogy a vármegyei kérdés a nemzet közmegelegedésére nyugvópontra jusson, úgymint a kormányok hatalmi célzata, a pártérdekek, vagy a napi politika taktikai mind szintén szerepel játszhattak: de egy kormány, vagy párt időleges többségére támaszkodva valamit keresztül vihet, vagy a többség, éppúgy mint a kisebbség, valamit ideig-óráig megakaszthat, de, hogy egy ilyen nagyjelentőségű kérdés, mint a törvényhatóságok szerepének a rendezése több mint egy emberöltőn keresztül mindig szőnyegen forogjon, megoldásra mégis soha meg ne érjen, ennek mélyebb-reható okának kell lennie, amely okok után kutattam a fentebbiekben.

Iparkodtam a 48-as koreszméknek és szabadságharcnak jellemzésével a magyar forradalmat a többi nagy forradalmak közé beállítani. Rá akartam mutatni az általánosságban éppúgy, mint példaképen kiszakított részletek segítségével a magyar forradalom természetére, és vizsgáltam a kapcsolatot az alkotmány hatóereje és a korszellem, mint determináns között és magyarázatot kerestem arra a hiatusra, amit a 48-as korban a két determináns között érzek.

A 48-as forradalomról is el lehet mondani, amit Macaulay az angol forradalomról megállapít, hogy védekező volt és a védekezésnél is maradt, valamint azt is, hogy a törvényesség és a nemzet alkotmányos szabadság-érzete támogatta. A 48-as forradalom nem akart teljesen

új alkotmányt adni, ellenkezőleg az alkotmányosságot kívánta biztosítani. A 48-as forradalom sem akart a tradíciókkal szakítani, de kifejlésébeii a forradalom élettanának a törvényei elől ki nem térhetett. Nagy eredményei a szabadságharcnak a bukását túléltek, de a szakítás a múlttal, amennyiben elkerülhetetlen volt, a későbbi alkotmányjogi nehézségeknek és a társadalmi válságoknak az árnyékát előre vetette.

*

A forradalmak tárgyalásánál nem mehetünk el szó nélkül a forradalmaknak más fajtája mellett. Amint a társadalmi evolúció, ha a meglevő alkotmány kereteit nem tudja kitágítani, hogy benne eszméivel és anyagi erejével elférhessen, azt a keretet revolúcióval összezúzhatja, úgy valamely alkotmány összeroskadhat azáltal is, hogy nemzetének társadalmi erői az alkotmány kereteit pillanatnyilag betölteni nem tudják. Sorscsapások az államok alapjait meggyengíthetik. Vesztett háborúk szenvedése, régen éhínség, ma tömegnyomor, az emberek lelkét a valótlan, hangzatos jelszavakra fogékonnyá teszik. Az elégedetlenséget kihasználó demagógia és agitáció kiaknázza a harmóniának ezt a megzavartságát, ami abból áll elő, hogy a szerencsétlenségtől sújtott nemzet a saját államának az organizmusát energiával táplálni egyidőre képtelenné vált. Ilyenkor az elkeseredés a megfontolt ész szavára nem hallgat, a kritikát ellenségnek tekinti, szenvedélyében türelmetlen és indulatában minden ellen vádat kovácsol. A szenvedéseért a tömeg elégtételt követel és bűnbakot keres. Ezek az elégedetlenségszülte robbanások okozzák, minden történelmi eszme nélkül, a forradalmak másik változatát, a retrográd, a visszaeső, a bűnbakkereső forradalmakat. Ilyen tömegmozgalmak számúzték Athén legjelesebbjeit és ezek szoktak a lehangosabban „feszítsd meg”-et kiáltani a talán előbb legünnepeltebb vezéreikre.

Ezeket a helyzeteket aknázták ki mindig a kalandorok, a felelősségnélküliek, a demagógok, a hazardőrök és az árulók. Ilyenkor felszínre jut a legönzőbb, a legaljasabb tömegszendvedély, ez a rablásoknak, a gyujtogatásoknak a szabadságideje. Ilyenkor keres érvényesü-

lést a társadalom minden szennyes indulata, felhasználva a vádaskodást és a denunciálást, mely megragadja az alkalmat, hogy a nála érdemesebbeket bevádolja. Az általános hangulat, a depresszió, idegességgel párosulva, követőket toboroz mindenki mögé, aki bűnbakot keres, akár valaki személyében, akit ismertek, mert tekintélye volt; tehát gyűlölnék, éppen mert tekintélye volt: akár valamely intézményben, amely lett volna légyen bár az állam „Védőtámasza, de most az elégedetlenségnek útjában áll. Ezeknek a forradalmaknak eszméjük nincs és a következményük katasztrófa. Egészséges gondolat nélkül, igazság nélkül szított lázadások ezek, amelyekhez a tömeget csak az elégedetlenség adta, vezérei a valódi nagyság nélkül szükölködő féktelenek és lelkiismeretlenek sorából kerülnek ki és nyertesei mindig csak az alantas vágyak és kétes exisztenciák voltak. Fegyverük a nagy szólamok, a hízélgés a tömeggel szemben, párosulva a vérengző terrorral és jellemző tünetük a kapkodás, a gyanakodás és az árulás.

Ezeknek a retrográd forradalmi jelenségeknek az előretörését, mint egy-egy fázist, a haladó forradalmakban is mindig meg lehet találni, csak hogy amazoknál a mozgalmat mégis az eszme irányítja, míg ezeknél egye-
 aül az ábrándok, az indulatok, személyes érdekek és az áldozatot kereső bosszúérzet működnek. A nagy francia forradalom rémuralmában a jakobinus klubok vérengzéseiben, a vidéki parasztlázadásokban ezek a retrográd és bűnbakkereső sajátságok felfedezhetők. Az angol forradalomban a kalandor Oates koholt összeesküvései szintén erre a lapra tartoznak. 48-ban a fellázított szerbek és oláhok gyilkolásai és gyújtogatásai is ide sorozhatók. De ezekben az esetekben az eszmék által diktált forradalmakban mindezek, tragikus voltak dacára is, jobbára történelmi tények és események, amelyet a forradalmi eszméhez csatlakozott tömegelégedetlenség váltott ki. A tisztára csak visszaeső forradalmak azonban főképp ezekből állanak, csak rombolnak és valódi eszme híján az építésre komoly tervük nincsen. A 70-es francia forradalom és commune már ilyen irányban indult és hogy még jobban el nem fajult, annak az oka az volt,

hogy leveretett. Ha győzedelmeskedni tudnak, az efajta mozgalmak a nemzet életerejét meggyengítik és esetleg államiságát semmisítik meg. Ilyen forradalom fejezte be a peloponnesosi háborút, ez segítette az ellenséges spártaiakat, akik előtt maguk az athéniek rombolták le saját védőfalaikat, ilyen forradalom tépte le 1918-ban a katonatisztek csillagait és ez lázított orgyilkosokat Tisza István ellen.

Ezek a forradalmak visszaesők, mert a társadalom rendjét megbontják, az alkotmányosságot úgy alapeszméjében, mint intézményeiben támadják meg, a rombolást mentő minden valódi nagy gondolat nélkül. Nemzetük kultúráját pedig prédául vetik az általános káoszhoz, amely ezeknek a válságoknak természetes kísérőjelensége. Következményük összeomlás, eredményük a még nagyobb nyomor.

A FORRADALOM. II.

Az előbbi fejezetben azt állítottuk, hogy a forradalmat a társadalom indítja az állam ellen és hogy előfeltétele, hogy úr támadjon az élet kívánságai és az alkotmány intézményei között. Ezt az úrt a forradalmi robbanás a korszellem útján és a korszellem által törekszik át-hidalni, de ezzel egyszersmind együtt jár, hogy az előretörő korszellem mindazokat az intézményeket, amelyet a tradíció, a múlt és a régi alkotmány útjába állít, elhárítja. A társadalmi erők új csoportosításban szerveződnek a meg nem felelőnek tartott állami rend rovására.

A külső történelmi eseményektől és a részletektől eltekintve, tehát a kép nagyjában úgy alakul, hogy az alkotmány, mint determináns meggyengül, míg a korszellem döntő súllyal előtérbe lép, valamint háttérbe szorul a közigazgatás is, mint harmadik faktor, mert a forradalom a közigazgatás nyugodt menetét éppúgy megakasztja, mint a többi államhatalom rendes működését.

Mindebből természetesen következik, ami különben köztudomású lény, hogy minden forradalom alkotmányváltozással jár, amely változásoknak azonban széles

skálájuk van. A nagy francia forradalom szándékosan akart mindent megsemmisíteni, ami a gyökerét a múltban találta. Minden, ami a királysággal és az ancien regime-el csak legtávolabbról is összeköttetésben volt, oly gyűlöletes volt előtte, hogy még emlékét is el akarta törölni a föld színéről, sőt el akarta temetni még a gondolatvilágát is. Előbb minden jognak a forrása a királyság volt. A király volt az állam, a király volt a törvényhozó. A közigazgatást a király tisztviselői vezették, sőt a király paracsolt a jogszolgáltatásnak is, amennyiben a Lits de justice-eken a bírói parlamentek határozatait is hatálytalaníthatta és akaratát rájuk parancsolhatta. A király vérpadra hurcolásával egyetemben a forradalmi reakció mindezt, az egész államéletet szétrombolta. Alapelve a király helyett a népszuverenitás lett, amiből saját modern alkotmányát a divatos enciklopédisták szellemében, logikai következtetések útján építette fel. Ebben az esetben tehát a forradalomnak nemcsak eredménye, hanem célja is a múlttal való teljes szakításra irányult.

Más forradalmakban, úgymint az angol forradalomban, vagy 48-ban a szándék nem a régi alkotmány felborítása, volt, de mindannak dacára a forradalmat ezekben az esetekben is alkotmány változás kísérte. ^ Petition of Right, habár a régi angol szabadságjogokat fenntartotta és meg is erősítette, mégis az alkotmányban mélyreható változásokat okozott, amennyiben a király jogállását megváltoztatta, a királyi prerogatívák körét megszüktette, a királyt detronizálta, trónjára más személyt ültetett s a trónöröklést szabályozta. Mindezek oly lényeges módosítások voltak, amelyek az angol alkotmányban többet jelentettek egyedül dinasztia-változásnál és mindazonáltal, hogy a két forradalom dacára Anglia alkotmányának történelmi jellegét teljes mértékben megővta, forradalmainak alkotmánymódosító eredményeit tagadásba venni nem lehet.

1848 egyedül áll abban a tekintetben, hogy Magyarországon az alkotmánymódosítást a régi alkotmány törvényes keretében vitték keresztül, tehát az alkotmányrevízió a szabadságharcot megelőzte. De amint rámutat-

tunk, az alkotmányrevíziót 48-ban csak a törvénytárban vitték keresztül és maguk sem tartották befejezett egésznek. Es a szabadságharc forradalmiságát éppen abban találtuk meg, hogy a koreszme által felvetett problémák alkotmány- és társadalomátalakító következményei úgy az akkori, mint a későbbi korra kihatottak.

Természetes, hogy minél inkább a meglevő alkotmány ellen irányul a forradalom, annál erősebben nyilvánul a hatása az alkotmány továbbfejlődésére. Minél több régi értéket pusztított el, annál többet kell pótolni, ezáltal annál többet kénytelen meríteni a korszellemből, amennyivel jobban mellőzte a múltat. A nagy francia forradalom tabula rasat csinált. Akik az általános felfordulásban a főhatalmat megragadták, a saját gondolataik szerint kellett, hogy berendezkedjenek. A népszuverenitás dogmájával úrrá tett nép a fórumi életét a tömegei által és útján élte és mert a tömegnek külön lélektana van, ez a lélektan érvényesült. A tömeg rombolni tud, de építeni nem. Hatalmára féltékeny, de rendszeres hatalmat gyakorolni nem tud. Vezetni akar, de ha valaki vele elhiteti, hogy ő vezet, az a tényleges hatalmat könnyen magához ránthatja. Ez magyarázza a forradalmaknak azt a jelenségét, hogy könnyen diktatúrákat váltanak ki.

A forradalom annál könnyebben adja át helyét a diktatúrának, minél inkább szakított a múlttal. Minél inkább háttérbe szorította a régi alkotmányt, mint determinánst és efortyán minél fokozottabb mértékben kénytelen saját erejéből táplálkozni. Minden rendszer, amely uralomra tört, az uralmat biztosítani is akarja. Ha az uralomnak a megszilárdult régi intézményekben támasza nincsen, fokozottabb mértékben kell cselekednie és intézkednie. Zavaros időkben az alkotmányozó és törvényalkotó elgondolások mellett a cselekedeteknek, az erőteljes kormányzásnak és közigazgatásnak még nagyobb jelentősége van, mint nyugodt viszonyok között. Ez a szükségesség, hogy intézkedni kell, adja a hatalmat a kevesek, a diktátorok kezébe, éppen azért, mert ezekben látják annak a biztosítékát, hogy a sokak által kivívott hatalmat megtarthassák. Ha aztán a diktátor egy Napóleon vagy Cromwell, akkor ez az egyeduralkodóhoz vezet, ha

pedig gyengébb egyéniség, akkor a hatalom újabb válságokon keresztül vándorol tovább. Aki azonban időlegesen a kormányzást kezébe ragadja, legyen az tömeg, klikk vagy egyén, mind új és újabb alkotmányt akar az országnak adni, olyant, amilyent ő elgondol és olyant, ami az ő hatalmát biztosítja. így váltotta fel egymást Franciaországban a forradalom három alkotmánya, majd a direktórium, a konzulátus, a császárság, királyság, forradalom, államcsíny különféle egymásutánban, különféle alkotmányokkal és alkotmánymódosításokkal. Mindezek az alkotmányok érdekes megfigyelésekre adnak alkalmat abból a nézőpontból, hogy a hatalom megőrzésére milyen intézkedéseket tettek. Az általános elvek és emberi jogok hangoztatása mellett a chartákban, törvényekben és rendeletekben kiválóan figyelemre méltatják, hogy mily módon alkottassanak meg a kamarák és rendeztessen a szavazati jog, mert ettől függ a törvényhozás iránya. Valamint nagy fontosságot tulajdonítanak a közigazgatás megszervezésének, melytől a végrehajtó hatalom függ. Nem véletlen, hogy a közigazgatás tudományos elméletével a franciák foglalkoztak oly behatóan, inkább következménye volt ez annak, hogy az ismételt alkotmányválságok kapcsán a kormányzást és a közigazgatást újból és újból meg kellett szervezni és átalakítani.

A forradalmi alkotmányok megjelenési formája az írásba foglalt törvény, a charta. Az általános bizonytalanságban kodifikált szövegre volt szükség, amely egyedül szolgáljon jogforrásul és amellyel szemben erejét veszítse minden előbbi törvény és szokásjog. A korszellem gomolygó képzetei és ideái tehát a forradalmak zivatarain keresztül chartákba merevülve adattak át az utókoroknak.

A CHARTA-ALKOTMÁNYOK.

Az előző fejezetek egyikében már reámutattunk arra, hogy a történelmi és a charta-alkotmányok a fejlődés módját illetőleg különbségeket mutatnak fel. Ugyanazok az erők, amelyek a történelmi alkotmányokat és

a chartákat egyképen befolyásolják, más viszonylagos súllyal lépnek fel itt, mint amott és más köntöst öltenek. A történelmi alkotmányokat a chartáktól leginkább az különbözteti meg, hogy a történelmi lassú fejlődés alapján a hétköznapi élet szükségleteiből tevődtek össze és az egymásba olvadó, egymást felváltó társadalmi helyzeteknek, állami szervezeteknek és intézményeknek eredményeiként jelentkeznek. A charták ellenben inkább az adott kor szellemének a megtestesülései, amelyekre az akkori társadalmi és államelméletnek volt túlnyomó befolyása, amiért is rendszerükből kiviláglik a racionalista és dogmatikus felfogás. Ezért tárgyaljuk őket/a korszellem és a forradalmak ismertetése után, mint amelyekből rendszerint kisarjadtak.

Ha a nagyobb charta-alkotmányokat, úgymint a franciát, az Egyesült Államokét, a belgát vagy a svájcit vizsgáljuk, bennük határozott analógiákra bukkanunk. A cél, amelyet mindezek szolgálni akartak, a közszabadságok biztosítása volt, abban a gondolatkörben, ahogy ezt a nagy francia forradalom felfogta. A népszuverenitás elve alapján biztosítani kívánták a nemzet széles rétegeinek minél hathatósabb befolyását az államéletre, főleg a törvényhozásban. Valamint a zsarnokság ellen kerestek védelmet ismét a francia forradalom ideológiájában, hogy tudniillik miután a szabadságot leginkább az fenyegeti, ha az államhatalmak egy kézbe futhatnak össze, tehát gondoskodni kell, hogy az államhatalmakat lehetőleg elválasszák. Mindezek az alkotmányok egyaránt visszatükrözik Rousseau-nak és követőinek a népszuverenitási theóriáját, valamint Montesquieunak a hatalmak elválasztásáról vallott tanát. Ezek azok az általános ideák és elméleti gondolatrendszerek, amelyekből a korszellem befolyása folytán, ezek az alkotmányok kiindulnak, úgy, amint azokat az Emberi Jogok Deklarációja 1791-ben kinyilatkoztatta. Eme dogmatikus kiképzésből a charta-alkotmányoknak bizonyos merevsége

¹ Declaration des droits de l'homme: ...Toute société, dans la quelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la separation des pouvoirs déterminées n'a point de constitution.

következik. Az ágaznak vallott alapra építették fel az egész alkotmányt, következésképpen ezt az igazságot óvják, amidőn az alkotmányt változatlanul akarják az utókornak átadni. Ebből a merevségből származik mindaz az intézkedés is, amely az alkotmányt mint alaptörvényt a többi törvényektől megkülönbözteti és megváltoztatásának más módját írja elő.

Hogy a parlament, amely népképviselői alapon szerveztetik, a közigazgatást szolgátságba hajtván, zsarnoksággá ne fejlődhessen, a közigazgatásnak önállóságot adtak. Mivel pedig a népszuverenitás alapja a szabadság, az egyéni szabadságot biztosították. Érdekes tanulságot szolgáltat ez irányban az az összehasonlítás, amit például a belga és az angol szabadság ideájának az összevetéséből lehet levonni. A belga alkotmány 7. Art-a így szól: *Ea liberté individuelle est garantie*. Az egyéni szabadságot tehát garantálja, biztosítja, mint olyan emberi jogot, amely ősidőktől fogva az eredeti szabadságállapot óta mindenkit megillet és amit azért szükséges garantálni, mert később az emberek társadalmi együttélése folyamán csorbát szenvedett, amelyet az államhatalom veszélyeztetett, mely ellen tehát védelemre szorul. Ez a gondolkozás az angol alkotmány légkörében felnőtt angol közjogi írók előtt érthetetlen és az angol szabadság felfogásától merőben különbözik. Az angol alkotmányban ilyen általános garancia-kijelentést hiába keresünk. A Magna Charta meghatározza, hogy szabad embert elfogni, börtönbe zárni vagy a hatalom embereit ráküldeni nem lehet, csak törvényes ítélet alapján. A Bill of Rights teljes címe szerint: „Act for declaring the rights and liberties of the subjects” magában a kifejezésben mutatja a különbséget. Az egyik garantál, míg a másik kijelent. Az angol közjog a személyes szabadságot nem garantálható privilégiumnak, hanem az alkotmányos jogrend természetes folyamányának tartja, amelynek sértetlensége felett örködni minden bírónak a feladata. Dicey erre a különbségre célozva, az ellentétet így fejezi ki: „Az a biztonság, amit egy angol egyéni szabadsága élvez, nem függ semmi írott dokumentumtól, sem általános megállapításban nem foglaltatik. A belga alkotmánynak

az a szava, hogy g a r a n t á l, nagyon jellemző. Ez azt jelenti, hogy a személyes szabadság olyan különleges kiváltság, amelyet a belgáknak a közönséges törvények felett álló valami magasabb hatalom biztosítja... Ebben az esetben is megfigyelhetjük egy általános elvnek a különös esetét, hogy nálunk (Angliában) az egyéni jogok az alkotmánynak nem az eredménye, hanem az alapja {nem mint Belgiumban),”¹

Eme felfogásbeli különbség, melyre a belga alkotmány idézett cikkével kapcsolatban Dicey utal, mindannak a következménye és bizonyítéka, hogy a charta-alkotmányok általános elvi kijelentéseikkel filozófiai elgondolások alapján állnak és a korszellem eszmeit apriorisztikus igazságképen fogadják el.

Az alapelvek hasonlatosságának dacára, az ismertebb charta-alkotmányok egymástól természetesen nagyon különböznek. Szervezetük a legnagyobb eltéréseket mutatja, s fejlődésük oly önálló keretben mozog, hogy a különbségek magukat az alapelveket is áthasonították. Ismét azzal a jelenséggel találkozunk, hogy ugyanazok az alapelvek, ugyanazok az előzmények más következő menyekkel járnak és fejlődésükben más irányt vesznek a különböző egyéb hatóerők befolyása folytán.

Az imént említettük, hogy Rousseau-nak és Montesquieunak a XVIII. század végén és a XIX. században általában uralkodó ellentétes tanait legkifejezettebben éppen a charta-alkotmányok képviselték. Emellett két eszmekör annak ellenére, hogy logikailag nemcsak hogy egymásból nem következik, sőt több vonatkozásban egymással ellentétes, a francia forradalomban összekapcsolódott és ellentétei dacára később is egymás mellett haladt. Az újabkori alkotmányok mindkettőt átvették, mi több, a legtöbb charta-alkotmány, amely a francia forradalom után keletkezett, őket mint egymást kiegészítő, egymással harmonikusan összetartozó fogalomkört egyesítik.

Rousseau népszuverenitása a szabadság alapját az alattvalók összességének a mindenkori akaratában ta-

¹ A. V. Dicey: Law of the constitution. VIII. kiad. 1924. 203. old.

lálja, amint az, ősi emberi jogon, mindenkit megillet. S hogy a szabadság szolgasággá ne váljék, ő a szuverenitást egy eszmei kézbe, az egész demosba helyezi.

A hatalmak megosztása ellenben úgy, ahogy azt Montesquieu felállította, mereven keresztülvive, a szuverenitást eldarabolja s ezáltal a valóságban a szuverenitást alanyától, a demostól elveszi. Mert ha a szuverenitás megosztásában a tárgyak szerint odáig megyünk, hogy ugyanabban az államban, tehát ugyanabban az organizmusban, mint személyiségben a megosztott rész-szuverenitások másokat és másokat, vagy más intézményeket illetnek meg, ez a szuverenitás megsemmisülésével lenne egyenlő. A szuverenitás tárgyi megosztása csakis odáig terjedhet, amíg az akarat önkorlátozásának a fogalma alá vonható; ezen túl az állam egységét veszélyezteti. Csakhogy Montesquieu elve, ha ridegen az utolsó követ kezdetésekig vezetjük, már azon a határmegyén jár, amely a szuverenitást vagy megosztja, vagy annak birtokosát az egyes államhatalmakon kívülálló, azok felett lebegő, konkrété meg nem fogható nemzeti vagy birodalmi eszmében találja meg.

Így például az Egyesült Államokban az elnök nem szuverén, mert ő csak a végrehajtásnak a feje és csak az alkotmány által reáruházott hatáskörben önálló. A törvényhozás sem szuverén, mert az alkotmányt meg nem változtathatja és a bíróság alá van rendelve, amennyiben az bármely törvényt, egy konkrét ügy kapcsán elbírálva, hatályától megfoszthatja, ha nézete szerint az alkotmánnyal ellenkezik. De a bíróság sem szuverén, dacára, hogy hivatva van elbírálni, hogy vajjon a meghozott törvények az alkotmány szellemével megegyeznek-e. Amerikában a szuverenitást eszerint egy látható személy vagy szerv sem képviseli. A működő alkotmányból quasi ki van helyezve, birtokosa egyedül az United Staates, mint eszme, mint birodalom, mint az állampolgárok összessége, tehát egy eszmei fogalom, eszmei személyiség, nem pedig mindennap megfogható konkrétum.

Mennyire más az angol alkotmány alapelve, amely a hatalmak elválasztását ilyen felépítésben nem ismeri.

Ott a szuverén a mindig együtt ülő akaratelhatározó szerv, a törvényhozás, angol közjogi kifejezéssel a „King in Parliament”, jogilag korlátlan hatalmával, mint látható, megfogható konkrétum.

A nagy forradalom óta egymást felváltó tizenkét francia alkotmányon úgy Rousseunak, mint Montesquieunek a dogmatikus felfogása egyaránt végigvonul. A népszuverenitás elvét a francia nemzet lelkivilága annyira magáévá tette, hogy még az egyeduralomnak, a császárságnak a megalapításánál is a népszuverenitáshoz folyamodtak, hogy az egyeduralmat jogi alappal alátámasszák, amennyiben úgy I., mint III. Napoleon plebiscitum alapján tette a koronát a fejére. Hasonlóképpen ragaszkodott a francia politika Montesquieuhöz is és a hatalmak elválasztásának az elve a francia alkotmányok felett állandóan ott lebeg. Louis Philippe chartaalkotmánya a hatalmak elválasztását fenntartotta és Lafayettetenek az a mondása, amivel a népnek az alkotmányváltozást bejelentette, hogy: „íme, a legjobb köztársaság”, nemcsak arra vonatkozott, hogy Louis Philippe királysága egyszerű polgári mezbe öltözött, hanem arra is, hogy a forradalom gondolatvilágát, s e között a hatalmak elválasztását, tiszteletben tartotta. Ugyancsak a hatalmak elválasztását jelenti az a jelszó, amit Guizot, Thiers és Odilon Barrot 1836-ban kiadtak, hogy a király uralkodik, de nem kormányoz. Abban a korban ez jelentős mondás volt, mert akkoriban az államfő egész Európában egyszersmind a végrehajtó hatalomnak is a feje volt. Sőt Anglia sem lépett volt még a fejlődésnek arra az útjára, amelyen ma halad, hogy a királyi praerogatívák a királyt csak névleg illetik meg, a tényleges hatalom azonban a minisztériumnak, a kabinetnek a kezébe ment át. Mert a század első évtizedeiben a király kormányzói jogával még élhetett és egyes esetekben élt is: például egy ízben a parlament ellenzésével szemben a hadsereg-szervezés reformját rendeletileg vitte keresztül.

Rousseau eszméje, amely továbbképzésében a legszélesebbkörű választójoghoz és az abszolút többségi elvhez vezetett, Montesquieu tanaihoz csatlakozva, elősegítette a centralizációnak azt a formáját, amelyet

Franciaországból, ismerünk. A választások alapján bejött többség letéteményese az egész nemzet akaratának, N amellyel szemben semmi partialis befolyásnak vagy kisebbségnek jogszerűen külön érvényesülni nem lehet. A többség bizalmát élvező párt vagy egyén az egész népet képviseli és a szuverén nevében jár el. Ez a gondolat természetesen a központi hatalomnak kedvez. A központi hatalom pedig mindenütt, ahol a régi történelmi fejlődés alapján alakult önkormányzati testületek nem állanak vele szemben, kedvez a hivatalnoki és a centralizált közigazgatásnak. Elősegítette ezt az a körülmény is, hogy Franciaországban erősebb önkormányzatot, vagy szélesebb körű decentralizációt a régi királyság sem ismert, sem az enciklopédisták gondolatvilágának ilyen meg nem felelt, sem a forradalom az önkormányzati fejlődésnek nem kedvezett. Úgy, hogy Franciaországban számos körülmény játszott össze arra, hogy az újabb alkotmányaiban úgy a kormányzati, mint a közigazgatási centralizáció erős mértékben kifejlődött. Ez a centralizált kormány és közigazgatás sajátos képet kapott Montesquieu tanainak alkalmazása folytán. Az egyes, egymástól elválasztott, de önmagában centralizált államhatalom mint egy-egy, a részkrisztályokból összetevődött, anyag nagy jegece állott egymás mellett és egymással szemben. A törvényhozást a közigazgatástól és ezt ismét a bíróságtól elválasztották. Mindegyik államhatalmat a másiktól függetleníteni kívánták és meg akarták akadályozni, hogy a törvényhozó a végrehajtó hatalmat magához ragadhassa, vagy a bírói hatalom a tisztára bírói funkciókon túlmenően a végrehajtás szerepébe avatkozhasnék. Montesquieu kimondotta, hogy az államhatalmak között egyensúlynak kell lennie és az életre bízta, hogy őket az egyetértő működésre kényszerítse. Csakhogy az így elképzelt egyensúlyi helyzet másképpen alakult és nem töltötte be azt a szerepet, amit az angol kormány „Checks and balances” név alatt ismer és amint Concha¹ éles megfigyeléssel megjegyzi, az egymástól függetlenített hatalmak egyensúlya könnyen mozdu-

¹ Concha: Politika. 292. lap.

latlansággá merevült, amelynek mozgásbáhozataláról az elmélet gondoskodni nem tudott, az élet pedig közöttük súrlódásokat okozott. Ezek az esetleges súrlódások a törvényhozásokat mindenütt, ahol a hatalmak elválasztását alapul tekintették, arra késztették, hogy megoldásokat keressenek, amelyek az elválasztott államhatalmak egymásmelletti parallel működését biztosítsák és a hatásköri összeütközéseket szabályozzák.

Az Egyesült Államok alkotmányában a megoldás közel feküdt. Annak az analógiájára, amiképen a bíróságra bízták, hogy az egyes államok joga felett őrkdjék, hogy a szövetséges állam azt meg ne sérthesse és viszont afelett is, hogy a szövetséges alkotmány megóvassék; ugyancsak a bíróságot bízták meg azzal, hogy az államhatalmak önállósága felett őrkdjék. Amerikában ez a rendszer általában bevált, mert a törvényesség fogalma ott olyan kiváló elismerésnek örvend, amilyen Angliát kivéve seholsem található. Ez a példátlan törvénytisztelet és az amerikai polgárnak kifejtett társadalmi öntudata átsegíti őt azokon a nehézségeken, amelyek néha felmerülnek. Az összeütközések azonban teljesen kizárva még sincsenek. Mert a bíróság befolyása a többi államhatalomra csak közvetett. A bíró csak konkrét ügyekben ítél és a jogsegélyt az alkotmányellenesnek tartott törvény vagy kormányintézkedéssel szemben csak a panaszolt esetben tagadhatja meg, az ítélet végrehajtását pedig az elnök megfiúsíthatja. Így Dicey¹ idézi Jackson elnöknek azt a mondását, amellyel egy kimondott bírói ítéletet végrehajthatatlanná tett: „John Marsall bíró — úgymond — meghozta az ítéletet, hát hajtsa végre, ha tudja. Csakhogy éppen az államhatalmak elválasztásának az elve folytán az amerikai bírónak nem állt módjában ítéletének érvényt szerezni. Egy-két ilyen előfordult eset azonban Amerikában nagyobb jelentőséggel nem bír. Azok az óriási arányok, amelyek az Egyesült államokon kívül másutt fel nem találhatók, az államnak olyan nagy hatalmat biztosítanak, amely minden komolyabb ellenszegülést eleve lehe-

¹ Dicey: Law of the constitution. 173. lap.

tetlenné tesz. Ez a mindent átható tekintély és hatalom, karöltve az angolszász fajnak veleszületett érzésével, amellyel a közintézményeket körülveszi, a végrehajtási jog kényszerítő erejével felérő támogatást biztosít a bírónak minden esetben, ha igazsága nyilvánvaló. Franciaországban a helyzet más. A gyakori háborúk, az ismétlődő forradalmak és államcsínyek a nép lelkében a tiszteletet a törvények iránt aláásták. Ezáltal Franciaországban a törvénynek a belső ereje mellett szankcióra is szüksége van, amelyet neki a kormányzat ereje ad meg. A kormányzat természetesen védi a saját akaratát, de védeni kell a hatalmak elválasztásának elvét is. Franciaország az alkotmány védelmét nem ruházta bíróságokra, úgy mint Amerika. Ellenkezőleg a közigazgatásnak az önállóságát domborította jobban ki. Sőt a közigazgatást kivette a bírói jogvédelem alól. Montesquieu mechanikus felfogása alapján az egész közigazgatást önálló mechanizmussá képezték ki, amelyre befolyása egyedül ugyanannak az államhatalomnak, a vele azonos természetű kormányzatnak lehet. Franciaországban a bíró saját elhatározásából az adminisztráció felett nem ítélni. Az 1800-ban hozott alkotmány 75. cikke¹ kimondta, hogy a kormány tisztviselői, illetve közegei az államtanács engedélye nélkül közhivatali ténykedéseikért felelősségre nem vonhatók. Íme ugyanannak az elvnek, Montesquieu tanának az amerikai fejlődéssel ellenkező, másirányú kiképzése. Amerikában ugyanis, mint láttuk, végeredményben minden törvényes igazság felett, vonatkozzék ez az alkotmányra, vagy közigazgatási intézkedésre, kormányzati tényre, vagy magánjogra, az utolsó szó a bírót illeti meg. Ezzel ellentétben Franciaországban az adminisztráció kiváltságos helyzetet élvezett, amennyiben az állam-raisonától, vagy a kormányérdektől függött, hogy a kormány megengedte-e, hogy valamely adminisztratív jogsérelem ügyében a bíró döntsön. Újabb időben ugyan Franciaország is közeledik ahhoz az elvhez, hogy az adminisz-

¹ 1871-ben derogálva. Részletesebben lásd alább a közigazgatás, fejezeténél.

trációt, ha önálló hatalom is, ilyen nagyfokú privilégium meg nem illeti és fejlődésében közeledik a bírói jogvédelemhez. Az elvet azonban, hogy a közigazgatás önállóságát érinteni nem szabad, ma is fenntartják és nem hiszem, hogy tévednék, amidőn a speciális francia közigazgatási jognak, a *droit administratif*-nek, valamint a francia közigazgatástani elméletnek az alapját Montesquieunak a hatalmak elválasztásáról szóló tanában keresem.

Montesquieu ideaköre különösen ott találhat megértésre, ahol federalisztikus alapon felépült állam-eszmébe kapcsolódik be, mint Svájcban, vagy az Észak-amerikai Egyesült Államok alkotmányában, mert minden federáció bizonyos mértékig a szuverenitásnak tárgyi megosztását tételezi fel és ehhez a megosztási gondolathoz könnyen simul a hatalmak elválasztásának a dogmája. A federatív alkotmányok mögött nem egységes állam áll, hanem több egymás mellé és egymás alá rendelt közjogi kapcsolat alapján szervezik a politikai nemzetet átfogó birodalmi egységbe. Ennek folytán az államkapcsolat egyes tagjai, a kantonok, a részállamok, fejedelemségek vagy királyságok és a birodalom közötti szuverenitás bizonyos mértékben megoszlik. Ez az államkapcsolatok természetéből folyó megosztottság az önkorlátozás határán túl nem mehet, mert abban az esetben államok szövetsége keletkeznék, de a hatáskörök megosztottságából mégis a szuverenitásnak egy olyan alakulata következik, amelyekben a részeket a birodalom, mint összsuverenitás, csak összekapcsolja, de önállóságukat csak kis mértékben befolyásolja.

A részállamok több vagy kevesebb önállóságával együtt jár, hogy a federatív alkotmányokban az állami feladatok a birodalom és a részállamok között megoszlanak és ez a megosztottság teszi ezeket az alkotmányokat alkalmassá arra, hogy a megosztottságnak és az egyensúlyozásnak a gondolatát egy lépéssel tovább vivén, az államhatalmakat is a Montesquieu évei szerint osszák meg. Egyes írók, különösen az angolok, odáig mennek, hogy a hatalmak elválasztását a szövetségi alkotmányok lényeges alapfeltételének és követelményé-

nek tekintik. Dicey¹ például határozottan ezt az álláspontot vallja és így folytatja: „A cél, amelyért a szövetséges állam megalakult, magában foglalja a hatáskörök megalakulásának a szükségét a birodalmi kormány és az egyes államok között.” „Az Egyesült Államok alkotmánya például szigorúan elhatárolja a szövetséges állam törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmait és részükre külön szerveket rendel és egyszersmind kimondja, hogy: azok az ügyek, amelyek nincsenek kimondottan az Egyesült Államok hatáskörébe utalva, vagy a részállamok illetékessége alól elvonva, azok az ügyek vagy a részállam, vagy a nép illetékes hatalma alá tartoznak. (Amendments, Art. 10.)” Dicey itt együtt említi a hatalmak elválasztását és a szuverenitás megosztását a birodalom és a részállamok között a tárgyak tekintetében. Mert amit ő a részállamok vagy a nép illetékességére az idézett alkotmányt precizírozó egyik újabb alaptörvényből felhoz, az a szuverenitás tárgyi megosztásáról szól, míg az előbbi mondatában a hatalmak elválasztásáról szól. Azt hisszük, hogy éppen az a mód, ahogy Dicey eme két fogalmat szinonimnek fogja fel és összekapcsolta, bizonyíthatja legjobban azt a kölcsönhatást, amelyre rámutattunk, hogy a hatalmak elválasztásának a kiépítésére éppen a federalisztikus alkotmányok a legalkalmasabbak.

Az Egyesült Államok alkotmányának behatóbb ismeretése eme munkának keretén túl terjed, úgyszintén annak a tárgyalása is messze vezetne, hogy milyen különleges helyzetet foglal el az Egyesült Államok alkotmányában a legérdekesebb szerv, az elnök.

Nagyrészen államfői jogokat gyakorol, másrészt feje a közigazgatásnak, de hatalma más forrásból ered, mint amely a törvényhozást megalakítja.

Európai szemüvegen keresztül nézve, az amerikai adminisztráció is nehezen érthető meg és rendszertelennek tűnik fel, de az Északamerikai Egyesült Államok megtalálták annak a megoldását, hogy hogyan lehet az

¹ Dicey: Law of the Constitution. 147. lap. „A hatalmak elválasztása a foederalismus lényeges alapfeltétele ...”

egy- egyes államok önállóságát az Egyesült Államok birodalmi alkotmányával összeegyeztetni és hogy lehet azt a szervezetet megteremteni, amely mint állam a társadalmat támogatja és arra képesíti, hogy a leghihetlenebb gazdasági és kulturális eredményeket elérje és nemzetét a föld egyik leghatalmasabb döntő tényezőjévé tegye.

Abból indultunk ki, hogy a charta-alkotmányok első sorban a kor szellemének a képét viselik magukon és bizonyos dogmatikus felfogás belőlük sohasem hiányzik. A tárgyalás folyamán kimutattuk azokat az alapelveket, amelyek többé-kevésbé mindegyikben megtalálhatók, a megfigyeltekben éppúgy, mint például a svájciban, s láttuk azt is, hogy ugyanazok az alapelvek alkalmazásukban egymástól mennyire eltérő eredményekre vezettek aszerint, amint az alkotmányfejlődés számos motívuma a társadalomban és az államban működő erők paralellogrammáját más eredőben egyesítették.

A KÖZIGAZGATÁS.

A közigazgatást Concha nagy alapvető munkájának az előszavában az alkotmány gyakorlatának nevezi. Valóban a fogalmilag elvont alkotmány a gyakorlatban hatását legnagyobb részben a közigazgatása útján érvényesíti és a polgárok mindennapi életébe általa folyik be. Felsőbbrendű feladatai mellett az állam akaratát a közigazgatás valósítja meg. A különböző feladatoknak megfelelően felépíti szervezetét, a konkrét esetekben eljár, ami által a legszorosabb kapcsolatba jön az egyénnel és annak érdekeivel. Szabályozói, igazgató tevékenysége az egyesén túl kihat az osztályokra és az osztálymozgalmakra, érintkezést tart fenn a társadalom minden megnyilvánulásával és mint mindennapiság vesz részt a gyakorlati életben.

Az angol az állampolgárt subject-nek, azaz alattvalónak nevezi, a magyar nyelvhasználat is régebben kormányzottaknak hívta a nemzet tagjait. A citoyen mást

fejez ki. A citoyen a népszuverenitás önálló részese, ősi emberi jogon szabad és a társaival egyenrangú egyén. A subject és a kormányzott az egyént az állam tagjának tartja, abban a viszonylatban, amelyet az állam kormányzó hatalmával szemben elfoglalnak. A kormányzás és a közigazgatás folytán jut az alattvaló az állammal, legtöbbször jogviszonyba, abban a keretben, amint az alkotmány ezt meghatározza. Tehát az alkotmányt, illetve annak működését a konkrét esetekben a közigazgatás képviseli; az állampolgárt megillető szabadság határait a közigazgatás teszi érezhetővé és a törvények betűibe az életet a közigazgatás gondoskodása, tapintata, gyakran diszkréciója lehel belé. Az alkotmány az állameszmét képviseli, de a közigazgatás az állameszme gyakorlati kifejtését munkálja. A kettő közt az összefüggésnél is szorosabb viszony áll fenn, egymással a legteljesebb kölcsönhatásban élnek és egészséges állami életről beszélni csak akkor lehet, ha mindkettőt, az alkotmányt és a közigazgatást ugyanaz az egy lélek hatja át.

Minden alkotmány meghatározza azt a közigazgatást, mely által érvényesül. Az alkotmány elvei szerint építi fel a közigazgatás a saját szervezetét és az alkotmány határozza meg azokat a funkciókat, amelyeket a közigazgatás hatáskörébe utal és megszabja, hogy ezeket a funkciókat miképpen lássák el. Elképzelni sem lehetne, hogy egy meglévő alkotmány a saját közigazgatásával szakítva, valamely idegen alkotmány képére teremtett, teljesen különböző berendezésű közigazgatással harmonikus egységet tudna alkotni, mert valamint az alkotmány is magán viseli az illető nemzet fajiságának és gondolkörének a bélyegét, úgy a közigazgatás is ugyanennek a fajiságnak és gondolkörének talán még világosabb kifejezője.

A köz fogalma az egyén előtt elsősorban a közigazgatás termeiben, a hivatalok szobáiban, a tárgyaló közigazgatás menete alatt, vagy az akták betűiben tűnik fel. A társas együttlétet és az állam fogalmát, az alkotmányadta jogokat és megszabott kötelezettségeket az egyén az adminisztráció ablakán keresztül látja meg. Hogy valamely törvény, amely elgondolásában bölcs lehetett,

az életben beválik-e, arra a feleletet a közigazgatás adja meg: sőt a jót elronthatja és a rosszat megjavíthatja.

Azt a kölcsönhatást, ami az alkotmány és a közigazgatás között fennáll, részletesen és kimerítően felsorakoztatva kimutatni nem lehet, minthogy nem lehet a közigazgatás összes feladatait sem elvontan elgondolni, s még kevésbé lehet az adminisztrációs feladatoknak és az állam magasabbrendű életfunkcióinak viszonyára elméletileg rávilágítani. Ismét komplex jelenségeknek egymással ölelkező hatásaival találkozunk, /hosszú ok-sorozatokkal, amelyek váltakozva és egymást felcserélve okok és egyszermind okozatok és előttünk áll az élet a maga egységével és a maga kifürkészhetetlen ezerféleségével, harmóniájával és ellentéteivel. Tagadhatatlan csak az a tény marad, hogy az állam mint személyiség, minden állami szervnek, feladatnak és intézménynek, mint egy-egy sejtnek az állagát egybefoglalja, hogy ugyanazzal a vérkeringéssel táplálja a funkciókat és életnyilvánulásait és őket a társadalom idegrendszerével egyképen hálózza be.

Az egyénnel szemben mindenhatónak látszó állam hatalmának határait, korlátoltságát legjobban a közigazgatása érzi meg. A közigazgatás észleli elsősorban a szociális bajokat. A társadalmi osztályok érdekellentéteivel leghamarabb az adminisztráció találkozik és az elégedetlenség elsősorban a közigazgatásnak okoz gondot. Megfelelő közigazgatás az államot megmentheti, amint a hibás közigazgatás a bajokat kiélezheti, sőt a bajok okává is lehet. A napóleoni háborúk alatt és után Poroszországot a közigazgatása állította talpra. Ellenkezőleg, a nemzet erejét békében éppúgy, mint háborúban, semmisem gyengítheti meg úgy, mint a rossz, az elhibázott, a helyzetekkel nem számoló, kegyetlen vagy korrupt közigazgatás.

Az adminisztráció körülhatárolja és megvalósítja azokat a feladatokat, amelyekkel az alkotmány foglalkozik. Amit a közigazgatás működési körébe soroz, azt egyúttal az államélet feladatai közé vonja be, míg ellenkezőleg, amit az adminisztráció magától elhárít, az ezáltal az állami feladatok köréből is kirekesztetik.

Az imént jelzett hatása révén a közigazgatás elsőrendű lief olyast gyakorol az alkotmányra. A kor szükségleteit legközvetlenebbül és legjobban a közigazgatás érezvén meg, az adminisztráció útján észleli a kormányzat, hogy micsoda kérdések követelnek törvényes vagy alkotmány-szerű rendezést, másrésztől az állami feladatok köréből mely kérdések maradhatnak ki egyáltalában. A köz-igazgatás ebben a tekintetben tehát meghatározza az államélet működési körét.

Másrésztől az a rendszer, amely szerint a közigazgatás szervezete felépül, meghatározza az ügyek intézésének a módját is és eme kettő, a szervezet és az intézési mód együtt, mutatják meg az államcél, amint az a valóság-ban feladatokra szakadva él.¹

Az egyéni vagy társadalmi, gazdasági, kulturális és szociális szükségletekről gondoskodhatik az egyén, a társadalom vagy az állam. Az állam ezt a gondoskodást ismét elláthatja maga, a saját szerveivel, külön speciális szervekre bízhatja, vagy mint részfeladatokat egyes részfunkcionáriusoknak, az önkormányzatnak, engedheti át.

Valamely állam alkotmánya, amely az önkormányzatot ismeri és annak tág teret nyújt, saját hatáskörében sok olyan funkciótól mentesült amelyet más állam közvetlenül kénytelen intézni. Hogy a közélet funkciói az államélet és a társadalom között miként oszlanak meg, az általában a társadalom szervezésétől és öntudatától függ. Erős és aktív társadalom az államot sok mindentől tehermentesíti. Angliában a kórházakat és egyéb népjóléti intézményeket társadalmi hozzájárulásokból tartják fenn. Amerikában az egyházak ügyeibe az állam nem avatkozik, pénzügyileg őket nem támogatja, iskoláiból még a vallásoktatást is kihagyta és az egyházi élet mégis virágzó életet él, amennyiben minderről egyházi szervezetei útján a társadalom gondoskodik. Gyengébb társadalom az állam segítségére természetesen jobban rászorul és a kulturális, a népjóléti feladatoknál is az

¹ Concha: Közigazgatástan. 1. lap.

állam hozzájárulását várja. Általános szabályt arra, hogy mi az állani és mi a társadalom feladata, felállítani nem lehet. A túlságba vitt „laissez aller” folytán egyes feladatok egyáltalán teljesíttetlenek maradhatnak, ellenben a túlzott gyámkodás a társadalom gyengeségét alélt-sággá fokozhatja.

A társadalom érdeklődését provinciánként könnyebb felkölteni, mint országonként, valamint érdekszerveze-tenként a működésre felhívni sikeresebb, mint nagyobb közületekben. Mert a társadalom erejét kisebb körökben, amelyekben az összetartozás érzete és a kölcsönös meg-értés, a viszonyok szorosabb kapcsolatából, erősebb mér-tékben fennáll, jobban ki tudja fejteni, mint a nagyobb és ezáltal általánosabb tömörülésekben. Ezért a társa-dalmi egyesülések és az önkormányzati körök rend-szerint területileg vagy társadalmi szerkezetileg tagozód-nak, hogy ugyanazokat a feladatokat kisebb erőfeszíté-sekkel láthassák el, mintha ugyanazt a központi állam-hatalom végezné.

Az önkormányzat kérdése ehelyütt abban a vonatko-zásban érdekel, amennyiben az alkotmány és a köz-igazgatás viszonyára kihat. Említettük, hogy az állami működés határainak a megállapítása bizonyos mértékig az alkotmánynak a kereteit is meghatározza, amennyi-ben azokra a funkciókra, amelyeket működési köréből kizár vagy kibocsát, az állam sem szerveket nem alkot, sem ezek az alkotmány más szerveivel viszonyba nem lépnek. Míg, ha a kormányzat valamely feladatot a saját működési körébe von, ezzel, tágabb értelemben véve, alkotmányának, esetleg közjogának vagy közigazgatásá-nak részesévé teszi. Ellenben ez még arra a kérdésre, hogy az állam ezt a feladatot mi módon intézi, feleletet nem ad; mert egyrésztől úgymint működési körébe von-hatja azt, hogy központi vezetés alatt, saját hatóságai val intézteti, másrésztől önkormányzati hatóságok vagy hivatalok elé utalhatja. Eszerint a centralizáció vagy decentralizáció, főképen pedig az önkormányzati köz-igazgatás között, nem az a különbség, hogy az egyik állami feladatokat intéz, a másik pedig azon kívül álló feladatokkal foglalkozik, mert ami az államnak nem

közfeladata, azt sem centralizáltan, sem autonóm nem intézheti: az a társadalomra tartozik. Félreértések kikerülése végett mégis ki kell jelentenünk, hogy vannak olyan feladatok is, amelyek bár az állami feladatok körébe nem tartoznak, mégis az állami vagy az önkormányzati hatóságok ügkörébe bevonattak, mint hatósági ellenőrzés, esetleg aktív részvétel formájában, az ügy fontosságára való tekintettel. Például szolgálhat erre az egyesületi ellenőrzés vagy az úrbéres vagyonok feletti felügyelet.

Ha az egyes ügyeket tekintjük, hogy a különböző országokban melyeket bízták önkormányzati testületekre, úgy nagyon változatos kép tárul elénk. Általában csak azt mondhatjuk, hogy az önkormányzati hatóságok jogkörébe rendszerint azokat a feladatokat utalják, amelyek társadalmi elemektől erősebben át vannak szöve, vagy amely ügyeket az önkormányzati intézésre az emberek szorosabb érdekkapcsolata teszi alkalmassá. A közigazgatás központosításának nagy és sok irányba kiható kérdéseit itt behatóbban tárgyalni messze vezetne. Nem akarjuk külön fejtegetni a kormányzati és a közigazgatási centralizációt, sem az összpontosítások különböző oldalait és nézőpontjait nem részletezzük. Itt csak arra kell rámutatnunk, hogy, ha az állam valamit feladatai közé sorol, azt többek között intézheti maga, Intézheti az önkormányzati testületek útján, centralizáltan vagy decentralizáltan. Általában választhat a közigazgatási rendszerek számtalan megoldási módja között. De épp az a körülmény, hogy az egyik alkotmány az egyik, a másik a másik utat választja, ad az alkotmányoknak egymástól eltérő szervezetet és az e révén felépült kormányzati és közigazgatási rendszerek az alkotmányjog fejlődését éppen úgy befolyásolják, mint azok a sajátságok, amelyek a magasabb államjogi funkciók, a szorosabb értelemben vett alkotmányjog területén őket egymástól megkülönböztetik.

Az a viszony, amelyben az egyes alkotmányok a közigazgatási rendszerükkel állhatnak, szükségessé teszi, hogy a különböző közigazgatási szervezetek és rend-

szerek jellemző sajátságait részletesebben szemügyre vegyük.

Az önkormányzat hazájának Angliát tekintik. A Brit birodalom törvényhozása világbirodalmi törvényhozás, amely elé minduntalan kerülnek olyan kérdések, amelyek egy kis ország törvényhozása előtt hosszú évtizedek alatt sem fordulnak meg. A nagyvonalú törvényalkotások mellett azt gondolhatnók, hogy az angol alkotmány a részletes kérdéseket, már a törvényhozás tehermentesítése végett is, kénytelen volt a kormányra bízni, amelyek a törvényhozás szabta kereteken belül és elvi döntések alapján a részleteket végrehajtási utasítások és rendeletek formájában volna hivatva megállapítani. A valóság azonban nem ezt mutatja. Az angol kormány a rendeletek és végrehajtási utasításoknak olyan terjedelmű jogával sem él, amilyen a kormányokat rendszerint a kontinensen megilletik. Angliában mindent törvény, parlamenti Bili szabályoz és abszolút jogi ereje csak a Bilinek van. A londoni parlament olyan kérdéseket is tárgyal, amelyeket másutt a kormányzat feladatai közé utalnak. így speciálisan kormányzati, közigazgatási funkciót végez az angol alsóház, amidőn a privát Billeket tárgyalja, amelyek koncessziókra, kisajátítási és ezzel rokon ügyekre vonatkoznak, amelyek tehát nem szoros értelemben vett törvényhozási funkciók.

Az angol minisztérium pedig általában csak gondolatokat kezdeményez, terveket továbbít, tanácsol és figyelmeztet, minden kényszerítő parancsszó nélkül, amelynek kapcsán az intézkedés joga az önkormányzati testületeket illeti meg. Ha a kormány tanácsadó kezdeményezésére az önkormányzati testületekben valamelyes gyakorlat fejlődött ki s ha ez bizonyos egyöntetűséget nyervén, a köztudat ezt elfogadta, akkor hozza az angol kormány ezt a gyakorlat útján lesűrődött eredményt, mint javaslatot, a kazuisztikáig menő részletezéssel a parlament elé, hogy mint törvény adassék ki. Az angol közoktatási miniszter például, mint a nevelési bizottság elnöke (Board of Education), nemcsak az egyetemeknek nem adhat ki utasítást, hanem az alsóbb isko-

lákra sem kényszeríthet rá valamely tanrendet. Ellenben a legjelesebb szakvélemények alapján, gyakran ankétszerűen, a témát kidolgozza, javaslatait megteszi és megfontolás végett szétküldi, hogy amennyiben az iskolafenntartók helyeslik, autonóm joguknál fogva alkalmazzák és törvény csak akkor lesz belőle, na az életben előbb már mint gyakorlat bevált. Miképen a római jogot a responsa prudentium építették ki, úgy mondhatni, hogy annak a munkának a nagy részét, amit a kontinensen a minisztériumok törvényelőkészítő osztályai végeznek el, Anglia a gyakorlatra bízta. A kormány az eszmét kezdeményezi, az önkormányzat az élet „próbakövén” kicsiszolja s ha gyakorlatiasságáról meggyőződik, elfogadja, ha nem, úgy elveti és csak ha az önkormányzatok, az érdekeltek, a responsa prudentium nyilatkoztak, akkor kerül a törvényjavaslat a Ház elé, hogy a már élő gyakorlatot a törvény erejével megpecsételje.

Nem szükséges bővebben fejtegetni, hogy milyen sajátlagosan kellett, hogy az alkotmány képe kirajzolódjék egy olyan országban, amelyben a mindennel foglalkozó parlament és a történelmi alapon legszélesebb körben kiépült önkormányzat egymás mellett, olyan szoros kapcsolatban működik, amely mellett a kormány hatalmi szavával vezetett közigazgatására, mint összekötő láncszemre szükség nincsen. Erre céloznak az angol írók, amidőn azt állítják, hogy ők közigazgatási jogot nem ismernek, olyannyira, hogy ha közigazgatási jogról beszélnek, a „droit administratif” francia szót használják, amelynek megfelelő angol kifejezés közjogi szótarukban nincsen.

Ezzel ellentétben Németországot a hivatalnoki, az adminisztráció hazájának lehet tekinteni. Államszövetségi alapon álló alkotmányát, éppúgy, mint az egyes országok jogrendszerét, a német adminisztrációban lefektetett rendszeresség nélkül megérteni nem lehet. Szigorú germán logikával építették ki azt a szervezetet, amely az egész államéletbe mondhatnám közigazgatásuk egyéniségét vitte bele. Az a sokszor emlegetett német iskolamester nemcsak az új nemzedéket nevelte ugyan-

annak a rendszeres germán koponyának a képét viseli magán a német adminisztráció is, amely német tudományossággal kiképezve, döntően determinálta az egységes birodalommal alakult német jogot és alkotmányt.

Az osztrák császárság életében a végrehajtó hatalom, mint kormányzás és közigazgatás, sajátos és kiváltképpen fontos szerepet töltött be. A császárság számos különböző fajt és nemzetiséget egyesített egy birodomba, amelynek a széthúzó törekvésekkel minduntalan, sőt mondhatnók állandóan küzdenie kellett. A különböző örökös tartományok között az egyedüli összekötő kapocs a császárság intézménye és a császár személye volt. A császár nemcsak uralkodott, hanem kormányzott is. A jogalkotás forrásai a diplomák és pátensek, a jogalkalmazók pedig a közigazgatási szervezet tisztviselői, a bürokráták voltak. Midőn Ferenc József 1867-ben örökös tartományainak, az osztrák császárságnak alkotmányt adott, a helyzet változott, de mindannak dacára a császári akarat és császári kormányzás továbbra is fennmaradt és éppen a nehéz helyzetekben gyakran vált döntő tényezővé. Az 1867-i alkotmány 14. §-a ugyanis kifejezetten jogot adott a minisztériumnak, hogy a Reichsrath együtt nem léte esetén császári rendeletek útján kormányozzon.

Ezzel a 14. §-sal¹ élt a kormány mindig, ha akadályul szolgáló nagy törvényhozási nehézségeket kellett megkerülés útján legyőzni. Ha a törvényhozás munkaképtelenné vált, ha a nemzetiségi kérdés valamely intézkedésnek útjában állt, ha az ellentéteket a fórumon kiegyenlíteni nem sikerült, a 14. §-hoz nyúltak. Vagyis a 14. §. segítségével a végrehajtó hatalmat a törvényhozó hata-

¹ 3 Gesetz vom 21. Dezember 1867. § 14. Wenn sich die dringende Nothwendigkeit solcher Anordnungen, zu welchen verfassungsmässig die Zustimmung des Reichsrathes erforderlich ist, zu einer Zeit herausstellt, wo dieser nicht versammelt ist, so können die selben unter Verantwortung des Gesamtministeriums durch Kaiserliche Verordnung verlassen werden, in soferne solche keine Abänderung des Staatsgrundgesetzes bezwecken, keine dauernde Belastung des Staatsschatzes und keine Veräusserung von Staatsgut betreffen. Solche Verordnungen haben provisorische Gesetzeskraft, wenn sie von sämtlichen Ministern unterzeichnet sind und

lom egyik faktorától, a két Ház akaratától függetlení-tették, hogy császári rendelet formájában a császár által kinevezett minisztérium kezébe fusson össze az így egye-sített törvényhozó és végrehajtó hatalom. Az akarat-egység ezáltal biztosítva volt, mint császári akaraté, amit a császári tekintély és hatalom mondott ki. Az akaratnak pedig érvényt szerzett a közigazgatás, amelynek szerve-zetét mintegy pontosan járó végrehajtó óraművet állí-tották össze, amely nem ismert eszmét, csak szervezetet, amely nem ismert életet, csak a szabályozott kötelessé-get, a pontos bürokráciát. Ausztriának nemzeti gondo-lata nem volt. Sem egységes nem volt, sem tartományai nem voltak részállamok, mint az Egyesült Államoknak részállamai. Ami az egészet összetartotta, az a császár-ság volt, fegyveres hatalmával és a békebeli hadseregé-vel, a hivatalnoki karral. A sokat gúnyolt osztrák büro-krácia igaz, hogy az élettől elzárkózott volt, de éppen az elzárkózottsága, amely bürokráciává tette, szükségs-zerű következménye volt annak, hogy mint békebeli hadsereg, merev szabályok és utasításokhoz kötve, azok-hoz alkalmazkodva szolgálta hivatásszerűen az állam-eszmét, amely a császárság, annak rendje, fenntartása és biztosítása volt. Az osztrák bürokrácia nemcsak jel-legzetes alkotórésze volt az osztrák alkotmánynak és államnak, hanem támasza és egyúttal pillére is, amely addig élt, amíg a császárság és a császársággal együtt összeroskadt, vele együtt semmisülvén meg a benne meg-testesült egész osztrák állami gondolat.

Franciaország közigazgatási rendszerét a Montesquieu

mit ausdrücklicher Beziehung auf diese Bestimmung des Staatsgrundgesetzes kund gemacht werden.

Die Gesetzeskraft dieser Verordnungen erlischt, wenn die Regierung unterlassen hat, dieselben dem nächsten nach deren Kundmachung zusammentretenden Reichsrathe, und zwar zu-vörderst dem Hause der Abgeordneten binnen vier Wochen nach diesem Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen, oder wenn dieselben die Genehmigung eines der beiden Häuser des Reichs-rathes nicht erhalten. — Das Gesamtministerium ist dafür ver-antwortlich, dass solche Verordnungen, sobald sie ihre proviso-rische Gesetzeskraft verloren haben, sofort ausser Wirksamkeit gesetzt werden.

szellemében értett végrehajtó hatalmi önállóság és a centralizáció jellemzi. A történelem folyamán a centralizáció mértéke változott, hol merev volt, hol merevségéből alábbhagyott, de a vezérlő alap gondolata, a közigazgatás centralizált alárendeltsége és függősége a központi akaratától, az egész fejlődésen végigvonul. Az egyes miniszterek és a minisztertanács mellett, mint a legfelsőbb központi kormányzó és közigazgató hatóságok mellett az államtanács óvta a központi exekutíva önállóságát, amely az egyes hatósági intézkedések jogszerűsége és megtámadhatósága felett *döntött* és a közigazgatósági hatóságok és tisztviselők ellen emelt panaszok esetén határozott afelett, hogy megadja-e az előzetes felhatalmazást, hogy valamely hatósági intézkedés ellen a bírónál orvoslást keressenek. Az angol politikai és közjogi írók ennek az államtanács-intézménynek tulajdonítják a francia közigazgatási jog különleges fejlődését. Ebben az államtanácsban látják azt a privilégiumot, amely a többi hatalmaktól elválasztott adminisztrációt a többi hatalmak mellett a bírói fölé emeli, mért legfelsőbb fórumban maga dönt afelett, hogy saját tényei ellen a polgároknak egyáltalában ad-e jogvédelmet vagy sem.

Az angol közjogi felfogás, amely a francia „droit administrative”-t egyedül csak abból a szemszögből vizsgálja, hogy a mondottak szerint a bírói hatalommal szemben mennyiben élvez bizonyos privilégiumot, egyrészt egyoldalú, másrészt túlságosan formalisztikus azt állítani, hogy Angliának közigazgatási joga egyáltalában nincsen. Formalizmus azért, mert csak azt az egy viszonylatot tartja szem előtt, hogy a közigazgatás milyen viszonylatban áll magával a kormánnyal és a közigazgatásból csak a vitás közigazgatást emeli ki. Ámde mielőtt bármely közigazgatási intézkedés vitássá válhatnék, meg kell, hogy előzze valamely közigazgatási intézkedés. Valamely közigazgatási szervnek egy közigazgatási funkciót kell teljesítenie, hogy ehhez a tényhez, mint következmény az a további lépés járulhasson, hogy ez a tény esetleg vitássá tétetik; és nem az egész közigazgatásnak, csak a kontenciózus közigazgatásnak

különböző elintézési módját jelenti, hogy az milyen fórumok alá tartozik és felette hogyan döntenek. Közigazgatási szervek pedig Angliában is vannak és ezek a szervek közigazgatási funkciókat teljesítenek. Az állampolgárok konkrét ügyeiben intézkednek, előre megállapított szabályok szerint, tehát jogszerűen és jog alapján közigazgatnak. Csak a közigazgatási jognak különböző definíciója alapján lehet arra az eredményre jutni, amire az angol írók, hogy az alkotmányos jog alapján folytatott közigazgatás dacára hazájukban a közigazgatási jog létezését tagadásba vegyék.

A francia közigazgatási jognak legjellemzőbb alap-tételét abban a jogi axiómában találjuk, amely így szól: a közigazgatás felett bíraskodni nem egyéb, mint szintén közigazgatni. (*Jugez de l'administration c'est encore administrer.*) A franciák a hatalmak elválasztásának az elvét odamagyarázták, hogy a közigazgatás tényei felett még akkor sem ítéltet a bíró, ha az vitássá vált, mert az idézett jogelv értelmében ezt is közigazgatásnak fogták „fel. Ennek folytán a bíró, ha panasz vagy kereset esetén saját hatásköréből kifolyólag mondhatna ítéletet, a közigazgatás menetébe avatkozna bele. Miután azonban az általános jogérzet mégis megköveteli, hogy nyilvánvaló jogsérelmek ellen az állam a polgároknak valamely védelmet biztosítson, a legfelsőbb közigazgatási hatóságtól, az államtanácstól tették függővé, hogy az ügyet elbírálván, esetről-esetre engedélyt adhasson arra, hogy a fél a közhivatali tények ellen a bírósághoz fordulhasson.¹ Ezt fejezte ki a francia forradalom időszámítása szerint a VIII. évben hozott alaptörvénynek 75. §-a, amely a keresetindítást az államtanács engedélyétől tette függővé. Nyilvánvaló, hogy a közigazgatásnak biztosított ez a privilégium nemcsak a közigazgatási hatalmaskodásoknak és visszaéléseknek adhatott indokolatlanul oltalmat,

¹ Les agents du Gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être „poursuivis pour des faits relatifs a leurs fonctions, qu'en vertu d'une” décision du conseil d'état: en ce cas, la poursuite a lieu devant les „tribunaux ordinaires”. — Duguit et Monnier: Les Constitutions de la France (Deuxième Ed.) p. 127.

hanem az adminisztrációt a törvény általános uralma alól is kivette. Mert ezen védelem alatt a közigazgatás a törvényeket saját maga magyarázza és saját felfogása szerint alkalmazhatja és nincs független fórum, amelyik afelett dönthessen, hogy vájjon az alkalmazott jog a törvényt nem sértette-e meg. Ez a közigazgatásnak a többi államhatalmak felett olyan túlsúlyt biztosított, amely közel jár a zsarnoksághoz, annak ellenére, hogy a hatalmak elválasztását Montesquieu épp a zsarnokság ellen javasolta.

Hogy a fentebbi alaptörvény nem egyszer az elégedetlenség forrása kellett, hogy legyen, bizonyítja az, hogy 1870 szeptember 19-én, Sedan után, a Nemzeti Honvédelem Ideiglenes Kormányja kénytelen volt szükségrendelettel felfüggeszteni, valószínűleg azért, hogy az elégedetlenséget leszereljék, midőn a németek Párizs felé közeledtek és ezáltal az engedmény által is lelkesebben maguk mellé állítsák a nemzet közvéleményét a küllellenség ellen. A felfüggesztő szükségrendeletet, bár törvényhozásilag később sem erősítették meg, a nemzet mint üdvös változást fogadta és nemcsak, hogy azóta vissza nem vonták, hanem ettől az időtől fogva számítható a francia közigazgatási jog olyan irányú fejlődése, amely a törvényszerűség, a legalitás elve felé halad. Felállították a hatásköri bíróságot, amelyet, mivel az elnöke az igazságügyminiszter (garde des sceaux), szervezetében, bár nem lehet teljesen függetlennek tekinteni, mégis a gyakorlatban független bíróságként működik és csorbíthatatlan tekintélyt élvez. A miniszter rendszerint nem elnököl, sem a kormány azzal a jogával, hogy a bírakat hivataluktól felmentheti, nem él. Az adminisztrációt megillető privilégiumokat elvben nem törölték el, mégis, amióta az 1872 május 24-én hozott törvény az államtanácsot arra kötelezi, hogy szigorúan a törvény alapján járjon el, valamint a hatásköri bíróság felállított, az adminisztratív zsarnokság képe sokkal kisebb mérvben fenyegethet.

Az elválasztott államhatalmak önállósága az államélet egyensúlyának a biztosítását volna hivatva szolgálni. Összeütközések azonban még sincsenek kizárva, amint

azt a legutolsó éveknek egy eseménye is mutatja, amidőn a francia törvényhozás az elnök akaratával összeütközésbe került. Az elnök hatáskörét az alkotmány szorosán körülírja és személyét a kormányok és a pártok fölé emeli. A hatalmak elválasztásának alapján az elnök a törvényhozást és a törvényhozás az elnököt akaratában nem befolyásolhatja, mégis az utolsó képviselőválasztások után, nem ugyan az alkotmány betűje, de a politikai helyzet, Millerand elnököt lemondásra kényszerítette. Rá kellett erre az esetre mutatnunk, mert a napi politika eseményei közül messze kiemelkedik és alkotmányjogi jelentőséggel bír, amennyiben mutatja, hogy a hatalmak elválasztása és az alkotmány írott betűinek ellenére az állami organizmus egysége az alkotmány minden szervét számtalan összekötő szállal fonja össze és olyan kölcsönhatásokat válthat ki, amelyek az elválasztott államhatalmak közötti határvonalat nem tisztelik.

Belgium alkotmánya a hatalmak elválasztásán épült fel, de a bírói és közigazgatási hatalmak egymásközi viszonyának szabályozásával nem csatlakozott a francia irányzathoz. Itt az angol befolyás érezteti hatását. Mert bár a polgári jogokat a politikai jogoktól megkülönbözteti, amennyiben az utóbbinál a törvényhozásnak jogot ad, hogy azokat a bíróságoktól elvonhassa, de a polgári jogok felett kizárólag a bíróságok ítélnének.¹ A kétféle szabadság megkülönböztetése az 1789 augusztus 6-i francia deklaráció hatására mutat, a bíróságok előtérbe állítása ellenkezőleg angol befolyásra vall. A vitás közigazgatás terén pedig a belga alkotmány a francia hagyományokkal szakított, amennyiben a chartájuk 24. §-a² minden előzetes engedély nélkül feltétlen jogot

¹ 92. §. — Les contestations qui ont pour objet des droits civils sent exclusivement du ressort des tribunaux.

93. §. — Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions, établies par la loi.

² 24. §. — Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des ministres.

enged mindenkinek bármely közhivatalnok perbefogására. Egyébként azonban a bírónak jogkört csak az ítélet meghozataláig enged és az ítélet végrehajtását, mint közigazgató ténykedést, hatásköréből elvonja. A belga alkotmány 30. §-a ezt így fejezi ki, hogy „az elfogatás és a végrehajtás a király nevében történik”.¹ Ennek magyarázatául Concha Thonissent idézi, aki azt mondja, hogy „a bírói függetlenségből sehogy sem következik, hogy a bíróságok felruháztassanak a joggal, saját ítéleteiket végrehajtani. Itt a végrehajtó hatalom közbejötté szükséges. Ha ugyanazon hatóság hozná és hajtaná végre az ítéletet, a hatalmak elválasztásának az elve egyenesen a bíróságok javára lenne szem elől tévesztve”.² A hatalmak egyensúlyának ilymódon mindenképen eleget tettek, de vitatható kérdés marad, hogy vajjon hatalom-e, vagy csak erkölcsi tekintély az olyan bíróság, amelynek az ítéletét a tőle függetlenített másik államhatalom hajtja végre, mely esetleg a végrehajtás elé nehézségeket gördíthet? A belga alkotmány szerint minden hatalom a nemzettől ered (Art. 25. Tous les pouvoirs émanent de la nation), de az alkotmány értelmében, mely a hatalmak gyakorlásának a módját meghatározza (ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. Art. 25, 2. bekezd.), ezek, Montesquieu hatása alatt, külön önálló államhatalmakra válnak szét, merev megkülönböztetésekkel, amelyek a belga alkotmány külső szerkesztési formájában is visszatükröződnek. A belga alkotmány az önálló államhatalmak egyensúlyán felépült államrendszer legátlatzóbb képét mutatja, amely egyszersmind a történelem tanulsága szerint szerencsésen tudta az elméletet és az akkori korszaknak a kívánságait a gyakorlati államéletbe átültetni.

Magyarország alkotmányában a végrehajtó hatalom 1848 előtt teljesen más helyzetet foglalt el, mint a 48-as törvények után és alapján, olyannyira, hogy a kormányzásnak és a közigazgatásnak, az exekutívának az alkot-

¹ 30. §. — Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi.

² Coucha: Újkori alkotmányok, Belgium alkotmánya. 111. lap.

mányra gyakorolt befolyása is hatását 1848 előtt más irányban fejtette ki, mint a XIX. század második felében. Az 1848 előtti alkotmány kormányzati és közigazgatási rendszere a legszorosabb kapcsolatban csatlakozik egyrészt a rendi alkotmányhoz, másrészt a fejlődés irányát és mikéntjét döntően befolyásolta az a közjogi kapcsolat, amelyben az ország az osztrák örökös tartományokkal, illetőleg azok uralkodójával állott. A nemzet önállóságáért és az alkotmányos szabadságért vívott közéleti küzdelmek nem szorítkoztak a ritkán tartott országgyűlésekre. Mindezek a kérdések a kormányzatot és a közigazgatást is egyaránt foglalkoztatták. Országgyűlések együtt nem léte alatt pedig a nemzet sorsát a kormányzások és a vármegyék intézték.

A beolvasztó birodalmi törekvés és a nemzeti gondolat egymástól eltérő, sőt gyakran ellentétes iránya, a kormányzat minden ágában állandóan súrlódó felületeket okozott. A nemzet érzésvilágától távolálló uralkodó politikai célok, a birodalmi eszmétől vezéreltetve, a törvényhozáson át, vagy ellenére, éppen a kormányzatban törekedtek érvényesülni, amelyek ellen a nemzet közigazgatási szervezetében, főképen önkormányzati egységei, a vármegyék útján védekezett. Eme kettős küzdelem tanúbizonyosságait nemcsak a Corpus Juris őrzi, következményei a kormányzatot és a közigazgatást is egyaránt áthatották.

A nádori méltóság kiegyenlítő szerepe, amellyel a történelemben ismételen találkozunk, ezeknek az ellentéteknek a fennforgását bizonyítja. A két irány a vármegyei közéletet éppúgy betöltötte küzdelmével, mint ahogy a dicasteriumok jogállására és működésére is súlyos következményekkel járt. Az osztrák hatalmi befolyás arra törekedett, hogy a Bécsben székelő dicasteriumoknak olyan szervezetet adjon, amely a birodalmi eszmének szolgáljon. Ezzel ellentétben az országgyűlések és a kormányzásokban ülő magyar méltóságok és magyar funkcionáriusok, a beolvasztó iránnyal szemben, a dicasteriumok önálló állását iparkodtak megóvni, amelyért elismerésben ugyan ritkán részesültek, mert a nemzet legtöbbször csak az eredménytelenséget látta és

azokra a nehézségekre, amelyekkel a Bécsben hivatalos állásban levő felelős vezetőknek meg kellett birkóznia, nem tekintett.

Meg vagyunk győződve, hogy a magyar alkotmánytörténet kincsesházát tárná fel, aki a kormányzások történetét és működését a XVIII. és XIX. században, kútforrások alapján, megírja, mert mindmáig csak elenyésző csekély az, amit a dicasteriumok falai között lefolyt eseményekről és történetekről a magyar jog- és történettudomány tud.

A vármegyék szerepe sokkal világosabban áll előtűnk. Nyomról-nyomra lehet fejlődését követni, amíg a nemzeti eszme küzdelmei között a vármegye azt a jogállását elfoglalta, amelyben a közigazgatási és önkormányzati feladatain túl, kezeiben erős kormányzati, politikai és jogalkotó hatalmat egyesített. A követi utasítások által irányította a törvényhozást, közvéleményében az ország meggyőződése nyilatkozott meg, intézkedéseivel vagy passzív rezisztenciájával pedig a kormányzat minden ágára hathatós befolyást gyakorolt.

A kiegyezés után, a felelős kormányzat alatt, a közigazgatás befolyása az alkotmányra jobbra latenssé vált és hatását inkább funkciói, mint szervezete által érvényesíti, amennyiben a közigazgatási szerveknek politikai hatalma és befolyása megcsökkent, de megmaradt az a szerepe, hogy a mindennapi élet szükségleteiről a kormányzat továbbra is, főképp az adminisztráció útján, értesül és ezeknek a tapasztalatoknak az alapján szűrheti le, hogy mik a teendők és változásra mik szorulnak. A közigazgatás aktáin keresztül a törvényalkotásra gyakorol befolyást, amely akták az élet tapasztalatait tartalmazzák.

Azt a hatást, amit parlamentáris kormányrendszerben a felelős kormány és a központi kormányzat az alkotmány fejlődésére gyakorol, részletesebben tárgyalni feleslegesnek tartjuk. Hiszen a felelős kormányzat és a parlamentarizmus természetéből folyólag az államélet egész vezetése a kormány kezében egyesül, tehát az állam mindenkor vezetői és a kormányzat fejei, a végrehajtó hatalom birtokosai, közt több mint kölcsönhatás,

gondolategység van. A közigazgatás hatását illetőleg az alkotmányra hazánkban újabb időben tagadhatatlanul csökkenő befolyást lehet észlelni, amelynek oka leginkább abban kereshető, hogy közigazgatásunk fontos alapvető kérdései részben még megoldatlanok, részben a megoldásokat a közvélemény nem tartja kielégítőeknek és véglegeseknek. A befolyás csökkenéséhez hozzájárni az is, hogy a kiegyezés óta az ország olyan nagy és súlyos feladatok elé volt állítva s elmaradottságából olyan gyors ütemben kellett előre törnie, hogy a külföldet utolérje, hogy az utolsó évtizedekben nem támaszkodhatott egyedül a közigazgatás által napfényre hozott belső tapasztalatokra, hanem emellett fokozottabb mértékben a külföldi tanulságokat vette igénybe és túlnyomó részben idegen minták után indulva, a jogreceptiók terére lépett. Elmaradt közviszonyaink folytán ezek elől a lépések elől sem a törvényhozás, sem a kormány el nem zárkozhattak, de a tömeges receptiót követte az a tanulság, hogy a külföldi intézményeket nem mindig sikerült a hazai talajba átültetni és a változott viszonyok között az idegen csemete terebélyes fává nem mindig erősödött.

Közigazgatásunk az újabb időben a centralizáció felé haladt. Vidéki közigazgatásunknak, a vármegyéknek az önkormányzata jobbra látszólagos. Önállóságukról csak formailag lehet beszélni, mert az önkormányzati életből hiányzik annak legfontosabb feltétele, a társadalom munkára serkentő öntudata és ereje. Sőt a formai önállóságnak is ellentmond az a tény, hogy fellebbviteli rendszerünk folytán a legkisebb adminisztratív ügy felett is végeredményben a miniszter dönt.

Az 1886. XXI. törvénycikk közvetítésnek nevezi azt a szerepkört, amit az állami közigazgatás körül a vármegyék végeznek s mellette az önkormányzatot külön említi meg, de az önkormányzattól hiányzik az önállóság, a közvetítés pedig a gyakorlatban egyszerűen végrehajtást jelent. A törvényhatóságokról szóló törvények a központi hatalmat erősítették, a többi közigazgatási jogszabályok pedig a szakszerűséget szolgálták, melyek az adminisztrációt a kor követelményei szerint átalakítani voltak hivatva. De mindezek alkotmányjogi jelentőségük

mellett továbbra is megoldatlan feladatnak hagyták a magyar közigazgatásnak olyan rendezését, amely a múlt hagyományait tiszteletben tartva, a magyar tapasztalatok alapján a közigazgatást úgy szervezze meg, hogy a magyar alkotmány szellemének, a kor követelményének és az adminisztráció érdekének egyaránt megfeleljen.

Ami azt a kérdést illeti, hogy a magyar alkotmány ismeri-e a közigazgatásnak adott privilégiumot, olyan értelemben, mint a francia jog, tehát lehet-e nálunk abban a vonatkozásban „droit administrative”-ről beszélni, amint azt az angol írók felfogják, úgy erre a feleletet megadni nehéz, mert a magyar alkotmány a közigazgatásnak sem helyzetét, sem jogait és kötelességeit, sem szervezetét egyöntetűen nem rendezi.

Az 1869. évi IV. törvénycikk kijelentése, hogy az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítették, elvi jelentőséggel bír ugyan, de teljes mértékben az életbe át nem ment, amennyiben a későbbi törvényhozás a további következményeit nem vonta le. A községi bíróság elé tartozó úgynevezett bagatell jogvitákat figyelmen kívül hagyva, a kihágási büntetőtörvénykönyv a hatalmak elválasztásának az elvéhez nem igazodik, amennyiben a kihágások nagyrészt a közigazgatási hatóságoknak, mint rendőri büntetőbíráknak a hatáskörébe utalja.

A magyar alkotmányban a közigazgatás jogviszonyainak a rendezésénél is érvényesül a történeti alkotmányoknak az a sajátsága, hogy az elvi alapokból nem vonja le szigorúan a logikai következtetéseket, hanem a mindennapi élet gyakorlati tapasztalata alapján intézkedik, nem egyszer az elméletre való tekintet nélkül.

A magyar jog a közigazgatásnak, illetve az eljáró közigazgatási tisztviselőnek a felelősségét sem rendezte törvényileg a közigazgatás egész területén egyformán. De jogrendszerünkben olyan általános érvényű intézkedést sem találunk, amely a polgárok jogviszonyát jogsértés esetén az állammal vagy a közigazgatással szemben más-képen szabályozná, mint a polgárok egymásközötti viszonylatában.

A magyar jogi gondolkozással a privilégiumnak az a neme, ami a francia felfogás szerint a közigazgatást

megilleti, ellentétes. A magyar jog és a bírói gyakorlat értelmében a közigazgatási hatóságok jogsértő tényei ellen, minden előzetes közigazgatási vagy kormányzati engedély nélkül, kereshető a bíróság előtt orvoslás és valamely közigazgatási ügyből az állam vagy tisztviselője ellen indított perre éppúgy az általános magánjog szabályai az irányadók és az ítéletben az állam azért, mert állam, semmi könnyítést nem élvez.

A tisztviselők hivatali felelőssége egyöntetűleg törvényben szabályozva nincsen. A vármegyei és községi tisztviselők az 1886. évi XXI. és XXII. törvénycikk értelmében „teljes kártérítéssel tartoznak mindazon kárkért, amelyeket hivatalos eljárásukban akár cselekvésük, akár mulasztásuk által vagy vétkes gondatlanságból, akár az államnak, akár a törvényhatóságnak, községnek vagy egyeseknek jogtalanul, vagy illetéktelenül okoztak, ha a kár szabályszerű jogorvoslattal elhárítható nem volt”. Eszerint tehát a törvény semmi különbséget sem tesz a között a felelősség között, amivel a közigazgatási tisztviselő hivatali cselekményéből kifolyólag akár az állammal, akár az egyessel szemben tartozik. A magyar jogérzet nem teszi meg azt a megkülönböztetést, amelyet a francia a közigazgatási perekben az államnak van, sem az államot az egyesnél jobban nem védi. A magyar jog sem a kormánytól, sem más hatóságtól előzetes felhatalmazást nem kíván arra, hogy bárki közigazgatási tisztviselőnek közigazgatási ténye ellen pert érvényesíthessen. Ellenben a bírói gyakorlat ilyen kártérítési perekben még sem teszi a bírót teljesen a per urává, mert praejudicál a polgári pernek az, hogy vájjon a fegyelmi eljárás során, amely a polgári perrel parallel folytatható, a felettes közigazgatási hatóság az ügyet hogyan bírálja el. Magában az a tény azonban, hogy joggyakorlatunk többször kimondotta azt az elvet, hogy közigazgatási tisztviselők ellen a polgári bíróság előtt indított kártérítési keresetben bevárando az ugyanazon ügyben lefolytatott fegyelmi eljárás eredménye, még nem jelenti azt, hogy a fegyelmi eljárás megállapításai a bíróságot feltétlenül kötnék. A fegyelmi eljárás mindenestre megkönnyíti a tényállás felderítését, amely a

bíróság ítéletének az alapja és ami a közigazgatási ügyekben általában a fegyelmi eljárás során tisztázható a legalaposabban: de a fegyelmi eljárás eredménye magában véve a bíróra nem kötelező és megállapításait a bírói kogníció szabadon mérlegeli. A fegyelmi eljárás lefolytatásának a szükségét jobbadán eljárásbeli, processzuális jelentőségűnek tartom, amelynek segítségével a független bíróság éppen a helyzet tisztázása végett kívánja meg, hogy ítéleténél az anyagi igazságot jobban szolgálhassa. Emellett a felfogás mellett szól számos olyan döntvény, amely a fegyelmi eljárást, mint előfeltételt nem kívánta meg. Az egész idevonatkozó judikatúra pragmatikus tárgyalása a jelen elméleti munka keretén kívül esik, de az egymástól eltérő döntések arra engednek következtetni, hogy a bírói gyakorlat a fegyelmi eljárás lefolytatását, mint előfeltételt akkor és annyiban követeli meg, amennyiben ez a helyzet elbírálásának ténybeli megállapításához szükséges.

A központi miniszteriális tisztviselők kártérítési kötelezettsége, hivatalos cselekedeteik vagy mulasztásai miatt, törvényben szabályozva a mai napig nincsen. A nem egyszer ellentétes felfogások és intézkedések főzött a kutatás csak a bírói gyakorlatra támaszkodhatik, amint az ítéletekben, döntvényekben és a polgári törvénykönyv előkészítő munkálataiban feltalálható. A Pénzügyi Szolgálati Szabályzat 82. §-a azt mondta: „Állami alkalmazottak hivatali minőségükben tett hivatalos eljárásukért, bűncselekményeket kivéve, a polgári bíróságok által felelősségre nem vonhatók.” Eme szabályzat a miniszteri szolgálati pragmatika nemlétében, általában az összes minisztériumokra alkalmazást nyert, amelyhez útbaigazítás végett fordultak, anélkül azonban, hogy az idézett szabályzatot jogszokás alapján törvényerejűnek lehetne tekinteni. A fentebb idézett paragrafust sem fogadhatjuk el olyannak, amely a törvényhatósági és községi tisztviselőkkel, sőt a bírák kártérítési kötelezettségével is ellentétben, az állami tisztviselőket az általános magánjog uralma alól kivette volna. Ellenkezőleg, a bírósági gyakorlat és a magyar jogi elmélet, írott törvény hiányában, az állami tiszt-

viselőknél hivatalos cselekményeiből és mulasztásaiból folyó kártérítési kötelezettségét a bírák, a közigazgatási és községi tisztviselők felelőségének az analógiájára ismételten megállapította.

Ennek az elvnek ad kifejezést az Általános Polgári Törvénykönyv bizottsági tárgyalása,¹ amely csatlakozik a Tervezet azon álláspontjához, mely szerint: „A közhivatalnok köteles megtéríteni a kárt, amit hivatalos kötelességének vétkes megsértéséből másnak okoz. Rendszerint omnis culpáért felel, a bíró azonban az ítélethozatalnál csak szándékosságért vagy súlyos gondatlanságért. Ugyanígy felel csupán az a tisztviselő, ha eljárásában célszerűségi tekintetek szerint tartozott eljárni.” Továbbá: „a törvényhatóságokra és községekre nézve a felelőség már jelenlegi jogunkban is el van ismerve; hogy ugyanaz a felelőség az államra is kiegészítették, az csakugyan elutasíthatatlan követelménye a jogrendnek”.²

A polgári törvénykönyv és a bírói gyakorlat fel fogása kétségkívül ellentétben áll a fentebb idézett Pénzügyi Szolgálati Pragmatikának ügy szószerinti szövegével, mint szándékával. Eme rendeletben a francia rendszer közigazgatási privilégiuma kísért,” amely támaszt talált abban a különbségben, amely a miniszteriális és a törvényhatósági és községi tisztviselők hatásköre tekintetében fennforog. A választott közigazgatási és községi tisztviselők egyéni önálló hatáskört töltenek be, míg a minisztériumok nagy státusában mindenki, mint az illető miniszter segédje végzi funkcióját. Az intézkedő mindig a miniszter és az illető tisztviselő, legyen bár magas vagy alacsony állásban, még ha osztályvezető is, akkor is csak a miniszter referense, aki ha intézkedik, azt a miniszter nevében teszi és a miniszter helyett felhatalmazásból ír alá. Ennélfogva minden miniszteriális intézkedésért a miniszter felelős. Politikailag ez magától értetődik, de

¹ Bizottsági tárgyalás. Kötelmi jog. 1909, 159. lap.

²Részleteket lásd a Magyar Állami Polgári Törvénykönyv Tervezet Főelőadmányának és bírálati anyagának idevonatkozó VII. kötetében, a 457. és következő oldalakon.

a kártérítési, a magánjogi felelősség tekintetében a nézetek szétágazók.

Az egyik felfogás azt vitatja, hogy a minisztériumban az eljáró tisztviselő személye háttérbe szorul és személyes felelőssége felolvad az állam, a kincstár felelősségében, mert az állam érdekében és nevében járt el.

Más nézet szerint a központi tisztviselőt a felelősség alól segídi mivolta mentesíti, mert jogilag a miniszter megbízásából járt el.

Szerintünk a miniszter jogi felelőssége nem terjedhet odáig, hogy minden jogsértésért, amit valóságban a referensei követtek el, személyesen és anyagilag ő legyen felelős. Már az ügyek tömegét tekintve is felelősségét, korlátozni kell a személyes intézkedésekre és a dolus vagy a legnagyobbfokú culpa eseteire. S nem lehet a magánjogi felelősség alól teljesen felmenteni azt a tisztviselőt, aki eskü alatt szolgál és a törvényeket betartani és ügykörében jogszerűen eljárni köteles.

Az eljáró tisztviselő személyes felelőssége azonban, ha a magyar bírói joggyakorlat és a polgári törvénykönyv tervezete ezt el is ismeri, nem járhat azokkal a jogkövetkezményekkel, hogy a valóságban elkövetett hivatalos^ jogsérelem bírói helyesbítését azáltal megnehezítse, hogy túlságosan előtérbe helyezze az eljáró tisztviselőnek a személyét, aki mégis az állam nevében intézkedett és aki a közigazgatási eljárás folyamán mint fél jogilag nem szerepelt, mert a közigazgatási jogviszony az egyén és az állam között keletkezett. Ha az egyént sérelem érte, a jogrend mindenekelőtt azt követeli, hogy a sérelem orvosoltassék és az okozott kár megtéríttessék. Hogy ki téríti meg, az a megtérítés kötelezettsége mellett, járulékos kérdéssé válik. Ha a fél kártérítési keresetében egyedül csak az illető tisztviselő ellen fordulhatna, sok esetben igénye képzeletbelivé válnék.

Ez a körülmény és az, hogy az eljáró tisztviselő az államhatalom nevében cselekedett, tehát több tényezőből összetett jogviszony létesült, a jogsérelmek esetében magával hozza az állam felelősségének a felvetődését és tisztázását is. Mert a félnek igénye van a kártérítésre.

A közigazgatási tény révén jogviszonyba az állammal került, de az intézkedést a tisztviselő foganatosította. A féllel szemben úgy a tisztviselő, mint az állam felelősök a jog helyes alkalmazásáért. A tisztviselő pedig fegyelmileg és anyagilag felelős az államnak kötelessége jogszerű teljesítéséért.

Ha a kártérítési kötelezettség alól akár az állam, akár a tisztviselő teljesen mentesülne, úgy az általános jog csak alakilag érvényesülne, de anyagilag nem egyszer csorbát szenvedne. Ezért állapítja meg a magyar jogi felfogás a tisztviselői felelősség mellett az állam felelősségét, valamint fenntartja ezt megfordítva is. Ezért vallja a bírói gyakorlat azt az elvet, amelyet egy^döntvény a következőképp fejez „ki: „A királyi kincstár tételes törvénybeli rendelkezések hiányában is felelős azért a károsító eredményért, amelyet az állam közegei szolgálati eljárásuk közben, vagy a reájuk ruházott hivatalos hatalom felhasználásával harmadik személyeknek jogellenesen és saját felelősségüket is megállapító cselekményeivel okozott.”¹

A legújabb ilyen irányú döntvényt a hatásköri bíróság hozta 1924 február 18-án 1923. H. B. 34. szám alatt, amelynek értelmében „az államkincstár ellen indított kártérítési perek kizáró rendelkezés hiányában abban az esetben is a rendes bíróság hatáskörébe tartoznak, ha a kereset arra van alapítva, hogy az államnak valamely közigazgatási hatósága határozatával vagy intézkedésével az ő törvényes hatáskörét túllépte és ezáltal a magánfélnek kárt okozott”. Az állandó bírói gyakorlatnak megfelelően kezeli a kérdést a polgári törvénykönyv tervezete is, amelynek idevonatkozó 1790. számú §-a (a későbbi munkálatok folyamán más § alatt) kimondja, hogy: az állam felelős azért a kárért, amelyet hivatalnokai a hatáskörükhöz tartozó hivatalos eljárásban vagy a reáruházott hivatalos hatalom felhasználásával harmadik személynek jogellenes és saját felelősségüket is megállapító cselekmény által okoztak. Ugyanígy fele-

¹ Térffy: Új Törvénytár. 916—24, 507. lap.

lősek a törvényhatóságok és községek a tisztviselők által okozott károkért.¹

Azt a kölcsönösséget, amely kártérítési kötelezettség esetén az állam és a tisztviselő kötelme között fennáll határozottan kimondják úgy az idézett döntvények azon szavai, hogy az állam kötelezettsége azon esetekre vonatkozik, ha a tisztviselő cselekménye saját felelősségét is megállapítja, valamint a polgári törvénykönyv bizottsági tárgyalásán is hangoztatott az a nézet: „hogy kötelességéért a hivatalnok az alkalmazójával szemben visszeresetileg felelős, úgysis kétségtelen”. (Bizottsági tárgyalás 4 kötelmi jog i. v. rész.)

A kártérítési ügyek tekintetében az eljárást az 1911. I. törvénycikk 2. §-a egyöntetűen szabályozza úgy az állami, mint a törvényhatósági és községi tisztviselőkkel szemben, amennyiben kimondja, hogy a törvényszék hatáskörébe tartoznak a bírák és más állami tisztviselők, továbbá a törvényhatóságok és a községek tisztviselői és előljárói, bizottsági tagjai és képviselői által hivatalos eljárásokban okozott károk megtérítése iránt ellenük vagy jogutódaik ellen indított perek.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a magyar jogi gondolkodás a közigazgatás személyes felelősségét teljes mértékben elismeri és az állam kártérítési kötelezettsége mellé helyezi és privilégiumot az általános jogelvek alól a magánjog terén éppoly kevésbé ad, mint a büntető ügyekben, amelyekben a büntető jog a hivatalos működés körében elkövetett bűncselekményeket a büntetőbíró elé utalja, amely az általános jogelvek és a büntetőtörvénykönyv alapján függetlenül ítéli meg a

¹ Ugyanezt mondja ki az indokolás a polgári törvénykönyv tervezetéhez IV. kötet, 622. oldal, 1902.: Az ötödik és hatodik jogászyűlés többségének a nézete az volt, hogy az állam felelőssége azon elvek szerint szabályozandó, amelyek szerint a jogi személyek a képviselőik által okozott károkért felelősek. Minthogy pedig az utóbbiakat eme károkért okvetlenül felelőssé kell tenni, következik, hogy az államot a hivatalnokai által harmadik személyeknek hivatalos eljárásukban okozott károkért felelőssé kell tenni. A károsult nem köteles elsősorban a vétkes hivatalnok ellen fordulni, hanem közvetlen az állam ellen fordulhat.

magánembert éppúgy, mint a közhivatalnokot és amely az adminisztrációnak nemhogy privilégiumot nem ad, ellenkezőleg, nem egy esetben, súlyosabb beszámítás alá veszi, ha a bűncselekményt közhivatalnok hivatalos hatáskörben követte el.

Az adminisztráció felelőssége mellett a vitás közigazgatási ügyekben mutatkozik legjobban az adminisztráció helyzete a többi államhatalmakhoz viszonyítva. A kérdés, amire felelni akarunk, az, hogy vajjon Magyarországon a közigazgatás tévedései ellen van-e védelem és a védelem, bírói védelem-e, vagy a hatalmak elválasztásának az elve alapján a közigazgatás magának tartja-e fenn a jogvédelmet is? Ebből a nézőpontból közigazgatási rendszerünkben változást jelentett a Közigazgatási Bíróság felállítása 1896-ban, amelyet később a közigazgatási bírósági novella és a Hatásköri Bíróság megszervezése követett.

Közigazgatási bíróság nemlétében 1896 előtt általában az az elv érvényesült, amit dr. Egyed István fejt ki egyik tanulmányában, hogy: „1890-ig, amikor nálunk először kezdtek külön közigazgatási bíráskodásra gondolni, törvényhozásunk azt az Angliában, Belgiumban és Olaszországban is vallott elvet alkalmazta, amely szerint minden jog azonos természetű és így a közigazgatási jogviták a rendes bíróság elé vihetők.”¹ A Közigazgatási Bíróság felállítása a helyzetet megváltoztatta, a polgári bíróságok hatáskörét bizonyos mértékben szűkítette, de ennek ellenében a jogvédelem területét kiterjesztette. Mert ha 1896 előtt az az elv uralkodott is, hogy „a közigazgatási jogviták a rendes bíróságok elé vihetők”, mégis sok olyan közigazgatási ügy volt, amely régebben is teljesen bírói védelem nélkül maradt. A Közigazgatási Bíróság felállítása abban az irányban mindenesetre nagy lépést jelent, hogy a bírói védelmet nélkülöző ügyek számát megkevesbitette, de a taxatív felsorolásnak az a rendszere, amelyet a magyar törvényhozás elfogadott, ezt a hiányt teljesen ki nem küszöbölte.

A kérdés azon részénél, hogy a jogvédelem bírói-e, és,

¹ Dr. Egyed István: Az Alsófokú Közigazgatási Bíráskodás.

hogy ez a bírói védelem vajjon közigazgatási vagy polgári bírák kezébe tétetett-e le, a súlypontot abban látjuk, hogy a védelemnek körül kell bátyázva lennie a bírói függetlenség mindazon attribútumával, amellyel az általánosan elismert alkotmányos gondolkodás a bíróságokat mindenütt felruházni kívánja. Mert ha a külön felállított közigazgatási bíróság bíróilag van szervezve és éppoly független, mint a többi bíróság, akkor a különleges hatáskör az általános jogelvek alól kivételt nem jelent és csak egy elkülönülési, differenciálódó folyamat, hasonlatos ahhoz, amely a polgári és a büntető tanácsokat a szakszerűség érdekében egymástól elválasztotta. A Közigazgatási Bíróság nem szűnik meg bíróság lenni azért, hogy közigazgatási jogvitákban ítélt és csak a szakszerűséget biztosítja, hogy külön szervezetet. A lényeges az, hogy a bírói döntés szabadságát ne befolyásolhassa sem kormány, sem más hatalom és a bírói ítélet tisztaságát ne homályosítsa el az a téves felfogás, mintha az ítélet nem egyedül az anyagi igazságot, hanem valamelyes intenciókat volna hivatva szolgálni, mert nem áll az a mondás, hogy közigazgatás felett ítéletet mondani maga is közigazgatást jelent,¹ ellenkezőleg a közigazgatási intézkedés is más és a felette való bíráskodás is más és az ítélet mindig és egyesegyedül csak ítélet.

A közigazgatásnak adott privilégium gondolata a magyar jogban megértő légkörre nem talált. A magyar alkotmányos felfogás a francia elméletet elfogadni nem tudta. „A magyar alkotmány sok százados éveiben felnőtt magyar”, — ahogy magát Concha² kifejezi — „mindig elismerte a közigazgatásnak úgy alanyi, mint tárgyi-jogot teremtő erejét”, de a közigazgatást az általános jog területéből ki nem emelte és a közigazgatásnak sem a magán-, sem a büntetőjoggal szemben kiváltságot nem adott. A magyar közigazgatás, a történelem folyamán, mint önálló jogrendszer épült ki, sajátlagos szervezetével és sajátlagos szabályaival, de az általános jog-

¹ Juger de l'administration, c'est encore administrer.

² Concha: Politika. II. kötet. 126. 1.

elvek uralma alól magát nem mentesítette. A közigazgatási jog Magyarországon nemcsak szabályokat jelent, mint Angliában, hanem jogrendszert, amely számol a közigazgatási tényeknek a természetével, de a hatalmak elválasztásában a magyar jog nem ment odáig, hogy az egyes államhatalmak önállóságát az egységes állami szuverenitás rovására magyarázta volna. A Szent Korona közjogi elmélete nemcsak az embereket kötötte össze a Szent Korona tagságának a fogalmában, de a Szent Korona részeinek tekintette az államhatalmakat is, amelyek önállóságának és függetlenségének éppen annak egységes és kizárólagos szuverenitása szab határt.

A magyar jogot évtizedek óta vezetik külföldi befolyások és a különböző hatások alatt egyéni sajátosságai nem egyszer elhomályosultak. Saját tradícióinak tisztelete csökkent és a történelmi alkotmány tekintélye alábbszállott. De amint a Szent Korona fogalma a túlzásoktól a nemzetet megőrizte, hogy a korszellem hatása alatt önmagával ellentétbe ne jusson, úgy az alkotmány, mint saját magának a determinánsa, a közigazgatási jogot is megóvta attól, hogy a nemzet gondolatvilágába bele nem illő elméletek folytán általános jogrendszerével ellentétbe kerüljön.

A JOGRENSZEREK KÖLCSÖNHATÁSA ÉS A RECEPCIÓ.

Az egyes nemzetek jogi gondolkozása és alkotmánya nem fejlődik a többi nemzet életnyilvánulásaitól elszigetelten. A különböző alkotmányos eszmék és alkotmány-szervezetek egymást kölcsönösen befolyásolják és a fejlődést egymásra hatva munkálják. Az egyes eszmék egymásrahatásukban, miként a vegyületek, egybekapcsolódva hódítják meg a köztudatot és az országhatárokat túllépve szabnak irányt az általános emberi eszme haladásának. Az általános szellemi befolyásoktól és gazdasági kölcsönhatások alól a nemzeti fejlődések a régebbi korokban sem voltak mentesek, de amióta a gazdasági élet szövevényessége az egész föld kerekiségét egyetlen

nagy gazdasági egységbe kapcsolja össze és mióta a bárhol fölmerült eszmék az emberiség közkincsének tekinthetők, azóta a kölcsönhatás minden irányban intenzívebb lett és minden téren fokozottabban érvényesül. A vasút és repülőgép, a távírda, a telefon és a gondolatok drótnélküli továbbításának a korában a szellemi elhatároló vonalak, mondhatni, eltűntek, vagy legalább is másképpen jelentkeznek, mint az ókorban vagy a középkorban, amidőn egyes eszmék kiforhathattak, sőt meglehet, hogy magukat valahol már túl is élték, míg a közeli szomszédban hatást talán egyáltalában ki nem fejtettek. Régebben a társadalmak szervezete, a szokások és társas berendezkedések, a koreszmék, éppúgy, mint a jogrendszerek, alkotmányok és a közigazgatás inkább önmagukból éltek és önálló fejlődési irányukat jobban megtartották, mint az új- vagy a jelenkorban, amelyben, dacára a társadalmi berendezkedések sajátosságaiban, a különböző élet- és gazdasági viszonyokban és a nemzeti gondolatban jelentkező különbségeknek és ellentéteknek, éppen a nyugati kultúra általános átható erejénél fogva, a fejlődésben bizonyos uniformizáló befolyás érvényesül. A nemzetek között folyó verseny következtében a nemzetek féltékenyen figyelik egymást és az egyik nemzet a másik nemzetnek bevált intézményeit átvenni, áthasonítani és felhasználni törekszik, hogy saját versenyképességét ezáltal is emelje és mások eredményeinek az értékesítésével a maga helyét biztosabban nem tudja állani. Az általános kölcsönhatást az is erősíti, hogy a nemzetek életének mai menetében minden közület, társadalom és nemzet, ország és állam minden diszharmóniának a következményét a saját testén is megérzi, merüljön az fel bárhol a földrajzi messzeségben, mert az eszmék küzdőtere a földkerekségére szélesedett ki, a kereskedelem világkereskedelemmé vált, a helyi vásárok helyett az iparcikkek a világpiacot keresik és a munka éppúgy, mint a tőke, nemzetközi szervezésen dolgozik. Hangoztassa bár politikájában bármely állam, hogy ő kizárólag és egyedül csakis a saját körülményeit tartja szem előtt, csak a saját jelenéből indul ki és a jövőt csak a saját múltjának tapasztalatai alapján akarja építeni,

ez rendszerint csak a napi politika jelszavának a jelentőségével bír, mert egy ország sem zárkozhatik el az elől, hogy más országok viszonyait és másutt termelt eszméknek eredményeit számításba ne vegye. Az általános kölcsönhatás alól egy állam sem menekülhet. Az sem, amely egy korban a kultúrának vagy az állami élet vezetőjének küzdötte fel magát, még kevésbé az, melynek fejlettségi foka az őt körülvevő államok színvonalát el nem érte.

Az eszmék kölcsönhatása különböző alakot ölt aszerint, amint nagyjában egyenlő kultúrfokú nemzetek alkotmányos jogrendszerei között érvényesül, vagy a fejlettebb viszonyok erejénél fogva a fejletlenebb vagy gyengébb társadalmakra és államokra gyakorol befolyást. Valamint a hatás eredője más és más, aszerint is, hogy vájjon parallel fejlődési irányokat hoz-e egymással kapcsolatba, vagy ellentétes érdekeknek és irányoknak kerül az ütközőpontjába.

Rokonkultúrák rendszerint egymást erősítik, sőt a közöttük képződött súrlódási felületek is arra szolgálhatnak, hogy a haladás tempóját gyorsítsák. Jogrendszerükben a kölcsönhatás és a recepció nem irányul a másik alapvető intézményeinek vagy társadalmi berendezésének az elnyomására, sem megsemmisítésére. Ha a fejlődés iránya ugyanaz, úgy a kölcsönhatás csak kivételesen hat hátráltatólag. Ha pedig a fejlődési irányok egymástól eltávolodtak volna, abban az esetben is az eszmék recepciója a rokonirányokat inkább egymás felé hajlítja, mint még jobban eltávolítja.

Így a germán törzsek, később a választó fejedelemségek között, a mindennapi politikában kiáltók voltak a mulékony és változó érdekelletétek, s a háborúk és villongások gyakorik voltak. A Német-római birodalom bukásával a hatalmi összekötőkapocs is megszűnt. A napóleoni háborúk a bajort és a rajnai kisebb fejedelemségeket az osztrákkal és a porossal szembe vitték harcba. Megalakult az Osztrák császárság, majd szakításra került a dolog Ausztria és Poroszország között és mégis a gazdasági és szellemi egymásraultalság érzetét hatalmasan munkálta a rokon faji eredet, az azonos

nyelvi közösség és a kultúra testvérisége olyannyira, hogy a jogrendszerek között a germán jogi felfogás, a germán jogfejlődés és a germán állami és jogtudomány egységes irányt jelent, kölcsönös visszahatásokkal és recepciókkal átszőve, mely a különbségekkel szemben jobban és jobban kidomborította a hasonlóságot, a hasonlóra törekvést és a nagy etnikai és gazdasági egység gondolatát. Ez a kölcsönhatás úgy a magán-, a kereskedelmi és hiteljog, mint a büntetőjog terén egyaránt kimutatható, valamint hasonlóképen észlelni lehetett a nevelésügyben és a gazdasági élet vonalain éppúgy, mint a kormányzat és adminisztráció terén. A nagynémet befolyás még az Osztrák császárság jogfejlődésében is érezte a hatását, nem annyira ugyan a tényleges törvények átvételénél, mint inkább az elméleti jogtudományban, amely teljesen egy úton haladt a némettel s melynek hatása a gyakorlati törvényhozásra nem tagadható.

Más a helyzet, ha erősebb és fejlettebb kultúra találkozik egy gyengébb társadalom és állammal. Ebben az esetben a kölcsönhatás küzdelemmé válhatik, a befolyásoló jogi intézmények és a recipiáló alkotmányi és jogterület között, amelyben az erősebb a gyengét, ha nem is semmisíti meg, de elnyomhatja és jogrendszerének, jogi és alkotmányos gondolkozásának bélyegét, a törneges recepciók révén, a másik alkotmányos és jogi felfogására olyan mértékben sűti rá, hogy az hozzá hasonul s a további fejlődésben az eredeti sajátos motívumai eleven erejükben megcsökkennek, sőt jelentőségüket teljesen elveszíthetik. Ezen küzdelmek lehetnek latensek, midőn egy idegen befolyás huzamosabb ideig s nem egyszer észrevétlenül érvényesül, de lehet kényszerített is, hódítások, annexiók után, amidőn a célzat is nyíltan arra szolgál, hogy valamely alkotmányos rend a másikkal fölébe kerüljön.

Hazánk történelmének lapjai tele vannak eme külföldi befolyások elleni százados küzdelmekkel. A népvándorlás mozgalmi között került a magyar nemzet a mai letelepülési helyére, a Kárpátok medencéjébe, már földrajzi elhelyezkedése következtében középpontjába állítva más nemzetek és népek különböző és ellentétes

érdekköreinek. Kis nemzet volt, mely állandóan kénytelen volt nemzetiségét őrizni. De éppúgy számolnia kellett a hatalmas idegen erőkkel, melyek között saját államiságát és államának hatalmi fenntartását egyaránt *biztosítani* akarta. Hatalmi és nemzeti politika nagy nemzeteknél egy úton járnak. Kis nemzeteknél ellenben a kettő egymástól eltérő és nem egyszer ellentétes irányt jelent. Szent István biztosította a nemzet országló fennmaradását, elfogadtatva vele a Nyugat vallását s kaput tárván a nyugati civilizációnak. Ez adja Szent István történeti nagyságát. De az évszázadok múlva ész politikájának nevezett eme hatalmi politika realitása megkövetelte, hogy a nemzeti tradíciókhoz mindenekfelett görcsösen ragaszkodó Koppant és követőit felnégyeltesse és a nyugati műveltség képviselőit országa vendégeinek tekintse. Ekkor csapott össze először nemzetünk történetében a hatalmi és a kizárólagosan nemzeti célokat követő két irány és ez a küzdelem folytatódott majdnem 900 esztendőn át. Szent István lerakta a magyar államiságnak, az országnak alapját, de kimondotta, hogy unius linguae uniusque moris regnum fragile et imbecile est és ezzel hatalmi támogatást biztosított a nyugati, az idegen befolyásoknak. Szent István egész élete, várrendszere, társadalmi osztálybeosztása, az ő alkotmánya mind ennek a helyzetből kiinduló hatalmi politikának voltak átgondolt kiegészítő tényezői és eszközei. Természetes, hogy ezzel az elgondolással együtt járt a külföldi befolyás térhódítása társadalmi téren, politikailag és közjogilag egyaránt és a Corpus Juris az Árpádok óta számoltalan nyomát őrzi annak a kettős parallel küzdelemnek, amely az ország fel-felújuló nemzeti öntudata és a külföldi jogrendszerek befolyása között folyt, valamint amelyet a hatalmi gondolat és a nemzeti ideál egymással vívtak.

A frank és német hűbériség nyomait jogtörténetünkben is megtaláljuk. Az olasz és német, a pápai és velenai, a cseh és a lengyel hatalmi törekvéseknek inkább a történelmi események körébe tartozó tárgyalását el-mellőzve, csak a későbbi Anjou-befolyást, az alkotmányjogilag fontos banderialis hadrendszert, a magyar

renaissance korát, majd a török és a kuruc-labanc világot, végül a Habsburgok alatt az állandóan megkísérelt centralisztikus idegen befolyásokat kell megemlíteni, hogy rámutassunk arra, miszerint a magyar történelem és a magyar alkotmány és jogtörténet szakadatlan láncolata az idegen befolyások előretörésének, visszaszorításának és az ellene való védekezésnek. A hatalmi és a nemzeti eszme ellentétei országunk kísértő tragikumai. Az Árpádok alatt az ifjabb királyok köré nem a mindekelőtt a nemzeti ideálért lelkesülő tömegek sorakoztak-e? S a vegyesházbeli királyok alatt a választás körül a főszerepet nem ismételten a biztonsági, tehát a hatalmi és vele szemben a nemzeti eszme játszotta-e? Vagy a kuruc-labanc-világ ellentéteit nem ugyanaz a különbség szította?

Más lett a forma, a viszonyok változtak, de az ellentét a régi maradt. Kis nemzetet hatalmassá lehet tenni vagy nemzetiségében megtartani, de a kettőt együtt és egyszerre csak szerencsés viszonyok kedvező összjátékából sikerülhet. A magyarnak pedig ez a szerencsés helyzet ritkán adódott. A 67-es politika a magyar államiságot és a jogfolytonosságot helyreállította, de az alkotmányba iktatta a közös ügyeket, mert a Bach- és Schmerling-korszak után ismét fragilis és imbecilis lett volna az ország arra, hogy kizárólagosan nemzeti alapon, mintegy unius linguae szilárdul be tudjon rendezkedni. Zrínyi a Török Áfium ellen a német birodalom császári hadseregében keresett segítséget. A 67-es Magyarország az osztrák birodalmi kapcsolattól várt erősítést gyengesége tudatában. De mindennek ára volt. Háttérbe szorult az az abszolút nemzeti öntudat, amely fegyvert ragadtatott a kurucokkal, összeesküvővé tette Zrínyit és Frangepánt, védekezésre szorította Bocskayt, Bethlent és a Rákóczyakat, száműzetésben tartotta Kossuthot és az ellenzéki padokon a tagadás politikájára kényszerítette Irányit és társait.

Széchenyi a kettőt az ész és a szív politikájának keresztelte el és küzdelmüket a magyar nemzet tragikumának állíthatja oda az elfogulatlan történelem.

A magyar alkotmány- és jogfejlődés és a társadalmi

evolúció állandóan a nyugati, magasabb kultúrák hatása alatt állott, nehéz feladatává válván mindenkor az áthasonítás problémája: ezt soha szem elől téveszteni nem szabad, ha a magyar alkotmányos küzdelmek rugóinak és indító okainak vizsgálatába bocsátkozunk, mert ezt figyelmen kívül hagyva, a magyar történelmet kiemel - nők a világtörténelem és a nyugati európai kultúra hori - zontjából, amelynek kelet felé a védőbástyája volt.

A logikailag teljes kép kedvéért e helyütt röviden rá kell mutatnom a jogrendszerek kölcsönhatásának egy különleges és érdekes jelenségére, mely jelentőségét ugyan az újkori alkotmányok fejlődése körül jobbra elvesztette s melynek példáira leginkább az ókorból és a középkorból, főleg a népvándorlással kapcsolatban lehet rámutatni: tudniillik arra az esetre, midőn az erő - szakos hódító a másik nép leigázása után győzelme elle - nére az idők folyamán a szolgává tett nép szokásait, tár - sadalmi és államszerkezeti berendezkedéseit vette át. Ami által a győztesek kizárólagos uralmi törekvéseivel szemben a legyőzött nép jogalkotó gondolkozása diadal - maskodott a győzteseken, a győztesek simulván a le - győzöitekhez. Ez a jelenség nem egyszer igazolta azt az általános érvényű társadalmi törvényt, mely szerint a primitív társadalmi viszonyok sem adják át a helyüket még a náluknál fejlettebb fokon álló népeknek s nemze - teknek sem anélkül, hogy létezésükről és életükről ma - guk után nyomot vissza ne hagynának. Ritka volt az olyan hódítás, amelynek során a meghódított föld színé - ről nyom nélkül egyszerűen eltűnt volna s mely után a hódító továbbra is a maga sajátos kizárólagos életét él - hette volna anélkül, hogy a meghódítottak befolyása rá később kimutatható ne lett volna. Sőt a fajok közötti keveredése közben és a kultúrák érvényesülési versenyé - ben, nem egyszer, az alacsonyabb kultúrájú tömegek húzták le magukhoz a magasabb műveltséget és a hódító olvadt fel gyakran a meghódított gyengébb környezeté - ben.

Az alkotmányra befolyással bíró alapelvek és jog - rendszerek kölcsönhatása szorosan összefügg mindazzal, amit a korszellemről, mint alkotmányfejlesztő tényező -

ről mondtunk. Az egyik ország alkotmánya a másakra, mint a különböző elemekből kialakult és megsűrűsödött koreszme kifejezője és képviselője gyakorol befolyást, mely azáltal válik hatóerővé, hogy minden a közvéleményt már meghódított gondolat és feltörekvő gazdasági erő az illető társadalom rendjében elismerésre törekszik és a jogrendszerbe intézményesen be akar kapcsolódni. Az eszmék azonban nem maradnak meg a születési helyükön, valamint a gazdasági mozgalmak is átterjednek az egyik országból a másikba. Ugyanígy, ha valamely ország alkotmánya mélyrehatóbb változáson ment keresztül, ezt a változást a többi államok is nemcsak, hogy megérik, de gyakran arra is kényszerítettek, hogy saját alkotmányukat is megfelelően módosítsák.

A XVIII. század végén és a XIX. században Európa nagyrésze recipiálta az angol parlamentarizmus gondolatát. A francia forradalom is, amely társadalmilag éppúgy, mint az államélet terén új korszakot teremtett, gyakran hivatkozott Angliára. De vice versa Angliában is ki lehet mutatni azokat a kölcsönhatásokat, amelyeket a francia forradalom reá gyakorolt. Az Egyesült Államok nemzete, amely 1823-ban kimondotta a Monroe-doktrínát és ezzel a kijelentésével quasi a politikai és hatalmi kizárólagosságát iktatta törvénybe, az európai jogelvek befolyásától teljesen, ennek dacára sem, mentesült. Alkotmányát a francia szabadságeszmék és az angol történelmi hatások alapján szerkesztette meg és ha fejlődése később önálló irányt vett is, demokráciájának kiépítésében az európai demokrata köztársaságok és szövetséges államalakulatok fejlődési fázisainak hatásait nyomokban mégis visszatükrözi. Amerika példája viszont irányító befolyást gyakorolt a demokrata eszmék általános uralomra juttatására az óvilágban.

Napoleon hódító politikájának legyőzete és a francia egyeduralmi császárság összeomlása után a Szent Szövetség reakciós gondolata a legkülönbözőbb jogrendszerű országok alkotmányába vitte be közös alapeszméjét, a nemzeti törekvések ellen az abszolútizmussal védekező fejedelmi akaratot és kifejlesztette a rendőrállamot, amely más volt Ausztriában, más Poroszországban és

Oroszországban, de egy alapeszméből fakadt: a Metternich korabeli államraison gondolatából. A XIX. század uralkodó eszméi országokszerte győzelemre vitték a népképviselési alkotmányt. Mazzini, Kossuth, Cavour és Garibaldi nemzeti eszméi szintén nem maradtak meg a saját hónukban és hatásuk alól Anglia sem tudta magát kivonni, amelyet pedig ezen ideák közvetlenül alig érdekeltek. Mert az eszme mellé a közvélemény olyan erővel állt oda, hogy az angol kormány ezen idegenben lángrollobbant politikai idea hatása alatt arra kényszerült, hogy a kontinens nemzeteinek érzelmi fellángolását irányító politikai tételként számításba vegye. Ma minden ország törvényhozását egyképen befolyásolja a szociális kérdés s kényszeríti, hogy az egyetemesen felmerült, mondhatni fenyegető probléma megoldásával foglalkozzék és a legkülönbözőbb országok parlamentjei hasonló, sőt gyakran egymással megegyező törvényhozási és kormányzati intézkedéseket léptetnek életbe.

Mindezen példák és történelmi visszapillantások, melyet hosszú lapokon keresztül lehetne folytatni, mutatják, hogy új eszmék, vagy helyzetek felbukkanása a különböző törvényhozásokat és -kormányokat az alkotmányukra is befolyással bíró kezdeményező vagy utánzó intézkedésekre bírta, olyanokra, amelyeket a korszak felvetette új feladatok megoldására az akkori kor egyképen megfelelőnek tartott.

Az eddigi fejtegetések általánosságban az eszmék recepciójára vonatkoztak, melyek a különböző jogrendszerekben tért hódítottak, mert az illető ország jogi meggyőződése azokat helyesnek fogadta el, vagy valamely az államéletben felmerült új közfeladat, melynek az ellátásáról gondoskodni kellett, átvételüket javasolta.

Az elvek recepciója azonban azzal a további következménnyel jár, hogy az átvett gondolatot ki is kell fejteni és a jogrendszerben intézményesen meg kell valósítani. Az eszmék eme alkalmazása jelenti a recepció keresztülvitelét. Amely állam elfogadta az angol parlamentarizmus gondolatát, annak át is kellett erre a rendszerre térnie, tehát a törvényhozásukat át kellett szervezniök. A francia forradalomban győztes világnézet a többi

európai államra a feladatok egész sorát róta rá, hogy az államszervezetüket elfogadott eszméknek megfelelően módosítsák.

A Szent Szövetség, amely a reakció gondolatát volt hivatva védeni, ellenkezőleg kiépítette új szervezetét, a fejedelmi kormányzást és a rendőri közigazgatást. A demokrácia hódító jelszavai a népképviselő eszméjével párosulva megtermettek a széleskörű, majd az általános választójog követelését és a törvényhozásokat az elé a feladat elé állították, hogy a parlamentek összetételét ez alapon változtassák meg. És ugyanaz a parlamentáris gondolat, amely Angliából indult hódító körútjára, a francia forradalmak ismételt válságain keresztül, mint az egyenlőség követelte korszellem követelménye, visszatért Angliába, hogy a választójog fokozatos kiterjesztésével kapcsolatban alkotmányán belül olyan reformokat valósítson meg, amelyeknek messzeható következményeit nemcsak a múlt századbeli nagy angol államférfiak, hanem maguk, az illető törvények tervezői sem láthattak minden Vonatkozásban előre. Erre céloz W. Bagehot már idézett mondása, hogy a XIX. század nagy reformjai következtében „alig maradt meg egy kő Palmerston országgyűléséből.”¹

Az iménti fejtegetések során az alkotmány- és jogfejlődést az általános kulturális evolúció vázlatos rajzába állítottam be, mint részt az egészbe és nem emeltem ki azokat a sajátosságokat, amelyek, az általános emberi haladás keretén belül, az alkotmány és a jogélet különleges mivoltát, specifikumát teszik. A következőkben annak a konkrét vizsgálatába bocsátkozom, hogy a tárgyi jog kölcsönhatása miképpen jelentkezik, nevezetesen mit jelent, miben áll és milyen hatásokat vált ki, ha valamely ország az alkotmányába és jogrendszerébe idegen jogelvet vagy máshol mar élő intézményt vesz át,

A jog szervezetében, formáiban és intézményeiben él. A forma dat esse rei nemcsak római jogi közmondás és perjogi axióma, hanem egyszersmind a tárgyi jog azon

¹ L.: Bagehot i. m.-ját, továbbá, L.: Lowell: Public Opinion and Popular Government és Low: Governance in England c. munkáit.

lényeges tulajdonságát is jelzi, mely szerint a jog mindig határozott formát keres, illetve a jog az intézményeiben él és feladatai megoldására megfelelő intézményeket teremt. A jog tehát, ha egy új eszmét appercipiál és elfogad, az egyszersmind az elé a feladat elé állítja, hogy az idea érvényesítéséről intézményesen, következésképpen megfelelő intézmény beállítása által gondoskodjék. Hasonlóképpen, ha egy változó gazdasági helyzet a jogot valamely cselekvésre indítja, az akaratelhatározásnak ismét cselekvéssel kell párosulnia, amennyiben a jogra háruló új feladat szolgálatát ismét intézmény útján kell szerveznie.

Ha az alkotmányon belül az illető jogrendszer már eleve rendelkezik olyan megfelelő szervekkel, melyekre az új feladat intézését reá bízhatja, úgy az idegen hatás j vagy példa nyomán csak az ideát fogja átvenni, de azt valamely már meglevő és a saját szervezetének megfelelő intézménye útján fogja megvalósítani. Ezekben az esetekben több ország ugyanazokat a feladatokat analóg elvek alapján, de különböző módozatok szerint intézi, amennyiben ezeknek a feladatoknak az ellátását a saját alkotmányuk szelleméből és rendjéből kisarjadzott meglevő és működő szerveire bízzák, vagy ha olyanokkal nem rendelkeznek, azok elvégzésére saját alkotmányuk és jogrendszerüknek megfelelő eredeti szervezeteket állítanak fel.

Gyakran előfordul azonban az az eset, hogy az egyes államok nemcsak gondolatokat és jogelveket recipiálnak, hanem az idegenből az ott működő szervezetet és rendszert is átveszik. Kész intézményeket a^ államok leginkább általános reformok keresztülvitele érdekében szoktak átültetni, midőn a köztudatban valamely reformnak a szükségessége mélyebben beidegződött és a példa hatása alatt gyorsan utól akarják érni azt az államot, melynek elért eredményei a recepciót kívánatosá tették.

A recepciók tárgyalásának a legnehezebb és legbonyolultabb része a recepciók hatásának és következményeinek a vizsgálata, nevezetesen: az áthasonítás kérdése. Nem elég ugyanis a kész gondolatot, jogot vagy intézményt átvenni, hanem a recipiált eszmét, törvényes ren-

dezást vagy idegen analógiára megszervezett intézményt át is kell hasonítani és az illető alkotmányba szervesen beilleszteni, ellenkező esetben a jogrendszerben bizonyos diszharmónia állandósíttatik és az idegen rész, mint bele nem illő, ki fog válni és nem fog oda forni tudni. A recepció logikailag is valamely idegennek a befogadása lévén, jogoknak és hatalmi viszonyoknak, szervezeteknek, feladatoknak vagy intézményeknek valamely idegen elemmel való keveredését jelenti. Az idegen elemnek valamelyes zavaró hatása a recepció pillanatában természetesen elkerülhetetlen, de később eltűnhetik, ha a recipiált *gondolatot vagy átvett intézményt az átvevő* alkotmány vagy jogrendszer áthasonítja és organizmusába felszívja. Hogy később a recipiált jog áthasonult-e vagy sem, ez a próbaköve annak, vajjon a recepció sifeere és következményeiben üdvös volt-e, vagy pedig a lépés elhibázott volt, vagy esetleg a kellő mértéken túl ment.

Az áthasonítás a legnehezebben sikerül, ha valamely jogrendszer nemcsak egy gondolatkört vesz át, hanem annak a gondolatkörnek szolgáló idegen intézményt is recipiálja. Hogy az intézmények átvételénél az áthasonítás csak ritkán sikerül, annak az okát abban keresem, hogy kevés intézmény szolgál strikte csak egy célra anélkül, hogy az államélet egyéb megnyilvánulásaival kapcsolatai ne volnának. Amint azokban az alkotmányokban, ahol a hatalmak szétválasztását a lehetőség határáig keresztülvitték, ennek dacára a törvényhozó hatalom az állami akarat kijelentésén kívül mégis végez kormányzó és közigazgató funkciókat, viszont bizonyos korlátolt szabályalkotástól egy közigazgatás sem zárkózhatik el. Végül a bíráskodás és saját közigazgató ténykedései az igazságszolgáltatásban is összeforrnak, ami nélkül a bíró egyetlenegy ítéletet sem tudna kimondani, úgy a legszorosabb egymásrautaltság és kölcsönhatás van az állam minden szerve között. Bármennyire is törekedjék a közigazgatás a reál-rendszerre, hogy minden főbb feladatnak külön saját szakszerű szerve legyen, ezt mereven keresztülvinni teljesen lehetetlen. Ennek folytán, ha valamely jogrendszer, egy reform kedvéért, az

idegenből az elvekkel együtt azt a szervezetet is átveszi és lemásolja, amely az illető államban azt a feladatot szolgálja, úgy vagy egy meglevő szervet kell a recepció értelmében átszervezni, vagy egy új szervet kell felállítani. Csakhogy az átszervezett intézmény legtöbbször más feladatot is intéz, az esetleges új szervet pedig, hogy izoláltan ne maradjon, az állam egyéb szerveivel és intézményeivel is harmóniába kell hozni. Miután pedig, mint mondtuk, a reál-rendszer mellett is, a valóságban minden szervre sok, habár rokonfeladat és funkció hárul, a feladatok és szervek kölcsönhatásában könnyen zavar áll be és sűrűlődségi felületek keletkezhetnek. Az idegenből átjött intézmény nem hozhatja magával azt az elhelyezkedést, amelyben eredeti országában élt, sem azokat a viszonyokat, amelyekben a többi közfeladatokhoz ott állott. Hogy vájjon a recipiált intézmény a heterogén környezetben alkalmasnak bizonyul-e annak a feladatnak az ellátására, amelynek érdekében átvették és a reformot végrehajtották, az minden recepciónak a legkényesebb kérdése marad, amelyre a választ csak a későbbi fejlődés konkrét eredményei fogják megadhatni. Ha az átvett jog és főleg a recipiált szervezet és az alkotmány egésze, illetve a jogrendszer többi része között a mutatkozó határvonalakat eltüntetni nem sikerült, úgy a beépítés tökéletlennek bizonyult és a beiktatott kerék az államnak mechanizmusába, ha be is illeszthető, az együttműködés mindig csak mechanikus fog maradni, de organikusan az egészszel összeforni nem fog.

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának szerkesztői új államot alapítván, idegen példák után indultak. Két forrásuk volt: a francia forradalom államelméjének világa és az angol alkotmányos gondolkodás rendszere. Eme kettőből merítettek, a kettőből önálló rendszert formálván és teljesen új és önálló alkotmány és jogrendszert teremtettek, mely ettől fogva saját különleges történetét éli, mert saját gondolkodásával megfelelőnek ígogadta el úgy az alkotmányát, mint az annak megfelelően fejlődő társadalmi berendezkedést. Klaszikusabb példát a teljes áthasonításra az újkori történelemben nem lehet találni. A különböző elemek az

Északamerikai Egyesült Államok alkotmányában új vegyületté egyesültek, mely megfelelt a koreszmének, az ottani gazdasági viszonyoknak és a szabadságát csak az imént kiküzdött nemzet gondolatvilágának. Nem kötöték le magukat a múltnak jobban, mint ami angolszász faji eredetükből következett és a jelenből nem fogadtak el többet, mint ami az akkori szabadságmozgalmak indító motívumaként az ő szabadságuknak is alapja lett. E kettőből a jövőt maguknak önállóan építették.

Országok, amelyeknek régebbi történelmi önállóságuk és mélyebben gyökeredző saját hagyományaik voltak, kívülről jövő ideákat nehezebben hasonlatának át.

Ismételten említettük, hogy a XVIII. század végén és a XIX. században, Oroszország és a Balkán kivételével, egész Európa az angol parlamentáris gondolat hatása alá került. Törvényhozását több nemzet oda akarta fejleszteni, ahol Angliában van, és azóta is minduntalan szelvényben, hivatkoznak az angol parlamentáris példákra, analógiákra és precedensekre. És mégis, ha a XIX. századnak ezt a mondhatnók általános recepcióját nézzük, rögtön szembeötlik az az óriási különbség, amely az angol és a kontinentális parlamentek élete és szerepe között van. Az angol parlamentarizmus ősi talajából fejlődik tovább és le tudja vezetni úgy az újabb szociális eszmék kollektivizmus felé törekvő irányzatait, valamint a domíniumok és a kolóniák fejlődésével járó fokozottabb önállóságot követelő törekvéseivel megbirlózik. Az angol parlament az idők folyásával lépést tart, de ma is, mint régen, az angol állam központi, mindenek felett álló energia-forrása maradt. A kontinensen ellenkezőleg mind gyakoribbak lesznek az olyan hangok, hogy a parlamentarizmus a hozzáfűzött nagy reményeknek megfelelni nem tudott. Az általános választójog terjedésével színvonaluk kétségkívül süllyedt és mintha a demokrácia követelményeként szereplő és a legtökéletesebb kormányforma képviselőjeként üdvözölt kontinentális parlamentarizmus az idők folyamán kitermelte volna a saját antitoxinját, életerejében, energiájában, öntudatos gondolkodásában megcsökkent, tekintélye alábbszállt és a párturalom, mely nélkül pedig parlamentarizmus elkép-

zelhetetlen, túltengésében alapelvét, az érdemi tanácskozást és a kölcsönös meggyőzést veszélyezteti. Olaszország lehet, hogy csak ideig-óráig, de lehet, hogy végleg, a klasszikus parlamentarizmussal szakított. A szociáldemokrata rendszernek a törvényhozás mai formája szintén nem felel meg, tehát támadja. Pár év leforgásán belül több európai államban a parlamentarizmust diktatúrák függesztették fel. Oroszországban pedig az erőszakos kisebbség uralkodik.

Ennek a munkának nem célja, hogy a parlamentarizmus kérdésével közelebbről foglalkozzék, de azok a tények, amelyekre e pár sorban rámutattam és melyekhez kétség, azt hiszem, nem férhet, bizonyosággal szolgálhatnak arra, hogy a parlamentáris intézményt Angliából a kontinensre teljes tökéletességében átültetni nem sikerült, mert nem lehetett vele együtt átvenni az angol alkotmányfejlődést, az angol népet, az angol gondolkozást és az angol viszonyokat.

Látszólag a fenti okfejtésnek ellene szól, hogy a magyar törvényhozás sem ment a parlamentarizmus betegségeitől, noha mi a parlamentarizmust nem recipiálták, sőt a kontinensnek az egyetlen állama voltunk, amelynek országgyűlése, önálló fejlődés alapján, az angollal hasonlatosságot mutat. Ez tény. De a magyar parlamentarizmusra szintén befolyást gyakoroltak azok az eszmék, amelyek a kontinentális parlamentek betegségeit okozták és melyeket kiküszöbölni nem bírt. Az egészséges parlamentáris életet megnehezítette az Ausztriával való közösség, az állandó nemzeti küzdelem és, hogy ilyen viszonyok között az ország összeomlását is túlélte, arra az életerőt talán éppen abból merítette, hogy Magyarországon a parlamentáris felfogás nem recepció szülte volt, hanem ősi alkotmányos tradíció.

Még egy intézményt vett át Európa Angliából és ez az esküdtszék. Angliában a XII. századtól fogva áll fenn és gyökere lett az egész angol igazságszolgáltatásnak. Az angol bíró és az angol jury egymástól el nem választhatók és az angol bíró és az angol jury az alkotmánynak éppoly bástyája és a közszabadságoknak éppoly védője, akárcsak a parlament. Hogy legősibb eredetét honnét

nyerte, erre vonatkozólag a jogtörténészek nézetei különbözők. Lehet, hogy a római császárság kincstári pereitől származik, lehet, hogy a germán, szász és skandináv primitív jogban található ősi nyomára, de mindennek csak jogtörténeti jelentősége van. Ha eredete kontinentális, akkor is teljesen feledésbe merült és hosszú századokon át egyedül Angliában fejlődött ki szerves kapcsolatban az alkotmánnyal. A kontinensen Angliából Franciaország vette át a nagy forradalom után és az ő nyomán a legtöbb állam ismeri, még pedig a francia minta szerint, amint az angol eredetit a francia jog áthasonította. Ezen az alapon különbözteti meg a büntetőjog is az esküdtbíróságok két válfaját, az angolt és a franciát. Alapeszméjük egy. Mindkettő a polgári szabadságok biztosítását akarja szolgálni a szakszerű bíró rideg törvénytárgyozásával szemben. De az intézmény és a szervezet az országok szerint oly különféleképp alakult, hogy köztük többé azonosságot nem, csak több vagy kevesebb analógiát lehet találni. Minden ország törekedett tehát az esküdtbíráskodást magának megfelelően áthasonítani és mégis a hozzáfűzött várakozást nagyon különbözőképpen váltotta be. Angliában becse és gyakorlati életrevalósága minden vitán felül áll és a józanságot tagadnák meg attól, aki a juryk eltörlése mellett felszólalna. A kontinensen ellenben a büntető jogászok két táborra oszlanak. Bírák és írók között egyaránt vannak az esküdszéknek védői és ellenzői. Némelyek a szabadság biztosítékának, sőt követelményének tartják. Mások a jog és igazság gyakori megtévesztőjének állítják és a kontinentális alkotmányok, éppen az állam biztonságára való hivatkozással, a jogszolgáltatás érdekében nem egyszer függesztették fel azt az intézményt, amelynek felüggesztése Angliában az igazságszolgáltatás teljes megállításával volna egyértelmű. íme! ismét egy példa arra, hogy a recipiált gondolat nem mindenütt hozza létre ugyanazt az eredményt. De bizonyítékul szolgálhat arra is, hogyha egy jogrendszer valamely jogintézményt a másiktól átvesz, azt sohasem tudja úgy átvenni, hogy fejlődése folyamán, ha meggyökeresedett, az eredetitől el ne távolodjék és evolúciójában új irányt ne vegyen.

Mert összejátszik számtalan ok és okozat, megmérhető érték is inponderábilis tényező és beleszól a fajtság, a nép gondolatvilága, vagyis a nemzet.

Magyarország 1848-ban elfogadta a népképviselőket, átalakította a törvényhozását és törvénybe iktatta a felelős kormányzatot. A törvényhozásnak és a kormánynak ennek folytán meg kellett változtatnia az összealkotását, a szervezetét és az egész arculatát, mert a funkciói megváltoztak és az országgyűlésre számtalan új törvényhozási, és a kormányra sok addig élő nem fordult kormányzati feladat hárult. A 48-as törvényhozás előtt kitaposott út nem vezetett. A korszak és a forrongó helyzet alapján kellett cselekednie. A 48-as törvények tervezői előtt a francia példa és a 48-as francia forradalom reformideái lebegtek, amelyeket a kor nyomása alatt gyorsan és hatalmas lendülettel akart megvalósítani. Az ilyen idők termik a tömeges recepciókat. Az erőltetett, némileg lázas fejlesztés vágyától sarkallva a közvélemény a példák után indul és a fejlettebb állapotokat gyorsan akarja utólni.

Kónyi Manó, Deák Ferenc beszédeit tartalmazó munkájában, hű képét adja annak, hogy a 48-as törvények készítésénél az idő mennyire sürgetett és hogy a kodifikálásnak is nem egyszer milyen hevenyészve kellett történnie. Említi, hogy Kossuth a független magyar felelős minisztériumról szóló törvényjavaslat szerkesztésével Ghyczy Kálmánt, Komárom megye volt első alispánját és királyi személynői ítélőmestert bízta meg, ki visszaemlékezéseiben ezeket mondja: „ . . . amikor a ministerium kinevezése már kétségtelen volt, vagy talán már meg is történt, Kossuth a független magyar felelős minisztériumról szóló törvénynek sürgős szerkesztésére megkért; azonban a címet, az első szakaszokat, — István nádor sértetlenségéről, — s a végső szakaszokat, a ministeri felelősségről, már készen kaptam tőle. A többi szakaszokat, mert Kossuth igen sürgetett, egy éjjel készítettem el. Vélttem, hogy ezen törvényjavaslat Kossuth és a kerületi ülés által különben is bővebben meg fog vitatattatni. Kossuth azonban azt igen csekély módosítással azon

melegiben bevitte a kerületi ülésbe, s itt rögtön elfogadtattott.

Ezen javaslatot így készítettem:

Délelőtt kapván Kossuth megkeresését, éjfélig papírra vettem eszméimet. Egy szép írású jurátusom, Kovács Pál, orosházi születésű és utóbb ott iskola mester, éjjelre lakásomra lévén rendelve, általa az első brouillont letisztáztattam, s azt azután, miután leíratott, még az éj folyta alatt újra átnéztem és sokban javítottam. Ez a javított munka megvan írásaim között, s ezt — szintén Kovács által — még hajnalban letisztáztatván, reggel 8 órakor át adtam Kossuthnak. Kitűnik ebből, hogy a közös viszonyoknak említése, ha ezért a szélső bal el is átkoz, az én tollamból került ki legelőször, s mint most is hiszem, a létező körülmények logikailag helyes felfogása folytán.

Így mentek akkor a dolgok.”¹

Természetes, hogy ilyen körülmények között sem Ghyczytól, mint kodifikátortól, sem az országgyűléstől nem lehetett azt várni, hogy sikerrel birkózzon meg azzal a nehéz problémával, hogy a 48-as korszellemnek megfelelő új gondolatokat szervesen idomítsa a régi alkotmányhoz és úgy az eszmékben, mint a kodifikáció alakjában, a magyar alkotmányos múlt szellemét tökéletes harmonikus egységbe tudja összefűzni. A gyors munka magával hozta, hogy kész formák után kellett nézni, amelyekben a koreszme már kikristályosodva volt feltalálható, ez pedig a recepciót jelentette.

Sokszor felmerült az a kérdés, hogy honnan származik az analógia az 1848. évi III. törvénycikk egyes rendelkezései és a belga alkotmány között. Az 1848. évi III. törvénycikk 1. §-a, mely a király személyének szent és sérthetetlenségét jelenti ki, megfelel a belga alkotmány 63. Articulusának, illetőleg első mondatának. Míg a második mondatot a miniszterek felelősségéről a 48. III. a 4. §-ba külön foglalta. A 48. III. 3. §-a az ellenjegyzésről, megfelel a belga alkotmány 64. Articulusá-

¹ Kónyi Manó: Deák Ferenc beszédei 1848-tól 61-ig. II. kiadás, 243. és a következő oldal.

nak. A magyar törvény 28. §-a mondhatni fordítása a 88. Articulus második bekezdésének. A 3. bekezdésnek pedig megfelel a 48. III. 29. §-a, megtoldva azzal a pótlással, hogy ha a miniszterek az országgyűlés valamely táblájának kívánatára előtte megjelentek, „a megkívántató felvilágosításokat előadni tartoznak”. A 88. Articulus 1. bekezdését a magyar törvény szintén elfogadta, nem szószerint ugyan, de azonos értelemben, mely szerint a miniszterek szavazati joggal csak annál a táblánál bírnak, amelynek személy szerint tagjai.¹

Ezen paragrafusok arra mutatnak, hogy az 1848. évi III. törvénycikk szerkesztésénél Ghyczy a belga alkotmányt felhasználta. Ennek dacára azonban ezek az analógiák nem jelentik azt, hogy a 48-as törvényhozás a belga alkotmányt mintának tekintette volna. Magyarország alkotmányfejlődésére a belga alkotmány és jog

¹ 1848 III. 1. §. Ö Felségének a királynak személye szent és sértetlen-

Belga Alk. Art. 63. — La personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables.

1848. III. 4. §. A ministeriumok mindegyik tagja mindennemű hivatalos eljárásáért felelős.

1848. III. 3. §. Ö Felsege s az ő távollétében a nádor s a királyi helytartó a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében független magyar ministerium által gyakorolják, s bármely rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik csak úgy érvényesek, ha a Buda-Pesten székelő ministerek egyike által is aláíratnak.

Belga Alk. Art. 64. — Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable.

1848. III. 28. §. A ministerek az országgyűlés mindegyik táblájánál ülésel bírnak, s nyilatkozni kívánván, meghallgatandók.

1848. III. 29. §. A ministerek az országgyűlés mindegyik táblájánál annak kívánatára megjelenni, s a megkívántató felvilágosításokat előadni tartoznak.

1848. III. 31. §. A ministerek szavazattal az országgyűlésen csak azon esetben bírnak, ha a felső táblának törvény szerint tagjai, vagy követül az alsó táblához megváiasztatnak.

Belga Alk. Art. 88. — Les ministres n'ont voix deliberative dans l'une ou l'autre Chambre que quand ils en sont membres.

Ils ont leur entrée dans chacune des Chambres, et doivent être entendus quand ils le demandent.

Les Chambres peuvent requérir la présence des ministres.

sem 48-ban, sem azóta közvetlen befolyással nem bírt. A XIX. század közepének magyar államférfiai a francia szabadságmozgalmakért lelkesedtek és 48-ban a Franciaországból kiinduló eszmék és a francia rendszer befolyása alatt akarták a magyar alkotmányt a korrallal összehangba hozni. Ámde a francia alkotmány éppen abban az időben újabb válságon ment keresztül és a szigorú cenzúra a párizsi hírektől és nyomtatványoktól Ausztriát és Magyarországot lehetőleg légmentesen elzárta. A reformgondolatoknál osztrák vagy német példa alapul egyáltalán nem szolgálhatott, hiszen az osztrák bekebelezési gondolat ellen folyt a küzdelem és minden, ami német volt, ellenszenvet ébresztett. Az idő rövid volt, a francia gondolatkörön felépülő alkotmány elvei precízen paragrafusokba szedve könnyen megközelíthetően rendelkezésre állt a belga alkotmány betűiben: ezzel magyarázom, hogy Ghyczy ehhez nyúlt, mivel az eredeti gondolathoz leggyorsabban másodkézből juthatott. A fentebb idézett kongruens paragrafusok nem jelentenek többet, mint hogy a törvényszerkesztő a pontos belga szövegezéshez folyamodott segítségül, hogy ennek révén a francia alkotmányos gondolatkört beillesse a monarchisztikus magyar alkotmányba.

A Bach- és Schmerling-korszak idegen osztrák jogrendszert oktrojált az országra. A 67-es kiegyezés adta vissza a nemzetnek az alkotmányát, de miután a gazdasági téren éppúgy, mint a jog terén 48-tól 67-ig sok minden történt, amit meg nem történtnek tekinteni, vagy visszacsinálni nem lehetett, ennek következményeit le kellett vonni. A jogban, a szabályokban és intézményekben utóli kellett érnit az életet és az élet valóságát, mely elismerését követelte. A 67-es kiegyezés közjogi vonatkozásaiban a jogfolytonosság helyreállításával a régi alkotmány szellemét, mint az alkotmányfejlődés egyik determinánsát, újból a megfelelő helyre emelte, de egyidejűleg a jognak le kellett számolnia a valóságos viszonyok következményeivel is.

A magánjog terén, valamint részben a büntetőjogban az Ideiglenes Országbírói Értekezlet egyeztetette össze a legalitást az étellel: „a törvény előtti egyenlőség magas

elvének megértése, a lefolyt 12 év alatt támadt új jog- és birtokviszonyok megzavarása, a közhitel megrendítése és a jogfolytonosság megszakítása nélkül”.¹ Szükséges volt ez, „hogy a hazai törvények, a közhitel megrendítése, a magánjogi viszonyok sérelme, s a törvénykezés fennakadása nélkül, ismét életbeléphessenek s egyúttal a kor igényeinek s az átalakult viszonyok szükségének is megfeleljenek”.²

Az öröklésre vonatkozó rendelkezések kivételével érvényben maradt az ősiségi pátens. Fenntartatott az úrbéri nyílt parancs és a telekkönyvi rendelet bizonyos kiegészítésekkel átvétetett. De ez sem jelentette az utolsó lépést. Az élet 1867 után is tovább haladt. A jognak követnie kellett; sőt sok tekintetben még később is utána kellett sietnie.

A kiegyezést követő évtizedekben a nemzet gazdasági és pénzügyi fejlődése olyan lendületet kapott, amelyre a 48 előtti Magyarország jogrendszere megfelelő széles alapot nem nyújtott. A forgalom nagyarányú növekedésével együtt a kérdések egész sora várt megoldásra. A kulturális téren is be kellett hozni elmaradottságunkat és a közigazgatásban, valamint a kormányzatban is a további reformok elkerülhetlenné váltak.

Azt a sok és életbevágóan fontos munkát, amit Magyarország törvényhozása, kormányzata és közigazgatása a múlt század utolsó 30 esztendejében végzett, nyilvánvalóbban semmi nem mutatja, mint az a fejlődés, amely az országot 1867-től, az akkori közállapotok közül, a millenium magaslatáig emelte. Az osztrák elnyomatástól elgyengített, tőkeszegény ország hitel nélkül, vasutak hiányában és járhatatlan utakkal kereskedelemhez kezdett és iparfejlesztési politikába fogott. Következőleg kereskedelmi és ipartörvényt kellett hozni, olyan ország számára, mely a múltban a kor színvonalán álló ipart és kereskedelmet nem ismert. Vasutat és utat kellett építeni és folyókat szabályozni, közlekedés jogi

¹ Ideig-Idnes Ország-bírói Értekeztet: Gróf Apponyi György körlevele az összes törvényhatóságokhoz.

² Ideiglenes Törvénykezési Szabályok: Praefatio.

tapasztalat nélkül. Pótolni kellett a régi megszokáshoz ragaszkodó útiügyi közigazgatás hiányait és rendezni kellett az általános vízjogot. Mindezek csak hiányos hivatkozások, amelyek bár nagy teendőket jelentettek, de mindannak a feladatnak, ami a múlt század utolsó évtizedeiben megoldásra várt, kicsiny hányadát is alig jelzik. Kulturális téren a haladás minden várakozást felülmúlt. A költségvetések számtételei e pár évtized alatt szédületes emelkedést mutatnak. De ennek dacára a 70-es évek deficitje eltűnt és, ha a nemzeti vagyont összehasonlítjuk, alig hihető, hogy a hosszú mozdulatlanság és 19 éves elnyomatás után 30 évi megfeszített munka után a milleniumkor a világ előtt ugyanaz a nemzet mutatkozott be, mint az európai nemzeteknek kultúrában, civilizációban és gazdasági tevékenységben egyenrangú társa, melynek sorsa felett Széchenyi kétségbeesett.

Ilyen gyors, sőt némileg erőltetett fejlődés mellett, természetesen, hogy a nemzetnek a jogfejlődés terén a recepciók segítségét igénybe kellett vennie. Nyugat felől olyan államoktól környezve, amelyek a fejlődésben előttünk jártak, amelyek tehát például szolgálhattak, a viszonyok nyomása alatt a kormányok a recepcióhoz nyúltak, mivel a nemzeti jogban és közintézményeinkben nem találtak elég kiforrott alapot arra, hogy a jogot belőle organikusan fejlesszék ki. Erre több idő kellett volna, az idő pedig sürgetett.

A recepciók iránti készséget mindezen felül az Európa-szerte uralkodó liberális irány is elősegítette, melynek hatása alól magát egy ország sem vonhatta ki. E kor törvényhozásának a színezetét és kormányzatának az irányát a liberalizmus adta meg. A liberalizmus szabadságesszméi pedig készséggel karoltak fel minden haladást ígérő ideát, tekintet nélkül, hogy az honnét vétetett és alárendeltebb fontosságot tulajdonítottak annak, hogy az ideák versenyében a nemzeti történelmi múlt organikus befolyása háttérbe szorult.

Liberalizmusa és ideális humanizmusa diktálta Eötvös Józsefnek, a XIX. századnak egyik legnemesebben érző és legmélyebben gondolkozó államférfiának, az 1868. évi

XLIV. törvénycikket, a nemzetiségi törvényt, melynek sok bajt okozó hibája éppen az akkori kornak megfelelő elvont etikai alpból kiinduló elgondolása volt. Az uralkodó elméletekből indult ki, de a magyarországi valószínűségi helyzetet félreismerte. A magyar államiság ellen irányuló, céltudatos, támadó agitáció lehetőségével nem számolt és a földalatti erőket felszabadítva, lehetővé tette, hogy a nemzetiségi izgatás a későbbi bajok magvát elhintse.

A múlt század magyar közvéleménye nemcsak az egészséges liberalizmus előtt hajlott meg, hanem, sajnos, törvényhozásunk és kormányzatunk a liberalizmus elfajulását sem mindig vette észre, ami által nem egyszer indokolatlanul és a szükségesnél túl olyan törekvéseknek is védelmet adott, amelyeknek szabadságeszményét a legtalálóbban Conchának a meghatározása jellemzi: „hogyan az egyéneket összekötő állami intézményeket, társadalmi hatalmakat, a közrendet sem a nemzeti általános, sem a társadalmi közös jó, hanem erre való tekintet nélkül tisztán az egyének egyenlő java eszközének tekinti”.¹

A szoros értelemben vett alkotmányunk 67 óta kevés intézményes változáson ment keresztül, ennél fogva e téren lényegesebb recepció nem történt. Elméleti jogtudományunk azonban, valamint kormányzati intézkedéseink és közigazgatási törvényeink éppúgy, mint a magán- és a hiteljog erős idegen, kiváltképpen német hatás alá került. Tagadhatatlan, hogy a külföldi befolyás üdvös eredményekre is rámutathat abban az irányban, hogy jogfejlődésünk a változott körülményekhez alkalmazkodni tudott, de mégsem volt káros következmények nélkül. Az áthozott elvek és intézmények egyrészt, a recepció dacára, idegenszerűek maradtak, mert a nemzet jogérzete azokat áthasonítani nem tudta, másrészt az önálló magyar jogi felfogást elernyesztette. Ennek eredménye a törvényeinkben és rendeleteinkben előforduló pongyola kompiláció, melyből hiányzik a lélek, az alaposág és a magyar felfogás. Az alkotmányos

¹ Concha: A conservatív és a liberális elv. Budapesti Szemle 1921. 532—534. számában.

érzék meggyengült, a történelmi érzés elhomályosodott és teret engedett annak a nézetnek, amely a jogfejlődésnél a múltat nem tekint, tanulságait könnyen elmellőzi és a múltban bevált intézményeket ott is hajlandó el ejteni, ahol nem reformra és megváltoztatásra, hanem organikus fejlesztésre volna szükség. Túlzás lenne azt követelni, hogy az alkotmány- és jogfejlődés mindig; elsősorban a múltat tartsa szem előtt és a jogi tradíciók tisztelete odáig nem mehet, hogy az új viszonyokkal, amelyek haladást és változást követelnek, ne számoljon. Az alkotmányok és jogrendszerek kölcsönhatásának a fontosságát sem lehet eltagadni. A korszellem és a nemzetek közötti eszmei, gazdasági, kulturális, pénzügyi és forgalmi érdekközösség a jogrendszerek között összeköttetést teremt és az alkotmányok elszigetelése egyértelmű volna megmerevítésükkel és elsorvasztásukkal. A közösség mellett azonban elválasztóvonalak is vannak. A faji és nemzeti sajátosságokat és a történelmet tekintetbe nem venni és a jelen különböző érdekeit figyelembe nem venni éppoly egyoldalúságra vezet, mint csak ezekre építeni.

A társadalom szerkezete, berendezése és élete, az alkotmány, a korszellem és az alkotmányt a mindennapi életben megvalósító közigazgatás mellett az alkotmányok fejlődésének egyik determinánsaképpen működik az alkotmányos és jogi eszmék és jogrendszerek kölcsönhatása, általa érvényesülvén az általános emberi részei, a nemzeti társadalmak és országok közötti szolidaritás.

BEFEJEZÉS.

Az élet elszigeteltséget nem tűr. Zárt térben lehet kísérleteket folytatni, amelyekben az önkényesen csoportosított tényezők és hatóokok sorából mindazt kiküszöböljük, ami a kiszámított folyamatot zavaróan befolyásolhatná, de az életből sem okokat, sem tényezőket, sem a kölcsönhatásokat kirekeszteni nem lehet. A természeti világ, éppúgy, mint az emberi vagy az állami és társadalmi, számtalan összejátszó ok, okozat és következmény örök sora, amelyet csak a logika és az elmélet boncolhat szét módszertanilag, de annak tudatában, hogy a kölcsönhatások törvényszerűségéből az egymásrahatás mikéntjét és módjának a törvényeit feltétlen érvényességgel levezetni nem lehet.

Az alkotmányfejlődésnek azon tényezői, amelyeket e munka során csoportosítva jellemeztünk, az intézményekre, azok természetére, alakulására, mint determinánsok hatnak, de hogy hatásuk a valóságban esetről-esetre mimódon, milyen erővel vagy milyen irányban érvényesül, azt feltétlen bizonyossággal megállapítani nem lehet. Az állam- és társadalomtudományok olyan exakt következtetésekre, mint a természettudományok, nem vezetnek, mert a szerepet játszó okok és körülmények között sok imponderábilis is van, éppúgy, mint imponderábilis a népek sajátlagos gondolatvilága, a fajok államalkotó vagy államellenes törekvése, a nemzetek egyéni öntudata és az alkotmány maga.

Ugyanazok a fogalmak ugyanazokat a tényeket szükségképen nem fedik és a hasonló tények nem válhatnak ki szükségképen hasonló következményeket. A politika igazságai a változó állami és társadalmi élet változó

igazságainak a függvényei, amelyeknek a helyessége csak a korok, a körülmények és a nemzetek adott viszonyainak a számbavételével ítéltetők meg; törvényszerűségük azonban kétségtelen.

Az alkotmány a maga elvontságában és gyakorlati következményeiben, az ezernyi szálakból szövődő kor-szellem, a társadalom struktúrája és az állameszme gyakorlati megvalósulása, a mindennapi életei szabályozó közigazgatás: mind a világrend élő részei, tényezői, melyek, ha érvényesülésük foka számszerűleg nem is mérhető meg, de szellemi és erkölcsi intenzitásuk mérhető és működésük dimenziója szerint determinálják az alkotmányt, mint számtalan hatóerőnek az összetett eredői, összességükben képviselvén a harmóniát, amelyben a létérti küzdelem összeolvad.

Munkám befejezésekor Taine mondására térek vissza, hogy „az emberi társadalom sokoldalú és bonyolult valami” és csak a bevezetésben mondottakat ismételnem, hogy a bonyolultság közepette kerestem a fejlődésben a törvényszerűséget, de tudom, hogy a törvényszerűség rendszerét megfejteni erőmet meghaladó feladat.