

A PARLAMENTARISMUS

ÉS KÜLÖNÖSEN

A PARLAMENTARIS KORMÁNYALKAT

ÍRTA

KAUTZ GYULA.

Különnyomat a Budapesti Szemle 1906. évi 349. és 350. számaiból.

BUDAPEST.

1906.

FRANKLIN-TÁRSULAT NYOMDÁJA.

ELŐSZÓ.

Jelen «Értekezés» a praktikus politikának egy nagy-jelentőségű kérdésével foglalkozik, a mely organikus egészében eddigelé a külföldön is csak kisebb mértékben, nálunk pedig a legújabb időkig, *tudományosan* épen nem tárgyalatott. *Czélom* vele az volt, a feladványt az európai szakirodalom és politikai praxis jelen állása szerint, behatóbban megvilágítani; a köréhez tartozó *igazságokat*: törvényekre, tényekre és tapasztalatokra támaszkodva, kideríteni; az e részben nálunk (talán rosszul értelmezett hazafiasságból is) hirdetett *tévtanok* ellen állást foglalni; s az által, hogy publicistikus irodalmunk egy érezhetőbb hézagát pótolni törekszem, tehetségem szerint hazámnak is szolgálni.

Az «Értekezés» még mielőtt (egy kis szakaszon kívül) napvilágot látott volna, már egy egész sereg hirlapirói kritikus (sic!) által megtámadtatott; s pedig oly módon, a mely *pártelfogultsággal* párosuló oly feltűnő tájékoztatlanságot, rabulistikát, s a legártalmatlanabb állítások félremagyarázását, részben daróczosságot is árult el, a minő mívelt országok litteratúrájában még kivételkép sem fordul elő, s a legsilányabb journalista is ott úgy szólani és írni, mint nálunk történik, bizonyosan tartózkodnék.

Addig tehát, a míg dolgozatom *ahhoz értőnek* részéről, komoly és tárgyilagos bírálatra nem talál (s a melyre esetleg azonnal válaszolni kész leszek), addig *illetéktelen* kritikusaimnak azt a feleletet adom, a melyet Franciaország egy újabbkori nagynevű államférfia igaztalan ellene-seinek egy ízben szeme közé vágott: «Vous avez beau d'accumuler vos injures; jamais elles ne s'élèveront jusqu'à la hauteur de mon dédain! »

Budapest, 1906 január hó 1-én.

Kautz Gyula.

BEVEZETÉS.

Mint minden a világon folytonos változásban, fejlődésben és visszafejlődésben, emelkedésben és hanyatlásban van: úgy a szellemvilág legfelsőbb régióját tevő tudományos világban és ennek azon körében is, a melyet a társadalmi, illetve az államtani tudományok alkotnak.

Mi g a természettudományok nagy birodalmában (az általános műveltség és polgárisodás alapján) az elméleti és gyakorlati kutatás, a mind tökéletesbedő észlelés, kísérletezés, meg fölfedezések adnak egy-egy nagy lökést a közfejlődési színvonal emelkedésének: úgy a társadalom és állam viszony ok elméletének (a socialis és politikai tudományoknak) a tere abban az arányban tágul, bővül és változik, s abban a mértékben növekszik etnikai súlyban, a mint vagy a gyakorlati köz- és államélet viszonyai változnak s átalakulnak; vagy pedig egyes lángelmék új igazságok felfedezésével, új elmélet vagy tudományos tételek kifejtésével a létező eszme-kincset gazdagítják, egyik vagy másik szaknak a színvonalát magasabbra emelik.

Ezzel a (mondjuk) örvendetes mozgalommal szemben, azonban érezhetővé válik, különösen az államtudományok körében, nem ritkán (a változó viszonyokból folyólag, természetesen) annak a szüksége is, hogy a fennálló elmélet vagy egészben, vagy némely részében megigazíttassék, tantételei élesebben formuláztassanak, a tárgyalási módszer logikailag és dialectikailag megfelelőbbé tétessék, az

az élet új igényei- és követelményeivel nagyobb összhangba hozassék; szóval beható és tüzetes revisiója vétessék fogantatba; de legelső sorban és mindennekfelett a tudomány attól az épen napjainkban fenyegetővé váló veszélytől megóvassék, a melyet az hoz létre, hogy a tudomány legszilárdabbul megállapított tanai itt-ott egyoldalú pártpolitikai tekintetek- és érdekeknek rendeltetnek alá, elferdítetnek és rabulistikai módon valódi denaturisationális processusnak vettetnek alá.¹⁾

Nem tüzetesb bizonyításul, hanem csak példaképen utalunk itt egynémely pontra, a melyet a politika teoriájában, illetve ennek felfogásában és tárgyalási módszerében különösen szemügyre venni szükségesnek látszik.²⁾

Hiányosak és tisztázásra vagy revisióra szorulóak: az állam- és államhatalom, a souverainitás (felségiség) és a fejedelmi prerogativak, a főhatalom természete, egysége és megosztottsága, a miniszteri felelősség, az egységes és a kapcsolati államok, a nemzetakarát és képviselet, az államigazgatás helyes berendezése, tagozata s működése, az autonómia és önkormányzat, centralisatio és decentralisatio, alkotmányos és parlamentáris kormányzatra vonatkozó: tanok és fogalmak. (Arról nem is szólva, hogy a mívelt s constitutionális népek közjogában ugyanazon fogalom, néha különböző értelemben is vétetik, s így, már ennél fogva is, bizonyos terminusoknak vagy institutióknak értékelésében igen nagy óvatosság ajánlatos).

Nem kisebb visszásság a szóban lévő tudományszakok körében: a sok téves eszme, meg számos — bár alapjukban helyes fogalmaknak, akár okoskodási fogyatékoságból, akár gyakorlati czélú s tendentiosus tekintetből, elmagyarázása, s elhibázott következtetésekre való felhasználása.

¹⁾ Találóan jegyezte meg e tekintetben legújabbban a szellemes német természetphilosophus, J. Reinke: «Nemcsak a gyakorlati politikában, meg a theojogiában, hanem a tudományban is vannak ma pártdogmák; ezek pedig legélesebben oly tereken lépnek föl, a hol az igazi tudás a legcsekélyebb s a legelmaradottabb.»

²⁾ Érdekesek e részben a kiváló angol tudósnak, Cornwall-Lewisnek, a múlt század Ötvenes éveiben írt *On the use and abuse of political terms* című esszéjében foglalt észrevételei; valamint Ben-tham: *Examen. Sophism es parlamentaires et sop humes anarchiques* című értekezése (francz. k. 1840. Regnaultól).

Lehetetlen itt arra a nagy fogalomzavarra rá nem mutatnunk, a mely épen napjainkban hazánk még u. n. mívelt köreiben is itt-ott uralkodik, s a melynél fogva például: állam és kormány, alkotmány és törvény, alkotmányos képviselői állam és parlamentáris állam: egy és ugyanazon dolognak vétetik; majd nem-parlamentaris kormány törvénytelen kormánynyal synonymumnak nyilvánítatik; képviselőház, sőt megyei közgyűlés magokat souverainnek tartják; adók és köztartozások szorosán államias jellege figyelmen kívül hagyatik; jog- és törvény érvénye és hatálya csak annyiban, a mennyiben párttekinteteknek megfelel, respectálandó.

Messze vezetne (jelen feladatunktól) e mozzanatnak bővebb illusztrációja, a miért is egész általánosságban csak annyit emelünk ki, hogy e részben névszerint a törvények jogszokás és szabályok tömkelegében magát (sokszor) ki nem ismerő angol közjogtudósoknál, az örökös alkotmányváltoztatásokban ide-oda hánykódó francia publicistikában, de saját hazai közjogtudományunk s (még inkább) journalistikánk- meg politikai közfelfogásunkban is: annyi téves eszmével, intézmények értelmének és rendeltetésének félreismerésével találkozunk, hogy az ez irányban való törekvés s a fogalmak tisztázásához és precizálásához való járulás: talán nem fölösleges s nem haszon nélküli munkának tekinthető.

Hogy concretebben szóljunk: egyikét a publicistika és a tudomány legfontosb s legérdekesb kérdéseinek (mai nap-ság és hazánkra nézve különösen): az alkotmányos államelmélet az a szakasza teszi, a mely a parlamentaris rendszert, s ennek körében: a parlamentáris kormányalkat kérdését tárgyazza;³⁾ magában és sok irányú elágazásában, a constitutionális államszervezet legmesszebb menő problémáit hordja méhében; s a melynek ilyen vagy amolyan módon való megoldása, a gyakorlati államélet alakulására is rendkívüli hatással van.

E kérdés valamivel behatóbb fejtegetése teszi tárgyát a jelen tanulmánynak, a mely (folytonos figyelemmel a theoria legújabb állására, meg a két mívelt világrész alkotmányos országaiban fennálló intézményekre): a parla-

³⁾ Lásd W. Bagehot: *The English Constitution* (1867.) I. fejezet.

mentaris kormányalkat lényegével és természetével, fényoldalaival és hátrányaival, a parlamentáris rendszernek a tudományban és az életben való fejlődésével, a legújabb korban általánosan észlelt hanyatlásával, és végül alkalmazhatósága, meg alkalmazásának nehézségeivel kivan foglalkozni: megtartva a tudományos fejtegetés tárgyilagosságát, és fenforgó hibás nézetek vagy téves tanok bírálatába csak ott bocsátkozva, a hol az a dolog érdekében czélszerűnek vagy kikerülhetetlennek látszik.

ELSŐ FEJEZET.

A Parlamentarismus általában.

Első sorban és mindenekfelett szükséges a fent jelzett kitételek helyes értelmének meghatározása.

Az alkotmányos államszervezet egyik legfőbb s leg-sarkalatosb ismertető jele, illetőleg intézménye: az államiakarattak⁴⁾ a nép (direct vagy indirect) közreműködésével való kifejezésre juttatása, és a közdolgoknak ugyanez alapon, vagyis az összeségi akarattal egybehangzó módon való intézése. Az e czélra szolgáló s a mívelt modern országokban fennálló intézmény a (szélesb értelemben vett) képviseleti rendszer, a mely az államformák különbözősége szerint módosuló alakban jelentkezik; a népek fejlettségi viszonyai, története s míveltségi állásához képest, szűkebb vagy szélesebb szabadsági alapokra fektetett; de alakzata és miként-érvényesülése szerint az egész állam- és társadalom-szervezetnek bizonyos tipikus jelleget kölcsönöz.

A képviseleti rendszerrel szoros kapcsolatban áll az államhatalom azon ágának (vagy functio-körének) meghatározása, melyet kormányzati (némelykor még végrehajtó) hatalomnak (egyszerűen: kormányzatnak) nevezünk. Ez (bizonyos) ellentétben az u. n. törvényhozási hatalommal: azon politikai cselekvőségéből (illetve intézkedések, műveletekből) áll, a mely a szorosan úgynevezett közületi ügyek felsőbb (részben centralis) folyamatban való vezetésére, a

⁴⁾ A mi nem egyenlő a mai napság hazánkban is annyit emlegetett nemzetakarattal.

törvények végrehajtására, az állam hatalmi eszközeinek a közczélok megvalósítására való alkalmazására, az országnak a külfölddel szemben képviselése (esetleg megvédésére); valamint a törvényhozó hatalom körében való olynemű közremunkálásra, a melyre a különben magára hagyott legislatív test (vagy orgánus) nem volna képes czélszerűen végezni: van hivatva.

Nem tekintve az u. n. absolut-uralkormányzatot,⁵⁾ a hol a közdolgoknak (az imént jelzett irányban és czélokra való) intézése: egy semminemű megkötő jogi korlátoknak alá nem vetett főhatalom (s ennek alárendelt szervek) által történik:⁶⁾ e helyütt s tüzetesebben az alkotmányos, vagyis bizonyos jogi megszorítások által körülírott s mindenkifelett az országos képviselő hatása alá helyezett, ennek ellenőrzése alatt álló, s irányában (tetteiért és mulasztásaiért) felelősséggel tartozó kormányzattal kívánunk foglalkozni, a melyet még képviselői kormányzatnak⁷⁾ is nevezünk; s a mely tényleges nyilvánulásában különböző formákat mutat fel; a melyek egymástól jól megkülönböztendők s össze nem tévesztendők. Másfelől szükségesnek látszik egy napjainkban gyakran hallható, de ugyanakkor nem ritkán helytelenül értelmezett politikai terminussal való tisztábjövetel: s ez a *Parlamentarismus*, vagy *parlamentaris rendszer* kitétel; a mire nézve általánosságban ezekre utalhatni:

Az alkotmányos képviselői államszervezetnek az a formája, a melynél a törvényhozó hatalom s ennek tulajdonképeni orgánusa az országgyűlés nemcsak a szorosan u. n. legislatív teendőkkal (törvények és jogszabályok alkotásával) foglalkozik, hanem ezenkívül és ezentúl: az államháztartás eszközeinek (adók, illetékek stb.), valamint a katonai erő megállapítása s kiállítása tekintetében határozó módon szerepel; a kormányzást vivő személyek eljárásának ellen-

⁵⁾ Mely azonban nem azonosítandó vagy tévesztendő össze (mint itt-ott történik) kényuralommal, a mi autocratiát jelent.

⁶⁾ Az absolut és a képviselői-uralkormány közti mintegy átmeneti forma a rendi állam, a hol van ugyan (de nem igazi) képviselő, de csak vélemény-nyilvánítási joggal, stb.

⁷⁾ Lásd Stuart Mill: *On repräsentativ government*. (1861. németül Wesseltől. 1873.)

őrzése, felelősségre vonása, számonkérése tekintetében activ szerepet visz; sőt a maga kebeléből való miniszterekből összealkotott kormánynak mily elvek és irány szerint való tetteges vitelére is befoly, a fejedelem vagy államfő pedig a főhatalom gyakorlásában messzemenő megszorításoknak van alávetve, szóval: a hol az egész államélet súlypontja, hatalmi tekintélye s (formai) intézése a parlamentben, mint a nemzeti souverainitás jogi viselőjének vett orgánumában nyugszik; s e mellett még egy egész köre a politikai intézményeknek (bírószági, önkormányzati és socialis szerveknek) is e nagy intézmény kiegészítésére és támogatására fennáll: teszi a parlamentáris rendszert; az az állam pedig, a melyben e rendszer dívik, parlamentáris monarchiának (ha egyeduralomról van szó); és parlamentáris köztársaságnak (ha köztársaságról), neveztetik.⁸⁻⁹⁾

Közelebből nézve az alkotmányos képviseleti kormányformákat, ilyen kettő különböztethető meg. Egyik az (egyszerűen) alkotmányos; a másik a parlamentáris. Az «egyszerűen alkotmányosnak» (mely csak egyeduralmi országokban létezik) lényege és legkiválóbb ismertető jele az, hogy a kormány a legfontosabb államcselekvények tekintetében kötve van ugyan a képviselet (országgyűlés) közreműködéséhez, de kitűnőleg fejedelmi kormány; s azon a jogalapon nyugszik, hogy a monarcha, mint a felségiség (formai) birtoklója, tetteg uralkodó is; oly értelemben uralkodó, hogy elhatározásaiban jogi kényszernek alá nem vetett, az a mit nem akar vagy a mihez nem járul, joggá nem válhatik; oly hatalmi tényező, mely őt kényszeríthetné, alkotmányi-

⁸⁾ Lásd A. Esmein: *Cours de droit constitutionnel* (1903.) általában; A. W. Dicey: *Introduction to the Study of the Constitution* (3. kiadás 1889., magyarúl Tárnaitól 1902-ben) általában.

⁹⁾ Nem szabad összetéveszteni a különböző kormányformákat (a melyek lehetnek abszolutistikusok, képviseletiek, ez utóbbiak ismét egyszerűen-alkotmányos, nem-parlamentáris, vagy pedig parlamentárisok): a különböző állam-formákkal, a minő az egyeduralmi, vagy aristokratiai, vagy republikánus államforma. A mi szerint, egy és ugyanazon kormányforma különböző államformájú országokban létezhet; így például a parlamentáris kormányforma fennáll több alkotmányos (constitutionális) monarchiában, de fennáll (jelenleg) a francia köztársaságban is.

lag nem létezik; ¹⁰⁾ a kormányt maga által szabadon választott (illetőleg elbocsátható) kormányférfiak (miniszterek) által vagy azok segítségével viteti; a kormányi felelősséget illetőleg pedig, ez első vonalban a fejedelem, és csak második vonalban az országgyűlés irányában fennálló, s pedig szorosan jogi^ s nem politikai¹¹⁾ jelleggel és alapon. Ehhez járul még az uralkodónak törvényszentesítési meg vétőjoga, nemkülönben az országgyűlésnek felosztatási hatalma. – Az itt kifejtett ismérvekkel bíró (s általunk) úgynevezett «egyszerűen alkotmányos kormányzati forma» a XIX. században létrejött alkotmányokban (constitutiókban) megközelítő kifejezésre a német, s különösen az 1850-ki porosz alkotmányban, némileg az 1861/67 óta fennálló ausztriai közjogi törvényekben, meg (de már jelentékeny közeledéssel a parlamentarizmus kormány formához) az 1850-iki francia u. n. «Chartában» meg a III. Napoleoni császári alkotmányban talált; egy jellegzetes vonása pedig még az, hogy nem a nemzetfelségiség (a népsouverainitás) elvében gyökerező,¹²⁾ hanem lényegileg fejedelmi engedmény (concessio) szüleményét képezi; s inkább a conservatív monarchiái, mint a liberális-democratiai elvek és eszmék talajából nőtt ki.

¹⁰⁾ Ily alkotmánynyal bíró országokról Jellinek tanár azt mondja: «es sind Staaten mit überwiegenden königlicher Macht.»

¹¹⁾ Diceynél: nem-parlamentari. Lásd ennek id. m. (58 s köv. és 409 s köv. l.)

¹²⁾ A jelen értekezés folyamában többször előforduló *souverainitás* (felségiség) fogalma s kitételre nézve, közjogi vágy politikai elméleti fejtegetést, mint ide szorosan nem tartozót, mellőzzük. Vonatkozással azonban *hazai* szakirodalmunk némely idevágó mozzanatára (így például Balogh Arthurnak: *Az államélet fő jelenségei* című, 1904-ben közzétett munkája 57-ik s köv. lapjain a souverainitásról kifejtett különben nagyrészt helyes és correct nézeteire), meg kell e sorok Írójának jegyezni, hogy az úgynevezett nemzet-souverainitásra vonatkozólag újabb hazai Íróknak (névszerint Kuncz tanárnak *Nemzetállam* című művében stb.) tulajdonított eredetiség határozottan kétségbe vonandó, a mennyiben a jelen sorok írója már húsz évvel Kuncz *előit*, ezt a sarkalatos fogalmat lényegében, úgy mint ez utóbbi s általában hazai theoretikusaink nagy része, most teszi, *Politikája* 3-ik-kiad. 110-ik l. formulázta, s pedig, eredetiség negélyzése nélkül, a forrásokra, melyből merített, s nevezetesen gr. Sismondinak: *Étude sur les Constitutions des Peuples Libres*, meg Ahrensnek: *Naturrecht* című munkáikra való utalással.

Ettől a kormányzati alkattól lényegesen eltér, a parlamentáris kormányalkat (Régime parlementaire). Ennél¹³⁾ ugyanis (mint épen említettük) az állami közdolgok vitelének súlypontja, az ország minden nagy érdekeinek és ügyeinek törvények általi szabályozása, stb. a szabad népválasztásból eredő országgyűlésben nyugszik,¹⁴⁾ az országgyűlés erős szervezetű, kifejlett pártokkal bír, a melyek egymást fel-fel váltva, gyakorolják irányadó befolyásukat a kormányra és a kormányban; és a fejedelem nem önálló viselője az államhatalomnak s ennek gyakorlatában a parlament határozmányaitól erős korlátozásnak van alávetve; névleg és formailag igen, de *tényleg* és *materialiter* nem: igazi uralkodó.¹³⁾

Ennél a kormányzati formánál, a parlament a felségiség birtoklója (különösen angol közjogi értelemben, a mely szerint a fejedelem is tagja és alkotó eleme az országgyűlésnek);¹⁶⁾ a kormányzó szervek vagy ministerek a fejedelem által a parlamentből vett egyéniségek, a kik (rendszerint¹⁷⁾ a többségi párt elvei és felfogása szerint vezetik az ügyeket;¹⁸⁾ s egy, a parlamenti többséget mintegy képviselő ós személyesítő miniszterelnökkel az élükön alkotják azt a vezérlő politikai szervet, mely (nevezetesen Angliában) *Cabinetnek* hívatik: a honnan azután a kormányzat ez alkata «cabineti kormány», a parlament pedig (bár

¹³⁾ Lásd a kitűnő párisi jogkari tanár és politikai író, A. Esmein előbb említett munkájában (főleg a 110–160-ik lapokon) adott fejtegetését.

¹⁴⁾ Lásd egyelőre Hatschek: *Englisches Staatsrecht* (1900. I. k.) 239. s köv. 1., meg Jellinek: *Das Recht des modernen Staates* (1900. I. k.) 640. s köv. 1.

¹⁵⁾ Hogy e szabály alól nagy fejedelmek személyiségénél, nemkülömben a körülmények bizonyos alakulásánál (például háború, nagy diplomatiái viszályok alkalmával) kivétel is foglalhat helyet: bizonyítja az újabb történelem. (Lásd alább a II-ik fejezet végén.)

¹⁶⁾ Némi analógiában a mi Szent-Korona-féle tanunkhoz.

¹⁷⁾ Erről tüzetesen alább.

¹⁸⁾ Első sorban mi itt ugyan mindig az angol alkotmányt tartjuk szem előtt s vesszük alapul; de minthogy más államok is léteznek, a hol a parlamenti kormányrendszer, bár az angoltól egybenmásban eltérő alakban fennáll: definióinkban ez utóbbi körülményre is kellett figyelemmel lennünk.

nem egészen helyesen) «kormányzó parlamentnek» a nevét viseli.¹⁹⁾

A parlamentáris kormányokat classikus hazája és szülőföldje Anglia, már majdnem két évszázad óta; csakhogy azon teljesebb és bevégezettebb alakot, a melyben a jelenkorban találjuk, csak a múlt (XIX.) században, névszerint az 1832-iki nagy alkotmányjogi reformok alapján és idejében öltötte fel; s vált sok más államra nézve mintegy mintaképmű és utánzandó ideálul;²⁰⁾ bár a figyelmesebben szemlélő előtt nem titok, hogy ebben a törekvésben több ország igenis hátra maradt, és a maga nemében jeles institutio itt-ott majdnem karrikaturává vált.²¹⁾

Megjegyezvén, hogy a tényleg fennálló országokban az itt formulázott s mintegy typusként felállított két kormányzati formától eltérések, (árnyalatok stb.) tapasztalhatók, a melyek azonban a fent nyújtott leírást lényegében nem alterálják; utalva másfelől nem-monarchikus országokban fennálló s ép legújabbban úgy a tudomány, mint a gyakorlati államférfiak körében különösebb figyelemre méltott azon kormányzati formára, a melyet präsidentiális kormányznak neveznek.²²⁾

¹⁹⁾ Említettük már, hogy helytelen következtésekre szolgáltat okot az a fogalomzavar, a mely alkotmányos államot és parlamentaris államot, alkotmányos kormányzatot és parlamentaris kormányzatot (különösen hazánkban is) összetéveszt; sőt még annyira is megy, hogy szerinte nem-parlamentaris kormány egyértelmű dolog alkotmány-ellenes és törvénytelen kormányval. (Mikor pedig még az úgynevezett parlamentaris minisztérium sem mindenütt azonegy jelentmenyű a parlamentaris kormányval!). Franciaországban (bár szintén tévesen) a constitutionalis vagy alkotmányos kormány fogalma nem igen ismeretes, és «alkotmányosnak» azt szokták nevezni, a mit parlamentaris kormányon értünk. Lásd különben még Ch. Benoist: *La réforme parlementaire* című könyvének (1902.) 7-8. I., és különösen a jeles müncheni közjogtudós, M. Seydelnek: *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen* (1903.) című munkájának 121-143. 1. adott éles érvelésű és erős dialectikájú fejtegetéseit; meg itt alább a III-ik fejezetet.

²⁰⁾ Lásd Charles Benoist: *La réforme parlementaire* ez. munkájának 9., 19. s köv. 1.

²¹⁾ Lásd Piloty: *Autorität und Staatsgewalt* értekezésének (1905.) 24-25. 1. Benoist id. munkájának 19-21. 1. és Esmein: *Coursja* több szakaszát.

²²⁾ Lásd Bagehot: *The english Constitution* című dolgozatának I. és II. fejezetét és Jellinek: *Moderner Staat* 643-650. 1.

Jelesül: három kiváló köztársasági államban, úgymint az Amerikai Unióban, (1875 óta) a francia republikában, és a svájci szövetségben: nem találunk szorosán úgy nevezhető parlamentaris kormányt,²³⁾ hanem az illető országok sajátos viszonyaiból és helyzetéből folyólag, oly végrehajtó hatalomági szervezetet, a mely csak egynémely vonását vette fel a parlamentarismusnak, egyebekben pedig az angol intézményektől lényegesen eltérő formákban mozog. Míg például az angol Parlamentarismus a törvényhozó és a végrehajtó hatalomágak szoros kapcsolatát (majdnem egy befolyását) mutatja, addig az Amerikai Unióban, (a hol a XVIII. századbeli nagy alkotmányszervezők a népsouverainitás, meg az államhatalmi ágak szoros elkülönítése elveit vették alapul), a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egymástól élesen el vannak különítve; s a kormánynak meg a parlamentnek azon szoros és szakadatlan viszonya, a melyet Angliában látunk, hiányzik. A végrehajtó hatalom fejét különösen illetőleg ez a souverain néptől választatván, kormányzatát lényegileg ennek és nem az országgyűlésnek irányában tekinti kötöttnek; s bár a felelősség kötelezettsége alól nincs fölmentve, a végrehajtó hatalmat függetlenül gyakorolja szabadon választott s az országgyűlésnek alá nem rendelt s nem directe felelős miniszterekkel.²⁴⁾

Franciaországban a végrehajtó hatalom ólén álló pre-sidens, mint (a nemzetgyűléstől bizonyos időre) meg-megválasztott államfő, inkább alkalmazkodik az országgyűlés határozataihoz és különösen pártbeli viszonyaiból folyó követelményekhez; ministereit az uralkodó többségből (a mennyiben az ottani zilált pártviszonyok mellett ez lehetséges) veszi, stb. az egész közhatalmi szervezet azonban, legújabb alakulásában mindjobban észrevehető közeledést tanúsít a

²³⁾ Dicey a franciaországit fél parlamentáris kormánynak nevezi.

²⁴⁾ Nagybecsű rövid rajzát az amerikai Unió alkotmányának adja Concha Győző: *Újkori alkotmányok* című (1884. megjelent) művének 123-314.1. Ugyanezt tárgyalják részletesen és behatóan. Story: *Comment, on the Constit. of Un. States* (1837., németül 1844); Toqueville: *La Démocratie en Amérique* (1835., magyarul Fábiantól); legújabban Brice: *The American Commonwealth* (1901. 2. köt.) és Burgess: *Political Science* (1896. 2. köt.).

parlamentaris kormány szervezetéhez.²⁵⁾ A mi pedig a svájci köztársaságot illeti, ebben lényegileg egyszerűbb s a föderatív és republikánus elvekkel saturait viszonyainál fogva, a végrehajtó hatalomnak szintén olynemű szervezetét látjuk, a mely távol áll a parlamentarismustól, s melynek lényegét abban foglalhatni össze, hogy a szövetséggyűlés végelemzésben a nemzet politikáját hajtja végre; állására nézve nem cabinet, hanem ügyviselő hivatal, mely az évenként (a tanács tagjai sorából) választott szövetségi elnök vezetése alatt áll; míg az országgyűlés szoroson kifejezett pártokat nem ismer; s vannak esetek, a ho3 a parlament többsége és a (kormányzó) tanács többség más-más párthoz tartoznak, a nélkül, hogy e miatt különös baj vagy fennakadás támadna az államügyek intézésében.²⁶⁻²⁷⁾

* * *

Az eddig elmondottakhoz adalékul szolgálhat a parlamentaris alkotmány- és kormányrendszer kérdésének a tudományban és irodalomban való fejlődése szerinti futólagos jellemzése.

Hogy sem az ó-kor, sem a középkor nem birt még fogalmával sem az alkotmányos képviseleti államszervezetnek, s még kevésbbé ez utóbbi legtökéletesebb formájának, a parlamentaris kormányrendszernek: fölösleges bővebben bizonyítani. Élet és elmélet, állambölcselet és politikai

²⁵⁾ Lásd a most fennálló státus-szervezetre nézve Bertrand: *Organisation Française* című munkájának (1882.) s Esmein könyve i. h. (Az utóbbi író Franciaországot *République parlementaire*nek nevezi.)

²⁶⁾ Lásd még Dicey: *English Constitution*; Dubs; *Das Öffentliche Hecht d. Schweizer Eidgenossenschaft* (1878. 2. kötet) és Blumer liasonezimű munkáját.

²⁷⁾ A *felső-házak* állásáról és szervezetéről, mint a parlamentaris kormány kérdésével annyira szoros kapcsolatban nem lévő intézményről, tüzetesen nem szólunk; s itt csak annyit jegyzünk meg, hogy a legújabb politikai fejlemények majdnem mindenütt a felső-házak tekintélyének és befolyásának nem kis mértékben való csökkenésére vezettek; a nagy párt- és állampolitikai fordulatokban azok oly szerepet, mint régebb időben, már nem viselnek; habár a *törvények hozatalában*, meg e netalán előforduló miniszteri vád alá helyezés eseteiben való jogozatuk még érintetlenül fennáll.

gyakorlat, egészen más alapokon, más eszmekörben és keretekben és más viszonyok között fejlődött, semhogy ez irányban, (hacsak az Aristotelesnél, Polybios-, Ciceró- és Tacitusnál csirában föllelhető u. n. vegyes monarchiái államforma különben nagy eszméjét ide nem vonatkoztatjuk), valami magasabb eszmei alkotásra föl bírtak volna emelkedni.²⁸⁾ Sőt még az újkor első két százada is meddő maradt e tekintetben, a mennyiben csak a XVII. század közepe óta, de különösen vége felé, Angliában találkozunk egészen párvonalosan a gyakorlati államélet alakulataival, idevágó elmékedések-, sőt tudományos fejtegetésekkel is. A nagy alapvető doctrinát, értjük az államalkatok három forma szerinti tagozatának, meg a hatalmak egyensúlyának elméletét: a hírneves J. Locke, az 1690-ben *Two treatises on Government* cím alatt közzétett művében fejtette ki először, s lett vele, minden későbbi állambölcselet e részben való elméleteik és okoskodásaik legfőbb forrása.²⁹⁾ A Locke-féle teoriával párhuzamosan fejlődött az angol parlamentáris rendszer, mind egészében, mind pedig egyes jelentősebb részleteiben; s kezdette messze terjedő hatását az egész európai continensre,³⁰⁾ sőt még a száz évvel később megalakult nagy transatlantikus respublikára is gyakorolni. E hatásnak legfényesebb nevű vivője és közvetítője, Montesquieu, az *Esprit des Lois* szerzője (1748.), a ki kapcsolatban az e korbéli rendkívül élénk francia irodalmi, bölcseleti és socialis mozgalmakkal, alkotója lett annak a (hazájában még ma is politikai dogmának tartott) teoriának, a mely szerint a közszabadság meg az igazi alkotmányosság leg-

²⁸⁾ Egy hazai tudósunk (Schwarz Gyula) a *Democratidról* írott munkájában annak az ötletes nézetének adott kifejezést, hogy «ebben is rejlik egyik bizonyosága a hellén világ és cultura inferioritásának: hogy nem tudott egy igazi repräsentativ államszervezetet létre hozni» (!)

²⁹⁾ Külömben legújabb kutatások szerint már Locke-t megelőzőleg a kiváló ellenzéki publicista II. Károly korában: Temple Richárd 1660-ban hirdette ezeket a (fentjelzett) tanokat, úgy, hogy a prioritás e tekintetben csakugyan nem Lockeé. Lásd Hatschek: *Englisches Staatsrecht* című munkáját (I. köt. 19. s köv. 1.)

³⁰⁾ Némely idevágó nagy momentumot kitűnően ismertet Macaulay ismeretes *Angol történelmében*, továbbá Gneist E. *Englische Verfassungsgeschichte* cz. (1882.) munkájában.

főbb biztosítéka (és egyáltalában minden helyes politikai szervezetnek s a fejedelmi absolutismus megfékezésének legelső kelléke) az államhatalom megosztásában, illetve olyszerű szervezetben rejlik, a mely szerint az államhatalom főjogozatai (kormányzás, törvényhozás és igazságszolgáltatás), több, egymástól független szervek között megsúztatnak, de úgy hogy egymást sakkban tartásák, a netalán egyoldalúan túlsúlyra jutó megkorlátoltassék. Bár (közelebbről nézve) Montesquieu részletező fejtegetéseiben a törvényhozó hatalom-ágnak a többiek fölötti túlsúlya szembeszökő; valamint egyáltalában az egész elmélet fogyatkozásokban is szenved, logikai és közjogi hibákban leledzik; s egynél több újabb államtudós³¹⁾ ezekre nemcsak hogy rámutatott, hanem azt is kiderítette, hogy Montesquieu az angol alkotmányból helytelenül vonta le tanait, ez utóbbi a hatalmak megosztását másképen érti és alkalmazza, stb. Úgy hogy (érdemileg véve) csak az a dicsősége marad meg neki, hogy (mint a nagy német szaktudós M. Mohl³²⁾ jól mondja), «Montesquieu szellemi, apja lett a constitutionalismusnak, annak a kormány alkalmak, a mely a mai-kori embereknek annyira átment a vérébe és húsába, hogy ha valaki nem socialista, vagy nem anarchista, egy jó államszervezet megalkotását más alapokon lehetőknek alig tartandja, valamint bizonyos az is, hogy Montesquieu, könyve és az ennek alapján továbbfejlesztett alkotmányi theoria arra is vezetett, hogy a mint a positiv civiljogra nézve a római jog, úgy a tételes európai, különösen a constitutionális közjogra nézve: az angol államjog (némileg) recipiáltatott és fogadhatott el zsinórmértékül; s hogy a polgárosult emberiség összes jogelvi és jogtételi fogalomköre e két őseredeti s világtörténeti fontossággal bíró juristikus rendszerben bírja gyökerét és továbbfejlődésének is elemeit.

Egy másik, hatalmas, és következeiseiben még a Locke-Montesquieuénél is mélyebbremenő lökést adott a (XVIII.

³¹⁾ Lásd Gneistnek többrendbeli műveiben foglalt fejtegetéseit, Hatschek: *Engl. Staatsrecht* I. köt. 23-27. 1. és Seydelnek: *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen* 134. s köv. 1.

³²⁾ Lásd *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften* (1855.) I. köt. 272. 1. *

századbeli) politikai eszmefejlődésnek egyfelől J. J. liou-
 seau föllépése s jelesül *Contrat Social* cz. m. (1760-ban) közzé-
 tétele, másfelől W. Blackstone, a nagy britt közjog-
 tudós, az összes angol tételes államjogot egybefoglaló
 (1765-ben megjelent) *Commentaries on the law of England*
 című munkájának megjelenésével. Míg ugyanis amabban
 (R. *Contrat*ájában) a constitutionalismus végső consequentiái-
 nak radicalis jellegű levonásával a *népfelségiség* tana álla-
 pított meg (s vele a francia nagy forradalom elméleti
 és gyakorlati eszme- és intézménykörének uralomrajutása
 készítettet elő), s az összes modern politikai irodalom
 szélső irányú mintegy codexe nyújtott: addig Blackstone
 könyvével a positiv angol alkotmányjog mind szélesebb kö-
 rökben való tanulmányozásának s a parlamentáris elvek és
 institutiók iránti gyakorlati érdeklődésnek nyílt meg széles
 mezeje; s joggal mondhatni, hogy ezekből a nagy szellem-
 művekből (Montesquieu, Rousseau és Blackstone könyvei-
 ből)³³⁾ vette legerősebb ipulsusait és indult meg hódító
 hadjáratára az az új politikai felfogás, amely a XIX. szá-
 zadbéli népek szabadságát és alkotmányos életét teremtette
 meg, s az államszervezés azon remekeinek létesítésére vezet-
 tet, a melyeket az angol meg az amerikai Unióbéli alkot-
 mányokban, ma is még teljes épségben fennállókként szem-
 lélünk; s némely átható reflexjei szerint: az e tekintetben
 is sokat hányatott és súlyos vajúadásokon átment Francia-
 országot 1791-ki, 1814-ki, 1848-iki 1875-ki alkotmányai-
 ban (és ezek utánzataiban) találunk fel.³⁴⁾

A Parlamentarismus elméleti és irodalmi képviselését
 a múlt század végétől fogva: Angliában Blackstone után-
 zói- és magyarázóiban, Franciaországban (a XIX. század
 második és harmadik tizedében), főleg Benjamin-Constant
 Royer-Collard és ezek híveiben, Németországban (Aretin,
 Murhard, Pölitz kezdeményezésével) a harminzas években
 nagy tekintélyre jutott Botteck-féle liberális-democratiai

³³⁾ Ide véve még a nagy német philosophust, Kantot, meg a hír-
 neves J. Benthamet, kiknek eszméi és tanai az egész XIX-ik század
 tudományos irodalmára befolyással voltak.

³⁴⁾ Kell-e utalnunk arra, hogy 1791-ki s még inkább 1848-ki
 alkotmányjogi törvényeink is ebben a szabadsági szellemben és elvkör-
 ben jöttek létre.

iskola alapítóiban és követőiben: Welcker, Böder, Jordan, Bobért Mohiban és másokban; ³⁵⁾ Olaszországban nagyjából a francia constitutionális iskola követőiben bírnak. Míg a század további folyamában, s különösen második felében ugyancsak ezen problémák körül, egy fölötté gazdag, elsőrangú szakművekben tündöklő irodalom fejlődött ki, a melynek termékei az egész (politikai) tudományi eszmekörben uralkodnak.

Első vonalban s tartalmasságra is legkiválóbb dolgozatokkal állanak itt az angol politikai írók, részben a Parlamentarismus rendszerének philosophiai mélyebb megalapítására, részbeni radicalis irányú továbbfejlesztésére is célzó fejtegetéseikül. Kitűnő helyet foglalnak el ezek között a negyvenes években a jeles államférfiú lord Brougham: *Political Philosophy* és *The british Constitution* című dolgozataival, valamivel később Bowyer: *Commentaries on the constitutional law* című munkájával, gróf Grey: *Parliament and its reform* című könyvével, a hatvanas években Stuart Mill: *Considerations on repr'esentativ government* és W. Bagehot szellemes: *The english constitution* könyveikkel; Al. Todd: *Partiam. Government of England* ez. munkájával; az utóbbi évtizedekben a méltán nagy tekintélyben álló Hearn: *Government of England*; Homersham Cox: *The engl. Constitution*, M. B. Anson: *The Law and Customs of the Constitution*.; Freemann: *Growth of the K. Constitution*; A. Dicey nálunk is nagyobb figyelemre talált *Introduction to the study of the Constitution* című munkáikkal; valamint Austin, Pollock, Maitland, Holland és a jeles jogtörténetíró Sumner-Maine azon nagyérdékű szellemtermékeikkel, a melyekben az angol alkotmányjog természetére és történeti alakulásának fontosabb pontjaira vetnek világot.

A mi a francia legújabb szakirodalmat illeti, ez túlnyomóan az alkotmányos állam administratív-jogi részének elemzésével foglalkozik, de e mellett az általános par-

³⁵⁾ Hogy ezeknek *Staatslexikonok* még hazánkban is, a negyvenes években, valódi bibliájává vált a szabadelvű publicistái iskolának (mint báró Eötvös *Reform* című művének 14 l. is mondja), s általában az értelmiségi köröknek: ismeretes dolog. Érdekes fölemlíteni, hogy ez a Rotteck-Welcker-féle *Staatslexikonból* fővárosunkban akkor-tájt 2000 példány kelt el egy-egy kiadásból.

lamentáris doctrínát is felöleli. Kiválóbb francia szakemberek: Batbie, nagy terjedelmű közjogával, Franqueville, az angol államintézmények taglatát nyújtó (*Le Parlement et le Gouvernament britannique*) című szép művével, Glesson: *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre* című hat kötetre terjedő s a részletekbe beható tanulmányával; Boutmy: az angol alkotmányjog és politikai társadalom fejlődését és pszichológiáját ecsetelő három rendbeli művével, Ch. Benoist: *La Réforme parlementaire*, s végre A. Esmein elméleti és tételes közjogot sikeresen összefűző s nagy elterjedésnek örvendő: *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé* című kimerítőbb kézikönyvével.

Az angol és francia publicistákhoz sorakoznak, kivált az újabb időben, sok sikerrel az olasz politikai írók, az ő *Diritto Costituzionale*, és *Diritto Amministrativo* című kisebb-nagyobb munkáikkal; de mindannyiok melleit kitűnő helyet vívtak ki magoknak éles jogi dialectika, jogtörténeti alaposág és szorosan tudományos elemzés tekintetében: a legújabb időbeli német szakemberek, a kik közül csak a hírneves Labandra, Martitzra, a két Meyer tanárra, továbbá Gierkere, M. Seydélre, Gerberre, Bluntschli-ra meg Jellinek tanárookra utalunk, a kik többnyire csak mellékesen foglalkoznak ugyan a Parlamentarismus kérdésével, de az ahhoz fűződő alkotmányjogi problémák mélyebb s bölcséletiebb felfogásához sikeresen járulnak. Megjegyezvén még, hogy hazájának egyik első rangú szaktudósa, Gneist Rudolf berlini egyet., volt tanár és magasrangú bíró, az angol államjognak általánosan (még Angliában is) elismert legalaposabb és legtudósabb ismerője, a ki több rendbeli, korszakosnak mondható munkáival s különösen az angol önkormányzatot, az állami igazgatást, a britt alkotmány részleteit, meg a bírósági szervezetet tárgyalókkal és *Verfassungsgeschichte Englands* (1882.) című könyvével, Anglia közjogi intézményei kifejtése, analysisa, stb. körül elévülhetlen érdemeket szerzett magának,³⁶⁾ másfelől azt, hogy ugyan-

³⁶⁾ Gneistnek egyik jeles tanítványától, Fischeltől, bírjuk az angol alkotmány és Parlamentarismus rövid, de igen hasznavehető kézikönyvét: *Die Verfassung Englands* ez. a. (Berlin, 1862.)

csak Gneist nyomdokain haladva, épen napjainkban tette közzé egy heidelbergi fiatal tanár, Hatschek Gyula, első kötetét egy az angol alkotmányt és parlamentarismust új kutatásokra fektetett s behatóan elemző nagy munkának, e czimmal *Englisches Staatsrecht, mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten. Erster Band: Die Verfassung.* (1905. Tübingen).³⁷⁾

Helyén levő volna itt még hazai publicistikánk irodalmi termékeire is rámutatni, mely tekintetben azonban elégségesnek látszik fölemlíteni azt, hogy az angol államjog s különösen a Parlamentarismus rendszere egészen a legújabb időkig behatóbb tárgyalásban nálunk nem részeltetett; nagyobb politikai íróink, jelesen Széchenyi István, Kossuth, Szalay László,³⁸⁾ br. Eötvös, Kemény Zsigmond, Lónyai, Benczúr,³⁹⁾ Csengery, Pulszky, Tisza Kálmán, Beksics műveikben, hírlapi cikkeikben, országgyűlési beszédekben, sok idevágó eszme, de külön doctrinális fejtegetés nem fordul elő; úgynevezett centralistáink politikai reformprogramjában, nemkülönb az 1847-iki országos ellenzéki nagy nyilatkozatban a parlamentáris kormányrendszer mint külön kívánalmi pont szerepel ugyan, de rendszeres, tudományilag⁴⁰⁾ is annak nevezhető kimunkálása és elemzése, politikai irodalmunkban eddigelé hiányzott;⁴¹⁾ s csak

³⁷⁾ Ezekhez járul legújabban dr. Redlich: *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus* (1905.) és *Die englische Lokalverwaltung* című nagy terjedelmű s sok hibás (uralkodó) nézetet sikeresen helyreigazító munkáival.

³⁸⁾ *Statusférfiak és Szónokok* című könyvével és *Public, dolgozatokkal.* Lásd még Beksics: *A magyar doctrinairak* című (1882. megjelent) könyvét, általában.

³⁹⁾ Benczúr Jánosnak 1848-ban megjelent s az Akadémia által nagyobb pályadíjjal kitüntetett. *A Szabadság és társadalmi Rend Elméletei* című munkája, lényegileg a Rotteck-Welcker-féle eszme-körben mozog, és sok figyelemreméltó fejtegetést tartalmaz.

⁴⁰⁾ Hogy a jelen sorok írója (1877-ben megjelent) *Polit. Tudomány Kézikönyve* című (1878-ban az Akadémia nagy díjával kitüntetett) munkájában e kérdésnek is több lapot szentelt (l. a 188-198. l.): csak melleleg legyen megérintve.

⁴¹⁾ Hazánkfiának Samuélynek *Die Ministerverantwortlichkeit. Eine staatswissenschaftliche Abhandlung* (Berlin, 1869.) című német munkája, itt csak melleleg említhető.

épen napjainkban indult meg az e részben való hézag kitöltése Concha Győző idevágó (1895-ben megjelent) *Politika* című könyvében s legújabban közzétett, erősen és sikerülten polemizáló értekezésében: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* cím alatt.⁴²⁾

MÁSODIK FEJEZET.

A parlamenti kormányzat különösen.

Kitűnt az eddigiekből is már az, hogy a parlamenti rendszer egy minden egyéb történetileg ismeretes és fennálló államszervezetek között a legnemesebbik, legérdekesebb, a népek szabadságának úgy, mint a rend meg a sikeres haladás tekinteteinek legmegfelelőbb; a mi lényegileg annak tulajdonítandó, hogy fejedelmi és néphatalmat kibékítő egyensúlyba helyez; a korona és a nemzet közti összhang megvalósítása és fentartására legalkalmasabb; s a közhatalmak szükséges tagozatának (külön- és együttműködése mechanikájának) legjobb biztosítója. Szóval oly eszményi rendszer, a melynek megvalósítására törekedni öntudatos és politikai talentummal és tapintattal bíró nemzet legméltóbb feladata. A sikernek azonban megvannak előfeltételei, a melyek nélkül az ideál megközelítése lehetetlen; előfeltételei, melyeknek megvalósítására csak egy igazán nagy, erős politikai ítéletű, rendíthetetlen törvénytisztelő stb. nemzet lesz képes.

S ezekkel áttérhetünk a parlamenti kormányzat tüzetesebb elemzésére s az ahhoz fűződő főbb kérdések közelebbi taglatára.

«Mily jelentősége és értéke van a parlamentarizmus kormányzatnak általában»;⁴³⁾ «minő következtetésekre kell annak természete és hatása tüzetesebb megfigyelésénél jutni;» melyek annak fény- és árnyoldalai; s mily ítélet alkotható

⁴²⁾ Különösen ifj. gr. Andrássy Gyulának *Parlamentaris kormányzat* című műve alatt (a *Budapesti Hírlap* 1905 június és augusztus havi foly.) közzétett, nagyobb terjedelmű cikkeire való tekintettel is.

⁴³⁾ Lényegileg mindig monarchikus országokat tartva itt szem előtt.

meg ez egész intézményköréről, vonatkozással a mívelt népek politikai és alkotmányi életére?

Ez (első sorban álló) kérdésekre válaszul a jelen meg a következő szakaszokban kifejtendők szolgálhatnak.

A parlamentáris rendszer, mint láttuk, a népfelségiség elvén nyugszik, az úgynevezett nemzetakarát concret kifejezését képezi, és az államhatalom súlypontját az országgyűlésben, meg az ennek irányában legmesszebb menő felelősségnek alávetett kormányzatban stb. bírja.⁴⁴⁾

Jellemző és legfőbb manifestációját s mintegy folyományát e rendszernek: az úgynevezett parlamentaris kormány (vagy parlamentaris kormányzati forma) teszi, a melynek tipikus nyilvánulását s mintegy mintaszerű megtestesülését az angol alkotmányban látjuk; a mire már fentebb utaltunk volt; s most közelebről szemügyre veendő.

Három főpont van, mely körül e parlamentaris kormányintézmény, mint tengelye körül forog: ugyanis a souverainitási hatalom súlypontjának a parlamentbe való át-helyezése; a szilárd consistentiájú pártszervezet az országgyűlés többségi részének uralmával; meg a minden tetteiért s egész eljárásáért föltötlen felelősségű⁴⁵⁾ úgynevezett cabinet. Az igazi parlamentaris kormányzatnak egyik lényeges kelléke és előfeltétele: egy széles társadalmi és politikai alapokon nyugvó, egyforma elvektől, eszméktől és iránytól összefűzött elemekből álló, s a nép politikailag érett minden köreiből bizonyos politikai nézetközösségi egészszé alakult pártszervezet. E pártszervezet egyik főmozzanata az, hogy a mindenkori kormány (ministerium) az országgyűlésen szám-túlsúlyban azaz többségben lévő pártból alakíttatik meg⁴⁶⁾ (illetve válik ki) s erre támaszkodva jár el; az államfő a kormány megalkotásánál a többség vezérét nevezi ki és bízza meg ministertársai kiválasztásával; s az ilyképen össze-

⁴⁴⁾ Érdekes, de nem eléggé szabatos és kimerítő módon határozza meg a parlamenti kormányzat fogalmát az amerikai államtudós M. Burgess: *Political Science* (1898) című munkája II. köt. 13. l.

⁴⁵⁾ Esmein *Coursja* 110. l. adott igen is szűk definitiójáról lásd alább a 75-ik jegyzetet. Szerinte a pari. kormány «n'est pas autre chose, que la »responsabilité ministérielle poussée à ses derniers limites».

⁴⁶⁾ Fejével az elnökministerrel.

állított ministerium viszi azután a közdolgokat⁴⁷⁾ s alkotja a parlamentnek mintegy kormányzó választmányát,⁴⁸⁾ messze-menő hatalmi és hatósági jogozatokkal. Ennek következtében (némelyek szerint: tulajdonkép) a parlament jelöli ki a kormányt; de ápolja és támogatja is ezt minden intézkedésében és egész eljárásában mindaddig, a míg a párt programját megtartja s az ebben lefektetett elvek alkalmazásában hüen és következetesen jár el. Nem helytelenül jegyeztetett meg az is, hogy a parlamentarizmus kormány, mint cabinet, a nemzet és a fejedelem közötti kapocs s összekötő szerv; a parlamentarizmus kormányrendszer mellett a törvényhozó hatalom a souverainitás attribútumainak nyilvánulásában a határozó fontosságú tényező;⁴⁹⁾ s hogy, mint egy mai-kori francia publicista magát kifejezi: «c'est en réalité, le parlement, qui gouverne et que le gouvernement se confond presque avec le Parlement»; vagyis a hatalomkör, melylyel a parlamentarizmus rendszerben a törvényhozás bír, a közönséges (vagyis egyszerű) alkotmányos képviselői rendszertől eltérően oly széles, hogy a parlamenti többség akarata nemcsak a törvényalkotási és az adó- és államháztartási ügyek vitelében közvetlenül érvényesül s a fejedelmi prerogatívák nagy részét is a maga ingerentiájába vonja, hanem hogy tulajdonkép mindenben határoz, s a kormányzat menetelét, a folyó államigazgatásnak vitelét is mérvadóan befolyásolja;⁵⁰⁾ mire nézve az ismeretes francia publicista, Batbie, azt jegyzi meg: «la plénitude du pouvoir réside dans les Chambers».⁵¹⁾

⁴⁷⁾ Készletesebben: Dicey id. m. magyar kiad. 408. s köv. 1.

⁴⁸⁾ Ez elnevezés (emlékezetünk szerint) az ismeretes Rotteck-Welcker-féle *Staatslexikon* lett először használva a múlt század negyvenes éveit elején.

⁴⁹⁾ Ismeretes közjogi momentum, hogy a nemzet-souverainitási elv juridikailag (alkotmányjogilag) Angliában soha sem fogadtatott el vagy mondatott ki külön. Lásd Esmeint is, id. m. 131. l.

⁵⁰⁾ Bár azért parlam. abszolút hatalomról nem lehet szólni, mert ennek is meg vannak úgy jogi, mint ethikai korlátai. Lásd Eischel: *Verfassung Englands* 439--440. l. s másfelől Batbie: *Traité de droit public et administrative* (1885.) III. köt. 127. l.

⁵¹⁾ A parlam. rendszerre s az ennek alapját tevő «alkotmányos képviselői egyeduralom» kérdésére nézve általában lásd még Rob. Mohi: *Staatsrecht und Politik* című nagy munkáját, meg röviden összefoglalólag Kautz: *A politika kézikönyve* 188-198. l.

Állanak ezek lényegileg úgy a monarchikus, mint a köztársasági államformával bíró országokra nézve,⁵²⁾ a hol a parlamentaris kormányalkat be van hozva; mire nézve itt alább még a fejedelemnek jogállása a parlamentaris alkotmány keretében tüzetesebben lesz vizsgálandó.

Joggal nevezi a kitűnő angol államférfiu ós politikai író, gróf Grey, a parlamentaris államalkotmányt egy fölötté kényes, finom szervezetú és szövevényes mű vezetnek,⁵³⁾ a melylyel való eredményes bánás igen nagy ügyességet, óvatosságot, belátást és mérsékletet követel meg; a francia közjogtudós, Ch. Benoist, pedig, azt mondja:⁵⁴⁾ «az igazi parlamentaris régime eredetében és lényege szerint sajátos egyensúlyi regime, a melyben különböző erők, tényezők össze- meg ellenhatnak. «Le parlementarisme est un fait moderne, européen, et occidental, signe apparent, que c'est le régime, qui conviendrait en notre temps à nos pays. C'est un régime d'équilibre entre les pouvoirs publics, qui suppose réalisées certaines conditions politiques et sociales, dont la plus indispensable est que, de ces pouvoirs, aucun ne soit trop fort, aucun ne soit pas assez fort» etc. Míg M. Seydel, a ki különben legkevéssbbé sem barátja a parlamentaris rendszernek, az utóbbit «a constitutional]s kormányzat valódi ideális állapotának» mondja: egy másik német publicista szerint⁵⁵⁾ «az angol alkotmány az uralkodási eszme legfőbbfokú finomultságával a népek közvéleményében élő cultüreszmény magaslatát jelzi»; a magyar írók közül pedig a jelen sorok írója⁵⁶⁾ egy ízben a parlamentaris monarchiát *királyi respublikának* nevezte.⁵⁷⁾

* * *

⁵²⁾ Nevezetesen a júliusi monarchia alkotmányának több fontos elemét fölvetv 1875-iki köztársasági alkotmányt létesített *francia* államra.

⁵³⁾ Lásd *Parliamentary Government and its reform* (1857.). Bevezetés.

⁵⁴⁾ L. *La Réforme parlementedre* címü munkájának 19. s köv., 40. s köv. 1. Másfelől Esmein azt mondja, hogy «ces principes délicats le jeu harmonique des ces forces diverses, et en apparence, opposée, qui constituent le gouvernement parlementaire» (*Cours*, 145. 1.).

⁵⁵⁾ L. Hatschek: *Das Staatsrecht Englands* stb. (I. köt. 669. 1.)

⁵⁶⁾ Lásd *A politikai tudomány* kézikönyve 195. lapját.

⁵⁷⁾ Lásd még Francqville: *Les institutions de Angleterre* (1863.; *Introduction*).

Áttérünk immár arra a kérdésre: «Mily jogállást foglal el parlamentarizmus mellett a fejedelemség (egyeduralmakban a monarchia, republikákban a praesidens) s minő folyományai vannak a parlamentarizmus rendszernek a statusjog jellegére általában, és az ú. n. constitutionális alkotmányjogra nézve különösen?»⁵⁸⁾

Egy félreismerhetetlen, nyilvánulásaiban és hatásaiban alig megmérhető jelentőségű vonása a legújabbkori politikai történetnek és fejlődésnek: a szabadsági, liberális és demokratikus eszmék- és törekvéseknek mind teljesb érvényrejutása, terjedése; az egész társadalmi és államszervezetet megbolygató, átalakító hatása. Mintha egy sajátos jellegű socialis földrengés vonulna át a polgárosult világ országain, a melynek közepette sok eddigelé majdnem egészen ismeretlen és erejében távolról sem méltott új elem, félelmetes impetuositással törtet elő, s kezdi (majd szóval, majd tettel) a fennálló társadalmi, politikai, sőt még műveltségi rendet és (hatalmi) tényezőket is ostromolni.⁵⁹⁾

Ez az új s már nem kicsinyelhető világáramlatnak megint egy külön s félre nem ismerhető vonása: a democratico-republicanus eszméknek és elveknek, a conservativ s monarchikus eszmék és fölfogás ellenében való föllükkeredése; a mi, egyebek közt abban is jelentkezik, hogy míg például a politikai theoria már nem igen beszél az államformák (régii, aristotelesi) megkülönböztetésénél: egyeduralom, aristocrazia és köztársaságról, hanem egyszerűen monarchiáról és republikáról; s másfelől az ó-kor legnagyobb állambölcselei (Aristoteles, Cicero, Tacitus és Polybius) meg az újkor legkiválóbb politikai írói, Locke és Montesquieu és még másoktól is úgynevezett «vegyes államalkat» ma már nem tekintetik az államformák legjobbika- s legajánlatosbjának: a gyakorlati államéletben a monarchia (mint institutio) a népek eszmevilága- és fölfogásában mind

⁵⁸⁾ Lásd főleg M. Seydelnek fentebb idézett értekezését; azután Eagehot, Hasek, és a heidelbergi közjogtudós Jellinek: *Recht des modernen Staats* című munkájának 640-649. l.

⁵⁹⁾ Azt mondja erre nézve a berlini bölcészettanár, Paulsen, «hogy ma már az emberek egészen másképen gondolkoznak, s (például) a formális szabadságjogokkal semmiképp sem akarják beérni, hanem aspirációikban ezeken messze túl akarnak menni».

több tért veszít, a monarchikus nimbusz csökken; s a magasb műveltségű nemzetek mind jobban barátkoznak meg a fejedelem-hatalom lesüllyesztésére czélzó demokratikus tanokkal es törekvésekkel.⁶⁰⁾ Mire nézve itt csak azt jegyezzük meg, hogy az a kérdés, «vajon a fentjelzett új áramlat és törekvések: javára és előnyére szolgálnak és fognak-e szolgálaim az emberiségnek»: több joggal határozható el negatív, mint affirmatív módon.

A mi immár a monarchiának a parlamentáris kormányalkat keretében való jogállását illeti, e részben két, egymástól erősen eltérő fölfogással találkozunk. Az egyik a fejedelmi tekintélynek és hatalomnak a parlamentarizmussal való megférhető és összeegyeztethető voltát vitatja; míg a másik szerint a szóban lévő két (mondjuk) hatalom, fejedelem-hatalom és parlament-hatalom, egymást kizárja, együtt meg nem állhat, s az igazi parlamentáris rendszerben az uralkodó (jogilag és erkölcsileg) tehetetlen bábu szerepére szorítottatik le.

E fölfogások indokolását érdemes közelebről szemlélni.⁶¹⁾

A Parlamentarismus (értjük az igazi, mondjuk: modern angol parlamentarismus) hívei, s a kik e fölfogáshoz általában inkább hajlanak, ezeket hozzák föl: A parlamentáris kormányalkat nem csorbítja a fejedelem souverainitását, s ezt formai épségében érintetlenül hagyja. A modern alkotmányos képviselői állam lényegét s teljességét az alkotja, hogy benne (törvényeiben és alkotásaiban) a közakarat érvényre jusson; a fejedelmi hatalom állás tehát úgy legyen meghatározva, hogy ez az irányadó elv érvényesülésének áthághatatlan akadályául ne szolgálhasson; ez pedig csak a parlamentáris kormányrendszer mellett érhető el. Az ellenkező fölfogás szószólói helytelenül emelnek panaszt e rendszer ellen, midőn azt mondják, «hogy a parlamenti kormányrendszer a fejedelmi hatalmat annyira korlátozza, hogy az uralkodó egy jelentéktelen államszervvé lesz s igazi árnyék-monarchává válik». Indokolatlan, jelesül, ez

⁶⁰⁾ Lásd alább a jelen fejezet utolsó szakaszát.

⁶¹⁾ Egynemely alapgondolat M. Seydel: *Staatsrechtliche Abhandlungen* (id. m. 121. s. köv. 1.)

a kifogás, a mennyiben az egyeduralomban a főhatalom annyiban mégis a fejedelemtől marad, hogy az egész államot ő hozza mintegy mozgásba és tartja meg ebben; hogy az uralkodó jogilag mégis az állam legfelsőbb orgánuma, (befeled úgy mint kifelé) egyetlen képviselője, s minden hatalmi funkcióknak kiinduló pontja, s a legmagasb folyamatban a határozó szónak kimondója.⁶²⁾ A nemzetnek, mint primár államorganumnak, nem lehetvén jogában az állami actiót akár vezetni, akár megakasztani. A fejedelmi hatalom a törvényektől és alkotmánytól ugyan körülhatárolt, de tartalmilag meg nem kötött irányadó állami cselekvésben nyilvánul. Mutatkozik ez: a törvényszentesítési jogban (vagyis a szabad elhatározásban az iránt, a mi jogú és szabályul álljon), mutatkozik a nemzetközi szerződések szabad megkötésében és fölbontásában, a béke és háború fölötti határozásban, a hadsereg fölötti legfőbb parancsnokságban, a kegyelmezési jog gyakorlatában, a ministerek és felsőbb államhivatalnokok kinevezésében,⁶³⁾ s a mi egyike a legnagyobb jogzatoknak: az országgyűlés fölosztatásában. Ehhez járul a monarcha jogállásának egyik sarkalatos mozanataként a felelőtlenség, valamint az állásától való elmozdíthatatlanság (*inamovibilitas*), az utóbbi, mint egyike a fejedelmi hatalom azon attribútumainak, a melyeket még a republikánus prossidensnek is biztosítanak az alkotmányok.⁶⁴⁾ E fölfogással éles ellentétben áll az a doctrina, mely a parlamentáris kormányrendszert a monarchismussal össze nem férőnek, a fejedelem jogállását elhomályosítónak és csökkentőnek nyilvánítja.⁶⁵⁾ Érvelése a következő:

⁶²⁾ «Aztán (mondják) a fejedelem a nemzet kedvéért létezik és nem a nemzet a fejedelemért.»

⁶³⁾ Az angol korona még mindig fényes állásáról, praerogatíváinak (bár a velők való élés jórészen átment a parlamentre, illetőleg a kormányra) formai fennállásáról, a királynak (ha akar) még mindig activ szerepléséről, stb. lásd Fischel: *Verf. Englands* 109. s köv., 467. s köv. 1., meg L. Brougham: *Statesmen* I. k. 16. s köv. 1.

⁶⁴⁾ Lásd még Al. Todd: *A part, kormányrendszer Angliában* (magyarul Dapsytól 1876Γ L köt. 7. és á'23. s köv. 1.) és Fischel: *Verfassung Englands* 109., 110., 467. 1.

⁶⁵⁾ Nagy szaktudósok közül Gneist tünt ki a Parlamentarismus elleni antipathiájánál fogva; azután a sokat emlegetett conservativ publicista Julius Stahl, újabban M. Seydel müncheni tanár.

Az alkotmányos monarchiái kormányformánál a fel-ségiség, illetve a fejedelmi hatalom a monarchánál van, a parlamentarisnál ellenben a parlament kezében vagy súly-pontját a parlamentben bírja, a melyből minden hatalom-nyilvánulás kisugárzik.⁶⁶⁾ A parlamentaris rendszerben (követ-kezetesen keresztülvive) a koronának akarata annyira van korlátolva, hogy a parlament akarata (s pedig sokszor egy nagyon is kis többségben kifejezésre jutó akarata) előtt meghajolni kényszerül, úgy hogy ott, a hol a fejedelemnek, mint az állami főhatalom viselőjének, akarata, jogi kény-szernek vettetik alá, ezt a fejedelmet igazi fejedelemnek vagy épen «uralkodó»nak) többé nevezni nem lehet,⁶⁷⁾ a mi végelemzésben azt jelenti, hogy ily monarcha a souve-rain néptől (vagy a nemzeti képvisellettől) függő, ennek aka-rata (legfőbb) végrehajtó orgánumává lesz, de független jog-állású államfőnek többé nem tekinthető.⁶⁸⁾ – A constitutionalis kormányforma mellett a fejedelem a törvényhozásban is széles mértékben részesül, sőt hozzájárulása nélkül semmi sem válhat jogilag törvénytű; de a parlamentaris rend-szerben ez a hozzájárulás mérve és módja lényegesen de-valválódik, sőt még a fejedelmi hatalom azon lényeges at-tribútumát, a mely a veto-jog gyakorlásában áll, sem érvé-nyesítheti szabadon és saját belátása szerint. Materialis irány-ban majdnem határozó fontosságúnak mondható mozzana-

⁶⁶⁾ Az az állítás (mondják az illető iskola hívei), hogy hiszen a korona mint kiegészítő egyik főeleme és tényezője a parlament-nek, ebben befoglalva létezik: szóbeszéd, melynek gyakorlati értéke nincsen.

⁶⁷⁾ Seydel szerint: «ekként a fejedelem az egyetlen nagy állású politikai egyéniség, a kinek hatalmi akarata nincsen; a ki önálló meggyőződés jogával nem bír, s így a leglemondóbb szerep viselése-re van utalva». Míg ugyanez irányban a francia publicista, Batbie példázgatva a respublicára, azt mondja: «le roi constitutionnel n'est qu'un président héréditaire, et le président de la république est un roi constitutionnel temporaire». (Lásd *Traité de droit public et administrative* című munkája VII. köt. 354. l.). A szellemes angol Bagehot meg ugyan ilykép állítja párvonalba a monarchát a köztársasági presidenssel. (Id. m. I-IL fej.)

⁶⁸⁾ Pedig épen neki kell széles hatalomkörrel rendelkeznie (mond a kiváló közjogtudós, Laband), hogy a törvények végrehajtását min-den irányban erős kézzel és nagy tekintélyvel eszközölhesse.

tot alkot az országgyűlésnek a parlamentarismussal kapcsolatos korlátlan adó- és budgetmegszavazási joga, a mely jog negatív értelemben gyakorlásával (illetve az adók és a budget eventualis megtagadásával) a parlament felsőbbsege a fejedelem fölött statuálva van, s az utóbbi úgy kényszerül vinni a kormányzatot, a mint a parlamentnek tetszik. A mi pedig a sanctio- és az ezzel járó veto-jogot illeti, amaz nem használ semmit, a hol nincs mit szentesíteni, főleg a hol a parlament az adó- és budgetmegtagadás jogával él, illetve egy törvény szentesítését a koronától kierőszakolhatja; a veto-jog pedig tompa fegyver ott, a hol nem a körül forog a dolog, hogy valami megakadályoztassák, hanem a körül, hogy valami eléressék (t. i. az eszközök a kormányzás vihetésére).

Az itt kifejtettekkel kapcsolatos azon ismeretes francia közjogi formulára nézve: *le roi règne, et il ne gouverne pas*, «a király uralkodik és nem kormányoz» (a mely a Montesquieu-féle hatalom-megosztási doctrínára visszavezethetően a hírneves francia politikus írók Benjamin-Constant és Ad. Thierstől állítattott föl először s különösen a júliusi monarchia liberális államférfiainak devisejét tette), azt jegyezhetni meg, hogy látszatra ugyan Jól hozza kifejezésre a parlamentáris kormányrendszer főelvét; de közelebbről nézve még sem eléggé éles s a valónak megfelelő; a gyakorlatban (Franciaországban) nem vált be; s egy elmés kritikusnak arra a megjegyzésére szolgált, «hogy tulajdonképpen nehéz megmondani, hogy mi marad még fenn az uralkodásból, ha belőle a kormányzás levonatik?»⁶⁹⁾

Azt az érdekes kérdést illetőleg, «igaza vaa-e azoknak, a kik szerint: a parlamentaris, meg az (egyszerű) constitucionális kormányalkat közötti különbség sokkal mélyebbre menő, úgy hogy már nem pusztá *kormány* formai, hanem egyenesen államformai különbség kérdése; vagyis hogy a parlamentaris végrehajtó-hatalomalkat már nem is a monarchiái államforma keretébe helyezendő, hanem a republikáéba»,⁷⁰⁾ azt felelhetni: hogy ez az állítás nem bír kellő

⁶⁹⁾ Lásd még Jellinek: *Iledit des modernen Staats* 640. s köv. 1.

⁷⁰⁾ Erős dialectikával vitatja ezt M. Seydel (id. könyvében) s kívülre más német újabb közjogtudósok, például Bornhak, Piloty stb.

alappal. Mert mindent összevetve, a monarcháknak még ma is mindenütt megadott bizonyos előjogok (praerogatívák), s mindaz, a mi számukra symbolumokban, nemzetközjogi viszonyokban, büntetőjogi tekintetben (jogilag) megállapítva van, még érintetlenül fennáll; oda számítva még a felelőtlenséget, meg a mindezek (esetleges) erősítésére szolgáló örökletességet: kétséget kizáróan a mellett szólanak,⁷¹⁾ hogy a monarchismus lényegét a parlamentaris kormányaikat nem érinti és szorítja meg annyira, a mint az például a republikában a paesidensnél az eset. Mindaddig, a míg az egyeduralkodó arra a (főntjelzett) önálló uralkodói funkcióból! nincs kivetköztetve, míg fejedelmi állása jogilag (jog s törvény által) nincs kifejezetten megkötve, még az esetre is, ha az egész törvényhozás az országgyűléshez tartoznék: még monarchiát kellene supponálni; s az egyeduralom legfőljebb republikánus intézményekkel vegyített monarchiát alkotna, de nem köztársaságot.⁷²⁾ – Különbén helyes lesz e kérdésben is a két nagy szempontot, a jogit és a politikait egymástól különválasztani, a mely esetben arra az eredményre jutunk, hogy míg a jurista a főntvázolt módon fog (és kell, hogy tegye) érvelni, addig a politikus, a ki a főszempontot mindig a tényleges hatalmi viszonyokra helyezi, minden olyan államot hajlandó lesz republikának nevezni, a melyben a fejedelem tényleg politikai zérussá vált, sőt már akkor is, ha a politikai tekintélyt és befolyást a fejedelemről tetteleg a parlamentre átszállottnak fogja tapasztalni. *Tényleg* a parlamentaris monarchia még nem republica, hanem igenis a constitutionalis egyeduralmi államformának egy, a democratico-liberalis irányban legmesszebb fejlődött jelenségi formája, a köztársaságéval sok rokonvonással bíró faja. Ebből foly még az, hogy ha a parlamentaris állam fejedelme valami kiváló személyiség, talán sikerül

⁷¹⁾ Jól elemezi ezt a bécsi közjogtanár, Bernatzik: *Republik and Monarchie* című (1892-ben megjelent) könyvének 46-50. l.

⁷²⁾ Kinek ne jutna itt eszébe a tetszetős formula, melyet a francia júliusi forradalom azon matadorjai, a kik Lajos Fülöp királylány kikiáltásával a republikánus pártiakat megnyugtanni (jobban mondva visszaszorítani) törekedtek, élve, azt hirdették az új királyról: «c'est la meilleure des républiques», és «ainsi nous avons une monarchie entourée des institutions républicaines».

neki a parlamentaris kormányforma mellett is (támogatva a korona fénye által) egy részét annak a befolyásnak, a melyet a constitutionális uralkodó az ő méltóságánál fogva ⁷³⁾ *jogilag bír., tényleg* is elérni. – Továbbá annak a nagy politikai kérdésnek eldöntésénél, «az alkotmányos monarchiának melyik formáját vagy faját tekinthetjük megfelelőbbnek?» tisztán elméletileg szólva, az lesz határozó: vajjon egy nagy tekintélyű, erős fejedelem avagy egy gyönges megkötött kezű árnyék-uralkodó tetszik-e jobban s tartatik-e az alkotmányos monarchia ideáljának?⁷⁴⁾ – Ugyanígy nem szabad soha szem elől téveszteni, hogy az a súlyos dilemma, a mely e problémán átvonul, nem áll s nem állhat akként, hogy vagy a fejedelem mindenható és az országgyűlés tehetetlen, vagy hogy az országgyűlés mindenható és a fejedelem tehetetlen; s hogy e két szélső szempont közt a közvetítő közép-szempont az, a melynek kitalálása és helyes érvényesítése az államszervezési művészet legnagyobb feladványának nevezhető. Valamint azt sem, hogy a mily helytelenség és visszasság a fejedelmi absolutismus, a mely a népszabadságot, a szabad fejlődést, az ország közdolgaiba való beleszólhatást stb. lehetetlenné teszi, épen oly elviselhetetlen és visszataszító a népi vagy a parlamenti absolutismus, a mely örökké szélsőségek felé hajlik, s a nyugodt és sikeres kormányzást folyton-folyvást veszélyezteti! Nem kellén végül arra sem utalni, hogy bármelyik fajtája a constitutionális kormányzatnak álljon itt vagy amott fönn, a

⁷³⁾ Utalhatni itt a nagy angol királyasszonyra, Victoriára (s Victoriánusnak elnevezett uralkodási idejére), s azon emlékezetes nyilatkozatra, melyet Salisbury lord miniszterelnök annak elhunytakor tett s e kiváló fejedelem valódi dicsőítését tette. (Számos bizonyosságot nyújt e tekintetben J. MacCarthynek ismeretes nagybecsű munkája: *History of our own times (Tauchnitz Edition 1879. s köv.)* Lásd még A. Todd id. munkájának Előszavát és I. köt. 224. s köv. 1., meg Esmein: *Cours de droit ja* 136. s köv. 1.

⁷⁴⁾ Csak curiosumként hozzuk itt föl, hogy Piloty (*Autorität und Staatsgewalt* című könyvében a 17. l.) Xenophonnak (*Anabasis*) és Pomponius Mela ismert munkája alapján, azt beszéli el, hogy régi időben a Fekete tenger partján lakozó mosynökök, valamint a XIII-XVI. századbeli japánok, oly királyaikat, a kiknek uralkodásával nem voltak megelégedve, egyszerűen elcsukatták, bizonyos időre még egy éheztető toronyba is elzárták.

koronaviselő akkor tartandja fönf legbiztosabban nimbusát s felel meg magas hivatásának, ha a pártok (és pártküzelmek) fölött foglal állást, s a maga hatalmát a nemzet hatalmával őszintén egyesítve, az államhatalmak minél teljesb összhangzását és egységét egész erővel elősegíti és megőrzi; s csak az ország javát és boldogulását tartva szem előtt: gyakorolja a művészetek legi'ensőbbikét, az uralkodás művészetét.

HARMADIK FEJEZET.

A parlamentaris ministerium szervezete és állása közelebbről.

A parlamentaris kormányzati rendszernek (mint már jeleztük) legsarkalatosb intézményét a (sajátos állású) ministerium, meg az ennek szervezetét, jellegét, működési körét s jogállását meghatározó szabályok teszik. Sok nagyfontosságú s az egész alkotmányt érintő kérdés merül itt föl, a melyben való kellő tájékozottság nélkül az oly szövevényes e részbeli közjogi szervezetnek megértése és helyes elbírálása lehetetlen.

E kérdések között a következők a jelentősbek: «Miben áll a parlamentaris ministerium tulajdonképeni lényege?» «Miképen és mily elemekből áll és alkotatik (vagy alkotandó) meg az?» «Minő szerepet visel a fejedelem úgy a ministeriumnak összealkotása, mint működése stb. terén?» «Mily különbség van nem-parlamentaris és parlamentaris (más szóval: egyszerően alkotmányos és [nevezzük] cabinet ministerium között?» «Mikor lesz (alkotmányos országban) egy ministerium törvényesnek avagy törvénytelennek nevezhető?» «Miben áll a ministeri felelősség, egy vagy többféle nemű-e ez a felelősség?»; s végül «Mily alapon emelhető a ministerium ellen vád, illetőleg helyezhető ez utóbbi tényleg vád alá?»

Ezekre röviden egyenként akarunk válaszolni, és pedig az európai tudomány jelen állása szerint, valamint tekintettel a fönnálló gyakorlatra azon országokban, a melyek a parlamentaris kormányzati rendszert már régebben bírják, vagy a XIX. század közepe táján honosították meg.

A fölvetett kérdések elsejét a parlam. ministerium lényegét, összealkotását és elemeit illetőleg, az e részben már fentebb mondottak kiegészítéséül, a következőkre utalhatni:

A parlamentáris ministerium a fejedelemtől (vagy államfőtől) ministerekül kinevezett, s a végrehajtó hatalom gyakorlására fölhívott politikai egyéniségekből álló orgánus, a mely a közdolgok gyakorlati irányását és vitelét a parlament szoros ellenőrzése mellett a legszélesb értelemben vett felelősség alapján eszközli;⁷⁵⁾ a törvények alkotásában s végrehajtásában eljár; a budget-, meg az adó- és államháztartási ügyek előterjesztése, megállapítása stb. terén a törvényes teendőket végzi; nemkülönb az állam Összes (belső és külső) viszonyai s ezek miként-állása és alakulása iránti informatiókat s fölvilágosítást szolgáltatja.

A ministerek Angliában a király szolgálóinak nevezetnek; továbbá a törvény betűje szerint nem létezik ministeri kabinet; a ministerek, mint a korona tanácsosai nem mehetnek be egyszerűen a parlamentbe; a kormány (kivévéen pénzügyi törvényeket s némely jelentéktelen rendelkezéseket) nem gyakorolhatja a többi kezdeményezést, s a ministerek nem bírnak szoroson törvényes jelleggel, legfeljebb annyiban, hogy (mint tagjai a Conseil Privátának) esküt tesznek le.

A parlamentáris kormány kezdetben s mindenekelőtt az alkotmányos monarchiákban honosodott meg, s ezek politikai szervezetébe illeszkedik be. Azonban, újabb időben Franciaországban,⁷⁶⁾ s különösen ennek republikánus államformai intézménykörében is elfogadtatott, s így olyanak bizonyult, a mely nemcsak egyeduralmi államok természetével és szervezetével megférő.

A parlamentáris kormány mindenekelőtt fölteszi a képviselői (s pedig lehető széles választási jogrenden alapuló képviselői) végrehajtó-hatalmi szervezetet. Föltételezi egy-

⁷⁵⁾ Már említettük, hogy szűk és azért nem egészen kielégítő definitióját a pari. kormányzatnak adja Esmein is, bár abban a contextusban, a melyben Esmein e formulát használja, megvan ez utóbbinak is bizonyos jogosultsága, illetve értelme.

⁷⁶⁾ Lásd Esmein: *Droit constitutionnel* 111. s köv. I.

úttal a bírói hatalomnak a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól való olyan elkülönülését, a minek következtében ez utóbbiaknak szervei és működése amazétól egészen különböző és független. A végrehajtó hatalom (előjogaival, prerogatíváival) egy államfőnek, a ki vagy monarcha (fejedelem, király), vagy köztársasági elnök (praesidens), kezébe van letéve, s ennek nevében s mintegy rendeletéből gyakorlatik, s vitetnek mindazon ügyek, a melyek a végrehajtó hatalom természetéből és feladatköréből folynak. Megjegyezvén, hogy az államfő minden intézkedései (vagy legalább a fontosabbak) előbb a minisztériumtól tárgyaltatnak és határozatnak el, s mely tekintetben ez utóbbi egy tanácskozó testületet, s tárgyaló tanácsot alkot. Másfelől az államfőnek megvan a formszerű és kijelentett joga: a ministereket kinevezni és elbocsájtani; de e jog és hatalom tényleges gyakorlatában kötve van bizonyos szabályoktól és tekintetektől, a melyek (részben) a parlamentáris kormányzat lényegéhez tartoznak; s például Angliában szorosán meg is tartatnak.

Sajátos, de lényeges vonása a parlamentáris rendszernek az is, hogy egy, s pedig nem kis része az idevágó alkotmányi szervezetnek, cselekvényeknek és eljárásnak (sem Angliában, sem egyebütt) szoros constitutionális jogi szabályok vagy törvények által nincs rendezve és megkötve, hanem vagy szokáson vagy mintegy köz-megállapodás (meg-egyezés), conventio, hallgatag helyeslés s elfogadáson alapszik; s ez okból, a szoros jogi momentummal szemben, néha még az alkotmány politiko-ethikai elemének (alkotmányi conventiónak) is neveztetik; ⁷⁷⁾ s egyik legfőbb ismerető jele az, hogy törvénycikkebe nem foglaltathatik; a belőle eredő kérdések bíróság elé nem kerülnek (nagyob-bára bírói ítékezés tárgyává nem válhatnak); meg az is, hogy ebben a körben nyílik széles mező az államférfiúi

⁷⁷⁾ Jól fejti ezt ki Dicey (id. könyve III. rész 14. és 15. fejezetben, a magyar kiad. 1-32., meg 987-391. 1.) és hazánkban legújabbban Concha Győző. A tannak legkiválóbb képviselői különösen Hearn, Freemann, Bagehot és Dicey. Sok idevágó igen érdekes anyagot tartalmaz W. Anson (angol közjogtudós): *Laws and Customs of Constitution*. 2 köt. 1902.

bölcsesség s belátás érvényesülhetésének. Freemann⁷⁸⁾ szerint a politikai morálnak egy egész rendszere áll nálunk fön, egész codexe oly szabályoknak, hogy hogyan viselkedjenek a politikai élet férfiai stb.⁷⁹⁾ Míg Esmein szerint: «Le gouvernement parlementaire échappe dans une large mesure à une réglementation légale; il vit surtout d'usages, de traditions, de conventions communément acceptées; s másutt «la règle, que l'existence du cabinet dépend de la seule Chambre des Communes, est une convention admise, une tradition établie.»⁸⁰⁾ Példaképen állhatnak:⁸¹⁾ a főrendiház nem szavazhat meg pénzügyi törvényt; a király nem él veto-jogával; a ministerek lemondanak állásaikról, ha elvesztették a ház bizalmát, stb.

Ezek ellenében utalnunk kell mégis arra, hogy legújabb időben, túl az Óceánon, keletkezett egy új nagy állam (egyelőre még britt coloniák alakjában), az ausztráliai, mely az első jelentékeny közület, a melyben (alkotmánya 64. cikkében) a parlamentáris kormányalkat egyik legsarkalatosabb tételét illetőleg jogilag korlátoztatott, a mennyiben imperative kimondatott, hogy senki se lehet államminister három hónapnál tovább, ha nem parlamenti tag. Magától értetődvn, hogy ezen s hozzá hasonló egyéb határozmányok által a kormányzó (Governor) hatalma a parlamenttel szemben csökken, s az országgyűlés majdnem souverain testületté válik.⁸²⁾

Hasonló irányban utalnunk még arra, hogy az alkotmányos conventiók imént ismertetett tanától némileg eltérően s Dicey ellenében egy-két legújabb időbeli szaktudós

⁷⁸⁾ Lásd *Growth of the English Constitution* című könyvét 1872» (magyarul Kónyitól) a 109. s köv. 1.

⁷⁹⁾ S tovább (bár nagyon túlajtva): «ezek a szabályok sem törvénycikkekben, sem a közönséges jogban (a *Common law*ban) sehol sem lelhetők fel, és mégis oly szenteknek tartatnak, mint a *Magna Charta* meg a *Petition of Rights*ban foglalt elvek.»

⁸⁰⁾ Lásd *Cours de croitja* 118. és 132. 1.

⁸¹⁾ Lásd Dicey id. m. magyar kiad. főleg 24-26. és 344-349. 1. (Utóbbi helyeken tüzetesb kitéréssel e momentum értelme- és jelentőségére.)

⁸²⁾ Lásd Inglis Clark: *Studies on the Australian Constitution* (Melbourne, 1901.) Ez érdekes újságra Concha tanár, úgy látszik, nem vetett figyelmet.

(névszerint az angol Jenkyns, meg a német Hatschek, s némileg Jellinek) azt állítja,⁸³⁾ hogy azok a szóban lévő szabályok részben mégis jogtételek, s nem a politikai ethikával azonosítandók, a mennyiben oly sanctióval bírnak, a melyek a jogi sanctióhoz félreismerhetetlen hasonlatossággal bírnak; s ha megszegetnek, egyéb jogilag fennálló szabályokba ütköznek, s conflictust idézhetnek elő.

A ministerium összealkotását különösen illetőleg, az államfő az országgyűlésnek egyik, rendszerint különösen kiváló, elismert nevű s fényes szónoki képességgel bíró tagját, ki a parlament és ebben különösen a többségnek vezérlő-férfia, nevezi ki elnök-ministernek, a ki azután a pártjabeli kiválóbb tagokat az egyes ministeri ressortok szerint, szabadon választja ki, s veszi maga mellé, fejedelmi tudomásvétel mellett.⁸⁴⁾ Tüzetesebben szólva: minthogy a parlamentaris kormányzat egyik lényeges (bár csak Angliában és itt is csak az újabb időkben szorosan megtartott) elve az országgyűlési többségi párt uralma: természetes lesz, hogy a ministerek, legalább nagyrészt, a képviselőházi majoritás tagjaiból vétessenek;⁸⁵⁾ a mi abban is találja külön indokát, hogy a ministerek egyenesen a képviselőház irányában tartoznak tetteik- és eljárásukért felelősséggel; s másfelől a rendszer logikájában fekszik, hogy a ministerek tagjai legyenek a parlamentnek, miután a törvényhozási functiókat szoros kapcsolatban teljesítik a végrehajtó-hatalmi állásukból folyó teendőikkel.⁸⁶⁾ A mellett, hogy a parlamentből s névszerint a parlamenti többségből vétessenek a ministerek, még az is szól, hogy a kormány csak ennek a többségnek támogatásával él és

⁸³⁾ Lásd Jenkins: a *Quarterly Review* 1887. évf. 208. 1. és Hatschek: *Englisches Staatsrecht* I. köt. 546-547. L

⁸⁴⁾ Ha ez pair (felsőházi tag) volna, akkor az alsóházban a *leaderség* (vezetőség) a cabinet egy más tagjának lesz tisztje.

⁸⁵⁾ Vétethetnek ugyan a *felsőházból is* (sőt 1832 előtt több miniszter tényleg ebből vétetett); de újabb időkben e részben is határozott túlsúlyra emelkedett az alsóház.

⁸⁶⁾ Egy *parlamenten kívüli* minisztérium a parlamenttel szemben tehetetlen volna, a kormánynak nem lehetne törvényes befolyást gyakorolni a törvényhozás menetére, másfelől meg a parlamentnek nem lenne módja kellő ellenőrzést vinni a kormány felett.

állhat meg; ez pedig nem részesíti a ministereket segítő közreműködésben, ha azokat igazi vezető, irányadó kitűnőségeinek el nem ismeri.⁸⁷⁾

S mégis, ezek ellenére, a többségi elvnek a ministeriumok összealkotásában való érvénye és súlya, nem mondható föltétlennek.⁸⁸⁾ A kitűnő szakember. Esmein szerint: a ministeriumoknak a többségi pártból való vétele «n'est ni une règle légale, ni même une condition toujours observée»; a nagy francia szónok és liberális pártvezér Royer-Collard a kamarákban (1816-ban) azt jelentette ki, hogy nem hiszi, hogy szükséges volna nálunk úgy, mint Angliában, hogy a ministeriumnak legyen constans és változatlan többsége a kamarákban»; maga a radikális W. Bagehot, továbbá Benoist, francia közjogtanár és képviselő, erősen hangsúlyozzák (1. id. könyveikben) a királynak miniszterei (tanácsosai) kiválasztásában való teljes szabadságát, stb. Míg tényleg arra utalhatni, hogy Belgium-ban a király a ministereit a kamarákon kívül választhatja; hogy fordultak elő itt s magában Angliában is a többségi kormány elve alól kivételek; így nevezetesen: mikor W. Pitt (a XIX-ik század elején), Bobért Peel a harminczas évek vége felé, Aberdeen gróf az ötvenes években, Addington meg Palmerston: a parlamenti többséggel ellentétbe helyezkedtek,⁸⁹⁾ vagy vele nem különösen törődtek; a Melbourne-kabinet 1839-41-ben kifejezett több-

⁸⁷⁾ A miniszterek kiválasztását illetően háromféle eset képzelhető, úgymint: szabadon kiválasztás, tehát nem-parlamenti egyének közül is; kiválasztás parlamenti tagokból, tehát felső- és alsóházi tagokból; vagy kiválasztás a többségben lévő pártból. Hogy ez utóbbi két mód a Parlamentarismus szempontjából helyes, kétségtelen; míg az első mód az egyszerű alkotmányossági állam szempontjából szintén törvényes és helyes; sőt még a parlamentarismuséból sem föltétlenül helyteleníthető, tekintve a fejedelem miniszteri kinevezési jogát; azonban politikailag azt a visszásságot szüli, hogy ily miniszterek a parlamentben idegen elemet képezvén, annak bizalmával és támogatásával nem találkozhatnak, sőt kormányzásuk esetleg lehetlenné is válik.

⁸⁸⁾ Lásd Esmein: *Cours de droit* 112. 1.

⁸⁹⁾ Lásd Al. Todd: *Parliamentary Government* I. k. 74. s köv. 1. Bucher: *Der Parlamentarismus* (1855.) és Jellinek id. m. I. k. 641. s köv. 1.

ség nélkül kormányzott; hogy a többségi ministeriumok dogmája általánosan még parlamentáris országokban sincs elismerve;⁹⁰⁾ a mire nézve rámutathatunk Franciaország jelenlegi úgynevezett parl. kormányrendszeri gyakorlatára; a parlamentáris kormány elvét erősen kifejezésre hozó Belgiumra;⁹¹⁾ hasonlóképen Olaszországra, Spanyolországra és Hollandiára, hol szintén nem követik szigorúan a szóban lévő rendszert.⁹³⁾ Ehhez még az is járul, hogy lehetnek (s vannak is) esetek, a hol a parlamentben uralkodó kedvezőtlen viszonyok (pártziláltság, túlhajtott versenygés, stb.) miatt a kellő tájékozódás (a koronára nézve) igen meg van nehezítve, különösen a mikor a többség bizonytalan,⁹³⁾ vagy mint egy francia publicista mondja: «ou la majorité n'a point d'homme, qui s'imposent à elle, pour la diriger». s a mikor tehát ugyanaz a publicista kifejezése szerint: «az államfő visszaveszi a minister-kiválasztás jogát».⁹⁴⁻⁹⁵⁾

⁹⁰⁾ A francia 1875-ki alkotmányban sincs a parlamenti kormányokat közigazgatási törvényes kifejezésre hozva.

⁹¹⁾ A Brouckère-féle minisztériumnak tagjai között hosszabb időn át csak egy kamaratag találkozott.

⁹²⁾ Az egy (legújában alkotott) ausztráliai állam alkotmányának eltérő dispositiójáról más helyen szólnunk.

⁹³⁾ Érdekes volt a múlt századbeli hetvenes évek elején a bajor kamarákban előfordult az az eset, hogy az alsóház több ízben való szavazás mellett, a szavazatok teljes egyenlősége miatt, nem tudott magának elnököt választani, úgy hogy a ház megalakulása lehetlenné vált.

⁹⁴⁾ Arra nem akarunk éppen külön hivatkozni, hogy néha éppen igazán nagy államférfiak és miniszterek (súlyos időkben, vagy nagy conceptiók keresztülvitelére) a pari. többségre nem helyeznek súlyt; s a kiknek sorából csak az angol Peelre és Pittre, a francia Guizot, Thiersre, J. Ferryre, az olasz egység megalkotójára, gr. Cavourra, meg a német Birodalom mai nagyságának megalapítójára, hg. Bismarckra emlékeztetünk.

⁹⁵⁾ A többség-uralmi tannak nagy ellenzői is vannak, különösen azon esetleges visszasságok miatt, a melyekre ez a rendszer a parlamenti életben alkalmat adhat. A sokak közül csak a nagynevű tudós történetíró és publicistára S. Sismondira utalunk, a ki *Études sur les Constitutions des Peuples libres* című (1836-ban közzétett) jeles munkájában (Préface) azt mondja: «il faut oser le dire, le droit de la majorité n'est autre chose, que le droit du plus fort». (Ismeretes Goethének is az a mondása: «Die Vernunft ist leider immer in der Minorität.»)

Az eddigieknek eredménye az, hogy mindenestre célszerű, helyes s a jó parlamenti ügymenetnek és a kormány üdvös működésének megfelelő lesz a többségre alapított kormányzat; hogy államférfíui eszély és tapintat az államföt és minisztereket e nagy elvnek minél teljesb mértékben való tiszteletbentartására vezetendi; nem-parlamenti miniszterek parlamentárisokká (a képviselőház tagjaivá) válnak, s minden innen folyó követelményeknek megfelelnek; s végül, hogy nem egyenesen a többségből vett. de a többségre támaszkodó ⁹⁶⁾ ministeriumok nem parlamentárisok ugyan, de mégsem olyanok, a melyektől az alkotmányossági jelleg (és szereplés) elvitattathatnék, magától értetvén, hogy a ministeri felelősség egész mértékében érintetlenül fennáll. és semmiféle oly kormányi intézkedést vagy rendszabályt nem léptetnek életbe, a melylyel a közszabadságon és az alkotmányi jogokon sérelem ejtetnék.

Nem térhetünk itt ki egy, épen most hazai publicistánkat foglalkoztató azon fontos kérdés elől, «vajon mily jellegűnek nevezhető hazai alkotmányunk és különösen kormányzati rendszerünk: úgy 1848-iki és 1867-iki törvényeink, valamint az ez idők óta a legújabb időkig helyt foglalt alakulatok (tényies viszonyok) alapján»? – Mely kérdésre a következő felelet adható.

Elfogulatlan és párttekintetektől független méltatása a viszonyoknak (törvényeinknek, közállapotainknak stb.) arra a megismerésre vezet, hogy azt vitatni, hogy kormányzati rendszerünk 1848 óta parlamentáris volt: ⁹⁷⁾ tévedés, semmiképen sem indokolható, sőt világos ellenbizonyítékokkal megerőtleníthető állítás.⁹⁸⁾ Magyarország kormányalkata (illetve ministeriuma) sem 1848-ban, sem 1867-ben, sem ettől az időtől fogva 1905-ig, nem volt parlamentáris (nem volt parlamentáris e fogalom helyes jelentményében), hanem

⁹⁶⁾ A mely többség, persze, sok esetben nem organikus módon, hanem véletlenül előálló constellatióknál összeverődött (s épen oly könnyen hamar fel is bomolható) pártelemekből áll.

⁹⁷⁾ Vagy: a mennyiben még nem egészen az: ez a fennálló törvények szelleméből folyónak tekintendő.

⁹⁸⁾ Még olyan sem, jelesül, a melyet az itt többször említett mai-kori francia politikai író Benoist «parlamentarisme limité»-nek nevez.

volt igenis független felelős alkotmányos képviseleti kormányrendszer. Az 1848-iki törvények megteremtették ugyan a felelős ministeriumot,⁹⁹⁾ de egyetlenegy határozmányt sem tartalmaznak, a melyből egyenesen arra lehetne következtetni, hogy parlamentáris kormányzat megállapítását czélozták; egyetlenegy tétel sem fordul bennük elő, a mely a főntebbi fölfogást igazolná; míg igenis van egynél több, a mely ép a Parlamentarismus czélbavétele ellen bizonyít.¹⁰⁰⁾ Hogy az irányzat a Parlamentarismus alapjainak megvetésére meg volt, s egyik-másik politikai, momentum (discussio, orsz. tárgyalás) erre valló tendenciát árul el, nem tagadható; de épen oly bizonyos az is, hogy az 1848-iki alkotmány-szervezők egész figyelmüket és törekvésüket egy az osztrák ingerentiától ment, önálló, nemzeti, független és felelős ministerium kivívására és megalapítására fordították; de a szándék, hogy a kormányt egyidejűleg mindjárt parlamentárisrá is csinálják, távol volt tőlök.¹⁰¹⁾ Maga az 1848-as kormány sem volt parlamentárisnak nevezhető, mind összealkotására, mint személy-

⁹⁹⁾ Teljes czímmel: «az első magyar független felelős ministeriumot», a mely formulában a látszólag nagy fontosságú szó *független* azt jelzi, hogy a magyar kormány az eddig fennállott, s hazánkban mindig nagy visszatetszéssel találkozott osztrák hatalmi befolyások alól kiszabadul és függetlenné válik.

¹⁰⁰⁾ És így csakugyan semmi alappal sem bír az a fentérintett formula: hogy a fennlévő törvények szelleméből folyónak tekinthetni, hogy a magyar kormány: parlamentáris.

¹⁰¹⁾ Meg kell különben jegyezni, hogy az akkori időbeli állampörfiaink nagy része (a mint az akkori publicistikus discussiók, országgyűlési tárgyalásokból stb. is kitűnik): a parlamentarismusról (ennek igazi lényege, kellékei, előfeltételeiről) világos fogalommal nem bírt; továbbá, hogy három legnagyobb emberünk: Széchenyi, Deák és Kossuth, köztudomásúlag a parlamentarismusnak igazi barátjai közé nem tartoztak; s csak a fölülkerekedett centralistákra való tekintettel vétetett, például az, 1848-ki törvények szerkesztésénél, a belga királyság új 1831-ki alkotmánya, mintegy alapul. Helytelen tehát az a föltevés, hogy 1848-ban az angol Parlamentarismus szolgált mintául; s igaz e részben csak annyi, hogy mint több más országban, mely parlamentáris-féle alkotmánnyal bír, nálunk is, ama *nagy egész* egyik-másik intézményének átültetése kíséreltetett meg; abban a hitben és reményben, hogy a viszonyok kedvezősége s a politikai életnek szerencsés továbbfejlődése, egykoron ennek a magasb czélnak elérésére is vezetend.

zete, mind a kezébe letett hatalomkörre nézve. Azt nem is hozza fel, hogy többségből eredett ministeriumot nem alkotott, (a körülményeknél fogva erre a momentumra súly nem is lévén akkor fektethető); másrészt erősen hangsúlyozandó, hogy egyfelől a legdisparátabb politikai, közgazdasági stb. nézettel bíró (államférfiúi) elemekből lett a kormány összealkotva, úgy hogy ez egy (mint p. kormányban szükséges) homogen-jellegű ministeriumnak távolról sem volt nevezhető; másfelől, hogy a nádori institúciónak (még pedig időközöként telj. hatalommal működő kir. helytartói minőségben való) föntartása, s ezzel a főhatalomnak mintegy kettészakítása,¹⁰²⁾ oly kiáltó anachronismus lett volna egy «parlamentárisnak» tervezett kormányrendszerben, a minőnek széles e világon párját találni alig sikerült volna.

A ministerium megalkotása tekintetében az 1848-iki törvény hiányos szerkezetű vagy irányú dispositióját az 1867. évi VIII. törvényezikk megváltoztatva, azt mondja: «a ministerek a miniszerelnök előterjesztésére a király által neveztetnek ki.» Arra nézve pedig, hogy 1848-iki törvényeink a ministerek személyi állását illetőleg nem szorosán parlamentáris ministereket vettek kilátásba, bizonyítja megczáfolhatatlanul az is, hogy a III. törvényezikk 28., 29. és 31-ik §§-ai szerint: a ministerek nem vendők épen az országgyűlésből; csak mindegyik táblánál ülésel bírnak, ennek kívánatára azon megjelenni tartoznak; s szavazati jogot akkor gyakorolhatnak, ha vagy tagjai a felső táblának, vagy képviselőül az alsó táblához megválasztatnak. A későbbi fejlemények alapján tetteleg arra is utalhatni, hogy 1867 óta időnként csakugyan oly férfiakat is nevezett ki a király miniszterekül,¹⁰³⁾ a kik nem voltak tagjai se az alsó-, se a felsőháznak, illetve az országgyűlésnek; hogy (továbbá) kormányaink magokat soha sem tekintették directe parlamentárisoknak, vagy épen az úgynevez-

¹⁰²⁾ Hogy a nádorispáni állást még az 1867-ki törvények se szüntették meg (lásd a VII. törvényezikket): nem kell külön említeni.

¹⁰³⁾ így vallás- és közoktatási miniszternek Pauler egyetemi tanár, igazságügy- és belügyministernek Fabinyi, ill. Rajner urakat

hetett többségből eredetüket vevő kormányoknak; az 1848-as törvényekben és azóta sohasem volt szó arról, hogy nem-többségi ministeriumok illegálisok; s hogy, a mi a parlamentáris kormányok elnökének oly sajátos és rendkívüli állását illeti, ezzel a magyar miniszterelnökök (kifejezetten) sohasem bírtak, a ház elnökségét (angol, belga stb. módra) nem vitték; sőt mi több, volt (1867-től 1873-ig, tehát hat éven át) oly állapot is, a midőn az országgyűlés igazi vezére miniszter sem volt, s oly (megengedjük: sajátos) állást foglalt el,¹⁰⁴) a melyben a névleges miniszterelnökre sok fontos kérdésben határozó (ez utóbbinak felelősségét tehát erősen érintő) befolyást gyakorolt.

Ezek következtében kétségtelen az, hogy valamint elvontan és elméletileg igaz az, hogy a parlamentáris kormányt mint jogi institutiót törvényekkel és jogszabályokkal létrehozni nem lehet,¹⁰⁵) pedig ezt is vitatják némely újabb hazai publicistáink: úgy még igazabb és világosabb az, hogy hazai tényies viszonyaink stb. között sem 1848-ban, sem azóta úgynevezhető «parlamentáris kormányunk nem volt»; hanem igenis volt alkotmányos, független felelős ministeriumunk.

De vannak még egyéb, ezt az itt jelzett fölfogást erősítő és minden kételyen kívül helyező érvek és körülmények.

Így nevezetesen: az 1848-iki törvény (III. ez. 2., 7., 21. §§-ban), meg az 1867-iki VII. törvényezikk világosan beszélnek a végrehajtó-hatalomnak a korona által való teljes hatalommal való gyakorlásáról; meg a királynak főtartott bizonyos jogoknak ministeri ellenjegyzéssel ugyan, de önállóan (illetőleg nem az országgyűlés direct közrehatásával) való érvényesítéserői; arról, hogy a király a végrehajtó hatalmat (ministereivel) személyesen gyakorolja, s hogy ezek első sorban a korona akaratát vannak hivatva kép-

¹⁰⁴) S pedig mind a korona, mind az országgyűlés tudta és (hallgatag) beleegyezésével.

¹⁰⁵) Alaposan és erős dialectikával mutatta ki ezt (mint már említettük) legújabbban Concha *Jogi intézményt képez-e a parlamenti kormány?* című értekezésében. (*Budapesti Szemle*, 1905. decemberi füzet.)

viselni,¹⁰⁶⁾ a mi parlamentaris kormányzati rendszerrel alig volna összeegyeztethető, sőt (mondhatnók) annak ellentétére vall. – Ide járulván még a régi magyar alkotmány egy oly (mondjuk főfontossági) intézményének az 1848-iki s azóta megalkotott törvények által való meg- és fönntartása, a mely parlamentaris (legmesszebb menő felelősségre alapított) kormányzattal semmiképp sem egyeztethető össze, esetleg az egész kormányzatot megakaszthatja: a vármegyének.

De hiányzik mindezek mellett még politikai közéletünknek az a nagy, lényeges és nélkülözhetetlen tényezője is, a mely nélkül parlamentaris kormány szabályes functionálása nem lehetséges, vagy az ország esetleg vagy – parlamenti absolutismusnak vagy fejedelmi kényuralomnak kerülhet a hatalmába; tudniillik: erős, egészséges, organikusan fejlődő és működő, s mindenekfölött közös közjogi - alapon nyugvó pártélet és pártszervezet,¹⁰⁷⁾ melynél fogva, a viszonyok időnkénti változása, új situatiók, irányok előállása stb.-nél, az uralkodó országos pártok, egymást békésen fölváltják; a kormányrúd alternálva egyszer ennek, másszor a másik (nagy) pártnak kezeibe kerül, s (mint Anglia példája mutatja) az állam minden különös emótio vagy rázkódtatás nélkül látja vezérlő tehetségű államférfiainak, egyik vagy másik irányban való, cserélődését.¹⁰⁸⁾

Ha mindezekhez még azt csatoljuk, hogy politikai életünk 1865-68 óta való folyamában, a parlamentari s - musra irányuló, illetve következtetést engedő úgynevezett – szokási cselekvények, conventionális viselkedési szabályok nem léteznek, ilyenekre tehát nem is hivatkozhatni, valamint azt, hogy a parlamentaris rendszer lényegét nem me-

¹⁰⁶⁾ De különben is: congeniális volna-e a *magyarnak*, politikai jelleménél s egész világfelfogásánál fogva: egy *oly király*, a ki (mint az igazi parlamentaris naonarcha) mintegy *másodsorba*, vagy épen *passiv* álláspontra helyezkedve, hagyná menni a dolgokat, a mint épen a pártok tetszeneiké!?

¹⁰⁷⁾ Ennek hiányában volt nálunk 1867 óta mindig egy és ugyanazon párt a kormányon.

¹⁰⁸⁾ Igazi, teljes értelemben annak nevezhető parlamenti párt-életünk e hiányos voltánál fogva, történhetett csak meg, hogy egy (külömben kiváló) államférfin a 67 óta lefolyt időben 14 éven át állhatott, mint miniszterelnök, a kormánynak élén.

ríti ki közjogi vagy bármily formai szabályok, discussiók vagy agitatorius jelszavak hangoztatása: hanem egy a neves czélnak szolgáló nagy egészét az egyéb: anyagi, erkölcsi, socialis és gazdasági tényezőknek és erőknek, meg a vele correspondelő önkormányzati, valamint bírósági stb. intézményeknek is, megkívánja; a mi nélkül minden törekvés a parlamentáris kormányalkat behozatalára eredménytelen lesz.¹⁰⁹⁾

Az előrebocsájtottak eredménye tehát az: hogy azt állítani, hogy hazánkban 1848-ban és 1867 óta parlamentáris kormánya, volt: igen nagy tévedés és tévedésbe ejtő egyoldalúság.

A mi a parlamentáris kormány működését illeti, ennek, nem tekintve azt a magától értetődő követelést, hogy a ministerium tagjai mindannyian kellő szakképzettségű és az ügyek megfelelő vitele és képviselőre alkalmas egyének legyenek, egy főfeltétele a sikeres kormányzati működésnek a cabinet úgynevezett homogeneitása¹¹⁰⁾ elvek, célok, – alkalmazandó eszközök tekintetében egyetértése. Minthogy ugyanis intézkedései és cselekvényei (jó részt) együttes tanácsban való megállapodás alapján határozatnak el: szükséges, hogy a kormány tagjai (legalább minden főbb dologra nézve) egy véleményen legyenek, – s eljárásuk a következetesség, biztosság és szilárdság jellegét viselje magán. Ez okból bizza meg az államfő a miniszterelnököt a társainak összeválasztásával; a minek következése a ministerium egysége; egy szellemben és egy irányban való cselekvősége. Még oly esetekben is, a hol a kormány több pártok vezető embereiből alakított, úgynevezett koalíciós cabinetet alkot, bizonyos közösen elfogadott általános közjogi elvek szerint kell a kormányt vinni; s a tagok mindegyikének (habár némi önkorlátolással is) azt kell szem előtt tartani, hogy a kormányrúdon lévők különböző elveket és

¹⁰⁹⁾ Egy külön nehézségről, a mely a parlamentáris kormány rendszerének behozatalát és fennállását hazánkban akadályozza (Magyarországnak egy más állammal való alaptörvényies s felbonthatatlan kapcsolata): második közleményünkben tüzetesebben lesz szó.

¹¹⁰⁾ Lásd Homersham Cox: *The english Commonwealth* (német kiadás) 227. 1. és Esmein: *Cours* 144-145. 1.

politikai fölfogást az ügyvitel nagy károsítása nélkül nem követhetnek.

Az alkotmányosságának általában, de a parlamentáris kormányformának különösen: egyik legfőbb előfeltétele és biztosítéka: a kormány felelőssége, és pedig felelőssége minden tettei- és intézkedéseiért (épen úgy, mint mulasztásaiért) a parlament, s közvetlenül az alsóház irányában; ¹¹¹⁾ mint a mely a ministeriumot folytonos ellenőrzési alatt tartja, arra, hogy a parlamentről mintegy kijelölt irányban halad¹¹³⁾ föl vigyáz; a kormánytól fontosb ügyekben tájékoztatást és fölvilágosításokat kíván; s az egész kormányzati működést éber ellenőrzéssel kíséri; a ministeriumot bizonyos intézkedések megtételére is utasítja. Az itt jelzett felelősség¹¹³⁾ az úgynevezett politikai (vagy parlamentáris), mely megkülönböztetendő az úgynevezett jogitól, s abban áll, hogy, ha a kormány eljárását a parlament (különösen az alsóház) helytelennek találja, s ennek bizalmatlansági votumát idézi elő: a ministerium visszalép. Ellenben a jogi felelősségnél fogva: a ministeriumot még úgynevezett vád alá helyezés is érheti. (Lásd alább.)

A ministerium lemondása közvetlenül az államfő kezébe történik, a ki azután vagy azonnal a többségbe jutott párt vezérért hívja föl új cabinetalakításra, vagy, ha abban a nézetben lenne, hogy kormányának leszavaztatása hely-

¹¹¹⁾ Hogy fölfelé, az államfő irányában is (mint a kinek végrehajtó hatalmi orgánumát teszi), felelős a kormány: magától értetik; bár ez a felelősség korlátolt mértékű s más értelmű, mint a parlament iránti.

¹¹²⁾ Dicey preceis defíniója szerint: «the cabinet are responsible to the Parliament as a body for the general conduct of Affairs.»

¹¹³⁾ A közjogi felelősségre vonatkozó nagyfontosságú kérdés kiváló helyet foglal el a közjogi és politikai tudományban. Beható tárgyalását nyújtják legelső sorban Benjam. Constant: *Sur la Responsabilité des ministres* (1861., új kiad. megjelent *Cours de Politique constitutionnelle* I-so köt. 338-440. l.), meg Robert Mohi: *Die Minister Verantwortlichkeit in Einheerrschaften* (1837.); újabban hazánkfia Samuely: *Die Ministerverantwortlichkeit* című (1869-ben németül közzétett) könyvében, meg Frisch: *Die Verantw. der Monarchen und höchsten Magistrate* (Berlin, 1904.); míg sok becses fejtegetés található Dicey-nek (t. i.) angol közjoga 11-ik fej., Esmeinnek (t. id.) *Coursja* 99. s köv., 1-24. s köv., 587. s köv., 642. s köv. l., valamint legújabban Concha fentebb említett értekezésében.

telén volt, vagy épen az ország érdekével meg nem egyeztethető: a ház feloszlatása rendeltetik el,¹¹⁴⁾ a mely esetben azután (bizonyos időközön belül) új választások iratnak ki, s egy új parlament ül össze.

A parlament-feloszlatási jog (angol s francia fölfogás szerint) az államfő kitűnő joga,¹¹⁵⁾ a melyet a cabinetjével (illetőleg felelős ministeriummal) gyakorol. A parlamentaris kormányformánál valami egészen természetes, legitim, sőt szükséges; biztosítéka a hatalmak helyes tagozatának; s nélküle az alsóház, még akkor is, ha már nem talál a nemzet közvéleményében támaszra, szerfelett elhatalmaszkodhatnék, s a végrehajtó-hatalom függetlenségét is veszélyeztethetné. Egyébiránt e nagy jogot nem gyakorolhatja korlát és megszorítás nélkül, a mennyiben minden rendszabálynak ministeriális felelősséggel kell fedve lennie Franciaországban az új köztársasági törvények szerint: a senátus hozzájárulásával kell történnie); s másrészt, bármiként üssön ki az új választások eredménye, egyszeri házfelosztással az államfő joga ki van merítve és másodszori házfelosztásnak helye nincsen; különben több continentális s nem-parlamentari kormányokkal bíró országokban az államfő az országgyűlés feloszlatási jogával többször is élhet; s kétségtelen, hogy ez institutio egyszerűen alkotmányos államokban fegyverül is szolgálhat a fejedelem kezében: a törvényhozó testület megkorlátolása, esetleg alávetésre való szorítására is.¹¹⁶⁾

Utalhatni itt (azok kiegészítéséül is, a mik föntebb

¹¹⁴⁾ Dicey szerint: a feloszlatási jog szüksége szoros kapcsolatban áll a parlamentari souverainitással, s biztosíthatja a törvényhozás és a nemzet akarata közti összhangot stb. (m. k. 355-356. l.)

¹¹⁵⁾ A koronának van joga a többséggel bíró minisztériumot is elbocsátani és az ezt támogató alsóházat is feloszlatni, a mi azonban oly esetben fog történhetni, ha az államfő nézete szerint a parlament magatartása eltér a nemzet (a választók) nézetétől. Dicey szerint: ez aztán voltaképen fellebbezés a *jogi souveainról a politikai souverainre*. (id. m. 14. fej.)

¹¹⁶⁾ Némely fontosabb részlet az itt tárgyalt kérdésre nézve Diceynél (id. m.) 344. és 444. s köv. l., meg Esmeinnél ennek id. m. 99. s köv., 117. s köv., 124. s köv. l., 130. s köv., 557. s köv. l.; utóbbinál különösen az angol és legújabb francia parlamentari praxist illetőleg.

a fejedelem jogállásáról mondtak) a korona hatalmát a parlamenttel és a ministereivel szemben illetőleg, még a következőkre. Az egykor oly jelentékeny fejedelemséget képezett veto-jog, a melynél fogva a korona, valamely törvény-határozattól (bill-től), a melyet a parlament kezdeményezéséből kiindulva, a két ház elfogadott, a hozzájárulását megtagadhatja, és így annak törvénynyé válását megakadályozhatja.¹¹⁷⁾ Újabb időben, a parlamentaris kormányzat teljesb érvényrejutásával érvényét elvesztette, s az egyidejűen behozott úgynevezett elő-sanctióval (Angliában t. i.) kiment a gyakorlatból; körülbelül úgy, mint pairek kinevezése által a felsőháznak állását az alsóházzal szemben erősítő eljárás; mely utóbbi azonban még sincs eltörölve, s mint Burgess, az amerikai publicista jól jegyzi meg, «még mindig fennáll egy virtuális eszközként a fejedelem kezében».¹¹⁸⁾

Végezetül: rá kell még mutatnunk itt, egyfelől a törvény-kezdeményezési (initiativa) jogra, másfelől az alsóháznak úgynevezett vád alá helyezési jogára. Az elsőre nézve annak kiemelésével, hogy az a sajátos állásnál fogva, a melyet a ministerium angol-közjogi officieell fölfogás szerint elfoglal, a legújabb időkig ¹¹⁹⁾ (legalább formailag) az alsóház, illetve annak tagjai kezdeményezték a törvényeket, azonban úgy, hogy rendszerint a kormány által erre fölhívott, s a kellő készülétekkel ellátott (pártjabeli) képviselők szokták az illető javaslatokat a házban benyújtani; míg jelenben ezt a szokást már legtöbb esetben mellőzik, s minden valamivel fontosabb törvényjavaslatot

¹¹⁷⁾ Ennek a jognak, például Norvégiában, csak suspensiv jogként való gyakorlását engedi meg az alkotmány; úgy hogy ha valami országgyűlési határozat többszörösen terjesztetik fel (bizonyos időközökben) s a király nem szentesíti, eo ipso törvénynyé válik. Lásd erről K. Maurer Érték, a Krit. *Vierteljahrsschrift* 1883. foly. 92. s köv. 1. A francia 1875-ki alkotmány épen úgy, mint az amerikai unióbeli, a praesidensnek szintén nem adja meg az abszolút vétőjogot, de egy hozzájuk fölterjesztett bilinek e parlamentbeni újlagos megvitatását mégis követelhetik.

¹¹⁸⁾ Emelkedtek itt-ott napjainkban nálunk is hangok a király veto-jogának kétségbevonására, a mit azonban indokolni nem sikerült.

¹¹⁹⁾ Főleg azon elvből indulva ki, hogy a parlamentnek teljes önállósága megóvatassék.

egyenesen a cabinet valamely tagja hoz a házba, és kéri annak tárgyalás alá vételei¹²⁰⁾ – Az utóbbi, vagyis a vád alá helyezési kérdést illetőleg, a következőkre utalunk:

A *politikai* felelősség (mint fentebb mondtuk) abban állván, hogy a ministerium azon irány- és szellemért, a melyet követ s a melyben eljár, felelős, s így lényegileg a kormánycselekvények czélszerűsége s a köz- (vagy állam)-érdekkel való összhangja, avagy pedig meg nem-egyezése vagy elhanyagolása körül forog: ezen az alapon és tekintetnél fogva a kormány vád alá nem lesz helyezhető, mint-hogy a kormány intézkedéseinek és eljárásának helyes vagy nem-helyes volta felőli nézetek s fölfogás igen különbözők lehetnek. Ilyenkor a közvéleményben meg a parlamenten a kormány iránt nyilvánuló helytelenítés és bizalmatlanság (nem vád alá állítás, hanem) a ministerium visszalépését, hatalmától és hivatalától való megválást vonja maga után; további következtetések nélkül. Másként áll a dolog a jogi felelősséget tekintve; a midőn ugyanis a kormány olyasmit cselekszik, vagy oly rendelkezéseket tesz, a mi által vagy a fönálló törvény- és alkotmányi rend megsértetik; vagy rossz szándékú, vagy vétkes tudatlanság- s gondatlanságból eredő súlyos mulasztást követ el. vagy a közérdek nyilvánvaló csorbulást okoz.¹³¹⁾ Ezekben az esetekben van azután helye az úgynevezett vád alá helyezésnek (az angolok közjogi terminológiájában: *impeachment*), a midőn jelesül az alsóház a vétkes eljárásáért megfenyítendő ministerium ellen rendszerint a felsőháznál (senátus) vagy valami legfelsőbb törvényszék előtt, formyszerű vádat emel, s a törvényben előírt eljárás (ítélkezési procedura) melletti elítéltetését, illetve megbüntetését szorgalmazza.¹²²⁾ Ez a lényegében angol eredetű intézmény; a mely átment a szabad népek alkotmányjogába, Franciaországban úgy, mint az amerikai Unióban; különb-

¹²⁰⁾ Lásd Hatschek beható fejtegetését erre nézve id. munka 444. s köv. 1.

¹²¹⁾ Meg akkor is, a midőn a minisztérium az államfőnek valami helytelen vagy törvénybe ütköző cselekvényét aláírásával ellátta.

¹²²⁾ Lásd Fischel: *Verfassung Englands*, 456. s köv. 1., meg az e tekintetben nagybecsű forrásmunkát is képező *Des hautes cours politiques en France et à l'Étranger*, par Emile Lair cz. m. 1889-ben.

ség csak arra nézve állván fönn, hogy a vádeljárasi és jurisdictionális szabályok nem mindenütt egyformák; az elítélt kormány vagy ministerek megkegyelmezése (a korona által) Angliában az «Act of settlement» óta nem volt megengedve; ¹²³⁾ ellenben Franciaországban és egyéb államokban bizonyos megszorításokkal az államfő gyakorolja. Nem érdeknélküli mozzanat, hogy míg némely országban (névszerint Franciaországban) az impeachment-rendízer, legalább in theoria, még érvényben fönnáll, ¹²⁴⁾ addig nagában Angliában obsolétte (hatályon kívül váltta) lett, 1788 és 1805, tehát már száz év óta impeachment-eselem fordult elő, s az mondatik róla «La raison en est 3Íen plus simple; la responsabilité politique des ministres, 50us le gouvernement parlementaire a rendu inutile cette irme ancienne, et la condamne à se rouiller»).

* * *

Ezekben foglaltuk össze, főbb vonásokban, a parlamentáris rendszer s kormányalkat lényegének, természetének, kellékeinek és jelentőségének elméletét és praxisát; s áttérhetünk a feladat másik részére, vagyis az institutio tüzetesb méltatására és kritikájára, valamint következtetéseink levonása és az eredmények egybefoglalására.

NEGYEDIK FEJEZET.

A parlamentáris kormányzati alkat méltatása és bírálata.

Az itt tárgyalt kérdés meglehetősen bonyolult s oly sok vonatkozású, hogy az eddigiek teljesb méltatásához czél-szerűnek látszik a szóban lévő intézménynek tapasztalati-kig corjstatalható ¹²⁵⁾ természetét és hatásait, illetve előnyeit és fényoldalait, bátrán)ait es árnyoldalait tüzetesben vizs-

¹²³⁾ Eiseliel szerint a király megkegyelmezési joga még sem tekinthető egészen megszűntnek (id. m. 122 1.).

¹²⁴⁾ Lásd még Esmein: *Cours de droit constitutionnel*je 592. e köv. és 644 s köv. 1.

¹²⁵⁾ Jól jegyzi meg gróf Grey (*Parliamentary Government*. Előszó és egyebütt), hogy «csak a történet, a tapasztalat, és az elért

gálni; úgy hogy az e részbeli fejtegetések kapcsolatukban a parlamentarismusnak mintegy természetrajzát tehetik.

Bármily kételyek, sőt aggályok létezzenek is absolutistikus és ultraconservatív körökben, de egyáltalában mindazoknak véleményében, a kik a monarchiái államforma meleg hívei és szószólói: az iránt nem lehet kétség, hogy a parlamentaris államszervezetnek sok jelentékeny előnye és fényoldala van,¹²⁶⁾ a mint az tényleg és tapasztalatilag egynémely, de különösen az angol alkotmányon észlelhető. Ez az alkotmány ugyanis tulajdonképeni gyökere és szülőanyja a parlamentaris kormányzatnak. Az az alkotmány, melyről egyik újabkori angol király (IV. György) büszkeséggel mondta, «hogy a legtökéletesebb alkotás»; egy nagy britt államférfiú és politikai bölcselelő (Bürke Ödön) azt, hogy «előnyösen különbözik a hatalmas nemzetek mindazon szabad államszervezeteitől, melyekről a történelem megemlékezik»; a hírneves angol közjogtudós, Haliam, azt, hogy politikai intézményei tették Britanniát oly nagy jólétnek örvendő országgá; a szabadelvű nagy német történetíró, Gervinus meg azt jegyezte meg,¹³⁷⁾ hogy «ha az ó-kor nagy állambölcselelői sírjaikból fölkelnének, bámulattal és elragadtatással néznék ezt az újkori államalkotás legnagyobb remekét. » Ezekhez csatlakozik a nagytekintélyű volt államférfiú, Victoria királyné férjének (Coburg Albert herczegnek) titkos tanácsosa, báró Stockmar, a következő kijelentésével: «Az én szemeimben az angol alkotmány a jelen és a jövődöbeli emberiség összes politikai műveltségének sark- és alapköve».¹³⁵⁾

Ily nemes «talajból nőtt ki s ily alapra van fektetve az a kormányzati rendszer, a melyet parlamentarismusnak nevez-

siker alapján, ítéltető meg helyesen ily nagy intézmények értéke» stb. Különböben lásd az itt következőkre nézve még ö. Cambothecra görög publicistának *Essai sur le régime parlementaire* (1889-ben megjelent) dolgozatát is.

¹²⁶⁾ Lásd gróf Grey: *Parliamentary Government* egész II-ik fejezetét és Kautz: *Politikai tudomány kézikönyve*, 195 – 197. 1.

¹²⁷⁾ *Einleitung in die Geschichte des XIX. Jahrhunderts* (1853.) című munkája 85. s k. lap. Lásd még Kautz: *Az angol államalkotmány cz. ért. a Budapesti Szemle* 1880-iki folyam.

¹²⁸⁾ Lásd T. Martin: *Life of the Prince Consort* (1875. 5. kiad.) I. köt. 76. és W. Büdinger: *Englische Verfassungsgeschichte* (1880.) 340-341. lap.

nek; s mely épen (a hazájában tanúsított jótékony hatásainál fogva) oly sok hívet számlál a két művelt világrész valamennyi szabadelvű s a constitutionalismus áldásait oly mindenekfölé helyező politikusai körében. – Az e részről felhozatni szokott érvek s tekintetek pedig a következők:

A parlamentararis kormányzat egyik nagy előnye (mondják) az, hogy általa megszűnik az államakarat alkotó tényezői között egyébként főnnálló dualismus, a mely a közügyek sikeres intézésének egyik főfeltételét, az erősszpontosítást nehezíti.¹²⁹⁾ Lehetővé válik e rendszer mellett egyfelől a törvényhozó és végrehajtó hatalomnak egymást kiegészítő (de megkorlátoló) egyesülése s e kettő közötti káros összeütközés kikerülése; másfelől a conservativ és liberális, monarchikus és demokratikus elemek olyszerű összefolyása és kölcsönhatása, a mely úgy a politikai, mint a socialis haladást biztosítja.¹³⁰⁾ A parlamentararis kormányrendszerben valósul meg az executiv hatalom szükséges egysége, valamint a különböző funkciókörökben nyilvánuló államfelségiség összetettsége; s helyeztetik actióba az egész államszervezet, mint egy nagy, kormányt és törvényhozást, nemzetet és monarchát (vagy államfőt) egyaránt magába foglaló ethiko-politikai közösség.

A parlamentararis kormányforma nyújt lehetőséget arra, hogy (mint egy mai nap is dívó kifejezés hangzik) «a korona és a nemzet közti, harmónia» tényleg és valósággal létesülhessen; a nemzet mintegy közvetlenül a fejedelem közelébe sőt melléje kerülhessen, s ez által annak vágyai és kívánalmi, érdekei és aspiratiói a trónbirtokló előtt a leghathatós s legilletékesb képviselőre találjanak. Úgy hogy mindig nagy lesz a valószínűség arra nézve, hogy az ország dolgainak vitele, kormányzás és törvényvégrehajtás, a nemzeti akarat és érdekek s a közjó követelményei szerint fog történni. – E mellett a Parlamentarismus az ország legkiválóbb emberei előtt nyitja meg a működési tért; a parlamenti vitákban magokat leginkább érvényesítő politikai talentumok lesznek rendszerint az állam ügyeinek irányo-

¹²⁹⁾ Lásd Kautz: *Politika* 196. 1. Gr. Grey: id. m. 15. s k., 40. s k. es Eob. Mohl: *Staatsrecht* etc. 394. s k.

¹³⁰⁾ Lásd még Esmein: *Cours de droit* 157-159. 1.

zására és vezetésére meghívottak; s a dolgok menetére oly emberek fognak gyakorolni határozó befolyást, a kik a nemzet bizodalját és tiszteletét kiváló mértékben bírják. – Utalnak a rendszer hívei még arra, hogy benne valósul meg a legtökéleteseb módon a nemzet úgynevezett indirect önkormányzása, a hol a benne nyugvó hatalmat a képviselőség alapján bizonyos megbízottjaira ruházza, s ezzel a direct nemzethatalom gyakorlásával járó nehézségek és visszasságok kikerülhetővé válnak. Továbbá arra, hogy a parlamentarizmus kormányformában ölt testet a világ valamennyi nagy állambölcselei által egy tökéletes államszervezet eszményének tartott úgynevezett vegyes államokat, a mely a nemzet (és a társadalom) minden rétege és osztálya, eleme és iránya stb. érvényesülését lehetővé teszi és biztosítja; a mint intézményeinek s egész structurájának rugékonyságánál fogva az ország legfőbb érdekei kielégítésére is alkalmas. «L'élasticité du régime parlementaire (mond egy jeles publicista) montre par tout sa supériorité, il peut se plier à tout, sans secousse et sans violence». Ha ehhez még azt is teszszük, hogy a parlamentarizmus rendszer (ép most jelzett tulajdonságainál fogva) nagy politikai rázkódtatásoknak (vagy ép forradalmaknak is) kikerülhetésére a legalkalmasb eszköz, hogy a nép politikai nevelésének (érlelésének stb., legbiztosb előmozdítója, és hogy (föltéve, hogy kellőképen kezelik s igazi állambölcsesei szellemtől áthatott orgánumokkal rendelkeznek) az egyéb kormányzati rendszerekkel járó sok helytelenségtől és inconvenientiától megóv: akkor kimerítettük mindazt, a mit e rendszer dicsőítésére fölhozni szoktak.

A fejedelem állásáról (illetőleg jogviszonyáról) különösen már fentebb (első közi. 2-ik fej.) volt szó, s azért áttérünk az érem másik oldalának szemlélésére, vagyis arra, a mi ez intézmény ellen (tehát kritikai álláspontból) fölhozható, vagy tényleg föl is hozatik.

A parlamentarizmus kormányalkat ellenesei szerint, először is, némi visszasság rejlik abban,¹³¹⁾ hogy az e nemű kor-

¹³¹⁾ Lásd gróf Grey: *Partiam. Government* 3-ik fej. Seydel: *Staatsrechtliche Abhandlungen* 120-142. 1. Stuart Mill: *On representativ Government* 6-ik fej. Benoist: *Réforme parlementaire* 19. s k., 238. s k. es 284. s k. lap, valamint S. Cambotia imént id. *Essai-jének* főleg 111. s k. lpi.

many form a (legalább: részben) szoros közjogi szabályozásnak nem vettethetik alá; s a lényegét kifejezésre hozó sok fontos határozmány és cselekvény csak szokásjogon, nemkülönbén politikai (tehát a viszonyok és körülmények követelményei, czélszerűségi) tekintetek, meg a köztisztesség és morál igényletei szerint módosuló szabályokon alapszik.¹³²⁾ Ennek azután egyik természetes folyománya az, hogy az e körbe tartozó állami cselekmények, közhatalmi orgánumok tettei meg viselkedése szoros értékelésnek nehezebben vonhatók alá.

Nagy fogyatkozása a parlamentararis kormányzatnak az, hogy nem igen alkalmas a végrehajtó hatalom elég hatályos, elég erőt kifejtő s kellő sikert biztosító működésére. Úgy gróf Grey, Alph. Todd, mint Fischel, Dicey, Benoist, Esmein s más hírneves publicisták, tüzetesen rámutatnak arra, hogy a parlamentararis alkotmány gyöngé kormányzattal jár, hogy (innen kifolyólag) egy nem elég szilárdul álló ministerium nem a maga jó belátása, hanem az országgyűlésen túlnyomóságban levő pártelemek szerint, sokszor a népkegyre való figyelemmel kényszerül kormányozni; s esetleg nem a nemzetnek, hanem pártja érdekeinek szem előtt tartásával intézi az ügyeket. Nem ismeretlen vonása a parlamenti kormányzatnak: hogy az igazi hazafias, nagy tehetségű és nagy hivatottságú emberek, főleg izgalmas időben, a szó hatalmával és a parlamenti eloquentia mesterfogásaival rendelkező debatterek¹³³⁾ által háttérbe szorítottatnak; s kiváló pártvezérek, csak dicsvágyuk kielégítésére törekvő s a tömegeknek sikeresen hízelegni tudó politikai középszerűségektől, káros módon ellensúlyoztatnak. Épen oly kinövése a legújabbkori parlamentararis rendszernek az, hogy nem ritkán egészen új, kellő tájékozottsággal és előkészülettel nem bíró emberek kerülnek a

¹³²⁾ Erről az első közlemény 3-ik fejezetében már szoltunk,

¹³³⁾ Talán ezekre gondolva, monda egy ízben a szellemes Carlyle, hogy «a parlament nem egyéb, mint egy nagy fecsegési aréna»; nevezte hazánkfia Henszelmann országgyűlésünket egy unalmas «Schwatzbudénak», és jegyezte meg legújabbán a francia Benoist, hogy: «a mai-kori politika a parlamentben tettek helyett szavakkal készülő politika». (*Politique parlée*). Nálunk magyaroknál néha azt hallani mondani: «az országgyűlés úri mulatság».

kormány rúdra; másfelől a szélében tapasztalható hivatalvadászat, a parlamentáris ministeriumoktól gyakorolt egyoldalú nepotismus, és az intelligens köröket hivatalokkal ós tisztségekkel való megvesztegetés, főleg a végre, hogy a parlamenti többség jókedvben tartassák meg s az esetleges döntő fontosságú szavazatok simán folyjanak le.¹³⁴⁾ A Parlamentarismus egyik legfőbb föltételét tevő többségi elv, bármennyire ismertessék is el ennek jelentősége, sőt parlamenti határozatok hozatalánál való nélkülözhetetlensége: sok visszásságnak is válhatik kútfejvé. Előfordulhat az az eset is, hogy a pártok egyenlő számarányban vannak s az igazi többség vagy nem is constatálható, vagy oly véletlenek állanak elő, hogy a többségre támaszkodó kormány folytonos bizonytalanságnak lehet kitéve.¹³⁵⁾ Visszásság e részben az is, hogy a rideg többségi uralom mellett a felsőház (a melynek pedig ennél az alkotmányi rendszernél is fontos hivatása van) majdnem egészen eltölpül, politikai érvényesülésében megakasztatik; hogy a majoritási rendszer következetes és kíméletlen keresztülvitelével az országgyűlésnek esetleg absolutistikus hatalom juthat kezébe, a mely formális terrorismussá fokozódhatik; s a minoritást a parlament tekintélyét veszélyeztető védekezési lépésekre készíti stb. A mint bizonyos az is, hogy a többségi rendszeren nyugvó országgyűlésből keletkezett kormányok a dolog természeténél fogva nem mindig állanak elég szilárdul s előre nem látható ingadozásoknak vannak kitéve; hogy a Parlamentarismus (mint legújabban Franciaországra, Italiára és Belgiumra nézve kimutattott) a törvényhozási munkát desorganisálja; ¹³⁶⁾ sőt hogy ott, a hol a többség valami nagy, népszerű és hatalomszomjas kormányelnök kezeibe kerül s talán egy épen gyöngébb jellemű fejedelem az uralkodó: a monarchiái absolutismushoz hasonló miniszerelnöki absolutismus foglalhat helyet; s lesz azután az országnak két,

¹³⁴⁾ Gróf Grey: *Pari. Government* 3-ik fej.

¹³⁵⁾ Lásd még Stuart Mill: *On représentatif government* 7-ik fej.

¹³⁶⁾ Lásd Esmein: *Couru de droit français* 327. s k. meg 832. s k. 1. azután Benoistnak: *lié forme parlementedre* 33. s k. Γ. p. Míg Cambothebra azt jegyzi meg «la foule, la majorité, n'a pas l'esprit de direction» (id. munk. 62. 1.)

egy formai, meg egy factitious államfeje.¹³⁷⁾ Míg másfelől nagy marad mindig a veszedelem, hogy a (kivált gyenge characterű egyénekből álló) kormány a parlamenti többségnek bábjává lesz;¹³⁸⁾ a mi (kapcsolatban az itt jelzett sok más visszássággal) arra is vezetett már, hogy komolyan kezdenek (még Angliában is) a fejedelmi hatalom erősítéséről,¹³⁹⁾ valamint a túlhajtott többségi befolyás megszorításáról gondolkozni.

Helytelenség az is, hogy a parlamentararis kormányzás mellett az országgyűlés direct beavatkozást is törekszik gyakorolni a végrehajtó hatalom működésébe, a mi ez utóbbinak független és mindenekfölött felelős ügyvitelét majdnem lehetetlenné teszi.¹⁴⁰⁾

Nem csekély hátránya a parlamentararis kormányalkatnak még az, hogy úgy a kormány, mint az országgyűlés, túlságosan függővé válik a politikai sajtótól, és így mindazon visszásságoknak is alávetetté, a melyek ezen (mondjuk) magát illetéktelenül negyedik államhatalommá fölvetni szerető (különben fontos s egy szabad ország legfőbb intézményei közé tartozófactornak, sokszor nagyon is egyoldalú, a közérdek rovására külön érdekeket szolgáló, sokszor helytelen izgató viselkedéséből folynak. A sajtónak a kormányra és a parlamentre egyaránt nagy hatással bíró ezen

¹³⁷⁾ Nagy ellenzője a majoritási rendszernek az ismeretes angol bölcselel, Herbert Spencer is, megjegyezve egyebek közt, hogy nevetséges annak formális bálványozása, s hogy esetleg valami nagy ostobaság is történhetik általa. Lásd *Political Superstitions* cz. értek, a *Contemporain Review* 1884. jul. füz.

¹³⁸⁾ Elismeri ezt Dicey is: *Study of Constitutionja* magyar kiad. 414. l.

¹³⁹⁾ Lásd Hatshek: *Englisches Staatsrecht* I. 240. s. k., Piloty id. könyve 23. s k. l. s megint Dicey id. m. (angol kiad.) 411. s köv. lp.

¹⁴⁰⁾ Hogy magában Angliában is találkoznak, s pedig kiváló s democratikus érzelmű politikusok, a kik a pártkormányzat helytelen és hiányos voltát beismerik: csak az ismeretes publicistára és történetíróra, Justin Maccartyre utalunk, a ki épen képviselő korában írta nagy munkáját: *History of our own times* cz. alatt s ennek első köt. 12-ik fejezetében) ekként nyilatkozik: Our system of government by party does not lay claim to absolute perfection; it is an excellent mechanism on the whole, stb. but its greatest admirers will bear to be told, that it has its drawbacks and disadvantages; a great English statesman said, that Parliament hat done many just things, but few things, because they were just» stb. (Lásd különben

szereplése vezetett arra, hogy a sajtót sokan¹⁴¹⁾ (például Angliában) mérvadó államhatalmi tényezőnek is nézik; a mely a kormány mellett mintegy társkormányt, az uralkodó mellett egy társuralkodót alkot; még pedig a nélkül, hogy a viselkedéséért a legcsekélyebb mértékű reális felelősséget is viselné, vagy eredményre való kilátással felelősségre vonható lenne.

Végeredményéül mindezeknek a parlamentaris kormányforma ellenesei oda concludálnak, hogy ezt a magában véve is hiányos, immanens tökéletlenségű rendszert: csak egy oly solid, önfegyelmzetttséghez szokott, törvényisztelő, művelt s ethikailag egészséges szervezetű nép, mint az angol, bírja el;¹⁴³⁾ míg más nemzeteknél (az európai continensen) vagy mindenütt corumpálódik vagy csak tetsz-életet él; tehát ezeknek, mint erejüket meghaladó, nem való.

Talán utalhatni itt még a hírneves belga tudós és állam-bölcsező, Emile Laxeleye (*Le régime parlementaire et la démocratie* című értekezésében a *Révue cl. cl. Mondes* 1882-ki folyam december 15-iki füzetében) következő igenis érdekes kijelentésére: «Il faut oser de dire, car l'expérience de chaque jour le démontre: le régime parlementaire, n'est pas fait pour être le mode de gouvernement de l'État Moderne » etc.

ÖTÖDIK FEJEZET.

A Parlamentarismus hanyatlása.

Nem kis mértékben talál megerősítésre a Parlamentarismus kritikája azokban a jelekben és fejleményekben, a melyeket ez intézményre nézve a legújabb időben, körülbelül a múlt (XIX.) század utolsó harmadának megindulása óta, észlelhetni.

még Al. Todd: *Parliamentary Government* 327. s köv. Gróf Grey: *Parlam. Gov.* 66. 1. és Benoist: *Réforme* 15. s k, 287. s k. 1.) ~ Vannak továbbá angol publicisták, a kik hazájok alkotmányának gyöngéi sőt visszasságai előtt nem hunynak szemet, s kik közül csak magára Diceyre (s ennek sokszor id. könyve 3-ik fejezetszerű jegyzetére, a magyar kiad. 411. s köv. 1.) utalunk.

¹⁴¹⁾) Lásd Bucher: *Der Parlamentarismus, wie er ist.* 287 1. és általában.

¹⁴²⁾ Franqueville: *Institutions stb. de l'Angleterre* 67. s k. 1.

A modern államok legnagyobb része, alkotmányos szervezetének legfőbb elemeként, bizonyos alakú és jogozatkörű törvényhozási orgánummal (országgyűléssel, parlamenttel) bír; ¹⁴³⁾ s Orosz- meg Törökországon kívül, legalább világrészünkön, mindenütt parlamentek állanak fönn; s hogy még ez utóbbi két országban is minden műveltebb és értelmiségi osztályok ennek az intézménynek behozatalától várják politikai életök megújódását s a bekövetkezett hanyatlás feltartóztatását. Bármennyire különbözzenek is már most e parlamentek egymástól: jogozatok, kötelességek, hatalomkör tekintetében, egy dologban megegyeznek (vagy legalább hasonló), abban, hogy törvények alkotásában, a kormányok eljárásának ellenőrzésében, meg az államháztartás megállapításában bizonyos activ tevékenységet fejtenek ki. A népválasztásokból kikerülve, nagyban és egészben a nemzet szükségeinek és óhajtságainak kifejezéseként s azon joguknál fogva, hogy az ország bevételei és kiadásai meghatározása az ő közreműködésökkel történik: igen nagy befolyást gyakorolnak az ország kormányára és igazgatójára, s ezzel a főhatalom absolutistikus törekvéseinek vagy viselkedésének útját képesek szegni. ¹⁵⁴⁾

Ez okból tartott a parlamenti intézmény, majdnem általában, a népek és országok jólétére s haladására nézve különösen kedvező hatású államszervnek; a mely még ezen kívül a nemzet és a fejedelem közti összhangot is megvalósíthatja: királyhatalom és néphatalom közt sikeresen közvetíteni képes. ¹⁴⁵⁾ Még ellenesei (a feudaliás állam szószólói) is belenyugodtak lassanként ez intézménybe, mert a magok politikai állása- és nézetirányaira is fölhasználhatónak ismerték föl, a mennyiben a parlament körében pártjok szervezésére, a kormány eljárásának ellenőrzésére módot találtak,

¹⁴³⁾ Egyszer mindenkorra megjegyezzük, hogy ezentúl legtöbb esetben e kitételt parlament, egyenlő értelemben is vesszük országgyűléssel, orsz. képviselői törvényhozással.

¹⁴⁴⁾ Mire egy német publicista jól jegyzi meg, hogy «még oly határozott autocrat jellemű emberek is, mint Cromwell és Napoleon voltak, arról győződtek meg, hogy hosszabb időre, még a legengedékenyebb parlamentek is legyőzhetetlen akadályt képesek önkényuralmi célzatoknak elébe gördíteni.

¹⁴⁵⁾ «Imperium et Libertas».

s a mit azelőtt csak udvari fondorkodások vagy kegyhajhászat által érhettek el, ennek kivívását törvényes formákban, beszédekkel és szavazásokkal eszközölhették. A szabadelvűek viszont a parlamentekben a polgári szabadság védbástyáit, a békóban sínyeltt szellemi s gazdasági erőknek fölszabadulhatását vélték föltalálni; s mindenütt meleg ragaszkodással és érdeklődéssel viseltettek parlamentjeik iránt. – Hogy e viszonyok között a polgárisult népek legnagyobb része a parlamentarizmus alkotmány behozatalára törekedett: arról máitöbb ízben szóltunk. Az is bizonyos, hogy évtizedeken át tisztességesen megfelelték a parlamentek a hozzájuk fűzött várakozásoknak. Sok nagy haladási lépés történt velök és általok minden irányban; számtalan czélszerű s a népek javára szolgáló reform, újítás jött törvényhozási kezdeményezésre létre; a fejedelmi hatalom a nép szabadsági törek- » veséivel és igényeivel némi egyensúlyba helyezkedett; a parlamentarizmus szónokság mind fényesb mértékben érvényesült s hozott létre oly államférfiúi rhetorikai remekeket, a melyek méltóan sorakozhattak az ókor legnagyobb forumi és népgyülekezeti¹⁴⁶⁾ szónokainak e részbeli mesterművei mellé. A politika lényegileg még mindig a művelt, tanult, kellő ítélőképességű osztályok birtoka és eszköze volt; a statiusügyek intézése s az e tekintetben mérvadó szerep mindig az ország igazi kitűnőségeinél, a magasb látkörű és mélyebb belátású, meg csak az ország javát szem előtt tartó, s e mellett kötelességérzettől és a felelősség tudatától « áthatott emberek kezeiben létezett. A parlamenti viták módja és szelleme is ily nemesb tényezők befolyása alatt állott. A vitakozó ellenfelek sokszor a legélesebb fegyverekkel s majd szenvedélylyel, majd élczzel meg sarkasmussal csaptak egymásra: ideális lelkesedés kitörései, úgy mint rideg, nyersebb kifakadások fölváltva fordultak elő; de még a leghevesebb discussiókban sem sertettek meg a politikai illem követelményei, a parlamenti arena bárdolatlanság vagy marakodás színtérévé nem fajult. Kormány és ellenzék egyaránt azon voltak, hogy a gyülekezet méltóságosan töltsse be nagy hivatását, megóvja gondosan a decorumot, s a

¹⁴⁶⁾ Régebben báró Eötvösünk, újabb időben W. Bagehot jól utaltak arra, hogy az újkor a közdolgok discussio általi vitelének a kora.

parlamenti tagok mindegyikében meg volt állása jelentőségének és súlyának érzete. A meggondoltság és a higgadt magatartás tekinteteinek hódolt mindenki, s még a legszenvedélyesebb kitöréseknél is csakhamar visszaállott az előbbi nyugodtság s tisztes viselkedés; s mindenki szégyelte volna magát egy (bosszantó vagy megnevetető) komédiás szerepét játszani a parlament tanácskozási termeiben. Ez az állapot a legújabb időben sok tekintetben megváltozott, s egy másneműnek adott helyet, olyannak, mely a régítől sok irányban s felőlően különbözik!¹⁴⁷⁾ A parlamentek tekintélye, erkölcsi súlya az utóbbi évtizedek folyamában itt-ott kétségtelenül megrendült; az érdeklődés, a mely minden mozzanatukat kísérte, megcsökkent; a nimbus, a mely az országgyűléseket övezte, szétfoszlott; új erők új hatalmi tényezők kezdettek érvényesülni¹⁴⁸⁾ s velők versenyre kelni. Távolabb állanak ma már a parlamentek a népek lelkében való nagybecsülés és tisztelet azon fokától, a melynek még harmincz-negyven évvel ezelőtt örvendettek. Nem ők már oly mértékben, mint azelőtt a világitó tornyok, melyek a közvéleménynek útját jelölik meg, sem a nagy időjelzők, a melyekről a politikai időjárás irányát (vihart vagy derűs időt) lehet leolvasni. A jogok és szabadságok védelme, visszaélések kiderítése, a kormányban és közigazgatásban elkövetett hibák és helytelenségek fölfedezése és nyilvánosságra hozása, socialis reformok s újítási eszméknek kezdeményező napirendre állítása: már nem kizárólagos szereplési körük; sőt mindezekben a mind hatalmasabbá vált sajtó, meg a számtalan egyesületek és gyülekezetek, meg elméleti és practikus célú társulatok sikeresen versenyeznek velők, és foglalják el előlök a tevékenység tereit. Egy legfelsőbb rendű törvényszékből, a mik azelőtt voltak, itt-ott egyszerű revisionalis és registrationalis kamarákká váltak; ha valami ügyben vitáznak vagy határozatot hoznak, a dolog már hetekkel azelőtt a sajtó útján, vagy egyesületekben stb. megbeszéltetett, tárgyalatott;

¹⁴⁷⁾ Lásd egyebek közt a német bir. úgynevezett nemzeti-szabadelvű párt főközlönyének, a *National Zeitungnak* 1904. decz. 18-iki számát.

¹⁴⁸⁾ Mi itt az európai parlamentekről általában szólnak.

minden parlamenti pártnak a maga hírlapjai útján meg vannak adva jelszavai és irányító eszméi; s minden szónok és fölszólaló csak úgy jelentkezik, mint kalászszedő a sok névtelen magvetőtől elszórt eszmék mezején. Sőt, míg azelőtt (a parlament) felelőtlenül és büntetlenül gyakorolta az államban a legfelső censori hatalmat, most már e hatalom jogossága és az ez alapon elkövetett cselekedetek magok is kritikának vettettek alá. Hozzáférhetlenségével elvesztette (részben) méltósági jellegét és tudatát. Egy jogozatótól sem fosztatott meg s mégis oda jutott, hogy (legalább több országban) már nem dönt a közvélemény fölött, s máinem ütheti a dolgokra rá a maga bélyegét; s igazi hatás tekintetében a politikai sajtó s egyéb socialis nagy factorok mögött másodvonalra szorul vissza.¹⁴⁹⁾

E csökkenésével a parlamentek politikai jelentőségének és befolyásának, azok socialis és ethikai süyedése jár karöltve. A választási jog mind szélesb kiterjesztésével a parlament tagjainak azelőtti egyenlőbb mivéltsége és társadalmi caractere elenyészett, s a nyersebb viselkedésnek, részben a miveletlenségnek tart kapu nyílt az országgyűlési termekbe. A bárdolatlanság kerül itt-ott túlsúlyba a pallérozottság fölött; s az országos senatus finomabb jellegű tanácskozása helyébe népgyűlésszerű lármás discussiók és nyers feleselés válnak napirendüekké. Ez új szellemnek egyik rút szüleményeként állunk szemben: az ú. n. obstructióval, mely egynémely parlamentben (nézzük a múlt évtizedekben az angolt, újabbakban az osztrákot, az olaszt, meg a magunkét) időnként felüti fejtét, és egymagában elég arra, hogy a majoritást a minoritás erőszakoskodásának áldozatává tegye; igazi megölőjévé váljék minden sikeres parlamentaris működésnek és méltóságnak; és végkép dis-créditaljon minden parlamentet.

Nincs tagadás benne, az itt ecsetelt viszonyok és visz-szásságok a modern parlamenteket a szabadság minden igazi barátjának fájdalmára, a régi nagy parlamentek valódi torzulataivá, paródiáivá kezdik változtatni. Ha az ú. n. tör-

¹⁴⁹⁾ Az persze más kérdés: előnyére szolgál-e ez a szerepcsera az államnak és társadalomnak? Nem nyomja-e ez a közélet ethikai niveauját még lejjebb?

vényhozó testületek a közbecsülésben annyira alábbszállottak, az részint egyeseken (a parlamenti tagok közül) múlik, részint még inkább az összességnek értékkevesbségén; tekintve akár a köznek tett szolgálatait, akár erkölcsi súlyát, akár külső föllépesét és magatartását. – Nincs kétség tehát az iránt sem, hogy a parlamentáris intézmények, a melyeknek fontossága, sőt szükséges volta iránt nézetkülönbség nem létezik, a beléjük helyezett várakozásoknak csak kis részben felelnek meg.¹⁵⁰⁾ A parlamentek ma már nem a legkiválóbbaknak, a legnemesbbeknek, a leghivatottabbaknak, a legnagyobb tehetségeknek és talentumoknak (a kikenél a népek javára és boldogulására szolgáló nagy kezdemény ereje és képessége kereshető) gyülekezetei; sőt ellenkezően, egy bizonyos közepes átlaghoz jutottak el, a mely a közélet más tényezői miatt háttérbe szorul. Joggal mondatott az is, hogy valamint korunk egyáltalában szegény és szűkölködő nagy emberekben, úgy nincsenek a parlamenteknek is nagy, vezető, igazi államférfíui lángelméi (teremtő egyéniségei), még a Parlamentarismus classikus hazájában, Angliában sem),¹⁵¹⁾ hanem igenis vannak a nagy elődök kicsiny epigonjai: részben nagy kapaszkodók, a kik sokat tesznek arra, hogy az a maga nemében fenséges intézmény tekintélyét és hitelét elveszítse.¹⁵²⁾

* * *

Kapcsolatos mindez (legalább részben) azon nagy és mélyremenő újításokkal, melyek az utóbb lefolyt három-

¹⁵⁰⁾ Lásd még Esmein: *Couru de droit* 659. s k., 840. s k. 1. meg Benoist id. könyvét.

¹⁵¹⁾ Hol vannak (hogy csak egynémelyeket említsünk): a Pittek, Disraelik, Peelek, Palmerstonok, Gladstonok Angliában; a Cavourok, Ratazzik, Minghettik Olaszországban; a Thiersek, Guizotok, Odilon-Barrotok, Gambetták, Broglik Franciaországban; a Gagernek, a Waldeckok, Windhorstok, Delbrückök, Heydtek Németországban; a Thorbeckék, Frére-Orbánok, Brouckerek, Barak Belgiumban?!

¹⁵²⁾ A Parlamentarismus itt jelzett hanyatlásával párvonalosan találkozunk a legújabb politikai irodalomban is annak erősebb kritikájával, sőt az ellene intézett egyenes támadásokkal is. Az első voltak a múlt század közepe táján: a német hírneves berlini tudós és publicista, J. Stahl, a constitutionalismus majdnem fanatikusnak nevezhető antagonistája, K. Vollgraaf, s különösen L. Bücher (ez utóbbi f. id. könyvében: *Der Parlamentarismus*, és Angliából hazájába intézett journalietikai dolgozataiban); tudományosabb alapon és alak-

négy évtized alatt a régibb állapotokat lényegileg megváltoztatták; majdnem egész földrészünknek civilisationális és politikai helyzetét átalakították; a népek szükségseit s törekvéseit új irányokba terelték; s e részben az eszméket, fölfogást, mondhatnók világnézetet eddigi kereteikből kivetették. Elég lesz rámutatnunk arra, hogy újabb időkben, különösen a gazdasági érdekek domináló módon való előtérbe jutásával (de meg annak következtében is, hogy egészben véve a közszabadsági jogok eléggé biztosítva vannak és támadásoktól e tekintetben a népeknek már tartaniok nem igen kell) a közérdeklődés, a formális jogi, szabadsági és alkotmányossági elvek feszegetésétől el és az anyagi és socialis kérdések felé terelődött; ezek pedig nem annyira a parlamentek fórumain való tárgyalástól, hanem más politikai és társadalmi tényezőktől, szervezetektől és izgatástól (esetleg direct kormányi közreműködéssel járó intézkedésektől) várják megoldásukat. Sok jelentős ügy, ugyancsak a közigazgatási feladatkörből oly természetű, hogy intézése és ellátása előkelően kormányi functiót kíván, a parlamentek e részbeli cselekvése pedig egészen másodvonalba kerül, s inkább csak a helyeslő (esetleg nemhelyeslő) tudomásvételre szorítkozik. Ily ügyek, nevezetesen a nagy kereskedelmi és vámszerződések, pénz- és valutaconventiók, a miknek legtöbb esetben olyan a jellegök, hogy épen nagy általánosságuknál, hosszabb időtartamra kiterjedő voltuknál, meg reciprocitásos tulajdonosságuknál fogva, bizonyos kényszerrel járnak: hosszadalmas parlamenti tárgyalásokat nem tűnnek; s nem kellő szakavatottsággal bíró emberek belekontárkodását kizárják. Elég lesz rámutatnunk arra is, hogy azok a gyors és szakadatlan relatiók, a melyekben mai nap az államok diplomatiái, külügypolitikai (részben még katonai-conventióbeli) tekintetben egymással állanak: igen nagy mértékben gátol-

ban K. Gneist és némely tanítványai; legújabbán az ismeretes bölcsészettanár, Paulsen; Franciaországban a többször említett tanár és képviselő, Cl). Benojst, meg egy-két (jogtörténeti tanulmányokkal foglalkozó) fiatal tudós; Olaszországban a *Diritti Contituzionalék* és *Dir. ammministrativo* című szakmunkák némely szerzői; sőt mi több, van angol és amerikai publicista is (a tudósok élén maga Herbert Spencer) a ki sceptikusabb szemekkel nézi a parlamentáris institutiókat, mint eddig szokásos volt.

ják a parlamenteket e térre tartozó kérdések megvitatásában, sőt arra vezetnek, hogy ez utóbbiak részben már eleve s pedig még alkotmányjogilag is tüzetes discussio alul kivetteknek nyilváníthatnak.¹⁵³⁾

Ez új viszonyokon és változásokon kívül: főoka a Parlamentarismus hanyatlásának magokban a parlamentekben, az ezeket alkotó elemekben, meg ezek helytelen viselkedésében keresendő.

Egy szembeszökő visszásság a mai parlamentekben: a pártéleti szervezetnek (a mely pedig a p. rendszer sikerességének egyik legfőbb kelléke és föltétele) ziláltsága, belső rendszertelensége. Egységes, erős, nagy pártok helyett teljes szétszaggatottsággal, osztályok, nemzetiségek, magán érdekkörök szerinti tagoltságával, párt-töredékekkel¹⁵⁴⁾ találkozunk, melyek mindegyike egy-egy specialis, s többnyire nem igazi országos, hanem vagy localis, vagy másod-harmadrendű (politikai, társadalmi vagy gazdasági) ügyet s ennek jelszavait követi, a nagy egésznek pedig csak kivételesen szentel figyelmet. A parlamentnek párt-töredékekre való föloszlásával szokott jární: a túlhajtott pártellentétesség, nemritkán valódi pártgyűlölség, a mely itt-ott annyira megy, hogy szívesebben venné egy párt a, parlamenti rendszernek felfordulását, mint a másik pártnak uralmát; magától értetvén, hogy ily állapotok mellett a törvényhozásnak is minden sikeres tevékenysége megakadályoztatik, kellő nyomatékú (akár kormányi, akár ellenzéki) pártok képződése nehéz lesz; s az országgyűlésnek a közdolgok egységes szellemben és irány szerint való intézésére és miként-vezetésére való befolyása ki lesz zárva; erős, biztos-talajú és tekintélyes kormányzás pedig egyenesen lehetlenné téve.¹⁵⁵⁾

¹⁵³⁾ A minek egyik folyamánya, de meg lényeges mozzanata is az, hogy e téren a kormányi felelősség a szűkebb mértékre szorítatik le; s a fejedelmi hatalom sokkal teljesebben érvényesül. (Hogy még a Parlamentarismus igazi honában, Angliában is, ilyféle felfogás uralkodik: ismeretes dolog.)

¹⁵⁴⁾ Érdekes e tekintetben a mély észjárású Macchivellinek (*Storia borientina* VII. kv.) észrevétele, hogy a politikai fractiók az ország szerencsétlensége.

¹⁵⁵⁾ A pártelfogultság elszomorító példáját nyújtja épen a jelen-

A pártélet ez elfajultságával kapcsolatos az is, hogy valóban fenkölt szellemű, nagykézsűltségű, államférfiúi képességgel bíró egyéniségek: a parlamentbe való bejutásra már nem helyezik azt a súlyt, a mit azelőtt helyeztek; s hogy kitűnőségek helyeit másod-, harmadrendű kvalitású, részben professzionátus existentia- és álláskeresők, meg hivatalvadászok foglalják el; ¹⁵⁶⁾ s nagytalentumú emberek közül azok törekszenek leginkább képviselőségre, a kik féktelen hiúságukban retorikai tehetségüket szeretik fitogtatni, s nem az ügynek használni, hanem népszerűséget hajhászva saját személyiségüket csillogtatni akarják.

E visszasság egy másik, természetes folyamánya a parlamenti etikának és tisztességnek csökkenése, egyenesen kimondva: a corruptio bizonyos nemének és módjainak a parlamentekbe való befészkelődése. Oly mozzanat, melynek ezernyi bizonyítékaival találkozhatni; emitt nyíltabban amott rejtettebb formákban jelentkezik; az emberek vagy kicsinyes hiúsága, vagy pénzszerzészvágya, vagy egyéb selejtes jellemtulajdonaiból táplálkozik; s az elmék magasb röptű szárnyalását, s a nagy elhatározásokat megnehezíti, a parlamenti rendszer nemes patináját elhomályosítja.

A parlamenti élet természetével járó bizonyos mozgalmasság és nyugtalanság, mely a népnek korunkbeli fokozott idegességével kapcsolatos: a törvényhozó testületek nyugodt, higgadt munkásságát is szerfelett akadályozza; de még a kormányokét is, a melyek így tulajdonképeni hivatásuk teljesítésében a képviselők általi örökös zaklatások s befolyásolás miatt föltartóztatnak, az ország nagy érdekeinek kellő megfigyelhetésétől és gondozhatásától elvonatnak. Kétségtelen, hogy az ethikai tekintetek ily mellözésénél a parlamenten kívül álló hatalmak, az egyház, a nagy-tőkebirtokosok, az agrár-dynasták, mily nagy és illetéktelen befolyás gyakorlására tehetnek szert; s hogy

ben saját hazánk. – Valóban nem ártana e részben Deák Ferencznek azon emlékezetes mondását megszívlelni: «Nem külső erőszak fog minket egykor elnyomni, hanem belső egyenetlenségünk, mely feldúlja nemzeti létünket». (Lásd Deák Ferencz: *Gondolatok*, 1889. pag. 2.)

¹⁵⁶⁾ Lásd Fisch el *Verfassung Englands* 481. s. k. 1.

ezzel még a socialis élet legrútább mételye, a vesztegetés is, utat talál itt-ott a parlamentbe.¹⁵⁷⁾

Ezek és hasonló tünetek komoly szemügyre vételének nagyon is gondolkodóba kell ejteniök mindazokat, a kik a parlamentarismust rajongással nézik, és hazájok földjébe való mielőbbi átültetése mellett buzgólkodnak!¹⁵⁸⁾

HATODIK FEJEZET.

A parlamentáris kormány létesítésének előfeltételei és nehézségei.

Eddigi fejtegetéseink során több helyen rámutattunk arra, hogy a parlamentarismusk s ebből kifolyóan a parlamenti kormányalkatnak sok igen lényeges és nélkülözhetetlen föltétele van, a melyek nélkül e rendszernek sikeres érvényesülése alig képzelhető; s hogy oly nemzet, a mely ezeket a föltételeket megvalósítani nem tudja, helyesebben cselekszik, ha ez irányban törekvéseivel felhagy, s megelepszik oly alkotmányi- és kormányserve-zettel, a mely nem-parlamentáris ugyan, de azért (lehet) nem kevésbé helyes, a közszabadság, a nemzeti jólét és a haladás tekinteteinek megfelelő.

A fent jelzett előföltételeknek igen sok népnél tapasztalható hiányzása, vagy megteremtésöknek akadályai: teszük azt, a mit itt «a parlamenti kormányforma behozatalának nehézségei» alatt értünk.

S e részben, mindjárt eleve és általánosságban arra az igazságra utalhatni, hogy «igen tévednek azok, a kik azt hiszik, hogy intézményeket vagy egész alkotmányrend-

¹⁵⁷⁾ Hogy e részben még Anglia se tesz kivételt, magának gróf Greynek, a német Buchernek, továbbá Benoistnak, Hatsheknek s másoknak (fentebb idézett) könyveikből tudjuk; ugyanilyképen ismeretese a feltűnő helytelenségek Franciaországnak 1831-től meg 1876-tól egész a legújabb időkig menő parlamentáris életében; nemkülönben Olaszországban; kisebb államokat nem említve.

¹⁵⁸⁾ Érdemes itt még fölemlíteni, hogy maga Kossuth Lajos (1888-ban) egy nála tisztelgett magyar tanár és előkelő tudósunkkal való beszélgetésben, oda nyilatkozott, hogy «nézete szerint a Parlamentarismus már nagyon lejártá magát.» (!)

szereket törvény-paragraphusokkal meg szónoklatokkal, vagy journalistikai vezércikkekkel kényelmök szerint létrehozni lehetséges. Ily dolgok nem kívülről befelé, hanem belülről kifelé nőnek és fejlődnek; organikus természetűknél fogva (nem csinálhatók) nem erőszakolhatók; és ha erőszakoltatnak, éppen ellenkezőjét szülik annak, a mire az a bizonyos actio irányítva volt.

Ebben az igazságban találja magyarázatát az a tény, hogy a modern európai népek törekvései az igazi Parlamentarismus és parlamentaris kormányrendszer megvalósítására, illetve a nagy classikus előképnek elérésére: igazi sikerrel sehol sem jártak. Élesen és ridegen mondja e tekintetben a jeles francia tudós és képviselő Benoist: «minthogy a Parlamentarismus (úgy látszik) sehol sem vált be az európai Continensen, pedig közel száz éve már hogy behozatott; s minthogy a helyett, hogy ott meghonosodott volna, inkább megromlott: talán helyén volna a szomorú ajándékot Angliának visszaadni és egyáltalában eltörölni (supprimer) az egész parlamentarismust. S ugyanily mód, «mindenütt, a hol Európában (Anglián kívül) behozatott a Parlamentarismus, ez utóbbi forrásait és eredetét, másrészt functionálását és gyümölcseit tekintve, elfajult, és a copia, melyet alkotni lett volna hivatva, sehosem sikerült. (*Réforme parlam.* 20., 38. sk. 48-51. 1.) Az olasz gróf és politikus, Tanari szerint «tényleg úgy áll a dolog, hogy az angol Parlamentarismus, minden többiek prototypusa, akkor, a mikor a la Manche csatornán áthozták, deformálódott; a mi nem is csoda, mert hiszen az intézmény egészen más földbe, más viszonyok közé ültetettvén át, idegen elemek között s egészen különböző milieuben nem is volt lehetőség arra, hogy gyökeret verhessen.»

Az itt mondottak alól még a belga királyság sem kivétel, a mely pedig, mint a XIX-ik századbéli új alkotású s a legszabadabb intézményekkel ellátott állam, az angol előképből sokat vett föl magába; de ezt mégis annyira nem közelítette meg, hogy például: a helyett, hogy continentális parlamenti országok mintájaként ismertetett volna el, a szerényebb, bár még mindig fényes czímmel: «constitutionális minta-állam» kell beérnie.

S ezzel rámutathatunk tüzetesen is a parlamenti

kormányalkatnak meghonosítása és fonnállhatása előfeltételeire.

Közelebről nézve e föltételeket: első sorban is az ország általános, politikai és sociális, műveltségi és gazdasági viszonyainak bizonyos kedvező volta kívántatik meg arra, hogy a Parlamentarismus rendszere kifejlődhessék és életerősen fonnállhasson. Helyes népességi számarány, jó osztálytagozat, aristokratikus és democratikus elemek szerencsés vegyülete, vagyonos s széles alapú középosztály, a műveltségnek a nemzet minden rétegeiben való elterjedtsége, a törvényhozó hatalom gyakorlásában leginkább résztvevő körök hivatási érzülete; meg bizonyos pallérozottsága az erkölcsöknek s a társadalmi szokásoknak: teszik az alapot, a melyre a Parlamentarismus nemes épülete biztossággal helyezhető. Ehhez járulnak a nemzeti jellemnek ide megkívántató külön tulajdonságai: nemesebb lelkület és ethikai tartalmasság, higgadt vérmérséklet, komoly élet- és világfölfogás, közdolgok megítélésében józanság és belátás; mindenekföltre pedig erős fegyelmezettség, törvénytisztelet, tekintélynek elismerése s felelősségi érzület, és meleg hazafiasság: megannyi mozzanatai annak, hogy, ha még az ország egyéb viszonyainak kedvezősége (névszerint virágzó iparoság, élénk forgalom, productiv anyagi munka, vagyonosodás és az alsó néposztályok elégedettsége) is hozzájárul: a Parlamentarismus életerős fejlődésére valózinűséggel számíthatni.

A nagy czél elérése még más és egyébnemű előföltételektől is függ. így jelesül: egészséges politikai pártélettől és pártszervezettől, a parlamenti rendszernek megfelelő, az ország kitűnőségeinek, jeles ügyletembereinek és szaktehetségeinek a parlamentbe-juthatást lehetővé tevő választási jogrend, független állású, pártatlan és tisztjének magaslatán álló birói kar, nemkülönben a politikai hírlap- és sajtóügy oly berendezésétől, a mely a szabad vitatkozás érvényesülésében a köz- és társadalmi érdekek komoly, beható megvitatása, a tudomány és a praxis minden vívmányainak értékesítése, a közvélemény irányítása, publicistikai tehetségek képződése, a politikai pártnézetek hű tolmácsolása által: a parlament törvényhozási munkásságának is hathatós segítségére szolgálhat.

A mi a Parlamentarismus behozatalának tulajdonképeni nehézségeit és külön akadályait illeti, ezek két szempont

szerint osztályozhatók, a mint tudniillik ezek a nehézségek magában az intézményben s ennek működésében benn rejlenek (tehát mintegy inluerensek); vagy a szerint, a mint bizonyos országok speciális viszonyaiból, társadalmi vagy politikai helyzetéből, vagy«, épen állami structurájából folynak.

Az első szempont alá tartozókról már lévén szó, itt csak kiegészítésül említjük még föl a következőket:

Nem csekély nehézsége (mondhatnók inconvenientiajai) ez intézménynek az, hogy berendezésének legkisebb hiányánál fogva mechanismusának működése könnyen megzavarodik, s az a (fentebb t. h. jelzett) helyes összejátszása, s viszonyos ellensúlyozása a hatalmi erőknél, a mely a Parlamentarismus lényeges mozzanata, nem érvényesülhet; s az egészben helytfoglaló alkalmatlan súrlódások a szükséges hatást lehetetlenné teszik. A szervezet természeténél fogva nem ritkán előforduló kormányváltások is kétségtelenül rossz visszahatással vannak az államügyek sikeres, egységes szellemben való vitelére; mely hiányt csak az egész kormányzat tökéletes és nagy tapintattal való kezelése tudja (némileg) pótolni és ellensúlyozni. Nem kétséges az sem, hogy kivált ott, a hol több (közel egyforma erejű) politikai pártok léteznek a parlamentben:¹⁵⁹⁾ a cabinetalakítás mindig nagy nehézségekkel jár, s még nagyobb önmérsékletet, belátást stb. fog a pártok vezetőiben föltételezni, hogy magokat az adott helyzetbe békésen beletalálják. Utaljunk-e ismételve az ú. n. többség-uralmi rendszernek gyöngéire? Az ezzel járó eventualis helytelenségekre; a határozatok hozatalánál sokszor előforduló szavazási véletlenségekre; a néha mégsem kikerülhető bizalmatlanság-szavazásnál megeseő inconvenientiákra¹⁶⁰⁾ stb. Vagy

¹⁵⁹⁾ Érdekes (de nem a parlamentáris rendszer szellemében) mondása Deák Ferencznek (18GS ból) «én közjogilag a képviselőházban sem pártot, sem pártvezért nem ismerek». (Lásd Deák Ferencz *Emlékezete, Gondolatot*: 1889. pag. 415.) A politikai pártok tanára nézve lásd Kautz: *Polit. Tudomány Kézikönyve* 65. s k. 230. s k. 1. s főleg Bluntschli: *Politik als Wissenschaft*. 497 – 631. 1. és Minghetti: *Partiti Politici* (1881.) általában.

¹⁶⁰⁾ Franciaországban a «Júliusi monarchia» korában némely ministerium egyenes bizalmatlansági votum ellenére is, megmaradt s nem hagyta el helyét. Lásd még Esmein: *Cours* 427. lap.

arra, hogy a Parlamentarismus természetéből folyó pártküzdelmek itt-ott elkeseredett párttusákká fajulnak; s a törvényhozás termei meddő felelés és czivódások színhelyévé válnak.

Még ezeknél is nagyobb visszásság (mondják a rendszer ellenesei) az, ha egy parlament (erejének tudatában s szenvedélyeskedésre hajló hangulatban) hatalmával visszaél s oly határozásokra szánja el magát, a melyek a fejedelmi hatalom szertelen megszorítását, az uralkodónak kényszerhelyzetbe juttatását vonják magok után. Valamint nem képzelhetetlen el az sem, hogy egy féktelen, izgató sajtó túlsúlyra kerültével megejtett választásokból kikerült erős socialista- vagy (monarchiákban) republicanus, s republikánban monarchikus többség: oly követelésekkel lép föl, a melyek, ha az alkotmányjogban fölállított fékek elégteleneknek bizonyulnának, az ország közjogi alapjainak fölforgatására vezetnének, esetleg az erőszak uralmát idézhetik elő.

Nem fölösleges e helyütt egy igen elterjedt téves nézetre rámutatni, annyiival is inkább, mert esetleges gyakorlati érvényesítése végzetessé váló következményekre vezethet. E szerint: «a mit az országgyűlés többsége kimond vagy határoz, már egyszerűen a koronára nézve is kötelezővé lesz és általa (illetve kormánya által) eo ipso teljesítendő.» Ily fölfogás mellett ugyanis (kivált valamivel izgalmasabb időkben s komoly megfontolásra nem igen hajlandó nép-nél) nem volna kizárva, hogy a legképtelenebb (az egész politikai és társadalmi rendet megbolygató) határozatok jönnének létre, valódi parlamentáris kényuralom fejlődhetnék, s a monarchikus alkotmányon a legsúlyosb sérelem ejtethetnék.¹⁶¹⁾ Mellőzve immár azon (modern népek politikai irodalmában, sőt fölfogásában is) mindjobban érvényrejutó beismerést, hogy a majoritási rendszer föltétlensége már nem tartatik érinthetetlen és sacro-sanct dogmának: átkeli látnia minden (politikai) ítélőképességgel bíró embernek, hogy a többségi jogban is megvannak s okvetetlenül meg kell lenniök bizonyos áthághatatlan határoknak és korlá-

¹⁶¹⁾ Hogy a parlamenti absolutismus esetleg még kíméletlenebb és nyomasztóbb lehet, mint a fejedelmi: alig vonható kétségbe.

toknak, a mely határvonalakat és korlátokat: az állam alkotmányi jogrendje, a társadalom parancsoló ethikai szükségéi, meg az állami létfeltételek összesége szabja meg; s a melyek, ha nem méltányoltatnak, általános politikai cataclysmus és fölfordulás állhat be. (A mi úgy-annyira igaz cs oly óriási súlyú tekintet, hogy még az az esetre nézve is áll és állnia kell, ha az *egész* képviselőház egy-és ugyanazon véleményen volna, s egyhangúlag hozná a jelzett végzetes irányú határozatokat; a mi különben már a forradalom vagy a coup d'état közelségét involválja.)

Még egy nagy nehézség van, a mely a parlamentáris kormány behozatalát és helyes functionálását akadályozza, és ez az, ha valamely állam népessége igen disparat elemekből állván, egységes nemzeti fölfogás, összetartási érzület stb. annak elemei és tagjai között nincsen. Szóval: a hol az ország lakossága több nemzetiségből (s különösen két, három, egyforma számarányú s egymásra rossz szemmel néző nemzetiségből) áll. Tudomány és praxis, szomorú (és minden szabadságbarátra leverően ható) tapasztalatok azon megismerésre vezetnek ugyanis, hogy ily jellegű államok nemcsak a parlamentáris, hanem még a közönséges alkotmányos képviselői kormányok intézményének élvezésére is kevésbé alkalmasak;¹⁶²⁾ s hogy igen nagy mértéke a politikai képességnek és tapintatnak meg igen hazafias önmérséklése a nemzetiségi főtényezőknek lesz szükséges arra, hogy ily állam, valamiféle constitutionális alkotmányformában meglehessen, és ne kényszerüljön bele előbb-utóbb az absolutismusba.

Forduljunk most azokhoz a nehézségekhez, a melyek valamely állam sajátos structurájából erednek, s a míg ez utóbbi fennáll, meg nem szüntethetők. Első sorban állanak itt oly országok, melyeknek föderatív alkatuk van,¹⁶³⁾ és több, egyenrangú és jogú tagokból (tartományok, cantonok, stb.) vannak összeszerkesztve. Ily országok jelenleg a Schveiczi köztársaság, az Amerikai Egyesült-Államok, s némileg a Német birodalom.

¹⁶²⁾ Rámutatott erre tüzetesen a nagy angol állambölcselő Stuart Mill is: *On représentatív government* című munkája 15-ik fejezetében.

¹⁶³⁾ Erről is szól Stuart Mill: id. könyve 16-ik feje.

Ezekben parlamentáris kormányrendszer nem létezik, s nem is létezhetik. Mindegyiknek szervező államférfiai (bármily széles szabadsági alapokra fektették az alkotmányt) gondosan kerültek a parlamentaris kormányformai intézmény behozatalát, mert ennek gyakorlati föntarthatósága iránt a legerősebb kételyt táplálták. A monarchikus Német birodalomra nézve egyike a legilletékesb politikai íróknak,¹⁶⁴⁾ azt mondja «úgy történeti, mint adott politikai viszonyoknál fogva ki van zárva Németországban a parlamentáris kormányrendszer; s pedig egyfelől a birodalmi kancellárnak állása, mint porosz minister által; s parlamentáris kormány a nélkül, hogy Poroszországban is legyen, nem lehetséges; a birodalmi tanács (Reichstag) meg a porosz országgyűlés többségei egészen különböző jellegűek; másfelől, az úgynevezett szövetségi tanács (Bundesrath) miatt, a mely mint a birodalmi kormány egészen önálló factora, ilyképen teljesen ki volna kapcsolva, minthogy császár és birodalmi országgyűlés mellett, egy parlamentáris birodalmi cancellárral szemben, teljes jelentéktelenségre süllyedne le.»¹⁶⁵⁾

Majdnem legyőzhetetlen nehézségekbe ütközik a parlamentáris kormányzat oly (monarchikus) államra nézve, a mely egy más állammal akár reál- akár personál-uniói alapon kapcsolatban van, és a mindkét fél vitális érdekének megfelelőleg bizonyos is a dolog természeténél fogva lényeges) közdolgokra nézve valami közös ügyviteli és intézési szervekkel működik. Ily közön jellegű, s bizonyos mértékig közös értelemben és együttes módon elhatározandó stb. ügyek tekintetében: parlamentáris kormányzat (a kormánynak mindkét irányban való szoros felelősségével járó ügyvitel), többségi úton való döntések stb. lehetősége, egyenesen ki van zárva, minthogy a két országban fönnálló pártok viszonyai egészen különbözők, s tehát egységes

¹⁶⁴⁾ Lásd Jellinek: *Des Hecht des modernen Staates* I. köt. 645-646. l.

¹⁶⁵⁾ Egészen hasonlóképp ítél a hírneves amerikai tudós Lawrence Lowell: *Government and Partien in continental Europe.* (1896.) a 67. s köv. lap. Nagy s államszövetségben létező népekre nézve való veszélyességét parlam. kormánynak: jól fejt ki a porosz izenet is a Bundesrathhoz 1884 ápril 5-én. Lásd *Annalen des deutschen Reichs* 1886. 350. s köv. lap.

majoritások létre sem jöhetnek, és esetleg a közös uralkodó két ellentétes (nem akadjuk mondani: ellenséges) irányú határozatot volna hivatva szentesíteni. Arról nem is szólva, hogy ily alkattal bíró (vagyis dualistikus) monarchiában a nagy «egész» hatalmi állásának és sok egyéb elsőrangú (diplomatai, nemzetközi) érdekeknek hatályos képviselője és megóvása tekintetéből: az uralkodói felségjogok jellege némileg módosul és azok gyakorlatának olyanoknak kell lennie, a minő egy igazi parlamentáris kormány rendszerrel össze nem igen egyeztethető.

HETEDIK FEJEZET.

A parlamentáris kormányforma tekintettel hazánkra.

Egyik főfeladatunk lévén az eddig kifejtettekből hazánkra nézve némely tanulságokat levonni; mely végre több, mai napság actualitással bíró kérdéssel állunk szemközt, a melyre (bár csak általános vonásokban) válaszolni kívánunk.

Egyik vonása a napjainkbeli publicistikának a Parlamentarismus és a parlamentáris kormányforma iránt való érdeklődés hazánkban. Sajtó- és hírlapcikkelyi úton, vezető politikusok nyilatkozataiban, gyülekezetekben és magán discussionokban halljuk itt-ott hangoztatni az e kormányalkat utáni vágyakodást. Nem említve különösen azt, hogy ilyféle (politikai) eszmeáramlattal, a XIX-ik század folyamában, sok országban találkozunk: meg kell mindjárt eleve jegyeznünk, hogy nálunk az ez irányban való nyilatkozatok stb. némi fogalomzavarral vannak vegyítve, annyiban, hogy sokak az alkotmányos képviselői kormányformát meg a parlamentáris kormányalkatot összetévesztik, s hogy nagy a száma azoknak, a kik azt, hogy mit kell érteni e kifejezés alatt: parlamenti kormány: egyszerűen nem tudják.

Ennek az új ¹⁶⁶⁾ eszmeáramlatnak kiváló ismérve az is,

¹⁶⁶⁾ Azért mondjuk: új, mert 1867-ig, s 1868-on innen, egész a legújabb időkig: a Parlamentarismus kérdésével hazánkban tüzeteszen, behatóan, s gyakorlati célzatú módon: (mint már említők) senki se foglalkozott.

hogy legtöbb illető publicistáink úgy érvelnek és okoskodnak, mintha annak a nagy britt mesteralkotmányának magyar talajba való áthelyezése minden különös nehézség nélkül lenne eszközölhető. Ez az egész gondolatmenet nem más, mint igazi politikai licentia, a melyet azonban ellenében a poétikai licentiával, veszélytelenül gyakorolni nem lehet; s idegen országok intézményeinek igen gondos előkészület, stb. nélkül valahol való behozatala,¹⁶⁷⁾ mindig mérész dolog lesz, a melyre lelkiismeretes államférfiak csak nehezen fogják magokat elhatározhatni.

Különben a kérdés föl van vetve, s megérdemli a megvitatást. 1. «Van-e kellő alapja annak a kívánalomnak (vagy mondjuk: követelménynek), hogy alkotmányunkba a parlamentáris kormányzat beleillesztessék»; 2. Lehetséges és kivihető-e az»; vagyis «megvannak-e a kivitelhez szükséges előfeltételek?» 3. Nem nehezítik-e meg a parlamentáris kormány létesítését politikai viszonyok, bel közjogi körülmények és különösen állami structuránk sajátossága (más állammal való kapcsolatunk)?» 4. S ha ezek a nehézségek és akadályok nem forognának fenn: «igazán előnyös, a haza jóléte, szabadsága, előmenetele érdekében kívánatos[^] volna-e a fennálló alkotmányos képviseleti kormányrendszernek parlamentárisval való fölcserélése, illetve kibővítése?»?

Az első kérdésre nézve kétségtelenül áll az, hogy szabadságszerető, öntudatos s politikai képességében és erejében bizó nép: joggal tűzheti maga elé törekvései eszményeként az alkotmányos képviseleti államszervezet e legnemesb formáját. És így nem helyteleníthető hazánkban .sem, ha találkozunk, a kik komolyan gondolnak arra, hogy a rendszernek legalál b alapjai megvettessenek.¹⁶⁸⁾

Hogy az 1848-iki nagy időkben szerény kezdeményezéssel: a parlamentáris kormányalkat körüli eszme-mozgalom megindított, de másrészt, hogy ehhez a jelenben nem

¹⁶⁷⁾ E törekvést, me^y kétségtelenül sok optimismust rejt magában, újabb francia publicisták: politikai romanticismusként nevezik.

¹⁶⁸⁾ Szem előtt tartva még azt is, hogy nekünk magyaroknak a parlamentáris alkotmány még sokkal több és sokkal fontosb valami, mint sok egyéb nemzetre nézve.

indokolhatóan bizonyos practikus következesek is füzetnek, s hogy jelesül az a nézet terjesztetik, hogy már 1848-ban, meg a rákövetkezett (alkotmányos) korszakban, jelesül 1867-től egészen a legújabb korig, a parlamentáris kormányrendszer állott volna fenn (vagy directe intentionáltatott volna), s hogy minden ezzel össze nem egyeztethető eljárás, alkotmányba és törvénybe ütőző: mind ezt az első közleményben kellőképen s behatóan czáfóllag kifejtettük; s itt még csak azt jegyezzük meg, hogy az 1848-ban behozott kormányrendszer, mint független felelős képviseleti: az addig fönnállóit dicasterialis, collegiális és nem-felelős államigazgatási rendszer helyébe lépett; s ezzel a nagy alkotmányjogi átalakulás mintegy befejezetté vált.¹⁶⁹⁾

A második kérdést, vagyis a lehetőséget és kivihetőséget illetőleg, határozó fontosságú mozzanat az: megvannak-e hazánkban az ez irányban szükséges alap- és előföltételek? Mire nézve (a viszonyok tárgyilagoss szemlélete és pártatlan mérlegelése mellett) arra az eredményre jutunk, hogy ezekkel bizony még igen kis mértékben birunk, s ezen a hiányon egykönnyen segíteni képesek alig leszünk. – Álljanak itt (bizonyítékul) egész általánosságban a következők:

Nemzeti jellemünkben sok, kétségtelenül nemes vonásai mellett, nagy mértékben hiányzanak még épen azon

¹⁶⁹⁾ Csak a teljesség tekintetéből utalunk itt még arra, hogy az a némely oldalról hallható (de csak a jobb érvek hiányában erősebben hangnyomatolt) állítás, hogy az 1848-ban megalkotott intézményeknek, meg az azóta való fejleményeknek *szelleme*, is azt bizonyítja, hogy parlamentáris kormány behozatala véteztett akkor célba: nyomatókkal nem bir, s pedig sem önmagában mint olyan (mert ez alapon esetleg a legképtelenebb óhajtások, kívánalmak is találhatnának szószólókra), sem annyiban, hogy egész sora a legvilágosabban szóló bizonyítékok, törvényi határozmányok, és tényeknek állanak előttünk, a melyek a fent ismertett állítás ellen megdönthetetlen instantiát alkotnak. Egészen hasonlóképpen áll a dolog a többségi elv uralmára, meg a ministeri felelősség tagozatára való utalással; a mi a kérdés érdemleges eldöntésére tényleg irreleváns. Lásd különben első közleményünk idevonatkozó szakaszát (*Budapesti Szemle* 349-ik sz. füz. a 75-80. lapokon.); meg egynémely idevágó igen tartalmas fejtegetést a *Pester Lloyd* 19U5-iki foly. Augusztus hó 17-iki és 20-iki számaiban, egy főrendiházi tagtól (D?); a mely fejtegetések ezideig megczáfóllatlanok maradtak.

tulajdonok, a melyek nélkül igazi parlamentáris kormányrendszer alig állhat fön.

A magyarnak lekülétében a gondolat könnyed világa, meg a tények rideg országa között tartós harmónia nincsen. Politikai viselkedése vagy közönyös tétlenségben és apathiában, vagy hirtelen fölpezsgésben és merész kívánalmakban jelentkezik és tetszeleg magának, és azt, a mit az angol vagy a germán fajú népek axiómaként tartanak szem előtt: a «facts are stubborn things» (tények rideg dolgok) elvet: nem méltatják eléggé.¹⁷⁰⁾ Az, hogy minden alkotmányos, politikai életnek sarkalatos alap- és előfeltétele a rend és szabadság (együttes, egyidejű s egymást ellensúlyozó, fönnállása): nálunk csak az egyikre (a szabadságra) nézve talál osztatlan elismerésre; míg a másik csak másod- vagy harmadrendű tekinteteket alkot.¹⁷¹⁻¹⁷²⁾ Kapcsolatos ezzel fajunknak (mintha ősi bölcsőjéből magával hozott büszkeségének és fegyelmezhetetlen voltának kifolyása volna) tekintély, főnhatóság előtti meghajlástól való idegenkedése, nemritkán szertelenül turbulens viselkedése; meg az, hogy a mily nehezeére esik a politikai életben, a mely tulajdonképpen nem más, mint erők és tényezők egymás mellé fölé és alárendelésének tagozata, s közelebből nézve egy nagy rend és szabadság, parancsolás és engedelmség stb. organismusa, – följobb valóság iránti tudatos engedelmség (a mi pedig, St. Mill szerint, legelső föltétele minden civilisationnak!): épen oly kelletlenül túri sokszor a törvény rideg szabályát és imperatív határozmányait. Ezekhez járul, hogy népünkben a szabad államok fönnállásának és boldogulásának legfőbb (ethikai) biztosítóka és tényezője: az erős kötelességtudat,¹⁷³⁾ és az igazi felelősségi érzet sincs'meg oly mértékben a mint kívánatos volna.

Az előföltételek szorosban *politikai* részét illetőleg: meg volna ugyan (évszázadok óta fönnálló félig-meddig

¹⁷⁰⁾ Hazánk egyik legnagyobb (természet-) tudósa szerint: legnagyobb bajunk, hogy «nem gondolkozunk exacte és modernül!» A mivel körülbelül minden meg van mondva!

¹⁷¹⁾ Nem akarjuk mondani: majdnem mint malum necessarium

¹⁷²⁾ Jól fejti ezt ki Stuart Mill: id. munk. első fejezetében.

¹⁷³⁾ Mely, St. Mill szerint, «elke és erkölcsi előföltétele minden politikai cselekvésnek».

alkotmányos közéletünk viszontagságai és tapasztalatai alapján némileg kifejtett) bizonyos politikai iskolázottságunk; de másfelől politikai és társadalmi szervezetünk még oly hiányos és bevégezetlen, hogy az iméntjelzett előny nem kis mértékben paralyáltatik. Fajunknak még mindig erősen aristocratiai jellege, erkölcsi és politikai életnézete, a Parlamentarismus meghonosodásához megkívántatott demokratikus iránynyal és fölfogással nem könnyen összeegyeztethető. Nem vagyunk (államilag) egy teljesen független egységes egész; egy országai és nemzeti (s nemzetiségi) tekintetben lezárt, csak magában álló politikai test; hanem oly elemekkel és hatalmakkal átszótt ország, a melyek ep a parlamentáris kormányzati rendnek érvényesülését akadályozzák. Azt nem is említve, hogy lényegileg agrárius jellege hazánknak minden egyéb kormány formával inkább megférőnek mondható, mint egy parlamentáris kormány alkatával. Szóljunk-e még *megyei* intézményünkről, a mely mint igen tiszteletreméltó közjogi rom, a múlt időkből ránk maradvá még fönnáll, de még mai (s talán még soká fönnállandó) formájában is, tekintettel egy félig-meddig megfelelő parlamentáris kormányzati rendszerre, valódi anachronismust képez.

Tetézi mindezeket a nehézségeket a parlamentáris kormányrendszer behozatalára nézve: állami structuránk sajátossága, más szóval: egyrészt a Horvátországgal (s ennek esetleges adnexjeivel) való közjogi viszonyunkból folyó tekintetek, másrészt a monarchia másik államával való kapcsolati viszonyunk. Az előbbit illetőleg arra utalunk, mily nagy és visszás módon befolyásolhatná a majoritásra alapított kormányzatban esetleg a 40 horvát stb. képviselőnek magatartása és miként-szavazása; mily függőségbe juthatna esetleg egy magyar kormány, nagyobb szabású terveinek kivitelében, horvát társaink jó kedve és conniventíájától; ¹⁷⁴⁾ míg az utóbbira nézve, kétségbevonhatatlan tényként áll az, hogy a birodalom egészének szempontjából és érdekében fennálló dualistikus alkat igazi parlamentáris rend-

¹⁷⁴⁾ Arról nem is szólva, mily veszedelem rejlik (parlam. kormányrendszer tekintetében) hazánk *nemzetiségi elemei* által előidézhető viszonyaiban!

szert (nálunk is és Ausztriában is) majdnem kivihetlenné tesz. ¹⁷⁵⁾

(A mivel bár távoli vonatkozásban, érdemes figyelembe venni korunk egyik első rangú s tudós publicistájának, Jellineknek, következő kijelentését: «Absolut biztonság alkotmány-törés ellen sehol sincsen; de szerfelett meggondolandó egy alkotmányt olyképen állapítani meg, hogy az esetek, a melyekben szükséges lehet azt megtörni, máikzedettől fogva meghatározhatók és előreláthatók.»)

Eredménye az előrebocsájtottaknak az: hogy nekünk, magyaroknak, a parlamentáris kormányrendszer *nem való* (vagy legalább *már* nem való); hogy mi ezt a nemes alkotású, de nagy súlyosságú politikai pánczelt még el nem bíránk, tehát magunkra venni ne siessünk! Nem válnék be nálunk (a mi viszonyaink közt) ez a kényes és bonyolódott művezet, épen úgy, a mint nem vált be több más modern szabadsági intézmény: az esküdtszók, a (korlátlan) sajtószabadság, ¹⁷⁵⁾ a szabad gyülekezési jog, az ipar-szabadság, vagy a tanszabadság. ¹⁷⁶⁻¹⁷⁸⁾

Az, a mi nekünk való: jól megalapított szabadelvű, képviseleti s alkotmányi rendszer; széles liberális (de az

¹⁷⁵⁾ A szövetségi alkatú államokról imént mondottak egész való-ságukban és ridegségükben állanak itt mi ránk (az Osztrák-Magyar Monarchiára) nézve. Sőt, ha a helyzetet további következei szerint vesszük, igazat kell adnunk Réz Mihálynak, a ki Gróf- Dessewffy Aurélról írott Értekezésében (*Budapesti Szemle* 1905. decemberi füzet 384. s köv. lp.) implicite oda concludál, hogy a Parlamentarismus elve tulajdonkép csak Magyarország függetlenségével párhuzamosan érvényesülhet; s a függetlenségnek határai a parlamentarismusnak is képezik határait. Lásd még Eisenmann: *Le Compromis Austra-Hongrois* cz. munkáját.

¹⁷⁶⁾ Mely, kivált a legújabb időben, annyira elfajult, hogy a nép jellemében és lelkületében még meg nem romlott elemeket is megmételtyzi.

¹⁷⁷⁾ Hogy az 1848-as törvényhozóink szemei előtt lebegett (különben jeles szerkezetű) belga alkotmányban is megvannak az ó = monarchikus elemek s nem tiszta parlamentarismusra valló elvek: emliti Jellinek is f. i. m. 647. 1.

¹⁷⁸⁾ Lehetetlen ezekkel kapcsolatban nem utalni itt arra a híressé vált kijelentésére a legszabadelvűbb s iegradicalisabb democratának, Cavaignac francia kormányelnöknek (1848-ban) Raumer tanár és német nagykövethoz, midőn azt monda: «azon szomorú meggyőződésre jutottam, hogy korlátlan sajtószabadsággal és szabad népgyűléshozetési joggal országot kormányozni lehetetlen.»

értelmiségnek, érdemnek és vagyonnak tért és túlsúlyt biztosító) elemekből összealkotott országgyűlés; szilárd szerkezetű s hatályos actióra képes (s szoros felelősségnek alávetett) kormányzat; jól szervezett és a központi kormányzattal direct kapcsolatban álló és ennek szerveként is működő vidéki administratio; független, magas képzettségű bírói kar, mindenek fölött pedig nagytekintélyű, fényes állású és igazi imperiális jellegű uralkodó;¹⁷⁹⁾ uralkodó, a ki a közélet napi hullámszásán és áramlatain kívül, felekezeten és pártokon felül, s az egész állam- és nemzetélet szilárd központjaként, biztos kézzel vezesse a haladás és jólét útján az országot. – Míg magunkat illetőleg a parlamentáris kormányformával való helyes élhetés előkészítésére nézve, mindenekelőtt szükséges lesz az is, hogy politikai és socialis jellemünk (ha szabad e kitételrel élnünk) átgyúródjék, s etnikailag megerősödjünk; hogy félretéve a közjogi kérdések örökös meddő feszegetését és czivódásokat politikai kérdések körül, figyelmünket az élet nagy gyakorlati (gazdasági és culturális) feladataira, az országnak vagyonságban és műveltségben való minél gyorsabb és intensivebb előmenetelére fordítsuk; s a haza minden polgárát az a tudat és megismerés hassa át, hogy «nagy javakat az istenek is csak nagy munka és erőfeszítés árán adnak egyeseknek úgy mint egész népeknek!» Szem előtt tartva, ezek mellett, mindig azt is, a mire egy újabbkori jeles publicista oly találóan utal: *pour qu'une forme de gouvernement puisse prospérer, il est indispensable que les intérêts de la moralité et de honnêteté dominent toutes les autres. L'honnêteté est la condition essentielle du succès de toute forme de gouvernement, aussi bien que de la prospérité de toute nation*»). (Cambothecra *id. műv.* 138. és 149. lpj.)

¹⁷⁹⁾ A magyar királyhatalom állását jellegző Verböczy-féle formula soha sem vezett ki a nemzet közjogi tudatából s (mutatis mutandis) még mai napság sem tekinthető egészen érvényvesztettnek; s következőképen hangzik: «a nemzet úgy a törvényhozásnak, mint minden bíráskodásnak hatalmát és jogát, az uralkodással és kormányzással együtt, az ország szent koronájára, s következőképen a mi fejedelmünkre és királyunkra ruházta át». (Verböczy: *Tripartitum* II-ik részének 3-ik címében.)

NYOLCZADIK FEJEZET.

Eredmények és következtetések.

Összefoglalva eddigi fejtegetéseink eredményét, ez a következő néhány lényeges főpontban állapítható meg:

1. Tisztáztattak azok a főbb fogalmak és kitételek, a melyek körüli a tárgyalásra fölvetett kérdés lényege forog, a mennyiben kiderítették, hogy: «Parlamentarismus» és «parlamentaris kormány» nem jelent ugyanazt, hanem hogy amaz szélesb és többet felölelő, vagyis a kormányformán túl és kívül még egyebet is kifejező terminus; – kimutatott, hogy «alkotmányos képviseleti állam» a constitutionál] s államszervezet fő- és általános formája, de még nem «parlamentáris állam», a mely amannak egy magasabb rendű s tökéletesebb alkatát teszi; ¹⁸⁰⁾ s egész tisztaságában ez idő szerint csak Angolországban található fel; – constatatott továbbá az, hogy nagy tévedés azt hinni, hogy a parlamentáris kormányforma a népszabadság egyedüli és legtökéletesb intézménye, illetőleg biztosítéka; mert például a világ kétlegsabadelvűbb szervezettel bíró országa: a Schveiczi republikának, meg az Északamerikai Uniónak, egyiknek sincs parlamenti kormányzata; – ugyanilykép rámutattunk arra, hogy alkotmányos képviseleti rendszerrel bíró ország szabályszerűen (vagyis a főhatalom birtoklója által) kinevezett kormánya, addig, a míg a közdolgok vitelét a törvények értelmé-

¹⁸⁰⁾ Élesebben meghatározva: A parlamentáris kormányrendszer nem jelent csak: alkotmányos, képviseleti, felelős kormányt, hanem a constitutionális államszervezetnek oly magasrendű alakját, a hol az imént-jelzett tulajdonságokon kívül még a következő jellemvonásokat is mutatja a kormányzati alkotmány: 1-ször. A felsőségiség (souverainitás) súlypontja nincs a fejedelelemnél, hanem lényegileg a parlamentben; úgy hogy a fejedelem a főségiségnek csak formai képviselője és vivője, de nem igazi uralkodó (Herrscher). (Hogy az angol fejedelem oly rendkívül fényes, imperialis állással bír, az nem csak onnan van, hogy angol király, hanem hogy egy világbirodalomnak a fejedelme.) 2-szor. A többségi párt uralmának elve; s ezzel kapcsolatban erős, s az ország közjogi alapzatainak elismerésén nyugvó pártorganisatio. 3-szor. Egységes, magában zárt, s más országgal állandó s főbonthatatlan kapcsolatban nem-lévő államszervezet. Végre 4-szer. Megfelelő socialis és politikai viszonyok. (Röviden kifejezve: ez az úgynevezhető: parlamentáris (alkotmányú) kormány; míg a másik, például a miénk is: egyszerűen: «alkotmányos képviseleti kormány.»)

ben (s jogsértéseket el nem követve) ős felelősen eszközli, törvénytelenek nem nyilvánítható, jelesül azon esetre sem, ha a miniszterek nem az országgyűlés többségéből vétettek.¹⁸¹⁾

3. Egészen incorrect szokás nálunk, a hol Parlamentarismus nincsen, alkotmányos képviseleti kormányt és parlamentáris kormányt promiscue (felváltva) venni; a minek *csak* annyiban lehet helye, ha országgyűléssel való (tehát parlamenttel való) kormányról beszélünk; vagy még tüzetesebben: ha a régi rendi országgyűlés és dicasteriális államigazgatás *helyébe lépett* képviseleti országgyűlést meg (illetőleg) felelős miniszteriális kormányzatot értünk e kifejezés alatt: «parlamentáris kormány». ¹⁸²⁾

3. Egyik folyománya fejtegetéseinknek az, hogy tökéletesség politikai intézményekben nincsen,¹⁸³⁾ általános, minden országra és népre egyformán alkalmazhatónak nevezhető (tehát absolut értékű) intézmények nem léteznek és minden kétségen kívül álló tény és igazság csak az, hogy vannak oly intézmények, a melyek hely és idő szerint egyszerűen kivihetetlenek, és ha kivitelők megkíséreltetnék, csak az illető országok kárára szolgálnának. A minek természetes folyománya az is, hogy bizonyos alkotmányformák nem decretálhatók, sem törvény által, sem bármi módon nem erőszakolhatók;¹⁸⁴⁾ kísérletezés pedig e téren véték a nemzet ellen. Kapcsolatban van ezekkel még, hogy a politika teoriájában a leghelyesb vizsgálódási kiindulópont ős módszer az inductio, mely a tapasztalat és a történelem alapján, a fejlemények és alakulatok beható tanulmányozásával és tárgyilagos mérlegelésével, az elért sikereket, vagy a törekvések megghiúsultát s ennek okait, vizsgálja, és e szerint vonja le következtetéseit.

¹⁸¹⁾ Lásd még V. Orlando: *Diritto Costituzionale* (1889. Florenz) ez. m. 192. s köv. lap.

¹⁸²⁾ Csak így és ezen (általunk jelzett) értelemben használja a kitűnő publicista: Eisenmann: *Le Compromis Austro-Hongrois de 1867*. ípag. 6.52-056.) a kifejezést: «régime parlementaire»; használta Deák Ferencz is egykét hiv. nyilatkozatában, de meg magánbeszélgetésben is. L. Deák Ferencz: *Gondolatok* 188-189. és 415-ik l.

¹⁸³⁾ Sok találó észrevétel és fejtegetés erre nézve H. Brougham: *Political Philosophy* (1844.) I. köt. 1. s köv., 33. s köv. lap.

¹⁸⁴⁾ Jól mutatja ezt ki Bluntschli: *Politikája* 323. s köv. lap. Angliának alkotmányára nézve.

4. Politikai teoriát és tanokat párttekintetektől és pártpolitikai célokra összeszerkeszteni és hirdetni, sőt a nem-hívókra ráerőszakolni akarni (mint az legújabbban hazánkban történik): úgy a tudomány méltósága, mint a szabad gondolkodás- és véleménynyilvánítás-jog, de meg az illető gyakorlati ügy *ellen* is elkövetett merénylet, a mely ellen minden önérzetes írónak és tudósnek szót kell emelni, s mely még a közönséges tisztesség nevében is megbélyegzendő. Áll ez különösen azokra a zavaros, ellenmondásokkal telt, s kétségbevonhatatlan tények ignorálásával, vagy letagadásával járó journalistikai fejtegetésekre nézve, .1 melyekkel mai nap nálunk névszerint a «parlamentaris kormányforma» kérdését illetőleg is találkozunk, s a melyek nem a közönség felvilágosítására és útbaigazítására, hanem egyenes megtévesztésére, és a tudatlanság canonisatiójára szolgálnak.

5. Azzal a tapasztalati ténynyel szemben, mely a Parlamentarismus (legújabb időbeli) hanyatlását mutatja: elő áll az a kérdés: «lehet-e és mily módon e (kétségtelen) bajon segíteni, mily reformoknak volna az egész intézménykör, hogy újra orvosoltassék, alávetendő?» Erre nézve azonban véleményt mondani (e helyütt) nem lévén feladatunk,¹⁸⁵⁾ csak azt jegyezzük meg, hogy úgy a népek szabadsága és jóléte, mint a politikai és culturális haladás érdekében minden áron óvakodni kell, az intézményt lényegében megtámadni és netalán oly rendszabályokkal megjavítani akarni, a melyek a «*medicina pej or morbo*» szerint nem a baj orvoslását, hanem inkább elmérgesedését okozhatnánk. Nincs ugyanis (az emberiség politikai eszme- és látkörében) semmi, a mi egyszerűen a parlamenti rendszer helyébe tétethetnék; s az ez irányban itt-ott felmerülő javaslatok mint pl. a hírneves Gneistnek egy ízben kifejezett az a gondolata, hogy talán egy, a korona mellé állítandó nagy országos államtanácsal s ennek megfelelő szervezetével, lehetne a parlamentet s a parlamentáris kormányt pótolni.¹⁸⁶⁾ távolról sem felelne meg a nagy és bonyolult feladatnak.

¹⁸⁵⁾ Egynémely adalékot ehhez a kérdéshez nyújt: Ch. Benoist f. id. kvb., és Lorimer: *The constitutionalism of the Future* (1865.) ez. kvb.

¹⁸⁶⁾ Lásd Walcker: *Kritik der Parteien in Deutschland* (1805.) ez. becses munkáját általában.

6. Oly népekre nézve, melyek a parlamentáris kormányforma behozatalára nem képesek, vagy még nem képesek: legcélszerűbb lesz alkotmányos képviseleti rendszerüknek, egész mértékben, minden okszerű módon való kihasználása; minden annak megrontására vezető visszaélések (mindenekfelett a parlamentárismusnak [mint legújabbán jól jegyeztetett meg) előbb-utóbb nyakát szegő rút abstractionnak kiküszöbölése; s a constitutionális intézményekkel járó köteleességek lelkiismeretes teljesítése.

7. A jelenkori államszervezési feladatok egyik legfőbbike az: szemben a mind hatalmasabban előre és uralomra törő demokratikus (majdnem forradalmias jellegűnek is mondható) eszmeáramlattal és vágyakozásokkal: az államhatalom, a fejedelmi tekintély és kormányzat állásának erősítése és szilárdítása; ¹⁸⁷⁾ a szabadsági hatalmaknak a rendhatalmak által való mérséklése, ha kell, korlátozása; a mely irányban az ildomosság-, tapintat- és belátásnak igen széles érvényesülési mezeje tárul fel. Legyen ez irányban elég két pontra utalnunk. Egyfelől, hogy hagyassanak meg a fejedelmi hatalomnak praerogatívái a parlamenti esetleges túlkapások ellen alkotmányjogilag biztosított állapotban. Másfelől, ne gyakoroltassanak bizonyos parlamenti jogok (nevezetesen az adó- meg a katonamegszavazás, illetőleg megtagadás) ¹⁸⁸⁾ kíméletlenül olyképen, hogy vagy a fejedelem legyen erőszakolásnak alávetve, vagy elsőrendű országos érdekeken irreparabilis sérelem ejtessék; névszerint vagy az állam hatalmi állásának, vagy nemzetközi hitel- és pénzügyi helyzetének megrendítésével.

8. Az alkotmány mikéntisége iránti kérdés, minden államra nézve külön és sajátos kérdés. De egy nagy és általános tanulságot mégis fog a jelenségek változandóságából

¹⁸⁷⁾ Lásd a találó észrevételeket V. Orlando: *Diritto Costituzionale* 168. lap. Meg Bluntschli: *Politik als Wissenschaft* (1876.) című munkájában, a 32. s köv. lapokon.

¹⁸⁸⁾ Lásd még Cambotechra id. műv. 82-92. lpj. Napjainkban, a gyökeresen megváltozott viszonyok közt, jelesül, az állami költségvetést egészen a parlament jóvoltától függővé tenni: positiv helytelenség. A praktikus angoloknál is egy (nem ugyan nagy, de mégis fontos) része a bevételeknek ki van véve az évi megszavazások alól.

meríteni az, a ki az államok és ezek alkotmányának történetét közelebről vizsgálja; és ez az, hogy a főhatalomnak mindig nyugodt, nem bizonytalan s nem hányatott birtoknak kell lennie; s a nemzet erőinek az uralomért való örökös küzdelemben nem szabad elkoztatniok. Csak erős, szilárd kormányzás és igazgatás képes az állam consistentiáját és fennállását biztosítani. S ha nem képzelhető is szabad ország pártok és pártküzdelmek nélkül, van egy neme a küzdelemnek (s a politikai harcznak), a melyet létének veszélyeztetése nélkül huzamosan, még a legerősb államszervezet sem bír meg, és ez a souverainitásért folytatott küzdelem.

9. Végezetül: a mi bennünket illet, tartsuk szem előtt a parlamentáris kormányzat létesítésére irányuló aspiratióinkban mindig azt az önmérséklésre és önmegadásra emlékeztető súlyos, de nagy igazságot tartalmazó kijelentést, a mely egy kitűnő amerikai államtudós¹⁸⁹⁾ e formulájában foglaltatik: «A parlamentáris kormány helyes és megfelelő volna egy oly országra nézve, a melynek egész lakossága fenkölt s lehetőleg egyforma értelmiségű, önmagán teljesen uralkodni tudó, és az igazságosság szellemétől alhatott elemekből (polgárokból) állana; – s hogy azon nagy-czél megközelítése csak ott lesz lehetséges, a hol erős s örökletes alapon nyugvó, meg a nép őszinte és loyális devotiójának örvendő királyság, a tömegek erkölcsi érzületére épített társadalmi szervezet, meg oly választási rendszer áll fenn, a melynél a politikai hatalom gyakorlása az ország intelligens, conservativ és mérsékelt osztályainak kezében van». Egy szabad nép kitűnő tudósának igazi arany szavai, és intő szózata a világ valamennyi mívelt népeihez, és így hozzánk is!

¹⁸⁹⁾ Lásd Burgess: *Political Science* II. köt. 25. lap.

TARTALOM.

	Oldal
<i>Előszó</i>	3
<i>Bevezetés</i>	5
<i>Első Fejezet. A Parlamentarismus általában</i>	8
<i>Második Fejezet. A parlamentáris kormányalkat különösen</i>	22
<i>Harmadik Fejezet. A parlamentáris minisztérium szervezete és állása közelebbről</i>	33
<i>Negyedik Fejezet. A parlamentáris kormányalkat méltatása és bírálata</i>	50
<i>Ötödik Fejezet. A Parlamentarismus hanyatlása</i>	57
<i>Hatodik Fejezet. A parlamentáris kormányalkat létesítésének előfeltételei és nehézségei</i>	66
<i>Hetedik Fejezet. A parlamentáris kormányforma tekintettel, hazánkra</i>	73
<i>Nyolczadik Fejezet. Eredmények és következtetések</i>	80