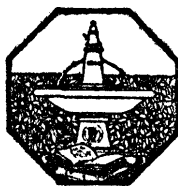


# A KORMÁNYFORMÁK ÉRTELME ÉS TARTALMA

(AZ ALKOTMÁNYOS FELELŐS, A PREZIDENCIÁLIS ÉS A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYFORMA. A MAI OLASZ ÉS OROSZ KORMÁNYFORMA. A PARLAMENTARIZMUS „ÁLTALÁNOS CSŐDJE”)

ÍRTA

Dr. RUSZNÁK REZSŐ



BUDAPEST, 1928.

PFEIFER FERDINÁND (ZEIDLER TESTVÉREK)  
NEMZETI KÖNYVKERESKEDÉSÉNEK KIADÁSA

STÁDIUM SAJTÓVÁLLALAT RT., BUDAPEST, VI., RÓZSA-UTCA 111. SZ.  
Felelős üzemvezető: Győry Aladár

## ELŐSZÓ.

A népek, nemzetek állami életének irányát, érvényesülését nem az állam formája dönti el elsősorban, hanem az, hogy a konkrét kormányformában mennyire és hogyan találkozik állam és társadalom, vagyis hogy mennyire egységes a nemzet az állami tényleges létben.

Minden válság oka ebben rejlik és minden megoldás eredő forrása itt van, s ezért bír ma különösen nagy jelentőséggel a problémának államtani vizsgálata is.

Ilyen szempontból kíván feleletet adni jelen munka arra, hogy mi a kormányformák értelme s hogy a mai európai diktatúrák miatt lehet-e a parlamentáris kormányzás általános csődjéről szólni.

A megírásra a Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudomány-Egyetem jogi-és államtudományi Karának az 1927—28. tanévre hirdetett politikai pályatétele adott alkalmat, a könyv kiadására pedig a bírálók, dr. *Concha* Győző és dr. *Illés* József egyetemi ny. r. tanár urak azon bírálata adott ösztönzést, mely a pályamunkát ezen formájában is nyomtatásra alkalmasnak találta.

Budapest, 1928 május hó 17-én.

R. R.

## BEVEZETÉS.

A világháború utáni időben különös mértékben nyilvánul meg az államéletben az a jelenség, mely annak új irányt, tartalmat és formát akar teremteni, a nagy megrázkódtatás következményeinek elhárítása végett. S ebben a jelenségben megnyilvánuló törekvés sokfélesége a felfogások és szempontok olyan sokaságát veti fel, ami a mindennapi élet forгатagában szereplőkben, sőt a tudományos világ számos képviselőjében is megrendítették a régi alapokat, megzavarták a fogalmakat és elhomályosították az események tárgyilagos, tiszta meglátását.

Az elmúlt tíz esztendő gyakorlati politikai és államtani története a példák és események láncolatát tárja elénk, jelezvén, hogy újra szembe kell nézni a régi fogalmak valódi értelmével, de az élet változott adottságaival is.

A szereplő államok közül igen sok új alapra helyezkedett a szellemi irány és az élet feltételét megszabó körülmények behatására és új alkotmányt épített, hogy nemzeti élete új célkitűzésének megfelelő új állami létkerettel, az új alkotmánnyal és annak módosított tartalmával kísértse meg a múlt tanulságainak levonását, valamint egy jobb jövő elérését és biztosítását.

A változás, az esetek többségében, eredményesnek mutatkozik, mert egyrészt az államtagok többségére, vagy aktívabb részére, lélektanilag is megnyugtatólag hatott, s mert másrészt az új irányok, keretek és tartalmak megszabói friss lendülettel, államférfiúi képességekkel és erővel képesek még lendíteni az államélet egészét új utakon, amelyeknek tapasztalatai és tanulságai még nagyjában ismeretlenek, vagy még nem közismertek.

Ez a helyzeti és időbeli előny segíti elő azon vélemény megmaradását, hogy csak az új, választott formák és keretek az igazak és egyedül helyesek. Holott a nemzeti génusz belső ereje, valamint az adott időben élő államférfiak egyénisége, szubjektív indíttottsága teremti meg a konkrét államéletet olyan irányban, mely a körülmények szerint a legmegfelelőbbnek *tetszik*.

Az államkormányzás konkrétumának előfeltétele és eldöntője a tartalmat megszabó tényezők milyensége és csak azután következőleg a tartalmat átfogó keretek milyensége. A kormányzók és kormányzottak egyéni belső, tehát pszichikai beállítottsága dönti el elsősorban a vitát, s csak szubszidiáriusaira másikk, a kormányzás formájának a kérdése, amely azonban amattól elválaszthatatlan.

A jelzett okok okozatai közepette van aktualitása a kérdésnek: mi a különböző kormányzatok értelme s hogy milyen állami jelenség a mai diktatúrák megléte, s hogy ezekből lehet-e a parlamentáris kormányzás általános csődjére következtetni?

A felelet a mai idők egyik legégetőbb problémája.

A kérdés fent jelzett megformulázása olyan

megoldást és feleletet igényel, amely fenomenológikus, amelynek tételei inkább heteronóm, mint autonóm természetűek. Mert a kormányzatok értelme, azaz lényegtartalma, természete, jelentősége és szerepe, rendeltetése és célja olyan jellegű, amely nyilván fenomenológikus megoldást sürget, s amely megoldásnak az eredményei — az alkalmazott dedukció és szintézis, s az indukció és analízis miatt is, — heteronóm tételek jellegével bírnak inkább, miután nemcsak az állam alkotmányáról, azaz az államélet nyugalmasabb keretéről, hanem annak mozgalmas cselekvése formájáról és tartalmáról, szellemi irányáról és gyakorlati célkitűzéséről, azaz több szubszisztencia tartalomról is van szó. Ebben pedig tiszta autonóm tételt felállítani nem racionális, s a tudományosságra veszélyes, a realitástól eltávolodás veszedelme miatt. —

A kiindulási alap, a kitűzött feladat és a használandó módszer megjelölésének előrebocsátása után a következő fejezetek a föltett kérdésre óhajtanak választ adni.

## ELSŐ FEJEZET.

### AZ ÁLLAM KORMÁNYZÁSA.

#### I. AZ ÁLLAMKORMÁNYZÁS MIBENLÉTE.

A kitűzött cél és feladat elérése, a feltett kérdésre a pozitív válasz keresése és megadása 'minde-  
nekelőtt az alapfogalmak megállapítását feltételezi,  
illetve oly megformulázását azoknak, hogy általuk  
a probléma egészének a tárgyalása alapot nyerjen a  
kiindulásra. A fenomenológikus módszer is sürgeti  
ezt, de különösen az, hogy a kormányzat tartalmá-  
nak és formájának nagy komplexumára nézve a  
típusokat megállapíthassuk, még pedig az alapvető  
és tipikus jelenségek tényleges felismerése és ab-  
sztrakciója, s ily módú típuskonstrukció által.

Az állam kormányzása a valóságban, az egyé-  
nek és a társadalom részeinek egymás mellett és egy-  
mással szemben való találkozását mutatja minde-  
nekelőtt. A politikai történet egész vonalán végig  
ezt a *jelleget* látjuk a legszembeötlőbben, a legnyer-  
sebb megjelenési formában, a legkevésbé elburkol-  
tan. Az államkormányzás egyik legjellemzőbb saját-  
ságára utal ez a jelleg, amely szerint az lényegileg  
valamely uralom gyakorlása.

Némi közelebbi szemlélet már új jelleget is elárul. Az uralom gyakorlásának a formája mutat nagyobb állandóságot olyan értelemben, hogy az uralom gyakorlásának külső ismérvei időnként huzamosabban maradnak fenn, nagyobb külső változás nélkül. Ennek folytán kialakul a kormányzás formai rendje is, a legerősebben akkor, amikor a kormányzás főfeladatainak ellátására külön szervek jönnek létre. A legnagyobbfokú nyugalmi állapot akkor következik be, amikor az államélet egészét, a kormányzást is tehát olyan keretek fogják körül, melyeket az államot alkotó tényezők egész, összességükben kapcsolta ereje szilárdít meg.

A különböző államok más-más időben lefolyó élete természetesen mindig változó, kielégítést sürgető szükségletet állít az állami konkrét feladatok sorába, amelyek különböző egyéni világú egyesekkel találkoznak egyénileg és társadalmilag egyaránt. Ez teremti meg a kormányzatok variánsait. Egyesek és érdekek, funkciók és szervek találkozása az államkormányzásnak legegyszerűbb tartalmi formája, amelybe a nemzeti génuszt megteremtő és fentartó tényezők adnak azután pozitív tartalmat. Az életben tehát találkozunk kormányzókkal és kormányzottakkal, funkciókkal, azaz akaratirányokkal és feladatokkal s azok megoldására hivatott szervekkel, ami a legegyszerűbb osztályozásnak is egyszerűsmind az alapja. A kormányzat formáját az osztályozás részeinek különféle variációja határozza, illetve különbözteti meg.

A kormányzásnak mindig vannak fizikai adottságai és különböző tényezői, amelyek jellegét meghatározzák és értelmét sejtetik.



Plató<sup>1</sup> és Aristoteles<sup>2</sup> behatóan foglalkoztak a legjobb alkotmány és alkotmányforma problémájával, mindegyik természetesen a maga világtól determináltan. Az ókori görög világ számos politikai kísérlete, formapróbája igen jó anyagot nyújtott a vizsgálathoz, sőt az eredmények és tanulságok kész anyagot adtak. E két ókori bölcselet megállapításai — a lényegileg és formailag is vissza-visszatérő élet behatása alatt, — nagy befolyást gyakoroltak és gyakorolnak az állambölcseletre és az államtanra. —

*Plátó* az államélet irányát a polgárok jellembeli sajátosságával hozza szoros kapcsolatba, amikor az uralkodó, jellemző vonás különböző létíránya szerint osztályozza a kormányformákat.<sup>3</sup> A mai államtan réiszére igen figyelemreméltó alap és kiindulás ez, mert újra hangsúlyozza e tekintetben az államtanak a realistól való függőségét, illetve azzal való kapcsolatát, főleg az egyének belső lelkivilágá-

<sup>1</sup> Platon állama, ford. Simon József Sándor, Bp.: Franklin 1904. XXXI. 1. L. főleg a 8. könyv részletes felsorolását.

<sup>2</sup> Aristoteles, Politika, ford. Szabó Miklós, Bp.: Magy. Tud. Társ. Sajtóváll. 1923. L. 260. 1. L. a 3—4-5. könyv fejtegetéseit.

<sup>3</sup> Plató osztályozása szerint, az emberi jellemnek megfelelően, a következő kormányformákat lehet megkülönböztetni: az igazságon nyugvó arisztokratikus s királyi, a becsület és dicsőségvágyon épülő timokratikus, a vagyonra törekvést célzó oligarchikus, a szabadságot elérni óhajtó demokratikus s az igazságtalanságon és önkényen felépülő tyrannikus kormányformákat. Plató szerint az alkotmány és vele a kormányforma változása a jellemek általános irányának vegyülésére következik be, még pedig az arisztokrácia—timokrácia—oligarchia—demokrácia—tyrannis sorrendjében. L. i. m. 8. könyv.

val. A mai államtani irodalom egyes irányzataival szemben, ezeknek másirányú törekvései ellensúlyozására, ez az út vezet el az igazsághoz és a tudományos, helyes megismeréshez, azzal a kiegészítődéssel, amely azonban a lélekbeli, belső jelenségek, tények és erők befolyásoltságának az okaira is rámutat és utal.

*Aristoteles* már más alapból indul ki, Plató korrekciójaként. A formák osztályozását az uralom tényeire, tényezőire alapítja, még pedig az uralmat gyakorlóokra és a gyakorlás módjára s ezek figyelembevételével konstruálta meg a különböző formákat.<sup>1</sup>

Míg Plató megállapításai a realitástól messze eső bölcseleti elvonás eredményei, addig *Aristoteles* ilyen irányú vizsgálateredményei reálisabbak, bár nem teljeseek, ami a mű csonkaságának is a következménye lehet. *Aristoteles* megállapítása azért gyakorolt századokon át befolyást, mert — mint *Concha Győző* írja — „egyszerű, világos alapja van, ú. m. a szuverenitás célja s a szuverenitás alanyainak száma és minősége”.<sup>2</sup>

*Bodin* nagy hatást gyakorolt művében<sup>3</sup> élesen megkülönbözteti már az államformát a kormányfor-

<sup>1</sup> *Aristoteles* főosztályozása szerint az uralomgyakorlók, tehát alanyi szempontból megkülönböztethetünk egyetlen emberből, néhány személyből, sokféle népből álló főintéző hatalmat. Az uralom gyakorlása szempontjából van helyes és káros alkotmányforma. Az előbbi a királyság, az arisztokrácia, a politeia, az utóbbi a tyrannis, oligarchia és demokrácia. L. i. m. III. k. 7. r. 81—82. 1.

<sup>2</sup> L. 409. 1. Politika, Bp.: Grill 1905, 2. kiad., I. köt.

<sup>3</sup> Six livres de la République, Paris. (L. Concha, Politika I. 411. 1.)

mától s ily alapon osztályozza azokat,<sup>1</sup> ami az aristo telesi osztályozás hibájának, t. i. az állam és kormányformák különbsége elhanyagolásának, illetve figyelembe nem vételének a helyes korrekciója.

*J. J. Rousseau* is foglalkozott művében az államforma és kormányforma kérdésével, még pedig kizárólagosan, s a népszuverenitás egyedüli alapjára építve, ami azt egyoldalúvá teszi.<sup>2</sup>

*Montesquieu* művében a kormányzással (gouvernement) foglalkozik s megállapítja, hogy az háromféle: köztársaság, monarchia és despocia. Szerinte a köztársaságban a nép, vagy annak egy része a szuverén, a monarchiában egy ember kormányoz a törvények szerint és a despociában egy ember kormányoz, de törvények nélkül.<sup>3</sup> A kormányforma lényegének a társadalmi elemekre való utalása figyelemreméltó, bár az adott felsorolás sem ment az egyoldalúságtól.

A kormányzás lényegének a megkonstruálásánál rövid visszapillantást vetettünk azon állambölcseleti elméleti meghatározásokra és kategóriákra, amelyek az egész tudományos munkásságra igen jelentős és időbelileg is tartósabb befolyást gyakoroltak. Megállapítható, hogy az ókori államtani felfogás a kormányzást részint lelki és részint érdekre beállított ténybeli tényezők szerint vizsgálta, de az állam fogalmi és lényegbeli sajátságának teljes szín-

<sup>1</sup> Háromféle államforma van: egyeduralmi, arisztokratikus és demokratikus. A kormányforma sokféle. (L. Concha i. m. 411—413. !.)

<sup>2</sup> Contrat social. (L. Concha i. m. 411—413. 1.)

<sup>3</sup> L'Esprit des Lois, Paris: Firmin-Didot et Cie. é. n. 3. sk. 1.

tétikus ismerete hiányában, nem tiszta formában, nem külön szemponttal, hanem az államformákkal vegyesen. S ez a körülmény hátráltatta és megnehezítette a kormányzás lényegének szabatos meghatározását.

Az újkorban következett be azután az a folyamat, amely a modern állam kialakulásával a helyes irányba jutott el s több-kevesebb kilengéssel és eltéréssel azon is haladt.

Ha az állam kormányzásának megjelenési jelenségeiből a lényegét nézzük és keressük, azt találjuk, hogy az — a kormányzás egészét tekintve — elsősorban ontológikus jellegű, mert léte és cselekvése igen sok, különböző irányban ható erőtényezőnek, az erők eredőjében haladó komponense. Az államélet elrendeződésében, az állami akarat megszületésében és valóságában olyan alapirányok és célok kristályosodnak ki, amelyek nyomán a kormányzás formai rendje is kialakul és külsőleg láthatóvá válik. Ez a formai rend az alapirányoknak azon sajátosságával bír, amely szerint az állam egészét az összefogó lelki, akarati erő és egybehangoltság teszi, s így a szervi alakulatok is egy közös lelki egységbe tartoznak, aminek megszűnte az államot magát veszélyezteti.

Az államélet alapirányain és céljain megoszló, de lelkikapcsoltságú hatalom egy iránybeli részét nevezi az államtan államhatalomnak.<sup>1</sup> Az élet valóságában mint államfő, mint végrehajtás és mint törvényhozás jelennek meg az államhatalmak.

A belső elhatározáson, a külső végrehajtás cselekvésén és a belső elhatározást külső cselekvéssé

<sup>1</sup> L. Concha i. m. 285—318. lapok.

közvetítőleg tevő állami lelki irányokon nyugvó államhatalmak, a fenomenológia szerint, az állam céljának konkrét megvalósítását vannak hivatva szolgálni, az állam alapjellegeinek relációi szerint. Az államhatalmak lelki egységük folytán és az államböcseleti elvonás eredményeként, a maguk egységében jelentik az állam kormányzását, azaz az állami akaratnak megvalósítását, még pedig az állam személyiségére és alattvalóira egyaránt.

A valóságban azonban már szervei megoszlásban, illetve quasi munkamegosztásban jelentkezik a kormányzás a három iránynak megfelelő szerv által. Az eszmei tétel és a valóság kettőssége nyomot hagy magán a kormányzáson, amennyiben annak állandó irányát jelzi és egyben változó cselekvés konkrétumokat mutat fel. E kapcsoltság\* határozza meg a kormányzás valósulását és annak variánsait. Az államhatalmaknak szervvé válása azt jelenti, hogy az eszmei irány az élettel kapcsolódik, annak sajátosságaival (érdekeivel, tényezőivel) szoros viszonyba lép.

Ezen viszonylat realitása és szorossága miatt mondja *Benedetto Croce*, hogy „az állam egybe esik a kormánnyal”,<sup>1</sup> de ezen egyoldalú megállapítása a kormányzást tisztán a végrehajtó funkciót végzőkre korlátozza, ami a kérdésnek túlzón realizisztikus meglátása és értelmezése s nem helyeselhető.

A kormányzásnak az a tény tétele, amint azt fejtegetéseink elején jeleztük, hogy kormányzók és kormányzottak állanak egymással szemben, továbbá az

<sup>1</sup> L. 32. 1. A politika elemei, ford. Révay József Bp. Franklin, é. n.

a körülmény, hogy az állami akaratnak az élet valóságában való realizálása a konkrét cél, sejteti, hogy abban benne rejlik a szemben álló akaratok találkozása, irányítása és befolyásolása, mégpedig az államcél és feladatszabta állami akarat keresztülvitele érdekében, de viszont is.

Pregnánsan mondja *Concha Győző*: „a kormányzat ... az elveknek és akaratelhatározásoknak átvitele a valóságba”.<sup>1</sup> A meghatározást a maga tömörségéből feloldva, a kormányzás jelenti tehát az állami akaratnak az elhatározás és valósítás három fázisán keresztül való érvényesítését, átvitelét a gyakorlati valóságba, az állameszme, az állami alapjelleget, államcél, feladat és körülmények szerint.

Amint ez az akaratelhatározás az élet valóságába jut, az államhatalmak lelki jellegű kapcsoltságát megtörni látszik, de csak látszatra, mert ott már az ellentétes és egyező érdekek kiegyensúlyozódásába jutva, az eszmei egység helyébe az érdekkapcsoltság paradox kettősségének egybekapcsolódása lép, amely felett ott él a nemzet eszméjén nyugvó és abból táplálkozó államszemélyiség, kötelességszerűen jelentkező összakarati, eszmei egysége, az egyesekben is realizálódva. Mert az állami akaratban benne foglaltan él a tömegpszichológiai értelemben, vett egyedi, külön akaratok összessége, de az összes külön akaratoknak csak az alapiránya, az egyesnek csak módosult tartalma.<sup>2</sup>

A kormányzásnak, mint valóságbeli jelenség-

<sup>1</sup> L. 607. lap. i. m.

<sup>2</sup> L. 104. sk. 1., *Szandtner Pál* dr., *Az alattvalói engedelmisség problémája*, Nagyvárad: Láng J. 1914.

nek, az az alapja, hogy „az állam... a fizikai világban csakis emberi úton érvényesülni képes személyiség, minélfogva amaz akarata is, amellyel bizonyos, egyének akarásának és tevékenységének államiságát meghatározza, szintén csak emberi akaratban jöhet létre”.<sup>1</sup>

Az államkormányzás formai rendjében kialakuló szerv, vagy szervek az életben az egyéni érdektől és akaratoktól is nyernek konkrét adottsági tartalmat. S ez teremthet és teremt is eltolódást az államhatalmak egyensúly helyzetében, létrehozva a kormányformák különböző eseteit, illetve típusait, amely típus azonban a legtöbbször nem valósul meg a maga egész tisztaságában, miután az államhatalmak szervei egymástól élesen és határozottan nem választhatók el a valóságban, az érdekek és akaratok kapcsolata miatt sem.

A kormányzás nem más, mint „az államhatalom gyakorlási módja”, ami „a szuverén hatalom alanyaira és funkcióira vonatkozik” egyaránt.<sup>2</sup> A kormányzás lényegét és lényegességét kereső kérdések az: mi az alkotmányi kapcsoltság, azaz a funkciók megoszlása, s mi a másik — alanyi — kapcsoltság, azaz kik közt oszlik meg a hatalom? De ez a kérdésnek csak egyik résztartalma. Mert miután a kormányzás akaratvalósítás, emberi akaratok útján emberi akaratra hatás és érvényesítés, fellépnek, bár csak mint rész jelenségek, a kormányzásnak tényezői is.

<sup>1</sup> L. Szandtner P. i. m. 112. lap.

<sup>2</sup> L. Concha i. m. 404. sk. 1.

## II. AZ ALKOTMÁNY ÉS KORMÁNYZÁS, VALAMINT A VALÓSÁGI KORMÁNYZÁS TÉNYEZŐI.

A nemzet országló életében nagy jelentőséggel bír az a formai rend, amelyben az lejátsszódik. *Mikszáth Kálmán*, szerint „az alkotmány az a szervezet, amelyben a nemzet politikai életét éli”.<sup>1</sup> A távlat messzeségéből nézve az államélet formai rendjét, az alkotmányt, ez a meghatározás kielégítő módon világítja azt meg. Az, alkotmány a nemzet számára tartalmi keret, melyet az élet tölt ki.

Ebben a keretben fungál a kormányzat, a kormányzás által e keretbe is tartalmat teremtve. Az alkotmány és kormányzás legfeltűnőbb kapcsolata ebben rejlik.

Az alkotmány megjelenésének előfeltétele a formai rend kialakulása, azaz a szuverén hatalomnak lelki folyamat szerinti, funkcionális szétválása a főleg szervezeti kijegecedése és konkrét életelemmel való megtelítődése. Az előfeltétel egyben a kormányzat megjelenéséé is. Az állam egész szuverén hatalma három főirányú államhatalommá oszlik meg s ma már mindén kultúrállamban három szervvé is alakult ki: az államfői, törvényhozói és végrehajtó hatalom, formájában.

E három szerv együttes cselekvése adja a kormányzás fogalmát. Spekulatív alapon mindhárom szerv súlya egyformának látszik, a valóságban nem az. A modern állam kritériuma, hogy mindhárom meglegyen, de hogy milyen viszonyban egymáshoz, azt már más körülmények döntenek el. „Mind a három

<sup>1</sup> L. 30. Lap. A kötelesség állama felé. Bp. Franklin 1926.



orgánum annál jobban fogja végezhetni a teendőjét, s így a közszabadság lélektani oldaláról annál teljesebb lesz, mennél inkább valóban önelhatározó tevékenységgel járhat el mindegyik a maga hivatása körében, azaz: mennél befolyásolhatóbb a parlament, mennél önállóbb a kormány s mennél függetlenebb az államfő”, írja *Tuka Béla*.<sup>1</sup>

A kormányzat az államhatalmak életem tartalma szerint minősül, illetve: formálódik realiter. A funkcióknak szervezeti alakjában új elem merül fel és pedig az egyedek s emberi akaratok, amelyeknek egyéni benső tartalma, akaratú indítottsága és ereje szabja meg az államhatalmak egymás melletti, vagy fölötti helyzetét.

A szuverenitás alanyai, ezek akaratú iránya és súlya szerint alakulnak ki a különböző kormányzati variánsok, aszerint, hogy a társadalom mely része foglal aizokban helyet. Ez a változó eltolódás a kormányzat legrugalmasabb térénuma s egyben a kormányzat lényegéhez is elvezető utak egyike.

Az állam és társadalom kapcsolati relációjából válnak észlelhetővé azon jelenségek, melyeket a kormányzás tényezőinek lehet nevezni. A jelenségeket államkapcsolatuk társadalmi szempontjából tekintve, azt találjuk, hogy több, ismétlődő, lényegileg visszatérő azonos mozzanatot tartalmaznak.

Az állam összakaratú megnyilatkozása egyéni kijelentésének a befolyásoltsága vezet el oda, ahol az államtan egyik figyelemreméltó jelentősége és feladata: a politikai életnek pszichológikus kapcsoltsággá és relációja él, ahol továbbá az összakaratból

<sup>1</sup> L. 384. lap. A szabadság. Bp.: Grill 1910.

szervezeti részakarát lesz.<sup>1</sup> Ezeknek figyelmen kívül hagyása azt eredményezné, hogy a kormányzásnak csak állami oldalát szemlélve, elkerülnénk annak lényeges oldalát, az élet konkrét valóságával való kapcsolatát. Mert, mint fentebb már jeleztük, minden állami életmegnyilvánulás emberi akarral válik konkrét faktummá s ekkor a közvetítő egyes minden faktumhoz hozzáadja a maga jellegzetességét tudatosan, vagy öntudatlanul.

De viszont az ellenvégletbe ragadna ezen módszernek a keresztülvitele, ha csak az egyed szempontjából történne meg, mert eltorzítaná a sok apró részlettel az. egésznek nagy körvonalait és összképét. A helyesen megformulázott kérdés az: milyen tényezők által befolyásoltan alakul ki az egyedi akaratok általános iránya, milyen erők eredőjében?

A kormányzás azon oknál fogva, hogy az állami akarat csak emberi akarat közben jöttével valósítható meg, legelsősorban az egyes ember akaratával, tehát pszichikai tényezővel függ elválaszthatatlanul össze. Ez a tény több pszichikai tartalmat foglal magában.

Az állameszme és cél irányával egyező — számban többségi vagy legalább is eldöntő módon befolyásoló erejű és számú — egyedi akaratokban oly Vonás nyilatkozik meg, amely az engedelmesség fogalmával azonos, ami pedig az egyedi akarat megköötöttségéből folyó kötelesség tudatából ered.<sup>2</sup> Az alattvalói engedelmesség megléte, pszichikai céltalálásokkal kiegészítődve, az állam kormányzásának

<sup>1</sup> L. 109. sk. lap. Szandtner i. m.

<sup>2</sup> L. 45—46. lap. Szandtner i. m.

legszilárdabb pszichikai alapja, a kényszer fizikai eszköze mellett.

A hűségen és engedelmisségen kívül nagy szerepet játszik a tekintély is,<sup>1</sup> ami az egyéni akaratok irányát vagy magával ragadólag, vagy önkorlátozólag befolyásolja. Ezen tényezők erejüket az egyén azon tudatából veszik, amely az alárendeltség, a hatalommal szemben észlelt gyengeségnek érzetéből fakad.<sup>2</sup> De ezen tudattartalmaknak mások, kiegészítők a velejárói, s melyek a különböző kormányzatok értelmi vizsgálatához elengedhetetlenül szükségesnek látszanak.

Az egyén és állam viszonyaiban az állampolgár-nemzettag politikai állásfoglalása és öncélját védő önérdeke jelentős, mert ebben az egyénnek világszemlélete és világképe rejtőzik. Az egyéniség kialakulásához hozzájáruló és arra befolyást gyakorló minden mozzanat kialakít egy benső pszichikai jellegű világszemléletet, tehát azt is, amelyikkel saját államát nézi.<sup>3</sup> S ezen világképek és szemléletek nagyobb számú találkozása a típusok irányában hozza létre a konzervatív és liberális társadalmi és politikai elv megjelenését, ami az állameszme tartalmi elemére jelent konkrét befolyást. Mert amíg az alattvalói engedelmisségnél a viszony célviszony: az állam a cél s az egyes az eszköz,<sup>4</sup> addig az egyéni elhatározás és akarati beirányozottságnál a viszony

<sup>1</sup> L. Tuka i. m. 308—312. lap.

<sup>2</sup> L. Szandtner i. m. 59. sk. lap.

<sup>3</sup> L. *Rusznák Rezső* dr., A modern állameszme, Katholikus Szemle 1927 október, 454—457. 1.

<sup>4</sup> L. Szandtner i. m. 124. lap.

— az egyén szempontjából is — cél viszony, *de* fordítottan. S a két elv szerinti alapirányban ez a fordított viszony részben az államhoz való közelebb állást — konzervatív —, részben távolabb állást, — liberális —, magatartást von maga után. A különböző világgépű és magatartású egyéneknek aktív bekapcsolódása a kormányzatba, annak szervei útján, nagymértékben ad azoknak különböző sajátságot, tartalmat és célirányt.<sup>1</sup> A két elv politikai értelmében a<sup>1</sup> szabadság eszméje, értelmezése és értéke is már bent foglaltatik, mint a magatartás és szemlélet egyik legerősebb meghatározója. A legkevesebb összeütközés az egyén és az állam viszonyában akkor leszi, ha az, egyéni és politikai szabadság paradoxul jelentkező kapcsolt kettősségének a feszültsége a legminimálisabb. A kormányzatok konkrét irányait s azzal összefüggő formáit érzékenyen érinti ez a feszültség, mert „az államot alkotó nép-tömeg államát úgy kívánja berendezni, hogy minden tagja megtalálja benne emberi mivolta értékességének megfelelő bánásmódot”.<sup>2</sup>

Az általános emberi eszme, valamint a szabadság eszméjének reflexképe az egyes lelkében a kor-

<sup>1</sup> „Az állam és a társadalom elemeinek azonossága folytán az osztálytagosulás az állam szervezetében is érzeteti hatását kisebb-nagyobb mértékben, az állam, a mindenkori társadalmi fajsúly-alakulások, erőviszonyok többé-kevésbé hű képe. Az államban valósuló egyetemes emberinek mindig sok rokonvonása van a legerősebb társadalmi réteg felfogásával az emberiről, más szóval minden képzelhető állam némileg osztályállam.” Tuka i. m. 326. 1.

<sup>2</sup> L. 234. lap, *Krisztics Sándor*, *Nemzet és Állam*, Budapest: Grill, 1914.

mányzat egyik hatékony tényezője, spekulatív és életvalósági vonatkozásban egyaránt.

Az állam életében, annak kormányzatában, az állami összakarát megformulásában és valósági cselekvése elindításában kiemelkedő szerep jut azoknak az egyeseknek, kik az államhatalom szervezetében mint legmagasabb kormányzók, intézők és elbírálók működnek; valamint azoknak is, akik a megformulásban közvetve is befolyanak és akiket a köznyelv „nagy emberekének hív, kik nagy egyéniségek. A kormányzat konkrét iránya függ ezeknek pszichikai tartalmától, lelki alkatától is, amely konkrét irány eredményességére, azaz az élettel párhuzamos azonosságára a nagy egyéniségek is hatnak. Hatnak az eszmékről alkotott egyéni felfogásukkal, külön valóság szemléletükkel és egyéni értékességük értékhozzáadásával. Ezen állampolgárok befolyásának mérve, mértéke és hátára is ad néhány meghatározó szint a kormányzat egységképre. A „gyakorlati politika ideális helyessége annál nagyobb, mennél értékesebb egyéniség a politikus, reális helyessége — sikeressége — viszont annál nagyobb lesz, mennél nagyobb realitása van a társadalomnak, amelynek orgánuma a politikus”.<sup>1</sup>

Az államkormányzás vezetőinek és meghatározóinak lelki tartalma vezet át a pszichikai tényezőktől az etikus tényezőkhöz.

Az állami életben mindenki a megkötöttség és a szükségkép, vagy önmaga által korlátozott relatív 'szabadság két pólusa között él és érvényesül. Csak

<sup>1</sup> L. 195. lap, *Ottlik László*, A társadalomtudomány filozófiája, Budapest: Magy. Filozóf. Társ., 1926.

a két pólus távolsága különböző egyénenként. Az államszervek legmagasabb funkcionáriusai és törvényhozói, precízebben az állami főszervek letétményesei a legmagasabb állametikai érdekszférában cselekednek közreműködésükben. A megkötöttségük főleg lelkiismeretben, azaz etikus. *Mikszáth Kaálmán* az ő nyelvén így fejezi ki ezen megkötöttség egyik irányát, hogy ezek: „a hatalomnak sohasem birtokosai, hanem legfellebb sáfárai”.<sup>1</sup> Az államérdek legfontosabb kérdéseiben egyedül lelkiismeretükre hallgathatnak, képességeik tanácsa alapján. A különböző kormányformákban ezen legtágabb értelemben vett funkcionáriusoknak a lelkiismeretben és egyéb megkötöttsége más és más.

Az etikus tényezők között, a kormányzat szempontjából sem hanyagolható el a vallás, valamint az etikára befolyást gyakorló más szellemi irányok sem, amelyek az egyéni elhatározások, akarások, cselekvések, világképek és szemléletek kialakulására, állandóságára, avagy változására közrehatnak.

Az etikus tényezők kategóriája a tágabb, és abban tulajdonképpen a pszichikai is helyet foglal, s csak a részek különböző, élesebb megvilágítása végett választottuk külön. S ebben a kategóriában, a vallásban azért nyilvánul meg tényező érték és szerep, mert az államisághoz annyira szükséges minimális etikáját az egyesnek, a történelem igazolása szerint, hathatósan fentartani, illetve megtartani képes. Az, egyéb szellemi irányok, amelyek a kultúra gyűjtőneve alatt felsorolhatók, a nemzeti kultúrák

<sup>1</sup> L. 11. lap i. m.

kölcsönös átszivárgásai is befolyanak a lelkiismereti értékelés folyamatába.

A tényezők sorában ott találhatók a fizikaiak is, amelyeket leginkább a gazdasági erők és az azok alapján is nyugvó más eszközök érzékeltetnek igen jól láthatóan, s amelyeknek befolyását éppen ezért fölösleges hosszasan vázolni. Már azért sem, mivel ezen eszközök kezelése és felhasználása az előbb említett tényezők hatására következik be.

Az etikus, pszichikus és fizikai tényezők konglomerátumaként jelentkező jog talán külön tényezőként sorolható fel, főleg olyan vonatkozásban, hogy annak pozitív formába öntése és: megváltoztatása, ennek módja, tömegpszichológiai kísérőjelensége, ereje és a kormányformát is befolyásoló sajátsága nem közömbös a kormányzat értelmének vizsgálatánál, amint azt már a problémának az alkotmánnyal való kapcsolatánál említettük is.

Összegezve az eddigieket, azt találjuk, hogy az államkormányzás analitikus összképe sok mozaikból összetevődött. A határozott, kiemelkedő vonalak az állami akarat szervi kialakulásának irányában haladnak, az egység tendenciájával. A funkciók kapcsolódnak az élettől az alanyisággal bíró egyesek útján, hogy általuk realizálódják a kormányzat. A valóságban ez a kormányzat sok tényezővel találkozik, amelyeknek szintetikus hatására alakul át az életté, folyamattá. Egyének, csoportok, pártok, társadalmi osztályok és rendek, intézmények alapjain emelkedik fel az a misztikus valami, ami m/aga az állam, s ezeken nyugodva működik, folytonos kölcsönhatással és kölcsönhatásban az állam kormányzata.

Az összkép egyéb színeit az élet tarkasága és ezeryni színárnyalata adja meg kiegészítőleg. Az egyéni és csoportérdekek összevisszasága és alapirányban mégis hasonlósága és összefüggése, a lélek és a természet erőinek egymásra és ellenhatása, az értékek és értéktelenségek megannyi találkozása, népek és nemzetek érdekének nagy különbözősége és hatalmas egymásra hatása, a múlt és jövő kapcsolata, — mind egybehatnak és teljessé teszik a képet. Az élet változása, életformák megkötöttsége és rugalmassága, társadalom és állam mikénti találkozása, tények és pszichikai vélelmek és ítéletek, anyag és etika ütközése, mind megszólal a kormányzás mindennapiságában és ezen folytonos találkozásban és ütközésben alakul ki az állami akarat össziránya, az erők eredőjében, s ebben a mozgalmas összevisszaságban hat és érvényesül az államkormányzat mindenkor.

A vizsgálat alapjának lefektetése után már továbbhaladhatni afelé, hogy a részletek és a szintetizált kapcsolatok alapján feltegyük a kérdést: mik a kormányzat típusai, s mi ezeknek a jellege, tartalma?



**MÁSODIK FEJEZET.**  
**A KORMÁNYFORMÁK**  
**A KORMÁNYFORMÁK ELEMZÉSE.**

Az eddigiekben a kormányzatról, mint az államélet egészét felölelő akaratértvényesítésről volt szó. A problémához közeledvén, azt találjuk, hogy a kormányzat egysége szervezeti megoszlásban és annak egy valamely adott alakjában jelentkezik, s ez a kormányforma.

Ha kormányformáról szólunk, minden körülmények között fel kell tételeznünk egy olyan társadalmi berendezettséget, amely az állam szempontjából értékes tagozódással rendelkezik. Ezen berendezettségen és megoszláson nyugszik az állam kormányzatának szervei különválása és bennük a társadalom nyomatékával bíró elemeinek elhelyezkedése. Ekkor találkoznak az állam funkcionális irányai a társadalom elemeivel, aminek bekövetkeztére indul meg a teljes állami élet, három főirányú szerv útján. Ezek az államfő, a törvényhozás és a végrehajtás szervei. Az ekkép tényé realizálódott állami kormányzat egy, aktualiter, mindig jellemző jelleget ölt magára és megjelenik egy kormányforma. A népek alkot-

mányi története igazolja a folyamat illetően lefolyását.

A kormányformában hármass viszonyt látunk, amelyet összefog az állam irányát, célját, feladatait magában foglaló eszme közössége, az állam alap jellegének megfelelő akaratelhatározás és elvek megvalósításának a konkrét feladata. A kormányfő/ma ontológikus reláció, az abban fungáló szervek és a szervezetben képviselt elemek között, mégpedig a három főszervnek megfelelő hármass irányban. Benne kialakultán válnak érzékelhetővé az állami szuverén hatalom funkciói, ezek megoszlása, valamint a szubsztanciák, a szuverén hatalomban realiter megosztó alanyok is. (Az állam immanens tényezőkn nyugvó szubszisztencia és reláció. Az alkotmány- és kormányforma különbségére éppen e két reláció különbözősége utal.)

A reláció tartalmilag három elemet foglal magában: etikait, társadalmi és jogit. A kormányformák típusait a reláció karakterét megadó elemek szerepe és eredményessége adja meg. A reláció ontológikus jellege onnan ered, hogy ezen elemek realiter állandóan változnak, miután a perszonifikáló szubsztanciák, egyedek is változnak és váltakoznak.

A reláció karakterét társadalmilag a szervezetben szereplő társadalmi rétegek, személyek, elemek határozzák meg olyképp, hogy egyéni, vagy csoporterejükkel az egész relációt egy irányban elhatározón befolyásolhatják. Jogilag és etikailag pedig olyképp, hogy az állam alkotmányába, az állami szervek elkülönítésének és összefogásának jogi és etikai keretébe vonják be a kormányformát, de egyben az ál-

lampolgárok egyéni, benső világának etikai tartalmát is érintik.

Ha a három főszervet egyenként vizsgáljuk, azt találjuk, hogy a bennük rejlő imponderabilis erő teremti meg a kormányformák típusait, önként adódik a kérdés: lehet-e a három szerv értékelésében végső értékességet megállapítani valamelyiknek a javára? A válasz csak nemleges lehet. Mert mindhárom szerv — államhatalom — egyaránt jelentős a kormányzás, mint egész, szempontjából, hiszen kiegészítő tevékenységről van szó. A kérdés legáltalánosabb tartalmára nézve ez a negatív felelet. A pozitív feleletet egy kormányforma tényleges erőhelyzeti viszonya adja meg, a domináló szerv javára nem érték, hanem eldöntő súly tekintetében.

A személyes kormányzásnál a jelentőség egy személyben van, aki erejével döntő befolyását minden más szervvel szemben eredményesen érvényesíti. Társadalmilag ez a személy a legérvényesülőbb, jogilag a legkevésbé megkötött, etikailag a legfüggetlenebb. A prezidenciális kormányzásnál a köztársasági elnök jogi és etikai nagyobb függetlensége biztosít számára nagyobb jelentőséget, s társadalmi befolyása is igen nagy. A kabinetkormányzásban a kormány nagyobb jogi. és etikai függetlenséget nyer, a másik két szervvel szemben, ami erős társadalmi megalapozást is kíván. A parlamenti kormányzásnál mindhárom tényező eldöntő módon a törvényhozás javára érvényesül. Az alkotmányos kormányzásnál a három elem egyforma körülbelül a három szervre gyakorolt hatásában. Az egyik szerv különösebb jelentősége mellett a többi is gyakorol némi befolyást, csak nem oly eredménnyel.

Ugyanerre az eredményre vezet a kormányformák típusainak megformulázása tekintetében, ha a szervek viszonyát a tekintetben elemezzük, hogy kik a szuverén hatalomnak egy kormányformában megnyilvánuló konkrét alanyai?

A társadalom osztályokra kristályosodásában, rendi tagozódásában, az alkotmányos felelős kormányzás akkor jön létre, ha abban a társadalom minden osztálya és rendje — dinasztia, főnemesség, nemesség, polgárság — egyaránt egyensúlyban tartó módon helyezkedik el (Magyarország). Parlamenti kormányzás akkor jön létre, ha a társadalmi osztályok, rendek adott időben legerősebbike a törvényhozásban foglal helyet és így a jogi, etikai és társadalmi hatalmával befolyásolóan él. Leggyakrabban a polgárság és nemesség együttes elhelyezkedésének az eredménye (Anglia). A prezidenciális kormányzás megjelenési formájában a társadalom legszélesebb rétege a maga etikai és jogi hatalmát az elnökre, az általuk és közülük választott egy egyénre ruházza különös módon, önkorlátozólag, hogy egy egyéni etikára bízva a végrehajtást (U. S. A.). A kabinetkormányzás akkor létesül, ha a társadalmi osztályok, rendek erőmegoszlása nagymérvű és így kevés az egyensúlyozó erő. Hasonló a helyzet a személyes kormányzatnál (Olaszország). Mindkét esetben a hatalomban kevésbé érvényesülő társadalmi elemek vagy átruházzák hatalmukat, vagy eltűrni kényszerülnek a döntő befolyást.

A két szempontból ugyanazon eredményt nyújtó vizsgálat tehát arra utal, hogy a kormányformák jelzett típusai helyesek és a kategória jellegével bírnak, az előbb feltett kérdésre nézve.

Miután azonban a kormányformák jellemzőjét az állam funkcionális megoszlású szerveiben helyet foglaló életem — társadalmi elem — adja meg elsősorban, a kormányformák tartalma (három reláció eleme) különbözőképpen hat és néha nem is mutatja meg az egész karakterét tisztán, azaz néha elmosódottan jelentkezik, s az egyes kormányformáknak nem tiszta alakjában valósul. Ezen kormányformák az elemek különös összetevődései, a bennük megnyilvánult erő különleges komponensei. Ezeknek konkrét esetei a diktatúrák különféle megjelenései, amelyekről egy későbbi fejezetben fogunk részletesebben szólni.

Az eddig jelzettek alapján áttérhetni a valósági alkotmányok, alkotmány- és kormányformák fenti szempontú elemzésére.

## **II. A KORMÁNYFORMÁK TARTALMA.**

### **1. A kormányformák jogi relációeleme.**

#### *A) Alkotmány és kormányforma.*

Minden kormányformában láthatni jogi relációelemet, a jognak valamely formai kialakulását és megjelenését.

A jogi elem vizsgálata azonban olyan és aszerinti eredményt fog adni, amilyen alaptól kiindulunk. Más lesz az eredmény a kelsen-i kiindulás és más a szociológus szempont érvényesítése esetén, így tehát röviden tisztázni kell a jognak fogalmát és ezen fogalmi megállapítással jellemzett jognak kapcsolatát a kormányformákkal.

Carl *Schmitt* szerint a jog és állam két különböző kategória, amelyek egymással kauzális kapcsolatba sem hozhatók.<sup>1</sup> Szerinte az állam valn a joghan s nem fordítva.<sup>2</sup>

*Ottlik* László azt írja, hogy a jog hatalma a leg-erősebb társadalmi hatalom, fölényes társadalmi hatalom.<sup>3</sup>

*Concha* Győző Szerint „a jog rendező és nem teremtő elv és erkölcsi, gazdasági, célszerűségi alapokon nyugszik”.<sup>4</sup>

Schmitt spekulatív normatív joga logikai alapjánál fogva is már nehezen hozható kapcsolatba a kormányformáival, mint az államélet legreálisabb formakeretével és tartalmával. Mert az e felfogáson felépülő államban az kormányforma csak jogami, pedig ellentmond az életnek: is.

*Kunz Jenő* a jognak jellegét így jellemzi: „A jog... olyan korlátok építésére kénytelen szorítkoznia, amelyek egyrészt merevek, másrészt eléggé tágak is, nehogy a szabad mozgást, a forgalmat, az életet megakasszák.”<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 39. lap: Der Wert des Staates und die Bedeutung des Einzelnen, Tübingen: Mohr 1914.: „Da... das Recht seinem Wesen nach Norm ist, nach deren Richtigkeit unabhängig von ihrer Tatsächlichkeit gefragt werden kann, so dürfen Recht und Staat nicht wie zwei reale Tatsachen in eine kausale Beziehung zueinander gebracht werden und eine Nebeneinanderstellung... ist beider Heterogenität der beiden Gegenstände ... begrifflich unmöglich”.

<sup>2</sup> L. i. m. 48. 1.

<sup>3</sup> L. Jog és társadalom, Társadalomtudomány, IV. évf. 4—5. sz. 25—27. lap.

<sup>4</sup> L. Politika I. 9. lap.

<sup>5</sup> L. 72. lap, A jog, Bp.: Athenaeum 1908.

*Tuka Béla* a «szabadság szempontjából foglalkozván a jog kérdésével és problémájával, azt írja: „A jog pusztán rendező elve az életnek, s tarthatatlan következtetésekre jutunk, ha figyelmen kívül hagyjuk az emberi élet tartalmát, célját, melynek elérésére e rendezés tulajdonképpen szolgál.”<sup>1</sup> ,

Ha már most a fogalmilag tisztázott jogot az állammal kapcsolatban nézzük, úgy azt találjuk, hogy a jog az államalkotó tényezők „produktuma» s vagy a jogalkotásra kijelölt állami szerv útján történő állami akaratkijelentés, vagy társadalmi quasi-norma jellegével fellépő gyakorlat, szokás, amely egy még nem létező jogszabályért, vagy egy már létező ellenében törekszik érvényesülésre.

A jogi elem ebben a kettős alakban jelentkezik a kormányformákban.

*Sapider* a jog és az államszervek kapcsolatának vizsgálatánál azt találta, hogy a jog tapasztalat, még pedig „tényálladékok tapasztalása az állami szervek aktusai által.”<sup>2</sup> Ez a meghatározás is csak jogeljárás szempontú, mert bár a jogi tényálladékok túlnyomó része tényleg az államszervek jogi aktusa által keletkezik, de a kormányformáknál oly nagymértékben befolyásoló tények számos esete, főleg az alkotmányokra (gondolunk az államszerveknek nemcsak jogi aktusa<sup>1</sup> útjau, jön létre, hanem más tényezők útján is.

<sup>1</sup>L. i. m. 128. lap.

<sup>2</sup> Sander, Staat und Recht als Probleme der Phänomenologie und Ontologie, Zeitschrift für öffentliches Recht, IV. évf. 178. lap 1924. és Horváth Barna, A társadalom és állam funkcionális szemlélete, Társadalomtudomány, VI. évf. 1. sz. 1926., 6—18. lap.

*Reißen* a szervek viszonyát úgy definiálja: „Das Verhältniss des Organs zum Staate ist eine, Rechtswesensbeziehung, das Verhältniss eines Organs zum einem anderen kann nur ein positivrechtliches, d. h. rechtsinhaltliches Verhältniss sein.”<sup>1</sup>

A megállapítás nem kielégítő, mert az állam és szervei, valamint a szervek egymásközi viszonya sokkal többet jelent. A kormányformákban e viszonyt az állam lelki, jelenségeinek viszonyát rögzítő, az államalkotó tényezők behatására létrejövő, (az állam általános lényegét adó alkotmány oldja meg nem a jogeszmének megfelelő formában és irányban, hanem az állam egészének iránya szerint és az államban érvényesülő összes erők befolyásának megfelelően.

Az alkotmány az a keret, amint fentebb már jeleztük, amelyben az államélet formai rendje valósul. A kormányformáknál felmerülő elsődleges kérdésekre: milyen a szuverén hatalom funkcionális megoszlása, szervi megosztása, s mik a szervek hatalmi határai és mértékei, mindezekre az alkotmány jogi alapra helyezett keret ad útmutatást és választ. De az alkotmány arra is válaszol, hogy milyen mérvben és módon részeseidnek az államtágok az államhatalomban, s ezt a legértékesebb jogi elem a kormányforma tekintetében is. Az alkotmány ezen jellege, tartalma és értékeltsége azt igazolja, Kelsen-nel szemben, hogy abban nemcsak jogi tényező (Szerpel, hanem más is, amiről majd alább lesz szó.

<sup>1</sup> L. 311. lap, Allgemeine Staatslehre, Berlin: Springer 1925.



Az alkotmány, mint keret, megosztja, a szuverén hatalom szerveit, de egyben minimális egységüket is igyekszik biztosítani, a benne megnyilvánuló szellem által is. Ilykép a kormányformák jogi reláció-elemére nézve az államok alkotmányai, „mint a helyes jog szellemének kifejezése<sup>1</sup> adnak legbiztosabb adatokat.

A jogi elem a kormányformákban a működés keretalapjait, a funkciók rögzített elosztását és az alkotmánynak a kormányformákkal kapcsolatos problémáinak és irányainak a rendezését, megmérévítését jelenti és a tevékenység formáját, de nem konkrét tartalmát adja. Az előbbi pontban már rámutattunk az alkotmány és kormányforma alapvető különbségére.

*Concha* Győző írja, hogy amennyiben különbséget teszünk alkotmány és kormányforma között, „ott az első ugyanazon tünemény tényezőinek állandó viszonyát, az utóbbi a mozgást, működést fejezi ki, mely a viszonyból ered”.<sup>2</sup>

A jogi elem az állandóság jellemzőjét nyomja rá az alkotmánynak a kormányformákban szereplő szervei viszonyára, amelybe a mozgást a társadalmi és etikai elem jelenléte adja meg.

<sup>1</sup> L. Ottlik L. Jog és társadalom. Társadalomtudomány IV. évf. 1924. 4—5. sz. 34. lap.

<sup>2</sup> 607. 1. Politika, I. k.

B) *Az egyes államok alkotmányai a kormány formák szempontjából,*

A kormányformák típusai közül különösen az alkotmányos felelőst, a parlamentárist és a prezidenzialist fogjuk ezentúl behatóbban figyelemmel kíséreni, még pedig most az ezen kormányformák meglétét feltüntető néhány állam mai alkotmánya alapján, hogy a jogi reláció-elem tartalmát megjelölhessük.

Magyarország, Belgium, Anglia, az Északamerikai Egyesült Államok és Németország alkotmányát vizsgáljuk<sup>1</sup> a jogi reláció-elem szempontjából, hogy mindazon kérdésekre, amelyeket fentebb már feltettünk, kielégítő választ adjunk, anélkül azonban, hogy az alkotmányok kifejlődését, a kormányformák érintendő jogi elemének történeti kialakulását tárgyalnók. A parlamentáris kormányzatról bővebben a negyedik fejezetben lesz még szó.

<sup>1</sup> L. *Concha Győző*, Újkori alkotmányok, I—II. k. Bp.: Magy. Tud. Akad. 1884—8.

*Verfassung* des deutschen Reiches vom 11. VIII. 1919. Dr. G. Anshätz, 4. Aufl. Berlin: Stilke 1926. X. 453. 1.

*Verfassung* des deutschen Reiches vom 11. VIII. 1919. Nebst Ergänzungsgesetzen, Reklám 6064—65.

*Beck, James M.*, Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika, Hg. v. Dr. A. Friedmann, Berlin: de Gruyter 1926. XVI. 438.

*Hatschek, Dr. Julius*, Das Staatsrecht des vereinigten Königreichs Grossbritannien und Irland, Tübingen: Mohr 1914. IV. 332.

*Dibelius, Wilhelm*, England, Bd. I—II., 4. Aufl. Stuttgart: Deutsche Verl. Anstalt 1925.

*Dickinson, John*, Administrative justice and the

Az alkotmányok a szuverén államhatalom funkcionális megosztását az államszemélyiségnek megfelelően másféle módokon viszik véghez, különösen azáltal, hogy az elhatározásra, a végrehajtásra és az eldöntésre másféleképp megszervezett szerveket statuálnak.

*Magyarország mai* alkotmánya, amely az államfői hatalom tekintetében ideiglenes rendezés alatt, az úgynevezett provizóriumban van, a funkcionális megosztást az országgyűlés (képviselőház és felsőház), a felelős minisztérium és a király szerveiben állapítja meg. Ezek azon tényezők, amelyeknek együttes és külön működése a magyar állam kormányzatát létrehozzák és véghezviszik. A nem írott magyar alkotmány szelleme szerint nagy önállóság, függetlenség és quasi államhatalmi szerep jut a magyar bíróságoknak, de mégsem nevezhetjük külön szervnek, miután ez a szerep kívül marad az állam-

supremacy of law in the United States, Cambridge: Harvard University Press 1927. XIII. 403.

*Kmety Károly*, A magyar közjog tankönyve, 5. kiad. Bp.: Grill 1911.

*K. Deák Albert Dr.*, A parlamentáris kormányrendszer Magyarországon, 1—2 kötet, Budapest: Grill 1912.

*Concha Győző*, Jogi intézmény-e a parlamentáris kormány?, Budapesti Szemle 1905.

*Errera, Dr. Paul*, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, Tübingen: Mohr 1909. XX. 460.

*Freund, Dr. Ernst*, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen: Mohr 1911. XII. 386.

1920. évi törvények gyűjteménye, Bp.: Belügymin. 1921. XXVII. 602.

1926. évi törvények, jegyz. ell. Dr. Térffy Gyula, Bp.: Franklin 1927. VIII. 301.

hatalmi funkcionális feladatokból és főirányokból, s csak szerves kiegészítő a jellege, amiről alább még lesz szó.

A *belga* alkotmány írott szövege a király, a parlament (képviselőház és senatus) és a bíróság között osztja meg az állam hatalmát és kormányzatát, de egyben az alkotmány 25-ik cikkében kijelenti, hogy minden hatalom a nemzetben gyökerezik. A végrehajtást az alkotmány a király személyében összpontosítja, bár a miniszterek ellenjegyzési jogát és kötelességét (64. szakasz), valamint a kamarák előtti felelősségét (63. szakasz) megállapítja, ami által a végrehajtó hatalomban a királlyal osztozó minisztereket az államhatalmi szervek közé emeli.

Az *angol* nem írott alkotmány szerint az elhatározás főleg az alsóházban és a főrendiházban, vagyis a parlamentben, a végrehajtás és eldöntés pedig a királynál van, aki kezdeményezhet, befolyhat és az államtanács útján kormányozhat. Jelentős szerepet juttat az alkotmány még a bíróságoknak és az önkormányzatnak.

Az *Északamerikai Egyesült Államok* írott alkotmánya a megosztást a kongresszus és szenátus, a végrehajtást kézben tartó elnök és a bíróságok között állapítja meg.

A *német* köztársasági birodalmi, új írott alkotmány a hatalom gyakorlását a funkciók szerint a birodalmi gyűlésre (Reichstag) és birodalmi tanácsra (Reichsrat), valamint a köztársasági birodalmi elnökre, a felelős birodalmi kormányra, továbbá az állami törvényszékre (Staatsgerichtshof), s quasi a német nép, nemzetre, annak minden egyes tagjára is bízta a népszavazás eseteinek a megállapításával.

Az állam kormányzatának jogi keretét az alkotmányok ezen rendelkezései teremtik, amelyben az egyes szervek megkötöttsége, illetve meg nem kötöttsége a kormányformára nézve az eldöntőbb, jelentősebb és jellemzőbb.

A magyar alkotmány, a király régi jogait feltételezve, az államfőt mentesíti minden felelősség alól, de kötelezi, hogy minden tényét felelős miniszterével együtt végezze el. Ugyanígy határozza ezt meg a belga alkotmány is. Angliában az alkotmányra vonatkozó törvények csak az államtanács útján való kormányzást és végrehajtást említik, a király felelősségmentességének a deklarálásával. (A gyakorlat azonban másként módosította az alkotmányt.) A német birodalmi köztársaság és az északamerikai Unió elnökei tényeikért már felelősséggel tartoznak a törvényhozó testületnek. A magyar, belga és angol királyok a törvényhozás házáitól választatnak trónváltás, kihalás esetén, az Unió elnöke a nép által közvetve s a német elnök a nép közvetlen szavazata útján választatik. Az említett államok államfői nevezik ki és bocsátják el a minisztereket (államtitkárokat). Németországban alkotmányjogilag a kinevezésnek a parlament bizalmával kell találkoznia (az alkotmány 54. szakasza); a többi alkotmány ezt a jogot az államfőnek adja jogi korlát nélkül. (Az élet gyakorlatában másként módosul ez a jog, de ez a társadalmi és etikai reláció-elem tartalma és erről később lesz szó.)

A magyar és belga alkotmány az államfőnek törvénykezdeményezési jogot biztosít, ami az angol, az amerikai és német államfőt is megilleti. Csak a kezdeményezés ereje más. Mert míg nálunk a költség-

vetési és újoncmegajánlási törvény kezdeményezése (1897. XX. t.-c.) tekintetében ez a jog kizárólagos királyi jog, addig Belgiumban ez csak általánosságban, kizárólagosság nélkül érvényesül, mivel a törvényhozással egyenlő erejű jogilag a király; Angliában szintén a titkos tanács útján. Az Unióban az elnöknek nincs direkt törvénykezdeményezési joga, mivel a kongresszussal nincs is jogilag megengedett, személyes kapcsolata a kormányzás, illetve a végrehajtás törvényszerű alkotmányos gyakorlásakor. Az Unió elnökének a kongresszushoz küldött üzenetében megemlített javaslatát csak abban az esetben tárgyalja a kongresszus, ha azt egy tagja magáévá teszi.

Az alkotmányok szerint minden említett állam fejét megilleti a háború és béke feletti döntés, a haderő parancsnoksága, a külföldi államok követeinek fogadása és követek küldésének a joga. Amíg azonban a magyar, belga és német alkotmány szerint ezen kormányzati tényeket csak a felelős miniszterekkel együtt és a törvényhozó szerv konkrét törvényalkotási hozzájárulásával vihetik végbe, addig az angol király — az alkotmány jogi megállapítása szerint — az államtanács (Privy council) főleg szervezeti és adminisztratív jellegű támogatásával, az Unió elnöke pedig egész egyedül végezheti, a szenátus utólagos hozzájárulásával.

A törvényhozás megindítása és szünetetése a magyar, belga és angol alkotmány szerint a királyt illeti meg, azonban különböző megszorításokkal. Az 1867:X. magyar törvénycikk az elnapolást és feloszlást olyképp kívánja, hogy az évi költségvetés megállapítására és tárgyalására legyen alkalom és mód.

A belga alkotmány 70. szakasza erős rést üt ezen királyi jogon, amennyiben a két kamarának évenként egyszeri összehívás nélküli összeülésre ön jogon hatalmat ad, ha a királyi egybehívás elmarad. A 71. szakasz pedig az elnapolás időtartamát és feloszlítás esetén pedig az új választás hatánapját is megállapítja.

Az angol alkotmány a költségvetés megállapítására évenkénti összehívást kíván, a berekesztést és a feloszlítást jogilag nem korlátozza.

Az Unió elnöke csak rendkívüli kongresszusi ülést hívhat össze és csak abban az esetben napolhat el, ha a képviselőház és a szenátus a határidőre nézve megegyezésre nem tudna jutni, miután a kongresszus vagy az alkotmány szerint, vagy önmaga által meghatározott időben ül össze rendes ülésre.

A német alkotmány 24. szakasza értelmében az elnök csak esetlegesen hívhatja össze a birodalmi ülést és azt feloszlathatja (25. szakasz), az elnapolásra már nem jogosítja fel. A birodalmi gyűlés részint az alkotmány által megjelölt napon, részint önmaga állapítja meg ülése tartamát és a következő ülés dátumát.

A törvényszentesítésre nézve az államfők alkotmányadta joga különböző. A magyar király a törvényt jogi korlát nélkül, tetszése szerint látja szentesítési záradékkal el és hirdeti ki, az 1881:LXVL t.-c. alapján miniszterei által. A belga király (alkotmány 69. szakasza) szentesíti és kihirdeti a törvényeket jogi korlátozottság nélkül. Az angol király a törvény hozatalába beleegyezik a kihirdetési záradékban. Az Unió elnöke a kongresszusi határozatot aláírja és ezzel törvényerőre emeli, de ezt határidőn

belül kell megtennie (alkotmány I., 1. cikk 2., 3.). De az elnök szentesítési joga nemcsak a törvényekre terjed ki, hanem minden határozatra is. S az elnöknek-vétójoga is van (I. Art. 7. §.). A német köztársasági elnök a birodalmi törvényeket 1 hónap alatt köteles kihirdetni (70. cikk), vagy kérheti azok népszavazás általi megerősítését (73. cikk), ami vétójogát quasi pótolja.

A többi államfői tényről (kitüntetés, nemesség) nem szólunk, miután többé-kevésbé minden említett államban megtalálhatók, míg a végrehajtással kapcsolatosokról (államfői rendeletek, stb.) később szólunk.

Az államhatalom funkcionális szervezeti megosztottságában az alkotmányok szerint is igen jelentős szerep jut a törvényhozó szerveknek. A kormányforma szemszögéből tekintve az alkotmány erre vonatkozó törvényeit, különösen az a kérdés domborodik ki: mi a törvényhozás funkcionális ereje, szuverén részhatalma, a kormányzat jellegét megadó jogi sajátága és milyen megkötöttséggel gyakorolja ezen hatalmát?

Magyarországon a világháború és forradalmak következtében megszakadt közjogi jogfolytonosságot az 1926.-XXII. t.-c. állította helyre, az 1920. I. és XVII. t.-c.-kel kiegészítődve, amikor a nemzetgyűlés ismét országgyűléssé lett (képviselőházzal és felsőházzal).

Németország kivételével a jelzett összes államban megosztott törvényhozó szervezetet és szervet találunk.

A magyar országgyűlés mindkét háza bír törvénykezdeményezési joggal, kivéve a költségvetés és



zárszámadás tekintetében, amely először a képviselőházban tárgyalandó. Az országgyűlés az államélet egészére terjedően bír hatáskörrel: trónbetöltés, alkotmányreform, a szuverénhatalom funkcionális szerveinek hatásköre egymással és az állampolgárokkal szemben, a magánélet határainak megállapítása, a nemzetközi élet minden fontos vonatkozása ennek a kormányforma szempontjából legjelentősebb tárgyai.

A többi államban is *általában* ugyanezek. A fő eltérések az állami költségek megállapítása, a zárszámadás, a miniszteri felelősségrevonás és bírászkodás, s a két kamara közötti jogi szabadság, illetve megkötöttség tekintetében vannak.

A magyar képviselőház határozattá emelt költségvetését és zárszámadását az államfő, amennyiben azt a felsőház egy hó alatt nem fogadja el, szentesíti; minden más határozata is ilyen szentesítést nyer, ha a felsőház hat hó alatt nem határoz (1926: XXII. t.-c. 30., 31. §). A miniszteri jogi felelősségrevonást, bírászkodást az 1848:111. t.-c. szerint is a felsőház, míg a vád alá helyezést a képviselőház gyakorolja.

A belga alkotmány 27. cikke az állami költség, bevétel, újonckontingensmegállapítás jogát a képviselőháznak adja először, de a főrendiházhoz is kötve az elfogadást. Az alsóház jogosult is egyben a miniszterek elleni vád emelésére; a vád fölött  $\alpha$  semmítőszék (Cour de Cassation) dönt (90. cikk).

Angliában az *állandó* állami jövedelmek terhére eső költségek kiadásához az alsóház határozata elegendő, míg az új, megszavazott bevételek megállapításához és az ebből történő kiadások fedezéséhez az

alsó- és felsőház együttes határozata szükséges. A miniszterek elleni vádat a képviselőház emeli, míg az ítélezést a főrendiház gyakorolja. - legű és érvényű törvény intézkedik, úgyhogy a kongresszus két háza csak az évi kiadásokat szavazza meg. A végrehajtás egész felelősségét az Unió elnöke magán viselvén, a kongresszus képviselőháza vádat emelhet ellene, amikor a szenátus ítélezik, ha pedig közönséges büntettet követ el, rendes bíróság ítél felette.

Németországban az államélet minden közpénze tárgyában a birodalmi gyűlés dönt és határoz. A miniszterek ellen pedig a birodalmi gyűlés javaslatára az állami törvényszék jár el (alkotmány 8. és 59. cikke).

A törvényhozás minden ága az alkotmányok szerint maga állapítja meg a beléletét és törvénnyel a választások mikéntjét.

Külön említésre méltó az Unió szenátusának a külügyek felügyeletére szóló joga, amelynek értelmében a szenátus hozzájárulásával vezeti az elnök a külügyeket.

A német birodalmi gyűlés határozatával szemben két korlát áll. Az egyik népszavazás elrendelése az elnök által, vagy annak kérelmezése (73. cikk), a másik a német államok képviselőiből szervezett Reichsrat, amely a birodalmi gyűlés határozata ellen tiltakozhat (74. cikk).

A végrehajtás, illetve a kormányok helyzete, jogi önállósága, megkötöttsége a különböző államokban eltérő.

A magyar alkotmányban az 1848:111. t.-c. szól a felelős magyar minisztériumról, amely megállapítja a miniszterek függetlenségét, jogi felelősségét és a parlament bizalmának feltételezése által a politikai felelősséget is. S ugyanakkor a végrehajtás fejévé a törvény a királyt teszi, akinek a kabinet szintén felelős a kormányzásért, s kinek minden tényéért a kabinet felelős, akár fennforgott az ellenjegyzés lehetősége, akár nem. A szentesítési záradékban mindig a minisztérium kap felhatalmazást a törvény konkrét végrehajtására. A miniszterek szervezete testületi, formája a minisztertanács, amelyen a király is résztvesz fontos esetekben, ilyenkor az koronatanács. A tanács elnöke a miniszterelnök, akinek előterjesztésére nevezi ki a király a minisztereket. A végrehajtásban a király és a miniszter, a kormány is ad ki rendeleteket, törvényhelyettesítőt, törvénytörvénypótlót, sőt végszükségben szükségrendeletet is, erős felelősséggel.

A belga alkotmány 29. cikke szerint a király a végrehajtó hatalom birtokosa, aki ezen hatalmát az alkotmány szerint gyakorolja. Minden törvényt, ha kifejezetten más rendelkezés esete nem forog fenn, a király hajt végre, de jogával nem élhet vissza s nem függesztheti fel a törvényt, sem pedig azok végrehajtását (67. cikk). A király kötelességgel korlátozott joga a törvények szentesítésére és kihirdetésére terjed (69. cikk). A szentesítési záradék csak a királyt jogosítja fel a hozott törvény végrehajtására. A minisztereket a király nevezi ki belátása szerint, akik az ő elnöklete alatt üléseznek és testületi szövet képeznek a királlyal együtt. A király minden tényét ellen jegyzik, s mindegyikért a kamaráknak

felelősséggel tartoznak (63., 64., 65., 89., 90. cikkek). Csak királyi rendelet, vagy ennek alapján és egyenes felhatalmazásra kiadott miniszteri rendelet alkotmányos. A miniszterek tanácsa a belga alkotmány szerint igen nagy hatalmat nyer a király halála pillanatában, mert ekkor a tanácsba egybegyűlt miniszterek (les ministres reunis en conseil), a felelősségükre veszik át a királyi hatalom egészét és teljességét (79. cikk). Ugyancsak ez a szerv jogosult megállapítani a királynak uralkodásra képtelenségét és a régensség eldöntésére a két kamarát összehívni (82. cikk).

Az angol alkotmánytörvény szövegei szerint a király a titkos tanács útján kormányoz és gyakorolja a végrehajtó hatalmat, akiknek személyeit tetszése szerint választhatja ki maga mellé és bocsáthatja is el. Ezen az 1841-ben, Sir Robert Peel által hozott parlamenti határozat változtatott, amely a kormány ellen bizalmatlanságot szavazott és a koronától a kormány felmentését kérte.<sup>1</sup> S az angol parlamentáris élet gyakorlata ezen a téren teremtette meg a legmélyrehatóbb változást. Jogilag az alkotmányban minden esetre csak ennyi van lerögzítve az angol király végrehajtási jogáról. *Dr. Julius Hatschek* írja: „Wir haben im Ministerkabinet ein Institut vor uns, das staatlichen Funktionen dient, trotzdem aber nur durch Normen von Gesellschaftsgruppen, durch Parteinormen geschaffen und bestimmt wird, nicht durch Rechtsregeln”.<sup>2</sup> A király rendeleteket

<sup>1</sup> L. 472. lap. Concha: Újkori alkotmányok II. k.

<sup>2</sup> L. 106. lap. i. m.

(Orders in council) adhat ki, mint a végrehajtás feje.

Az Északamerikai Egyesült Államok alkotmánya nem ismer jogilag önálló kormányt, hanem csak a végrehajtás fejedelmi hatalommal is felruházott szervének, az elnöknek segédeit ismeri, kik ténykedésükért az elnöknek felelősek, aki munkatársaiért egyedül felelős a kongresszusnak. A végrehajtással kapcsolatban minden rendeletet tehát tulajdohképen az elnök ad ki (2. Art. 1. §. 1. és 3. §. 1.).

A német alkotmány, amint már jeleztük, felállította a felelős, a birodalmi gyűlés bizalmától függő és alkotmányjogi hatáskörében önálló birodalmi kormányt, s testületi szervként (Reichsregierung) állította fel a birodalmi kancellár elnöklete alatt, aki esetenként a köztársaság elnökét is helyettesíti (51., 52. cikkek). A kancellárt a birodalmi gyűlés bizalma alapján nevezi ki az elnök (54. cikk), aki a minisztereket a kancellár előterjesztésére nevezi csak ki (53. cikk).

A birodalmi kormány ülésein tárgyaltnak a végrehajtás és kormányzás összes esetei (55., 57., 58. cikkek). Minden szakminiszter önállóan felelős a birodalmi gyűlésnek a ressortjáért (56. cikk). Tehát az egyéni és kollektív politikai és jogi felelősség elvét vitte az új német alkotmány keresztül. A törvényeket az elnök hirdeti ki és a birodalmi kormány hajtja végre (15. cikk).

Az említett és eddig felsorolt államok alkotmányának mindegyike különös és szinte megkülönböztetett helyet ad a bíróságoknak, mint az alkotmány biztosítékának.

A magyar törvények egész sora fekteti le a bírói függés és függetlenség alapelveit (1871:XXXL, XXXII., 1871:VIII., XXXIII., 1875:XXXVL, 1885:II. 1890:XXV., XXIX., 1891:XVIL, 1869:IV., 1896:XXVL, 1907:LX., LXL, 1926:XXIL). Ezek szerint a király nevezi ki a bírákat élethossziglan, akik csak beleegyezésükkel helyezhetők át és csak bírói ítélettel foszthatok állásuktól meg. A bíróság területét, létszámát, számát csak törvény határozhatja meg. A király felügyel a bíróság munkájára az igazságügyminiszter útján. Az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztott és a bíróság és közigazgatás közötti kontroverziák megoldására hatásköri bíróság állíttatott fel. A bíróság a törvényt szabadon, meggyőződése szerint magyarázhatja. Hatásköre kiterjed a törvény által megállapított esetekre. Az ítéleteket az igazságügyminiszter hajtja végre.

A belga alkotmány 28. cikke kimondja, hogy csak a törvényhozó hatalomnak van törvényt magyarázó hatásköre („l'interpretation des lois par voie d' autorité n' appartient qu' au pouvoir législatif”).<sup>1</sup> Az igazságügyi hatalmat a bíróságok s törvényszékek gyakorolják, melyek ítéleteiket a király nevében hozzák meg (30. cikk), aki elengedheti és leszállíthatja a büntetéseket; a minisztereket azonban csak akkor, ha egy kamara kéri (73. és 91. cikkek). A magyar törvények általános alapelveit a belga alkotmány is elismeri a 92—107. cikkeiben. A semmitőszék ítél a vád alá helyezett miniszterek felett, amint ezt már fentebb jeleztük, valamint a bíróság és közigazgatás közötti vitákban.

<sup>1</sup> L. Errera i. m. 446. lap.

Az ítéleteket a király hajtja végre (29—30. cikk).

Az angol alkotmány a bíraskodást a magyar bíróságról jelzett alapelvek fokozott keresztülvitelével állítja fel. A fegyelmi hatalmat az angol bírák fölött a király gyakorolja, a legfőbb törvényszékek bíráit a parlament két házának kérésére bocsáthatja el, ami csak jog és nem kötelesség a számára. A többi, alsóbb bírák feletti fegyelmi hatalmat a lordkancellár bírja, aki bizonyos esetek fennforgása esetén a bírakat el is bocsáthatja a szokásjog szerint bírói ítélettel. Az angol bíróságok hatásköre általában minden oly hatalom tényének a végrehajtójára terjed ki, amely kívül esik a királyi és a törvényhozói hatalom körén, tehát az egész közigazgatás, végrehajtás is (kivéve a miniszterek személyét, mert ezek a parlament alá tartoznak), s ezért nincs is külön közigazgatási bíróság Angliában. Az ítéleteket a bíróság hajtja végre és peres eljárásában nagy szerepet juttat az önkormányzati formának (esküdtszék) is, s teljes védelmet nyújt az egyesnek a törvényellenesen eljáró hatósági közeg ellen. (A „Habeas corpus” törvényen kívül, jogvédelmi eszköz: a „mandamus”, mely a közigazgatási hatóságot kötelessége pontos teljesítésére szorítja, a „prohibition”, mely a hatáskör nélkül eljáró hatóság ellen érvényesíthető, a „certiorari”, mely a rendőrbíróság döntését a felsőbb bíróság felülvizsgálata alá viszi, valamint hatóeszközüül szolgál minden hatáskör nélkül vagy azon túl eljáró közigazgatási intézkedés ellen, legyen az városi, megyei, vagy más hatóságé, ez utólagos védőeszköz, míg az előbbi preventív jellegű, a „quo warranto”, mely főleg a községi (városi) közigazgatás

túlkapásai ellen nyújt védelmet, végül a „stating of special case”, mely a rendőrség túlkapása ellen véd meg.)<sup>1</sup>

James M. *Beck* könyvében az amerikai bíróságról azt mondja, hogy az a „balance-wheel of the constitution”,<sup>2</sup> tehát olyasvalami szervezet, amely egyensúlyt tart fenn a súrlódás általi lassítással, de aktív lendület miatti egyenletes ütemben. Az amerikai alkotmány 3. Art. 1., 2. és 3. §-ai szólnak a bírói szervezetről és hatalomról, amely a bírói tiszt alapelvül egyet jelent ki: minden bíró törvénykezési szolgálataért kárpótlást kap, amely hivatalának tartama alatt nem csökkenthető. A legfelső törvényszék és a bíróságok (melyeket mindig a kongresszus állapít meg) hatásköre kiterjed az alkotmány szerint (3. Art. 2. §, 1., 2., 3.) „minden jogi és méltányossági esetre, melyben az Unió alkotmánya, törvényei, ezek közben jötté vei létrejött szerződések válnak kérdésessé”, valamint a követek, konzulok, a tengeri bírászkodás, s minden vita, melyben az Unió félként szerepel, továbbá az egyes államok egymás közötti, és az egyes állampolgár, valamint különböző állampolgárok közötti vitája.

A főbb bírakat a szenátus hozzájárulásával az Unió elnöke nevezi ki, aki az ítéleteket is végrehajtja. A bíróság eljárásában vizsgálat és mérlegelés tárgyává teheti, hogy vájjon a kongresszus meghozott törvénye vagy a végrehajtás szerveinek ténye alapján keletkezett jogeset jogalapja in concreto megfelel-e az alkotmány szellemének, szövegének,

<sup>1</sup> L. Dr. Julius Hatschek, i. m. 270—272. 1.

<sup>2</sup> L. i. m. 261. I.



amit a gyakorlat fejlesztett ki az alkotmány rendelkezésének a hiányában. James M. Beck főállamügyész maga elismeri az amerikai bíróság kivételes nagy hatalmát, melyet épp ezért nevez „balance-wheel of the constitution”-nak. Mert ezeket írja: „Félreértésen alapszik annak feltevése, hogy a legfelsőbb bíróságnak jogában áll ítéletet mondani a kongresszus törvényeinek és a végrehajtás cselekedeteinek alkotmányossága fölött. A bíróság csak akkor teheti ezt, ha az alkotmány nyilvánvaló, világos és vitathatatlan sérelmével áll szemben.”<sup>1</sup>

A német alkotmány 102—108. cikkei biztosítják a független bíróság alkotmányos működését, az általánosan elfogadott bírói alapelvek elfogadásával. Az alkotmány a törvényhozás köteleességévé teszi az egyén védelmére a közigazgatási bíróság törvényes felállítását (107. cikk), valamint a német birodalmi állami törvényszék megszervezését (108. cikk), amely utóbbit az 1921 július 9-én hozott törvénnyel meg is valósított. A birodalmi állami törvényszék ítéel — ezen törvény értelmében — mindazon esetekben, mikor a birodalmi gyűlés az alkotmány, vagy a birodalmi törvény megsértése miatt vádat emel a köztársasági elnök, a kancellár, vagy a birodalmi miniszterek ellen (fenti törvény 2. §-a). Illetékes továbbá (törvény 16—17. §-ai szerint) az alkotmány esetleges hiányos rendelkezéseiből támadó vitákat, az egyes államok és a birodalom közötti vitákat eldönteni, valamint még néhány felsorolt esetben dönteni.

<sup>1</sup> L. Beck, J. i. m. 275. 1.

A jogi reláció-elem utolsóelőtti, röviden megemlítenő tartalma még az autonómia, azaz az önkormányzatról szóló alkotmányi rendelkezések.

Az 1886:XXI. magyar t.-c. a törvényhatósági hatáskör megállapításával a helyhatósági önkormányzat kereteit is megalapozta, míg ugyanezen évi XXII. t.-c. a községi hatáskört s így önkormányzatot is megállapította. Ezen törvények megállapítják felsorolásaikban mindazon eseteket, amikor a legmagasabb végrehajtás rendelkezhet s beleszólhat ügyeikbe, s meghatározza azt is, hogy a törvényhatóságok és községek mikor kereshetnek a magas végrehajtás ellen jogorvoslást a közigazgatási bíróságnál. Ezen szervek, illetve szervezetek autonóm jogon, a törvényszabta korlátok között, saját hatóterületükre érvénnyel bíró szabályrendeleteket adhatnak ki és törvényes felhatalmazásra külön adót is szedhetnek. Országos érdekekben mindig a központi végrehajtó szerv az erősebb, míg a szorosán vett helyi érdekekben a törvényhatóság vagy község. Az önkormányzat a határozatait saját tisztviselőivel és állami hivatalnokokkal hajtja végre. A magyar alkotmány ismert azután még nagyobb politikai erejű önkormányzatokat is (Horvátország, Fiume), amelyek azonban jelenleg nem érvényesülnek a magyar állam alkotmányos keretében.

A belga alkotmány 31. cikke az államhatalmak között sorolja fel a megyei és községi (városi) tanácsok intézményét, mint olyan szervezetet, amelyek „kizárólag a községi és megyei érdekeket” rendezik, „az alkotmány megszabta alapelvek szerint.”<sup>1</sup> Ezen

<sup>1</sup> L. Errera i. m. 446. 1.

alapelveket az alkotmány 108—109. cikkei a következőleg mondják ki: a községi és megyei intézményekre nézve csak törvény intézkezhethet, még pedig a következő alapelvek szerint: a választás közvetlen, minden megyei és községi érdekekben a tanács dönt előzetes jóváhagyás nélkül, a tanács ülései nyilvánosak, úgyszintén a költségvetés és elszámolás is, a király és a törvényhozó hatalom beavatkozhat az ügyvitelbe, ha az országos érdeket sért, vagy a hatáskörét túllépte; csak a községi hatóságok vezethetnek adóljátszromot. Az önkormányzat határozatait a belga király hajtja végre az általa kinevezett tisztviselőkkel.

Az angol történeti alkotmány a megyéket, városokat és községeket egyenként és külön felhatalmazással ismeri csak, felruházva azon joggal, amely helyhatósági szabályrendeletek kiadására jogosít. S ez az írásbeli felhatalmazás körvonalazza a jogot és annak minden mérvét, határát. Az angol közigazgatás (local government) a következő szerveken épül fel: egyházközség (parish), járás (union of parishes), megye (county), város (municipal borough). „A megyék szabályalkotási joga a törvények által igen szerény mérvre van szorítva, a községké majd teljesen eltűnt, a városi hatóságoké aránylag szélesebb körű.”<sup>1</sup>

Az önkormányzat tárgyai: igazságszolgáltatás, közigazgatás, honvédelem, szegényügy, közegészségügy, iskolahatósági ügy, szegényadóügy, községi adójövedelem és alapítvány kezelése (község), vagyonkezelés, rendezés, kultúra, egészségügy, rendőri ügy,

<sup>1</sup> L. 393. 1. Concha Gy.: Újkori alkotmányok, II. k.

adókivetési jogosítvány (város). Az egyházközségek egyházi és világi kapcsolatát az 1894. évi 56. és 57. Viktória királynő alatti törvény szüntette meg olyképp, hogy a kettőt egymástól elválasztotta.<sup>1</sup>

Az Unió, valamint a Németbirodalom alkotmánya nem ismeri az önkormányzatot, miután államok föderációjából áll, s ennek megállapítása már a tagállamok kompetenciájába tartozik. Ehelyett az Unió alkotmányának 4. Art. 1—4. §-ai az Uniót alkotó államok viszonyáról szól. A német új alkotmány 1—19. cikkei szólnak a birodalom és tagállamai viszonyáról és hatásköreiről. A jogi elemnél elegendőnek találjuk ezen körülmények egyszerű felemlítését, miután ez inkább a társadalmi reláció-elemnél lép nyomatékosabban előtérbe.

Még mielőtt befejeznék az alkotmányoknak a kormányformák szerint figyelembe veendő jogi reláció-elemeit s áttérnénk az eddigiek összefoglaló, általános jellemzésére, még röviden meg kell emlékeznünk arról, hogy az alkotmányok jogilag kiket, milyen társadalmi elemet részesítenek a szuverén hatalom gyakorlásában, a szervezetben való részvételben, s hogy nagy vonásokban mik a szuverén hatalom határai az egyessel szemben.

A felsorolt államok mindegyikében a képviselőválasztójog a férfiakra nézve általános és kiterjesztett. A nőkre való kiterjesztés mérve különböző. A választási és választhatási kellék minden államban az állampolgárság.

A parlament második házát vagy választással, vagy kinevezéssel, vagy vegyesen állítják össze.

<sup>1</sup> L. 209. 1. Hatschek i. m.

Magyarországon az 1926:XXII. t.-c. 6. § írja elő, hogy a főrendek, törvényhatóságok, érdekképviseltek és tudományos intézetek felsőházi képviselőiket, tagjukat maguk választják. A 4. § felsorolja azokat a főméltóságokat és hivatalokat, amelyeknek birtokosai ezek erejénél fogva tagjai a felsőháznak (zászlósok, koronaörök, a felsőbírók elnökei és másodelnökei, a honvédség főparancsnoka, a nemzeti bank elnöke, valamint az egyházak nagyjai), örökös jogon a Habsburg-ház tagjai (12. §), s végül az államfő által élethossziglan kinevezhető 40 tag.

A belga alkotmány szerint a képviselőház és a szenátus tagjait az ország polgárai választják. A szenátusnak egyedül a trónörökös a nem választott tagja (58. cikk).

Az angol főrendiháznak tagjai a hercegek, a főnemesek, akiket az ülészak elején, a személyi jogosultság igazolása után, arra meghívják, a skót peerek közül választott 16, s az írektől választott 28 peer, valamint a legfelsőbb bírók (Lords of Appeal in Ordinary), és a meghatározott székhellyel bíró egyházi méltóságok viselői is.<sup>1</sup>

Az Unióban a szenátorokat az államok törvényhozótestülete választja. Németországban nincs felsőház.

Ha az államok alkotmányaiban — befejezésül — azt keressük, mik az állampolgárok „alapjogai”, vagyis mik az államhatalom és az egyes közötti határok, úgy abból indulunk ki, hogy bár maga az egész alkotmány lényegileg ennek a körülírása, de vannak bizonyos deklarációk, amelyek a közmegegyezéssel

<sup>1</sup> L. Hatschek i. m. 45—52. 1.

erősen találkozóva, quasi megközelítik azt a megrögzítettséget, melyet az „alaptörvények” kategóriája alatt értenek. Ezen jogi elemrész egymagában csak a jelzett, társadalmi erejében erős, mert jogi erejét mindig a kormányzat szerveinek élete, azaz cselekvése szabja konkrété meg.

Ezen „alapjogokénak nevezett határvonalak és rendező elvek mindegyik alkotmányban fellelhetők, csak a deklarációjuk formája, szövegezése eltérő.

A magyar alkotmány több törvénye tartalmaz ilyen irányú rendelkezéseket. A jogegyenlőséget valószínűsítő rendelkezések sorában ott találjuk az egyenlő közhivatali (1844:IV. t.-c.) és a közteherviselés (1848:VIII. t.-c.), az egyenlő birtokszerzés (1848:IV. t.-c.) jogi biztosítását. Továbbá a személyes szabadság, magánlak védelméről (1878:V. t.-c.), a foglalkozás és pályaválasztásról (1877:XX., 1923:11. t.-c.), a sajtó, a tanulás és tanítás szabadságáról (1848:XVIII., 1914:XIV., 1848:XIX., 1883:XXX. t.-c.), az egyesülési és gyülekezési jogról, a vallásszabadságról, a felekezetek jogállásáról (1895:XLIII., 1868:LUI., 1848:XX., 1791:XXVI., 1867:XVII. t.-c.), a nemzetiségi egyenjogúság és kisebbségi védelemről (1868:XLIV., 1921:XXXIII.), a kérelmezési jogról, valamint a panaszemelést mindenkinek biztosító (1878:V. t.-c.) törvények és rendeletek, amelyeket az esküdt és a választójog csak kiegészít.

A belga alkotmány 4—24. cikkei ezen szabadságok és alapjogok ünnepi deklarációjára. (Jogegyenlőség, egyéni szabadság védelmének biztosítása, lakhely sérthetetlen, magántulajdon eltulajdoníthatatlan, választásgyakorlat szabad, tanszabadság, sajtószabadság,

gyülekezési és egyesülési szabadság, kérvény- és panaszemelési szabadság.)

Az angol alkotmányban „ezen alapjogok általában, külön felsorolva nincsenek, hanem vagy az államélet alattomban értetődő vezérelveinek tekintetnek, vagy amennyiben tételesen formulázva vannak, meghatározott intézmények (büntetőjog, bírói szervezet, peres eljárás, börtönrendszer, rendőri szervezet) részeként jelentkeznek”.<sup>1</sup> Angliában „a politikai szabadság vezérelv és törvényalkotás-politikai alapelv, de szabadságjogok nincsenek”.<sup>2</sup>

Az Unió alkotmányának 1. Art. 9. §, valamint az alkotmányt kiegészítő 1., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 13., 14., 15., 18., 19. cikkek ezen jogokat és szabadságokat megállapítják és körülírják. (A bevándorlás, Habeas Corpus, adókvetés, vám, nemesi cím elfogadása, vallás-, szólás-, gyülekezés-, sajtószabadság, magánJakovédelem, személyi biztonság, csak Jury útján való eljárás esetei és eljárás, büntetések, az alkotmányban eredetileg fel nem sorolt jog is annak számít, rabszolgaság, önkényes szolgaság, állampolgárság, szavazati jog, alkoholtilalom, általános, nőkre is kiterjedő szavazati jog, ezen rendelkezéseknek a tárgyai.)

A német köztársasági alkotmány a 109—165. cikkeken részletesen szabályozza, illetve állapítja meg az egyént, a közösség életét, a vallást és vallási társulatokat, a képzést és iskoláztatást, s a gazdasági életet érintő jogokat és kötelességeket. (Az új német alkotmány a többi alkotmányban is lefektetett alap-

<sup>1</sup> L. 16. I. Concha Gy.: Újkori alkotm. II. k.

<sup>2</sup> L. 244. 1. Hatschek i. ni.

jogokat tartalmazza, de igen erős államszociális ki-domborítással. Mert az alkotmányban mondja ki a család, a gyermek és az anya védelmét, továbbá, hogy a magántulajdon forrásául az alkotmányt állítja és minden kisajátítást törvényileg megengedhetővé tesz, s a magántulajdon kötelességeiről is szól. To-vábbá mert a munkaerő védelmét deklarálja, vala-mint a középosztály védelmét jelenti ki, és az üzemi munkástanácsokra<sup>1</sup> és a szociális önkormányzatról is szól.)

### *C) Az alkotmányok jogi reláció-elem tartalma.*

Amikor a különböző kormányformák típusait fenomenológikus módon keressük, azon mozzanato-kat és jellemzőket figyeljük és vizsgáljuk, melyek az élet valóságában hatnak, vannak és ezek sajátossága alapján igyekezünk azután megrajzolni, jellemezni a típus képét és tartalmát.

S ha most az ismertetett alkotmányokat, az azokról említetteket összefoglalóan áttekintjük, a jogi elem tekintetében fontos jellemzőket találunk.

Az alkotmány, mint jogi keretváz sem teremt lé-nyegileg életet, nem indít meg cselekvéseket a saját erejéből, hanem a pozitív jog eszméje szerint is, beléáll az életbe egységes egészlet adó válaszfal és kapocsként.

A kormányforma jogi reláció-eleme tehát csak rendező erejű az állam életében. Megrögzíti az állam életében annak életéből azt, ami az eleven aktivitás, az élet lüktetése számára szükséges és jelentős. S hogy mik ezek a szükségesek és jelentősek, azt az



egy-egy államok írott vagy nem írott alkotmányai egytől-egyig mind felmutatják. Az államhatalom egészének funkcionális és szervezeti megoszlása, ezek viszonya egymáshoz és az állampolgárokhoz az a háromszög, mely valamilyen viszony irányának súlypontjában nyugszik.

Ezen háromszög csúcspontját összekötő vonalak mindegyike az állam egészét, szerveit és egyedeit átölelve, jogilag megkötöttséget jelent és mutat, de az élet dinamikája az elektromos kisülés szikraütésével azonos módon átcsap azokon, keresztül üt rajtuk, új utat keresve, találva.

A funkcionális szervek megoszlása és kettős viszonya — jogilag — megkötöttséget és meg nem kötöttséget jelent a szerveknek és az egyedi állampolgároknak egyaránt. Az alkotmányok lényegesebb rendelkezéseinek csoportosításában találhatjuk a mondottak — alább jelzendő — igazolását is.

A kormányformákra, a típusok jellemző különbségeire és sajátságaira éppen ez a jogi megkötöttség, illetve meg nem kötöttség, ennek mérve, mértéke a jogi reláció-elem szempontjából a leglényegesebb.

Nézzük ezen céllal most röviden a három csoportba osztható, felsorolt alkotmányokat egyenként.

A magyar alkotmányban a felelőtlen király, a királynak és az országgyűlésnek egyaránt felelős kormány és az országgyűlés áll egymás mellett és szemben. A jogi megkötöttség, illetve meg nem kötöttség e három szerv között kölcsönös. A király hozzájárulása nélkül nem kezdheti működését az országgyűlés, úgyszintén a kormány nélkül sem, s viszont az országgyűlés nélkül sem fungálhat a király és a kor-

mány alkotmányosan. A király felelőtlensége révén, az irányítás és végeldöntésben nagy szabadsággal, jelentős meg nem kötöttséggel rendelkezik. A kormány függetlensége által, az államügyek vezetésében (a királynak javaslatok tétele, az országgyűlés foglalkoztatása) nagymértékben, ha nem is teljesen, élvez szabadságot. Az országgyűlés, a kormány felelőssége feletti eldöntő hatalma miatt, különösen az állam élete egészének ellenőrzése tekintetében örvend szabadságnak, jogi megkötetlenségnek. A magyar alkotmánynak ez a legfigyelemreméltóbb jellemzője, az alkotmány törvényeinek szövege szerint vizsgálva azt, s egyben ez a kormányforma szerint a leglényegesebb jogi reláció-elem karakterisztikonja is. A többi már csak ennek kiegészítő részlete és része. Ebben van a megosztás és minimális egység biztosítása, s ez a törvények biztosította egyéni „alapjogok” biztosítója is.

A magyartól némi eltérést mutat a belga alkotmány, amely a jogi megkötetlenséget a miniszterek testületére (a király halálakor átveszik az egész királyi hatalmat) egyrészt, másrészt a két kamarára ruhazza erősebb mértékben (évenként egyszer ön jogon gyűl össze, meghatározott napon). A király hatalma ezzel szemben a végrehajtásban érvényesül, a magyartól eltérő, fokozottabb mértékben (miniszterelnök nem létében, a miniszterek testületének ülésén elnököl, a királyi rendelet nagy ereje, a törvények és a bírósági ítéletek végrehajtása), felelőtlensége ellenére.

A kérdés most az: ez az élesebb elhatárolás milyen jelleget kölcsönöz a belga alkotmánynak — a jogi reláció-elem szemszögéből?

A belga király nagy függetlenséggel bír az irányításban, a végrehajtásban szintén, de már a miniszterekkel együtt, a kamarák függetlensége, az összehívás nélküli egyszeri összeülés jogával a másik két szerv ellenében érvényesülhet, azok nagyobb függetlenségének mintegy ellensúlyakép. S mindhárom szerv bizonyos tekintetű nagyobb jogi meg nem kötöttsége az írott alkotmánylevél szoros betartásában változik megkötöttséggé, különösen azáltal is, hogy a kamarák alsóháza által vád alá helyezett miniszterek felett nem a parlament, hanem a semmítőszék ítél, valamint a bíróság dönt a közigazgatás egyéb törvényellenességei fölött is, s ezek ítélnek az alkotmány által meghatározott állampolgári szabadságok és jogok megsértései ügyében is, igaz, hogy csak ítélnek, mert a végrehajtás a király hatalmához tartozik.

Mindezeket egybevetve, azt találjuk, hogy a belga alkotmány jogi rendelkezéseinek irányzata nagyjában megegyezik a magyarral.

Az angol alkotmánynak a jogi reláció-elem szerinti sajátossága élesen tükröződik abban vissza, hogy a jogi megkötöttség és kötetlenség területét meglehetősen elhatároltan tárja fel. (S itt is szükségesnek véljük hangsúlyozni, hogy az angol alkotmány *jogilag* lefektetett elveit, rendelkezéseit veszszük *most csak* figyelembe.)

Eszerint király és parlament állanak egymás mellett és szemben főhatalmakként. A király egye-síti magában az államfői és végrehajtó hatalmat, a titkostanács révén. Jogformailag felelőtlen és a kormányzást is belátása szerint választott és megbízott funkcionáriusokkal végzi. S vele szemben áll a közre-

működésére rászoruló parlament. Mindkét szervnek jogi megkötöttsége a lehető legkisebb. Erősebbre csak ott találunk, ahol az állampolgár kerül szembe a végrehajtási funkció közigazgatási tényeivel és szerveivel, különösen a bíróság közbenjöttével. *Concha Gyöző* így jellemzi az angol alkotmány ezen jelenségét: „A jog és morál ez összeolvadása csak az állam szuverén életének magaslatán, a törvényhozás irányzása, a külügyek vezetése tekintetében áll fenn az államhatalmak között, mihelyst a szuverén akarat akár belügyek, akár külügyek tekintetében megszületett, az állam teljes mértékben felveszi jogi jellegét ... Az első téren a célszerűség, az érdeemesültség etikus, az igazságszolgáltatásban és közigazgatásban a meglevő szuverén akarral való megegyezés jogi szempontja döntő.”<sup>1</sup> „A fő államszervekben túlnyomó az etikus, a másodlagosokban a jogi elem, valamint, hogy a fő és másodlagos államszerveket elkülönítő életelv főleg jogi.”<sup>2</sup>

Az angol alkotmány a hatalmak éles különválását cselekszi meg, s ugyanakkor a bíróság működését iktatja be az állam életébe, mint írott jog, de főleg a szokásjog alapján egyéni iudicium szerint döntő intézményt. Szétválasztás és egység formajogilag így esik egybe Angliában. (A jogtól való nagy eltérésről, valamint az alkotmány egységét biztosító tényezőkről a következő részekben lesz szó.)

Az angol alkotmány nem ismeri az állampolgárok „alapjogainak”, szabadságának felsorolását. Hanem ismeri ehelyett a tényleges egyedi védekezés jogi

<sup>1</sup> L. 465. 1. Újkori alkotmányok, II. k.

<sup>2</sup> L. 466. 1. *Concha Gy.:* Újkori alkotmányok, II. k.

formuláit és processzusait, amint azt az előbb már jeleztük.

Az Északamerikai Egyesült Államok alkotmánya az államhatalmak funkcionális megoszlású szerveit élesen határolja egymástól, ami legpregnánsabban abban nyilvánul meg, hogy a törvényhozás házába a végrehajtó hatalom birtokosa — az elnök — nem léphet be, s csak üzenetekkel érintkezhet. E két jogilag megalapozott szerv között oszlik meg az Unió egész szövetségközi főhatalma. Az elnök, a fejedelmi és végrehajtó hatalom birtokosa, jogi megkötetlensége feltűnően nagy, ami nem annyira a kongresszus munkálkodásának az irányításában és a végeldöntésben, mint inkább az államélet tényleges kormányzásának lehetőségében nyilvánul meg.

Munkatársainak, segédeinek szabad, jogi korlát nélküli megválasztása, a végrehajtás körébe eső összes intézkedések megtételére érvényes jogosultsága — a szenátus utólagos jóváhagyásával és az alsóház vádemelési jogával szemben — eldöntő erejű hatalmat jelent a számára. Már felelőssége is csak az említett mértékig áll fenn, amihez még a megválasztásának eljárásban rejlő társadalmi erőnyomaték is járul, miről alább lesz szó.

Az Unió kongresszusa jogilag csak az alkotmány által van megkötvve, és pedig különösen az elnök vétőjoga és az alkotmánymódosítás vagy változtatás eljárási rendelkezései által. Az elnök fejedelmi és végrehajtó hatalmával szemben ott áll, igen nehezen érvényesülni képes erővel, a kongresszus budget joga, mellyel annak korlátot szabhat és arra befolyást gyakorolhat, de csak *igen* kis mérvben, miután „a

költségmegtágadás egyértelmű lenne azzal, hogy a parlament az állam továbbműködését nem akarja”.<sup>1</sup>

Az Unió alkotmányának jogi jellemzője a szervek éles elhatárolásában és mindegyiknek aránylagos jogi megkötetlenségében van. A bíróság hatásköre csak konkrétumokra, közigazgatási funkcionáriusokra és tényekre terjed ki, bár szervezetileg nagy, jogi függetlenséggel párhuzamosan. Szerephez az alkotmányban felsorolt alapjogok esetenkénti megvédésénél is jut.

A német köztársasági alkotmány, mely az amerikai minta erős figyelembevételével íródott és szerkesztődött,<sup>2</sup> jogilag élesen választja el a szerveket, de ugyanakkor egységükről is gondoskodik. A főszervek egyike sem élvez túlerős jogi függetlenséget.

A birodalmi gyűlés, melynek törvényhozási hatáskörét az egyes tagállamokkal és a német állampolgárokkal szemben taxatívén sorolja fel az alkotmány, éppen ezen módon él megkötöttségben.

A birodalom elnöke, felelőssége miatt, is megkötött, bár nagyban enyhíti ezt az, hogy csak a birodalmi gyűlés nagy ( $\frac{2}{3}$ ) többségének a javaslatára mozdítható ei népszavazással. A másik irányú jogi függése abban rejlik, hogy csak a birodalmi, önálló parlamenti kormánnyal kormányozhat.

Jogilag a legkevésbé a birodalmi kormányt látjuk megkötve, mert felelőssége ellenére, nagy szabadsággal rendelkezik az egész politika irányításában, amikor a birodalmi gyűlést foglalkoztatja, az

<sup>1</sup> L. 92. 1, Concha Gy.: Újkori alkotmányok, I. k.

<sup>2</sup> L. 152—153. 1., Dr. G. Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919., Berlin: Stilke 1926.

elnököt információkkal ellátja, különösen, mert az államélet egészének minden konkrét kormányzati ügye a miniszterek testületébe, annak vezetőjének, a kancellárnak kezébe fut össze.

A kancellár ezen hatalmában osztozik az elnök is a jóváhagyás megadása vagy megtagadása által. A kancellár a kormány végrehajtó hatalmát a birodalom belső területén a Reichsrat hozzájárulásával gyakorolja, ami ismét korlátozást jelent, nem a kezdeményezésben, hanem a végrehajtás tényeiben.

Nagy hatalmat ad az alkotmány az elnök és általa a kormány kezébe is, amikor súlyos szükség esetében az alkotmány bizonyos, főleg az egyéni szabadságot védő rendelkezéseinek a felfüggesztésére ad jogot, mert ennek megcselekvését csak utólag kell a birodalmi gyűlésnek bejelenteni. A legfelsőbb bíróságnak az elnök és a miniszterek feletti ítélezési joga a birodalmi gyűlés jogi szabadságát szűkíti meg.

Amint láthatjuk, a német alkotmány jogi jellemzője a hatalmak szervei szétválasztásának erős megrogzítása, elhatárolása, de ugyanakkor jogi egybekapcsolása is. Az egybekapcsolás a legkevésbé érezhető a kormánynál a kezdeményezés és irányítás tényeinél.

A magyar és a belga alkotmány jogi eleme, mely az alkotmányos, felelős kormányzat keretét alkotja, igazolja, hogy ebben a kormányformában jogi kiegyensúlyozottság van a megkötöttségben, illetve a jogi szabadságban. A kettő között — már jelzett — különbség csak arra utal, hogy míg az egyik inkább az egyszerű alkotmányos felelős kormányzat típusát valósítja, addig a másik a minősültet.

Az angol alkotmány jogi eleme szintén kiegyensúlyozottságra<sup>1</sup> vall, de azon különbséggel, hogy benne a jogi elem csak ritkán jelenik meg tisztán s kizárólag. Az angol alkotmány csak jogi elemei alapján nem is lehet megkonstruálni az angol parlamentáris kormányzatot, miután éppen a joggal szemben alakult ki az élet gyakorlata, de nem a jog rovására.

Az Unióban, amely prezidenciális kormányzattal él, jogilag is megállapítható az elnök eldöntő fölénye s a jogi rendezés merevségének a ténye, valósága és következménye.

A német alkotmány, mely az amerikai prezidenciális és a francia parlamentáris kormányzat kompromisszuma lényegileg, a jog szempontjából egyensúlyt mutat a jogi függés és szabadság tekintetében. S csak *jogi* szempontból ezért is inkább alkotmányos felelős kormányzatnak mutatkozik, bár társadalmi és etikai relációtartalmát is tekintve, már nem az.

Végezetül tehát megállapítható, hogy a kormányforma jellemzőjét és értelmét egyedül a jogi elem nem adja meg. Ez csak arra utal, mi a kormányzat számára az alkotmányszabta általános keret, s mi ebben a megkötöttség és a meg nem kötöttség, s mi az állandóbb.

A kormányforma valóságos létét, változó életét legjobban a társadalmi reláció-elem láttatja meg, míg az összefüggések és a lényegek legbensőbbjére az etikai elem mutat rá.



## 2. A kormányformák társadalmi reláció-eleme.

### A) *Társadalom és kormány forma.*

Az alkotmány nyugalmasabb világával szembeni ja kormányforma működési folyamata elvezet az eleven élet lüktető, színes és tarka forgatagába. Itt már a társadalom életerős mozgásában találjuk magunkat, ahol a szervek külső kerete inkább elhomályosul s előtérbe lépnek az egyesek, a csoportok, a pártok, a társadalmi rétegek és elemek különálló vagy különbözőkép, különféle célra együtt fellépő részei.

Közakarát és egyéni akarat legkülönbözőbb laza, vagy szoros kapcsolódása válik nyilvánvalóvá, egyéniségek és tömegek találkozása észlelhető. S mindez az eleven mozgás, súrlódás, hatás és visszahatás vagy megmarad a jogi feelációleleni megszabta kerethatárok között, vagy megtöri azt, de csak *egy* résnyíllással, és ily módon teremt magának új irányt és rugalmas kereteket.

A kormányforma legjellemzőbb sajátosságát éppen ez az eleven erőirány adja meg. Nagy egyéniségek, de még inkább az azokat is befolyásoló erős, szellemi jés érdekakarásbeli; egységet képező társadalmi rétegek, saját maguk célirányának megfelelő, eldöntő nagy befolyása hoz létre egy valamely kormányformát, amely lehet az alkotmány lefektette keretekkel formailag egyező, vagy attól eltérő is. Ez a befolyás ott érvényesül a legerősebben, azon szerv működése folyamán, ahol ez az erős társadalmi réteg de facto elhelyezkedett, elhelyezkedni tudott. Minden szerv egyedeket, ezek ténykedését tételezi fel, s ezen tevékenységben az egyéni és közcél rendszerint kapcsolt,

egyidejűleg és egy személyben. Mert „a társadalom legfőbb, végső alkotó elemei: 1. az egyéni különléthez ragaszkodó egyén, 2. az egyéni szükségletek, 3. a szellemi és anyagi javak, 4. az egyéni érdek, 5. a szellemi és anyagi munka”,<sup>1</sup> s mindezen alkotóelemek mindenkiben élnek és hatnak, szükségszerűen. Az összesség érdekének primátusát vallók eldöntő erejének megléte esetén a kormányformában érvényesülő szervek ennek megfelelően tűzik ki az állami célokat és a konkrét feladatokat. Míg az egyén érdekének és több szabadságának hirdetői, ha szóhoz jutnak, eldöntő befolyást szereznek, annak megfelelően állítják be az államgépezet működési irányát.

A kormányformát, mint állami életformát még ezen befolyásnál sokkal nagyobb mértékben érinti az, hogy konkrété és de facto hogyan működnek valóságilag az egyes szervek, hogy viselkednek egymással szemben, valamint az állammal, mint egészszel és végül az egyessel, az állampolgárral szemben? Mert a kormányformában éppen ezen részműködéseken van a hangsúly — társadalmilag tekintve.

Aszerint, hogy ki vagy kik s miért helyezkednek el egy, vagy nemcsak *egy* szervben, ha együvé tartoznak valamilyen kapcsolat miatt, különböző elhelyezkedésük folytán megmarad-e érzékenységek vagy eltérő lesz az, vagy hogy minő módon gyakorolják a hatalmat és teljesítik a kötelességet, eszerint beszélünk erről, vagy amarról a kormányformáról.

<sup>1</sup> L. 14. 1. Concha Győző: A keresztény vallás a társadalom harcaiban. Bp. Szent István Társ. 1912.

A társadalmi elemek funkcionális államszervi elhelykedése és ezen szervezetekben kifejtett tevékenységének a módja az, ami a társadalmi reláció-elem szempontjából, a kormány formára vonatkozólag, bennünket elsősorban érdekel.

Ha ilyen nézőpontból kísérvük figyelemmel az élet valóságát, azt találjuk, hogy a társadalomnak a kormányformában való megjelenése által létrejövő állami életben rétegek és elemek állanak és működnek egymással, vagy egymás ellenében. Az élet változásának folyamatában állandó a módosulás, az alakulás, a helycsere, az eltolódás, csak ennek üteme és mérve lassúbb, vagy gyorsabb. S ez a jelenség igen jelentősen kihat a kormányformában valósuló államéletre is, úgyhogy abszolút értelemben a legritkábban találunk megállapodott, állandóvá rögződő kormányformát, hiszen életeleme többé-kevésbé állandóan hullámzik. Ez igazolja — a legjelentősebb sajátsága, a társadalmi szempontból — a kormányformának reláció jellegét.

Ebben az állandó fluktuációban igen ritka a társadalom különböző rétegei befolyásának az egyensúlya. Legtöbbsnyire egy szerv, aktualiter s bizonytalan időtartamra, túlsúlyban, a többinél nagyobb befolyásoló erő birtokában van. Az egyensúly maximuma legfeljebb és legtöbbször a túlbefolyas minimuma. A kormányforma rugalmassá, állandóan változóvá válik a társadalmi életben és élet által.

Nem akarunk itt részletesen kitérni a társadalom egésze életének a vázolására.

Az messzire vezetne el és elhomályosítaná sok részletével az egységképet, melyet megtalálni és ecsetelni óhajtunk a következő fejezetben. Célszerűnek

látszik ezért inkább a felsorolt államok társadalmi életének és valósági kormányformájuknak a társadalom által való befolyásoltságát, ennek fő jelenségeit röviden áttekinteni és analizálni, hogy azok alapján, tehát a tényekre építve foglalhassuk össze szintetikusan a kormányforma társadalmi reláció-elemének fontos jellemzőit.

### B) *Államfő és társadalom.*

Az államfő a társadalomban mindig igen jelentős társadalmi szerepet is tölt be. Nagy befolyásának forrása az a társadalomrész, amire támaszkodhat, s amelynek segítségével tartja meg kivételes súlyát, vagy aminek gyengesége miatt veszít erejéből. S eszerint gyakorolja és gyakorolhatja jogi hatalmát, sőt befolyásának ereje és mérve szerint élhet a jogi kereten belül a legszabadabban, néha még abból kiérően is.

A magyar királyok társadalmi állását a nagy-jelentőségű és erejű családhoz tartozás, vagy a nemzet hatalmi átruházása adta meg. A király államfői hatalmának gyakorlásában maga mellett tudhatta mindig a főnemesség egy tekintélyes részét. A király hatalmát saját érdekének is megfelelően, a támogató főnemesség lehető érdektalálkozásában fejtette ki, a nemzet egészéért is. Az 1848-as események az utóbbi javára eredményeztek némi eltolódást.

Az államélet mai irányát és társadalmi kiépítettségét alapul véve s a királyi trón betöltöttségét feltételezve, azt találjuk, hogy ez az eltolódás részben még élesebben domborodik ki, miután a magyar parlament jelentőség- és erőnyeresége, valamint a kabi-

net befolyásának az erőnövekedése csak a királyi hatalom mérvét korlátozná elsősorban.

A magyar államfő társadalmi szerepéről többet nem mondhatunk, miután az publicisztikai térre vezetne.

A belga király, mint az alkotmány szerint is a törvényhozással egyenrangúnak elismert személy, egyéniségének egész erejével veheti ki a maga részét az állam kormányzatából. Ez legjobban a hozzá jogilag is kapcsolt miniszterek befolyása által történhet, kik az ő elnöklete alatt ülnek össze tanácskozásra. Az államélet legfontosabb megnyilvánulásai (háború, béke, külképviselet, követek útján) szólhat így bele, még pedig oly súllyal, amilyen a társadalmi tekintélye és presztízse. A király érveivel és kijelentéseivel szemben meghátrálni kényszerül a más vélemény, mert arra felfigyel az egész társadalom, az egész nemzet.

S viszont nem jöhet létre jelentős állami akarat-elhatározás, amelyhez hozzá nem szólna, még pedig határozott aktussal (törvénykezdeményezés, szentesítés, a végrehajtás egésze).

Az államfői hatalom korlátja — az alkotmány jogi korlátain kívül — elsősorban munkatársai, a miniszterek hozzájárulása vagy ellenvéleménye, továbbá a kamarák tagjai többségének a reá nézve kedvező állásfoglalása. E tekintetben a királyi kinevezési, cím-, kitüntetés- és nemességadományozási jog segítő eszközként is szerepelhet, amihez a társadalmi kitüntetés még számos módja járul kiegészítőleg, hiszen a király a társadalmi tekintély koronája. De végeredményben ezen quasi-eszköz igénybevétele is, tehát a társadalom áthangelése, a közérdekhez való

királyi igazodást és részéről aktív közreműködést igényel. S ez a közérdekhez igazodás, vagy a közérdek tartalmi módosítására vonatkozó törekvés azt tűzi ki az államfő részére célul, hogy — önéredkből is már — inkább a legfőbb irányításnál és a nemzet egészét veszélyeztető ellentétek kiegyenlítésénél gyakorolja különösen a befolyását. Mert különben elkopik társadalmi tekintélye és elvész — a társadalom érdekeszóságán felépülő — presztízse is. Ez tehát az a korlát, amely a királyt a jogon kívül is befolyásolja.

Egyéniségek (király, miniszterek, parlamenti vezérférfiak) szellemi erőfeszültsége és érdekek (egyéni és résztársadalmi) egymásra hatása az a két pólus, amely között a király a hatalmat — a jogi kereten belül — gyakorolhatja.

A miniszterek kiválasztása, a pártok vezetőivel való tárgyalás a királyi befolyás egyik legfigyelemreméltóbb tereuma. Mert ilyen alkalmakkor érvényesítheti egész társadalmi befolyását, ami a parlament egészére is kihat. A belga törvényhozás képviselőháza — társadalmi erejével — vitte azt keresztül, hogy a király csak a többség bizalmát bíró minisztereket nevezhet ki, de meghagyta ugyanakkor a királynak kisebbített befolyását a pártokkal való tárgyalásra. S a belga királynak elsősorban a pártokra kell figyelni, s csak azután a főnemességre, mert ez utóbbi már nem foglal helyet önjogon (a születés jogán) a szenátusban, mert ott épúgy, mint a képviselőházban, az állampolgárok választása útján jelenhet az csak meg.

A belga király tehát a társadalom legmagasabb csúcán áll s onnan vesz részt a kormányzat minden

jelentős ténykedésében — befolyásolóan és befolyásoltan egyaránt.

Az angol társadalomban bekövetkezett nagy változás és hatalmi eltolódás a legérzékenyebben a birodalom államfőjét, királyát érintette, mert az alkotmány azon jogi normái helyébe, melyek a királyi hatalmat rendezték, a társadalmi szokás quasi-normáit állította fel nagyrésztben, még pedig a királyi hatalom hátrányára. A nagy változás egyik oka, hogy „a főérdekcsoportok, úgymint a földbirtok, a kereskedelem, az ipar, egyaránt kifejlődve, egymást ellensúlyozták”,<sup>1</sup> s így a király a nemzet egészére kénytelen mindig figyelemmel lenni.

Az angol parlament jelentőségbeli kiemelkedése, az angol kormánynak társadalmi kialakulása és nagymérvű megerősödése annak ellenére következett be, hogy a király hatalmát a születés jogán a nemzet megkérdése, a parlament törvény általi hozzájárulása nélkül kezdi gyakorolni (csak a titkos tanács hirdeti ki az új király trónraléptét) és annak ellenére is, hogy az angol főrendiházban a főnemesség a születés jogán foglal helyet s így társadalmi nyomtérképpel támogatja a királyt, mintegy a társadalom többi része ellenében is, ha kell. (A koronázás csak udvari szertartás, amelyen csak a főrendek vesznek hivatalosan részt.)

Az angol alkotmány jogi rendelkezéseitől eltérően az angol király csak az angol alsóház többségének a bizalmát élvező pártvezért, politikust designálhat miniszterelnökké, akin keresztül érintkezhet csak bármely politikussal, s akinek előterjesztésére ne-

<sup>1</sup> L. 481. 1. Concha Gy.: Újkori alkotmányok, II. k.

vezheti csak ki a minisztereket, akiknek ellenjegyzése szükséges minden királyi tényhez, s kik ezért viselik a parlamenti felelősséget.

Az angol királynál ugyanazt a jelenséget tapasztalhatjuk, amelyről már a belga királynál emlékeztünk meg. A belga király a pártokkal való tárgyalás során dönti el, hogy a parlamenti többség bizalmát élvezők közül kiket nevez ki minisztereivé, ellenben az angol király csak a kormányelnök designálására folyhat be, s ott is korlátoltan, mert a parlamenti gyakorlat szerint csak a többségi párt vezérét nevezheti ki azzá. De ezeknél — társadalmi súlyának egész erejével és presztízse egészével — befolyhat az államélet folyamatába. S ha most azt a kérdést tesszük fel, mikor legnagyobb a király befolyása, akkor jutunk el azon határokhoz, amelyek között hatalmát még ma is érvényesítheti. Az angol birodalom társadalmi és politikai története adja meg a választ. Mindannyiszor, mikor nagy egyéniség az államfő, nagy a befolyása is. S általában is megállapíthatni, hogy valahányszor az alsóház társadalmi nyomatóka csökken pártbomlás, vagy egyéb ok következtében s a többségi párt vezére, aki egyben a kormány elnöke is, mögött nem áll eldöntő társadalmi erő, felszabadul a királyi hatalom birtokosa előtt a korlátozó társadalmi erögát, s szabadabban érvényesítheti befolyását, jogát.

Wilhelm *Dibelius* jellemzése szerint a mai Angliában „a király az állami szuverenitás nagyon tisztelt szimbólumává lett. Személyére nézve felelőtlen és sérthetetlen, a politikába csak akkor szól bele, amikor a kormányelnököt kinevezi. A vezető államférfiú kiválasztása, elméletileg, a tetszésére



van bízva, s már elő is fordult, hogy a király ilyen alkalommal a saját akaratát vitte keresztül. De erre csak ritkán nyílik lehetőség. Ennek előfeltétele, hogy a kormányzópártban nagy egyenetlenség uralkodjék, s a királyi kegy a rivalizáló államférfiak egyikének a javára döntse el a küzdelmet. Ugyancsak elindíthatja a király az állam megakadt szekerét, ha a kormány és az ellenzék közötti hatalom nagyjában egyenlő mértékben oszlik meg. A királynál közjogilag meg nem határozható hatalom maradt, amellyel az, a többi állami tényezővel együtt (de egyedül soha!) az egyik vagy másik irányba irányíthatja az állam hajóját, s ő az előre nem látott esetekre az állam technikai segítőszerve.”<sup>1</sup>

Az angol király is résztvesz a törvényhozásban (összehívás, elnapolás, felosztatás, ülésmegnyitás, kezdeményezés, törvény kihirdetés), de míg a belga király alkotmányjogilag is egyenrangú félként (a végrehajtást kézben tartja), addig az angol király csak befolyásának mérve szerint, bár az angol kabinet neki is felelősséggel tartozik. Külügyi hatalma, melyet megoszt minisztereivel, ennek ellenére is bir jelentőséggel. —

Az élet valóságában az angol államfő hatalmát, melyet az angol alkotmány biztosít a számára, aszerint érvényesítheti, amennyire „az angol társadalom feje”,<sup>2</sup> és amilyen egységben sorakozik az alsóház többsége és a nemzet közvéleménye a miniszterelnök mögött.

<sup>1</sup> L. 273. 1. W. Dibelius, England, Bd. I., 4. Aufl. Leipzig: Deutsche Verlags Anstalt 1925.

<sup>2</sup> L. 247. 1. Dibelius i. m. I. k.

Az Északamerikai Egyesült Államok elnöke, a prezidenciális kormányformában, a társadalmi reláció-elem szempontjából sajtószerű helyzetben van.

Pártember ül az elnöki székben, kit egy adott időben eldöntő erejű párt küld a Fehérháza. S mint elnök nem lesz a társadalom fejevé, egyrészt, mert az egynemű — polgári, s másrészt, mert mellette csak egyszer, a választáskor nyilatkozik meg a közvélemény, a pártnak a közvéleményt áthangoló agitációs hadjáratának a behatására. A megválasztás után annak alkotmányilag megállapított időtartama alatt még a közvéleménytől is függetlenített életet élhet, miután a kongresszus csak a konkrét vádemelés jogával léphet fel ellene.

Az elnökben egyesített államfői és végrehajtó hatalom, a jogi függetlenségtől csak erősítve, az állam életéből ténylegesen messze kiemeli őt az összes szervek sorából, bár az Unió óriási méretű kialakulásával haladó arányban épül ki a nagy közigazgatás, s nyer jelentőséget, az egyre több ügyet elintéző elnöki munkatárs (államtitkár). Mégis az elnök a központ, egyedüli felelőssége miatt. Az Unió elnökének nagy, alkotmányjogilag is megállapított hatalmát már jeleztük.

Miközben ezen hatalmával él, több befolyással találja magát szemben. Mindenekelőtt a kongresszussal, és főleg a szenátussal, mely, különösen a külügyek és a fő kinevezések tekintetében — a jóváhagyás szüksége miatt — tud befolyást biztosítani az elnökkel szemben. Ezt egyensúlyozza általánosságban az elnök vétőjoga és az, hogy minden kongresszusi határozathoz a jóváhagyása megkívánta-

tik, valamint az is, hogy minden határozatot, törvényt ő hajt végre.

Szemben találja magát azután a pártjával is, igaz, csak addig, amíg számára az újra választhatóság lehetősége még fennforog.<sup>1</sup> A párt befolyása természetesen már nem észlelhető annyira, mint a kongresszusé, mert majdnem mindig zárt ajtók mögé húzódik meg. De amikor a közigazgatás hivatalaiban a párt a maga embereit helyezi el, már észrevehetővé válik ez a befolyás is. Az Unió elnöke tehát az alkotmány felruházta jogi végrehajtó hatalommal és a párt bizalma folytán melléje választott s általa kinevezett hivatalnoki karral vezeti az Uniót, amit az uralmon lévő párt, amely az elnökválasztó elektorokat pártprogrammjának megnyerte, nagy kampánya is csak támogat kiegészítőleg.

A német köztársaság elnöke, a társadalmi relációelem tekintetében, tulajdonképpen az a kimagasló szerv, amelynek társadalmi megalapozottsága a legerősebb és a legszilárdabb. E tekintetben erősebb a társadalommal való kapcsolata, mint az Unió elnökéé, bár ahhoz igen hasonló, mert a német elnök is pártember. Magas hivatalához őt is egy párt agitációja és nagy, sikeres kampánya segíti, de azután már belép az erősebb jogi megkötöttség épületébe, ahol már nemcsak pártember, hanem quasi absolute pártonfelüli. Mert míg az Unió elnöke jogi megkötöttsége széles határai között megmarad vagy megmaradhat pártembernek a megválasztása után is, miután

<sup>1</sup> L. 216—217. 1., *William Mittigan Sloane*, Die Parteiherrschaft in den Vereinigten Staaten von Amerika, ihre Entwicklung-u. ihr Stand, Leipzig: Koehler 1913.

munkatársai egyszersmind pártjának a bizalmasai, addig a német elnök megkötöttsége határai között a parlament bizalmát élvező, önálló és felelős kormány-nyal kormányozhat csak. Ezért kell a többi parla-menti pártokra is figyelemmel lennie.

A német elnököt működési szabadságában — a jogi megkötésen kívül — a kormány, a birodalmi gyűlés, a segítő és a többi pártok és végül az összes választók korlátozzák, még pedig azáltal, hogy mind-ezekre figyelemmel kell lennie miközben kormányoz, nehogy vagy a joggal, vagy a társadalmi közérdek-vel kerüljön összeütközésbe.

A német elnök prezidenciálisan szervezett elnök — parlamentáris kormányzattal. Ezért hasonlók a működésének társadalmi megnyilvánulásai az Unió elnökéhez és az angol államfőhöz egyaránt.

Egyéniségének ereje, presztízse szerint tud be-folyást gyakorolni mindazon alkalmakkor, amikor arra jogi lehetőség nyílik. A kancellár dezignálását megelőző párttárgyalások, a kormánnyal való állandó érintkezés és tárgyalás, a külügyekben való részvétel, a kormányzattal való állandó kapcsolat mindmeg-annyi módot és alkalmat nyújtanak arra, hogy be-folyását érvényesíthesse, amihez még az is járul, hogy bizonyos esetekben a kivételes hatalmat is gya-korolhatja, s más esetekben pedig a népszavazáshoz folyamodhat. A német elnökről is elmondhatjuk, amit az angol királyról Dibelius-szal már mondtunk, hogy „az előre nem látott esetekre” a német birodalom biztosító szelepe, „technikai szerve”, csakhogy nála ezen esetek nagyrészt akotmányjogilag megállá-pítottak, míg amott nem.

### C) *Törvényhozás és társadalom.*

A társadalom életére a törvényhozó szerv gyakorolja a legközvetlenebb befolyást és viszont. Mert ez az a szerv, mellyel a társadalomnak az érintkezése, a kapcsolata érdeken és szellemben a legintenzívebb.

A jogi reláció-elem taglalásánál az alkotmány ezen rendelkezéseiről már megemlékeztünk, amelyek az állampolgároknak a közhatalomba való részvételét szabályozzák. Láttuk, hogy minden felsorolt államban törvény vagy azon alapuló rendelet határozza meg a választójogot, a választhatóság kellékeit, valamint azt is, hogy kik a parlament második házának a tagjai. Ez alkalommal arra csak utalunk, összegezõleg annyit megállapíthatunk, hogy az elmúlt három utolsó évtizedben a társadalom mind szélesebb rétege vonult abba a táborba, mely szavazatával az ország sorsára hat. Magyarországon például 1867-ben a 24 éven felüli férfilakosság 31.6%-a szavazhatott, addig 1922-ben a férfi- (77.3%) és a nõi (44.2%) lakosság 24 éven felüli részének 60%-a bírt szavazati joggal.<sup>1</sup> Sõt e tekintetben legújabban Németország pl. még messzebb ment el, amikor új alkotmányába a népszavazást is felvette.

Ezen törekvésnek és iránynak taglalása eltérítene irányunktól, mert az a társadalmi elvek vizsgálatához vezetne, másrészt pedig azért sem akarunk tovább idõzni, mert a pártokról való késõbbi megemlékezésünk során arra — a kormányformával kapcsolatban — amúgyis lesz még alkalmunk, s fõleg

<sup>1</sup> L. 464. I. A magyar országgyûlés története. Szerk.: Balla Antal, Bp.: Légrády, 1927.

azért is, mert a társadalomnak a törvényhozásra való befolyása a pártok közben jöttével történik első-sorban, még a népszavazás esetében is.

Ha a felsorolt államok törvényhozószerveinek tényleges működését, való létezését és életét vesszük szemügyre, azt találjuk, hogy a belső életét, rendjét mindegyik maga határozza meg. Mindegyik törvényhozó szerv maga dönti el a tagság kérdését és az egyéb intern vitákat, s választja nagyrészt a tiszti-kart is. S mindegyik önhatározattal állapítja meg a tárgyalás menetét, rendjét és biztosítékait.

Ebbe az önmeghatározta rendbe lépnek be a képviselők, főrendek, főrendiházi tagok vagy szenátorok, amikor magukkal hozzák azon társadalmi részérdeket is, amellyel társadalmi kapcsolatuk miatt relációban vannak.

A kormányzat egészének irányára gyakorol igazolható nagy befolyást az a körülmény, hogy ki s mely társadalmi elem helyezkedik el a törvényhozás szerveiben, mert ezeknek a részérdekeket is képviselőknél az elhatározása terjed ki érvényében az összességre, azok érdekével egyezően vagy ellenkezően, a közakarat eredőjében is.

Társadalmilag véve tagadhatatlan, hogy minden parlamenti tag bevisz a törvényhozás házába a maga gondolatával, érzelmével együtt az egyéni és rész-különérdekekből is valamit. Ezeknek találkozása a törvényhozásban és a többi szervben, valamint azok által egymással is, határozzák meg a kormányforma jellemzőjét, életirányát.

Ez a jelenség ad jelentőséget a törvényhozás két háza különbségének.

Általánosságban megállapítható, hogy a két ház viszonya attól függ: „mentől hasonlóbb elemekből van mindenik szerve, annál hasonlóbb is mindeniknek működési köre”.<sup>1</sup>

Az új magyar országgyűlés két háza érdekes társadalmi meglátásokat ad. Mert míg a képviselőház a pártok, társadalmi részérdekcsoportok küzdelmének a színtere, addig a felsőház a társadalmi érdekképviselők választottjainak a találkozóhelye. Ott a pártok, itt maga a társadalom, annak egy különérdekre szervezett része befolyásolja a tagokat. A kettő között mily nagy a különbség.

A képviselőházban az érdekek pártkeretekbe szorítva, nagyobb egységdarabokban jelennek meg és szállnak szembe egymással. Addig a felsőházban a külön részérdekek apróbb mozaikban terülnek el és vándorolnak többséggé esetenként, szavazásonként, tehát nincs meg az élesebb széttagoltság s könnyebb a találkozás, a kohézió, de könnyű a szétválás is. Ennek következményéről, miután itt egyedek döntenek a lelkiismeretük előtt különérdekük és az eldöntésre váró javaslat, határozat egyetemesebb érdeke között szintetizálva, a harmadik — etikai — relációelemnél fogunk még szólni.

A belga szenátus is megvalósítja ezt, de a polgártársak bizalma, a pártok támogatása és a vagyoni cenzus alapján, ami azt vonja maga után, hogy a pártok befolyása erősen érvényesül a szenátusban.

Az angol főrendiház a főnemességet képviseli. Abba csak a kormánypárt által bejuttatott kisebb-számú elem juthat be időnkint. Társadalmilag vagy

<sup>1</sup> L. 490. I. Concha Gy.: Politika, I. k.

kizárólag egyoldalúságot jelent ez az érdek tekintetében, vagy olyan magas emelkedettséget, hogy az elveszti rész- és különérdekképviseleti jellegét. A főrendiház élete is állandó társadalmi fluktuáció lévén, e két véglet között többé-kevésbé állandó az ingadozás, amit a kinevezésben megnyilvánuló pártbefolyás csak élénkít. Ezzel szemben az alsóház két nagy tábora magában egyesíti az egész nemzetet, a társadalom minden elemét, még pedig nemcsak egy oldalon — kormánypárton vagy ellenzéken —, hanem mind-egyik oldalon, mindegyik pártban. Nyilvánvaló tehát, hogy az érdekek kiegyenlítődése inkább itt, mint amott lehetséges.

Az Unió két házának társadalmi különbözősége más okra vezethető vissza. Ott a nagy, az Unió összes államait beszervező pártok által befolyásolt egyes állami törvényhozások kiküldöttei, választottjai jönnek össze a szenátusban, hogy a részek, a szövetségi tagállamok különérdekét képviseljék és megvédjék az Unióval, mint egységgel szemben. A partikuláris társadalmi érdekek nyernek ezáltal képviseletet. Ez a törekvés azonban korlátra talál az Unió legegységesebb érdekén, a külügyön, melyet az elnök éppen a szenátussal együtt vezet. A kongresszusban is megtaláljuk a partikuláris érdekek képviseletét, s ott a pártkeretek azok, amelyek azoknak különbségeit egyesítik a szenátusnál még fokozottabban. Ez az elrendeződés bizonyos egyensúlyt teremt — társadalmi szempontból.

Németország kiküszöbölte a második házat. De az amerikai mintához hasonló célt szolgáló szervet iktatott be az elnök, a kormány és a birodalmi gyűlés közé: a birodalmi tanácsot (Reichsrat), mely az



egy-ek államoknak a lakosság számával arányos számú képviselőiből áll. Az érdekek és társadalmi elemek különbözőségét a birodalmi gyűlés és tanács olvasztja magába, de különösen az előbbi, amely a pártkeretek útján válik politikai tényezővé, szabad utat engedve az erő szerinti érvényesülésnek.

Az élet maga igazolja ily módon azt, hogy a kormányforma jellemző sajátosságát éppen a társadalmi elem adja meg.

Az állami konkrét akarat elhatározása a törvényhozás formájában a pártok közben jöttével történik.

A pártok szerepe a társadalom életében — az államirányítás tekintetében — a legmozgalmasabb és igen figyelemreméltó. Mert általuk szűrődik meg az egyéni különérdek különakarása kollektívra vagy legalább is kollektívebbé s kapcsolódik különböző kiterjedésű és irányú egységgé.

A társadalomban a párt az állam ütőere, mely abba gyorsan vagy lassan lüktető, egészséges vagy beteg vért szállít. Egészségest csak akkor szállíthat, ha a pártok egymást a kormányzásban felváltani tudják a nemzeti folytonosság szempontjából, mert ha nem képesek erre, úgy vagy csak egy párt lesz kormányképes, vagy teljes szétforgácsolás esetében — egy sem.<sup>1</sup> A párt szervezetének hálózata elér mindenkihez, aki az államvezetésben számottevő és elér mindenhová, hol jelenlétét érdeke megköveteli. Ezért részletesebben kell szólnunk az egyes országok különböző pártjairól, arról, hogy milyen társadalmi ele-

<sup>1</sup> L. 13. 1. Concha Gy.: Emlékezés Pulszky Ágost fölött. Bp.: Magyar Tudom. Akadémia, 1906.

met gyűjtenek, hogyan folynak be az állami szervek működésébe s hogyan lesz a pártérdekből közérdek.

A magyar pártok politikai történetének társadalmi oldala azt mutatja, hogy mindegyik párt a társadalom minden elemét magába gyűjti, rendszerint egyik elem némi túlbefolyása mellett. A háború előtti és utáni magyar pártok, tagozódásuk és célkitűzésük szerint, különbséget árulnak el. Mert míg a régi pártokat egymástól főleg közjogi alap és felfogás választotta el,<sup>1</sup> addig a mai parlamentben a különbség már inkább párt jellegű, azaz a társadalmi részérdek hangsúlykülönbségében található *főleg*, a közjogi provizórium miatt természetesen nem minden közjogi különbség nélkül. 1914-ben és 1927-ben is hét párt kapott mandátumot,<sup>2</sup> ami arra vall, hogy a társadalmi iránymegoszlás még mindig nem tiszta, hanem befolyásolt. Nem tiszta pedig azért, mert a magyar társadalom egysége sem alakult még szilárdan ki, egység alatt érve a társadalom azon lelki és érdekbeli beállítottságát, mely részérdekét az állam létérdekének a határáig terjeszti csak és ezen a ponton lelki egységbe forr s érdekkorlátozást gyakorol.

Lényegileg és a jelenségek legmélyét tekintve azonban, a mai pártelhelyezkedés is már csak két-irányú főleg: a konzervatív és a liberális társadalmi elv irányában elhatározott. (Egységspárt—ellenzék.) E két irány még árnyalati és erősebb különbségek miatt külön frakciókban működik, de taktikailag rendszerint egyöntetűen járnak el. A társadalmi

<sup>1</sup> L. k. Deák Albert: A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. Bp.: Grill 1912, II. kötet 65 sk. 1.

<sup>2</sup> L. 506. 1. A magyar országgyűlés története, i. m.

elem gyűjtése tekintetében azonban e két irány már élesebb társadalmi különbséget árul el. Mert a főnemeség, a középnemesség nagy része ma a konzervatív tábor híve, míg a polgárság és munkásság egy része az ellenzéken foglal helyet. Ez a kép az elhelyezkedésnek csak nyers képe, mert azért mindkét irányban képviselőkhöz jutnak a társadalmi elemek, csak különböző számarányban. Ily szempontból a magyar kormányzat ma inkább még alkotmányos, mint parlamentáris.

Belgiumban a magyarhoz hasonlóan találunk a három pártban (katholikus, liberális, szocialista) két pártirányt, de ott már számot alig tevő, eltérő párttöredékekkel, ami által a két egymást az ellentétben kiegészítő irány — a parlament előnyére — kissé élesebben domborodik ki.<sup>1</sup>

„Az angol pártok” írja *W. Dibelius*, „sem nem teljesen rendi alakulatok, sem pedig nem kifejezői valamely politikai reformakarásnak, hanem manapság nagyobbára olyan csoportok, melyek a hatalomért küzdenek”.<sup>2</sup> „A konzervatívok főereje és támasza a földbirtok és az államegyház körei, a liberálisok főereje és támasza pedig a kereskedelem és ipar. De a különbség nem egészen éles.”<sup>3</sup> De a két párt közül a liberális a hatalom gyakorlásánál magához vette a többi pártokat is (íreket, munkáspártiakat: 1885, 1892, 1906, 1910), s ezek számbeli támogatásával volt kormányképes. Míg a konzervatívok

<sup>1</sup> L. 280. 1. Maurice Wilinotte: *La Belgique morale et politique 1830—1905*. Bruxelles: Weissenbruch 1905.

<sup>2</sup> L. 215. 1. i. m.

<sup>3</sup> L. Dibelius i. m. 214. lap.

csak az unionistákat kapcsolták magukhoz (1886, 1895, 1900), kikkel azután egyesültek is.<sup>1</sup> E két párt közé ékelte magát a munkáspárt, mely az 1924. évi választásokon 5,487.620 szavazatot kapott, a liberális párt 2.929.532 s a konzervatív párt 7,855.755 szavazatával szemben,<sup>2</sup> amelyből arra következtethetni, hogy az angol társadalomban is nagyobb arányeltolódások következtek be. Mindhárom pártban a társadalom minden rétege nagyjában képviselve van. Dibelius szerint „a politikai elgondolás ereje a liberálisokban nagyobb mindig, míg az államvezetés művészete erősebb a konzervatívokban.”<sup>3</sup> S ezért, a koncepció közössége miatt is, ma Angliában a három pártot tulajdonképpen kettőnek lehet számítani, mert a liberális párt megmaradt része 1920 óta (Lloyd George és a most nemrég elhunyt Asquith szétválása óta) programjára és gyűjtött társadalmelemre nézve közel áll a munkáspárthoz.

Az Északamerikai Egyesült Államokban az angol társadalmi politikai tradíció még a pártképződésre is hatott. Két nagy Unió párt váltakozik: a republikánus és a demokrata, amelyhez több párt csatlakozik, de ezeknek a befolyása nem döntő erejű, amit az elnökválasztások erőmérkőzései mutatnak.<sup>4</sup> A demokrata párt az Unió állami szabadságát védi és föderatív alapelvénél fogva olyan politikát kíván, mely nem imperialista s nem beavatkozó jellegű.

<sup>1</sup> L. 321. és 133—253. 1., *Louis Cazamian, L'Angleterre moderne*, Paris: Flammarion 1911.

<sup>2</sup> L. 642. 1. *The Europa Year Book 1927*. London: Europa Publishing Co.

<sup>3</sup> L. Dibelius i. m. 222. 1.

<sup>4</sup> L. 279—281. 1. W. M. Sloane i. m.

A republikánus párt centralisztikus és mindenekelőtt erős Uniót akar, amely hatalmával kifelé is él s így imperailista és beavatkozó. Mindkét pártban megtaláljuk az amerikai társadalom rétegeit, osztályait, de a plutokráciát inkább az utóbbiban, míg a mezőgazdaság képviselőit inkább a előbbiben, amit elvként ugyan állítani nem lehet, miután ez periódusokként és pártprogrammonként változik.

A mai Németországban hat nagy párt küzd (centrum, demokrata, néppárt, nemzeti, többségi szocialista, független szocialista párt).<sup>1</sup> Ez a hat párt társadalmilag szintén két főcsoportra oszlik: konzervatív és liberálisra. A német parlament érdekes sajátága, hogy e két irány között helyet foglal — az elmúlt tíz év alatt pl. állandóan, még pedig döntő erővel — egy olyan párt, mely feladatául a kiegyenlítődést tette s ez a centrupárt. Ez a párt a német társadalom minden rétegét magában egyesíti, míg a másik kettő inkább annak csak egy részét.<sup>2</sup> Ezt csak általánosságban mondhatni, miután éles válaszvonalak nincsenek.

Kísérjük most figyelemmel azt, hogyan működnek az állami akaratelhatározás funkcionális szervezetei, a parlamentek, a társadalom síkjában.

Az első szembetűnő jelenség az, hogy ma csak Németországban találunk koalíciós pártkormányzást, míg a többi államban kormányzópárttal és ellenzékkel találkozunk, ahol tehát az erőmegosztás nagyobb számbeli különbséggel jelentkezik. De az aktualiter

<sup>1</sup> L. 80—122. 1. Handbuch der Politik, Bd. III. Berlin: Rotschild 1921.

<sup>2</sup> L. 11—15. 1. *Dr. Walther Kamm*, Abgeordnetenberufe und Parlament, Karlsruhe: Braun 1927.

jelentkező helyzetben és állapotban kívül figyelembe kell venni röviden a múltat is, s ekkor azt észleljük, hogy Németországon kívül Magyarországon és Belgiumban gyakori, illetve nem rendellenes a koalíciós kormányzás, ami az Unióban eddig még nem, Angliában is csak a legritkábban fordul elő, mint rendkívüli idők okozta rendellenes jelenség. (Pl. a világháború alatt.)

Ennek folytán azon parlamentekben, ahol a pártok megegyeznek (koalíció) és a hatalomban megállapodás szerint osztoznak, az állami akaratelhatározás létrejötte simább, mert az érdekek kiegyenlítése kiküszöböli az ú. n. kardinális célokra és feladatokra nézve az éles súrlódást és az ezzel járó éles párt- és parlamenti küzdelmet.

Azon parlamentekben, ahol a pártok nem hajlandók feláldozni akciószabadságukat és önállóságukat, ahol a pártok programja lényegesen eltér (ami az előbbi esetben nem fordulhat elő, különben koalíció sem jöhet létre), ott a parlament állandó éles küzdelmek színhelye.

Az egyik esetben az állami akaratelhatározás iránya találkozhat a társadalom egész vagy túlnyomó érdekével, de a pártmegállapodás miatt attól könnyebben el is térhet közös pártelhatározással. A másik esetben a kormányzópárt saját pártprogramját valósíthatja, formailag az ellenzék figyelembevételével nélkül. Csakhogy olyan társadalomban (mint pl. az angol), ahol a jogi és társadalmi tényezőkön kívül az etikai is (mint látni fogjuk) szerepel, ott az ellenzék éles parlamenti küzdelme vagy a hatalom átvételét küzdi ki, vagy a kormányzó párt érdekét terjeszti ki majdnem az egész

társadalom érdekére, amit elősegít egyrészt, hogy minden pártban a társadalom összes rétege szervezve van, másrészt pedig az, hogy ezen társadalmi elemek, etikai tartalmuk miatt is, egy pártban csak addig maradnak, amíg azt lelkiismeretük és érdekük szerint helyesnek és célszerűnek tartják. Ahol a társadalomban nincs meg ez a rugalmasság a pártokkal szemben, ott az ellenzék küzdelme kilátástalanná lesz és ezért küzdelme elfajul (obstrukció stb.). Ez szabja meg a törvényhozás ütemét, menetét és irányát társadalmilag.

Az állami akaratelhatározás kezdeményezése, amint láttuk, részben jogilag is kötött, a legtöbbször, illetve majd minden esetben az alsóház javára. A legerősebben Angliában mutatkozik, ahol az alsóház „adó, fedezeti és appropriáló” határozatát annak „Speaker”-ja, elnöke egyenesen a király elé terjeszti.<sup>1</sup> S főleg ebben tér el a két ház ereje. Társadalmilag a felső vagy főrendiház, vagy szenátus serkentőleg vagy lassítólag, fékezőleg léphet fel, aszerint, hogy abban az egyéni és közérdek milyen kiegyenlítődést nyer, illetve hogy az alsóház részéről milyen érdekiránnyal találkozunk.

A pártérdek mint különérdek azáltal lesz közérdekké, azaz a társadalom lényeges főérdekeivel azonossá, hogy az ellentétes érdekek küzdelmében alakul ki véglegesen. S ez a küzdelem egyrészt az alsóházban játszódik le, ahol az ellenzékkel küzd meg, majd a második házban, hol az elsőben győzedelmesen kikerült érdekirány még egyszer küzd végleges győzelméért.

<sup>1</sup> L. 324. 1. Concha Gy.: Újkori alkotmányok, II. k.

Ez a változás nem szükségszerű, mert az egyik parlamentben nem következik mindig be, a másikban rendszerint igen. Az a társadalomtól, a pártok társadalmi belső erejétől függ és ezért változó is.

Mitől függ a párt társadalmi ereje és a társadalom politikai ereje?

Függ a pártvezérek egyéniségétől és a közvéleménytől, nem feledve, hogy attól is, kik vannak beszerelve, de erről már szóltunk.

A párt szellemi irányát, nemzeti célját és társadalmi kapcsoltságát, ennek intenzitását elsősorban azok az egyéniségek határozzák meg s termelik ki, kik tehetségük, képességük és befolyásuk által erre eredménnyel képesek. Bennük játszódik le az egyéni, a párt- és a közérdek találkozásának csöndes jelenete, mely kész képpel, programmal zárul. Az egyéni akarat lendítő ereje, az egyéni koncepció kerete és tartalma ezekben fogan meg és ezekből indul ki.

Teljes kifejlésre ott van lehetősége és kilátása, ahol a parlament pártbizalma a kormány és a törvényhozás vezetése elnyerésének a kritériuma, kevesebb elvben ott, hol az államfő akarata dönt (Belgium). Dibelius írja Angliáról: „Az egész államgépezet nem a nyugodtan funkcionáló fejedelmi igazgatáson, hanem az erős parlamenti harc szellemén nyugszik. A legmagasabb ideál... az államvezetésre legalkalmasabbnak a megnyerése ...”, aki „erős férfi...”<sup>1</sup> S ez a harcban győztes a párt vezére, a kormány feje, a parlament tulajdonképeni

<sup>1</sup> L. 265. 1. Dibelius i. m. I. k.



foglalkoztatója, vezetője. Ezért érdemel említést a pártokról való megemlékezés során.

A társadalom politikai ereje egy sokat vitatott és taglalt tényben, a közvéleményben rejlik.

A társadalom lényeges főérdekeinek a vetülete a nemzet országlása céljaira az, amit közvéleménynek nevezünk s ami az egyedek lelkében él, az állam, a nemzet, a társadalom létezése és az egyéni érdek és lét gyűjtő tükörképeként. A bonyolult és paradox kép megvan mindenkiben, egyéni kultúrájának foka és mérve szerinti befolyásolt, vagy befolyásolt és befolyásoló jelleggel. E sok egyedi kép, pszichológiai tudat tömegesebb találkozása, tömörülése, a közérdekirány azonossága esetén az az erő, mely a pártok működését is befolyásolni képes, még pedig különféle irányban, aszerint, hogy az erők találkozása milyen eredőt eredményez.

A választójog gyakorlása mikéntjének, a népszavazásban a szavazat leadása irányának ez az eredő forrása. Ezzel küzd szóval, a sajtóban a pártvezér, a pártvezetőség és végül a párt egésze. A közvélemény ereje a társadalom egyedeinek kultúrájától függ s elképzelhető oly beteges társadalmi állapot, melyben a közvélemény és a legmagasabb szempontból tekintett jövő-közérdek divergálnak időlegesen.

A közvélemény ereje önmagában nem nagy. Hangulatra, jelszóra, eseményekre reagál. De azzá lesz, ha egy párt kampányának eszközévé lesz, legyen az akár kormány- vagy ellenzéki párt, mert ekkor már átlép a tömegpszichológia terére és átalakul tömegmozgalommá. S a pártra mégis hat, mert

társadalmi, vagy politikai csoport eszközévé is lehet. Ezért foglalkozik vele minden párt, s így lesz az a kormányformában, bár nem elsődleges, tényező.

Egybevetve a mondottakat, látjuk, hogy ahol erős a parlament, ott egy párt befolyása a törvényhozásra is erős,<sup>1</sup> ahol pedig a parlament a többi szervvel egyenrangú faktor, ott ez is csökken. De amíg ott a küzdelem a parlamentben, főleg az alsóházban élesebb, addig itt az veszít élességéből és hatóerejéből. Ott pedig, ahol a törvényhozással szemben az élet valóságában egy más szerv hatalma de facto fölényesebb, a párt az eldöntő faktor.

Ily különböző módon kapcsolódik a társadalom a törvényhozásba.

#### D) *Végrehajtás és társadalom.*

A kormányformák társadalmi reláció-elemének tárgyalása során, a társadalom és államfő, valamint a törvényhozás kapcsolata során már rámutattunk a végrehajtás és a társadalom összefüggésének néhány mozzanatára. Ennek ellenére szükségesnek látszik, bár röviden, mégis külön megemlékezni, hogy a részletek egységképe erősebb legyen.

A végrehajtás társadalmi jellemzője, hogy testületi szerv, élén az államfővel (Belgium, U. S. A.) vagy a kormányelnökkel (Magyarország, Anglia, Németország), ami erejének is a fokmérője.

A kabinet a végrehajtás azon szervezete, mely — az Uniót kivéve — a legjelentősebb szerepek egyikét tölti be.

<sup>1</sup> L. 243. 1. Dibelius i. m.

Mindazon államokban, ahol önállósága társadalmilag elismert és biztosított, az államélet lüktető aktivitásának a megszemélyesített tényezője. Ide, a kabinethez, fut össze az állami szervezet minden szála, s ennyiben fölényben van minden más szerv fölött. Minden akció, ügy, intézkedés rajta keresztül megy végbe, bukik meg, vagy érvényesül módosulva.

Az államfő informálása, a törvényhozás foglalkoztatása, az állam kormányzásának konkrét irányítása, az általános irány aktuális valószínűsítése mikéntjének (törvényjavaslatok, rendeletek) a meghatározása az a terep, ahol a kormány, vagy annak elnöke különösen érvényesül. S ez a lehetőség állandó, folytonos, mert az államélet folyamata mindig hullámzik és halad.

Azon államokban, ahol a kormány egyenrangú tényező jogilag is (Magyarország, Belgium), ott ez a lehetőség relatíve szabadabb, mert a másik szerv ellensúlyára még a saját pártjával szemben is cselekedhet, olyan értelemben, hogy azt befolyásolja az elfogadott módosítás elfogadására. S ezen pártbefolyásolásra eredményesen használhatja fel a másik szerv (pl. államfő) vagy a törvényhozás tagjai egy részének (ellenzék, pártönkívüli csoport) társadalmi nyomatékát is.

Azon államban, ahol a parlament és annak kormányzó pártja bir erőnyomatékkal, a kormány akciólehetősége relatíve szűkebb, mert elsősorban a párthoz, annak programjához kötött a kormány (Anglia). S itt a különböző érdekek összeegyeztetése helyett inkább a pártérdek megvédésével foglalkozik, ami nem jelenti még annak nemzetellenességét,

a nemzet érdekével ellentétes voltát, csak a társadalom nemzet-állami érdekének egy erős irányát.<sup>1</sup>

Azon államban (U. S. A.), ahol a végrehajtás egybeolvad a kormányzó szervvel és az államfővel, ott a párt uralma quasi abszolút, mert nincs más befolyásoló tényező, mint az a párt, melynek az tisztét köszönheti. Hiszen az ellenőrző szerv: a törvényhozás is, a többségi párt erős befolyása alatt áll, igaz, az ellenzék ellenőrzése alatt. De ez az ellenőrzés, ellenzéki ellenhatás és befolyás nem tud egészen szabadon érvényesülni, mert a vád alá helyezéshez többség kell, s ezt nem érheti el, mert a többségi párttól nem tud szavazatot elhódítani a párt-határozat és pártfegyelem miatt. Az amerikai végrehajtás társadalmi erejét még erősebben kidomborítja az, hogy az elnök személyében összpontosul, és ő pedig az egész nép választottja, a győző párt támogatásával.

A végrehajtás funkciója szervezeti gyakorlásának van azonban két jelentős korlátja. Ez az önkormányzat és a bíróság.

Az egyik inkább aktív, a másik inkább passzív jellegű. Az aktív — az önkormányzat — az állami igazgatás egy részét maga végzi, az állampolgárok közvetlenebb részvételével, a passzív — a bíróság — pedig orvoslást ad közigazgatási törvénytelenések ellen.

Mindkettőben társadalmi jelentőség rejlik, mert erejük a társadalom belső erejétől függ.

Részletesen nem óhajtunk ennek taglalására ki-

<sup>1</sup> L. Dr. Haendel Vilmos, A Parlamentarismus, Bp.: Politzer 1903, 167 sk. 1., és Dibelius i. m. I. k. 243. 1.

térni, csak azt akarjuk lerögzíteni, hogy a társadalom belső egysége, ereje szerint, e két utóbbi relatíve ott erős, ahol a kormánynak nagy hatalma van, mert ez az ellensúly. E társadalmi szempontból adott tétel általános értékű, mivel a társadalom állandó erőeltolódásának és érdek irányváltozásának a hatása alatt állva módosul, illetve más és másféleképp alakul. De a kettő a kormányformát elsődlegesen nem érinti.

Összefoglalóan tekintve az e fejezetben jelzett eddigieket, amelyeknél nem tértünk ki azon mozzanatokra és jelenségekre, melyeket a jogi elemnél már említettünk, és ide is vonatkoztathatók, azt láttuk, hogy az alkotmányos, parlamentáris és prezidenciális kormányforma a legszembevetőbbben a társadalmi reláció-elem által válik ki, hogy a társadalomnak az állammal kapcsolódó életének eleven lüktetéséből emelkedik ki a legjellemzőbben. Láttuk, hogy az állam kormányzatának konkrét valósulása miként helyezkedett el az alkotmány jogi keretében, hogyan módosította azt, lerombolva, vagy épségben hagyva a kereteket, de azokból kilépve.

A társadalomban egyének, csoportok, elemek, rétegek, osztályok és rendek élnek, s ezek a maguk külön érdekének nyomása alatt cselekszenek és vesznek részt, foglalnak helyet az államhatalon szerveiben, s így valósítják az állam életét.

De megnyilvánul úgy az államban és az alkotmányban, mint a társadalomban is még valami, ami a jogi kereten, a társadalmi fizikai életen kívül, éirejtetten jelen van, s ez az etikai elem, mely a társadalom, a nemzet egységét megteremti virtualiter és következményeiben mégis realiter. S miután az

államtan számára, ez az elem, a kormányformáknak ez a reláció eleme talán a legbecsesebb, mert a szétválasztáson és az élet mozgásán kívül az összefüggésekre, ezek legmélyéhez és lényegéhez vezet el, szólanunk kell még róla, mielőtt a kormányformák értelmét körvonaloznánk.

### 3. A kormányformák etikai relációeleme.

Az államban, léte folyamán oly alapvető feltétellel találkozunk, melynek hiánya létét is megszünteti.<sup>1</sup> Ez az államtani értelemben vett etika.

Az állam életében találkozunk olyan jelenségekkel, melyek szorosán sem a jog, sem a társadalom kategóriájába nem tartoznak. A szabadság eszméje, az akarat, a felelősség, az engedelmesség és hűség, a kötelesség mind megannyi valami, ami megvan és hat, s aminek meglététől közvetve igen sok, ha majdnem minden, függ.

„Az akarat fogalma... eredeti etikai fogalom” lévén, „az erkölcsi akarat konstituálja az ember erkölcsi személyiségét.”<sup>2</sup> Tehát az akarat az az út, mely legelőször az etika területére átvezet, s ez az etika az a tényező, amely a társadalomban és az államban is érvényesül, az akarat útján is. „Az erkölcs tárgya, a belső ember, az emberi érzület, gon-

<sup>1</sup> L. 15. 1., *Paul Janet*, A politikai tudomány története az erkölcstanhoz való viszonyában, ford. Lőrincz Béla, Bp.: Magy. Tud. Akad. 1891.

<sup>2</sup> U. i. 60—61. 1., *Horváth Barna*, Az erkölcsi norma természetete, Bp.: Budavári Tudom. Társ. 1926.

dolkodás, akarás a maga motívumaival.”<sup>1</sup> Szóval mindaz, amiről az előbb megállapítottuk, hogy való-  
sági tényező az államban és társadalomban (szabad-  
ság, akarat, felelősség, kötelesség, hűség és engedel-  
messég), mind etikai elemtartalom, mely bár meta-  
fizikai karakterű, mégis valóság, mert „minden  
materiális álladék a metafizikai valóság része”.<sup>3</sup>  
Az államra ennek megléte igen jelentős és a forrá-  
sát az egyesben bírja. „Az erkölcsi erő, amellyel az  
állam az összes centrifugális erőket legyőzi, abból  
az erkölcsi erőből származik, amellyel a lelkiismeret  
az egocentrikus szenvedélyek fölött diadalt arat.”<sup>3</sup>  
Tényleg ide nyúlik vissza minden akarat, szabad-  
ság, pszichikai eszme és kötelesség. S itt az egyén  
belsejében, a lelkiismeret előtt találkozik mindez.

„Az akarat szabadsága... az élet legna-  
gyobb kérdése” s „az akarat szabadságával áll s  
bukik a felelősség, az emberi cselekvések erkölcsi  
értékelése.”<sup>4</sup> S az ember akaratszabadsága a belső  
szabadság külső érvényesítését feltételezi. De ehhez  
rend, állam, azaz egy valamilyen kormányforma  
is kell.

Az állam kormányzatában az etika elem kon-  
krét tartalmához az vezet el: miképpen él a társa-  
dalom az állam megosztott szerveiben (felelősség,  
kötelesség, hűség, engedelmesség), hogyan vesz  
részt az államhatalom gyakorlásában akkor, mikor  
nincs jogilag megkötve, amikor tehát maga dönthet,

<sup>1</sup> L. 67. 1. Szandtner i. m.

<sup>2</sup> L. Horváth B. i. m. 178. 1.

<sup>3</sup> L. 178—179. 1., *Fr. W. Foerster*, Politische Ethik und  
politische Paedagogik, 4. Aufl. München: Reinhardt 1920.

<sup>4</sup> L. 98. 1. Tuka B. i. m.

s mikép marad egységben államában, szerveiben a nemzet s hogyan valósul intézményei, szervei és társadalma léte által a szabadság?

A társadalom egyedei, amikor országló nemzetté kapcsolódnak, önmagukban egy tudatot rögzítenek le és egy elhatározást fogadnak meg. Azt a tudatot, hogy öncéljuk elérése érdekében másra is szorulnak, s azt az elhatározást, hogy ezért önmagukat korlátozzák. Lényegileg így jön létre a kötelesség és engedelmesség pszichikai ténye, mint az akarat megkötöttsége.<sup>1</sup> A társadalom, érdekei mellett, ezen pszichológiai tényezőkkel egyetemben él és érvényesül az államban, és annak szerveiben. S ezen egyedi lelki tényezők sajátos egységesülése teremti meg az állami összakaratot, ami az egyedi „akaratoknak csak az egyező irányát jelenti”.<sup>2</sup> De ez a közakarát módosul a társadalom rétegződése szerint, s az „emberinek az a része, felfogása fog valósulni, melyet a legerősebb társadalmi tagozat sürget”.<sup>3</sup> Tehát a közakarát irány kialakulása társadalmi erőharc, küzdelem eredménye.

Ebbe a küzdelemben szól bele az állam s a szuverén hatalom szerveinek részes alanyai. S ezen a ponton kapcsolódik a kormányforma, mint életforma. A közakarát eldöntő erejű iránya ad hatalmat egyesek kezébe az államügyek vezetésére, a közakarát és közérdek lehető legeredményesebb valóstítására és biztosítására. S a felhatalmazás tényénél fogva azt el is várja. Ezt nevezik felelősségnek,

<sup>1</sup> L. 45—46. 1. Szandtner i. m.

<sup>2</sup> L. Szandtner i. m. 109. 1.

<sup>3</sup> L. 327. 1. Tuka B. i. m.



ami mindenkit kötelez a közzel szemben, csak különböző mértékben, ténykedésének súlya szerint.

Ekkor áll a kormányzó és kormányzott szemben egymással, a társadalom és állam ezen a terezen áll szemközt, azaz feszültségben, közelségben vagy távolságban, aszerint, hogy a pszichikai tényezők kollektív ereje megosztott-e, vagy egységes, azaz hogy mennyire egy a társadalom és az állam.

A sérthetetlen és felelőtlen államfő mindazon tényei, melyek jogilag körül nem íratnak, vagy a jogtól keretszerűen rendezettek, azon belüli szabad intézkedhetéssel, mind etikus eredetűek.

A magyar, angol és belga király uralkodói tevékenysége, végeldöntő funkciója is ilyen eredetű. Csak az etikus önrendelkezési tér határai mások.

Míg a magyar és belga király fejedelmi hatalma jogi és társadalmi kiépítettségű, addig az angol királynál a jogi körülbástyázást erejében lecsökkentette a társadalmi befolyás. A magyar és belga király befolyása a két másik szervre a mellette is érvényesülő jogtól is alátámasztott társadalmi erejű, azaz nemcsak jogi, társadalmi, hanem etikus is. Az angol király befolyása de facto elsősorban erkölcsi,<sup>1</sup> azután társadalmi. Azért etikus elsősorban, mert hatalmával mindig a tények és a társadalmi erőnyomaték egyéni mérlegelése alapján, s lelkiismerete döntése szerint él. A magyar és a belga király is él a hatalmával, de jogi felhatalmazása folytán nem mindig és kizárólag a lelkiismeret döntése szerint. Bár

<sup>1</sup> L. 98—99. 1. Mikszáth K. i. m.

az utóbbiak sem élhetnek jogukkal teljesen tetszésük szerint, hanem mérlegelés alapján.

Ezen egy eset szemlélteti már, hogy az etikai elemnél a kormányformákat nem választják el egymástól nagy eltérések, hanem csak árnyalatok. A jelzett három államfő mindegyike hatalmával önkorlátozva él úgy a beavatkozást, mint az irányítást illetően. De míg a belga király mélyebben hatol az állam kormányzatába, kézben tartva a végrehajtást és a kormány vezetését, s míg a magyar király az államélet normális napjaiban is érvényesítheti erejét, addig az angol király, a társadalom legmagasabb csúcán állva, csak akkor lép inkább előtérbe, amikor veszélyek fenyegetnek, rendellenes jelenségek mutatkoznak, mert a rendes időben az állam konkrét feladatait a parlament állapítja meg, élén a kormánnyal.

Az Unió elnöke jogi megkötöttsége ellenére, annak korlátai és keretei között olyan szabadsággal rendelkezik, melyek őt az etikus szférákba emelik. A kongresszustól való erős függetlensége, nagy külügyi hatalma, a végrehajtás egész kézben tartása, csak lelkiismeretéhez, személye etikus tartalmához utalják. Intellektusának tanácsa, lelkiismereti döntése szerint szabja meg a külpolitikát és a végrehajtás intézése révén a belpolitika igen jelentős részét is. Őt nem érinti a rossz kormányzásért a kongresszusi felelősség, csak a jogi. A német elnök etikai tekintetben hasonló helyzetben van. Mert amikor rendkívüli események bekövetkeztek kivételes hatalmának gyakorlását megkezdi, vagy amikor népszavazást rendel el, iudiciuma és lelkiismerete

rete szerint határoz és cselekszik csak jogi felelőséggel. (Az árnyalati eltérés: a birodalmi gyűlésnek kell ezt bejelenteni s ez dönt a kivételes hatalom további érvényéről.)

A törvényhozó szerv etikus jellemzőjét a pártok képviselik, illetve de facto a parlament jogi ereje, társadalmi nyomatéka és tagjainak lelkiismerete együtt teremti meg.

A törvényhozó szervek hatáskörének jogi megkötöttsége (U. S. A., Németország), valamint annak jogi szabadsága mellett, a parlamentek tagjainak az erkölcsi bírálata dönt, amikor alkotmányt módosítanak, más állammal kötött súlyos szerződést elfogadnak, a költségvetés megszavazását megtagadják, a vádemelés jogával élnek. Valamint mindakkor, amikor az állami akarat létrejöttén közreműködnek. Mert mindezen esetekben az egyes lelkiismerete előtt az egyéni, a párt-, vagy a résztársadalmi és állami érdek találkozik és erőkomponensben valósulásra tör.

Nyilvánvaló azonban, hogy a társadalom különérdekeire a legérzékenyebben reagáló alsóházakban, ahol az érdekek feszültsége állandó, ott inkább háttérbe szorul az etikai elhatározottság és döntés ereje. De ez a háttérbe vonulás nem jelenti annak eltűnését, hanem egyes — kormányformánként — változó helyekre való erősebb koncentrálódását. S ezen helyeken azután érezteti már hatását az erkölcs, mint tényező.

A magyar, belga és német parlament a funkcióját az önálló kormány tevékeny vezetésével teljesíti, az államfő különböző mérvű befolyásával és részvételével együtt. Az állami akarat konkrét irányának

a megszabása, valamint az aktualiter adódó feladatok valószínűségi sorrendjének a megvalósítása, elsősorban a kormány feladata, s ez ad annak erősebb etikai súlyt.

Angliában is a kormány, a miniszterelnök végzi ezt el, de nem a parlament egészére, hanem csak pártjának határozatára különös tekintettel, amely körülmény a pártot emeli ki etikailag.

Az Unióban a kongresszus foglalkoztatása a pártok feladata, de a túlsúlyt élvező elnökre és munkatársaira is tekintettel, olyan értelemben, hogy a párttól bizonyos mértékig függetlenített elnök egyéni döntésével és felfogásával is egyezzenek az. (Elnöki üzenetek és párthatározatok.)

A törvényhozás két házának különléte is etikai tényezőre enged következtetni. Mert míg az alsóházak eldöntő ereje a felsőházakkal szemben már jelzett esetekben különösen érvényesül, addig a felsőházak egész jogukat csak etikai önmérséklettel gyakorolják a köz- és nemzetérdek magasabb szempontja szerint.

De azért az alsóház „más, nem kevésbé hivatott tényezőkre is tartozik figyelemmel lenni”, mivel „mérséklet és türelem itt... még szükségesebb, mint azon hatalmagnál, melyek hozzá hasonló imponáns erővel nem rendelkeznek”.<sup>1</sup> Az árnyalati különbségek államonként jelentkeznek. Angliában a felsőháznak, mint egésznek, az etikai befolyásoltága az alsóházzal szemben erős, Magyarországon és Belgiumban már nem annyira, az Unióban quasi

<sup>1</sup> L. 125. L Haendel V. i. m.

egyenlőerejű, főleg a szenátus külügyi hatalma miatt.

A végrehajtás, a kormány működése során több oly momentummal is találkozunk, mely etikai indítékra enged következtetni.

A parlamenti felelősség elve, mely a kormányzás milyenségeért, helyes vagy helytelen gyakorlásáért a felelősségre vonhatás lehetőségét jelenti, a végrehajtást az etikai döntés mérlegelésére szorítja. A parlament hatalmához tartozik ennek állam-etikai ellenőrzése. Az eljárás árnyalati különbségeire már utaltunk.

A végrehajtó szervnek a másokra, a kettőre gyakorolt befolyását már megemlítettük. Az a végrehajtó hatalom működésének egyik jelentős területe. A másik — a törvények konkrét végrehajtása és a közigazgatás ellátása. E téren az etikai tényező ereje kiegészül már jogi elemekkel s itt inkább már vegyesen jelentkeznek. Etikus akkor, mikor a társadalmi nyomaték a végrehajtó hatalom által ellen-súlyozható és a jogi megkötöttség latitúde-je tágabb, — jogi akkor, mikor a társadalmi nyomatékkal egyidejűleg a konkrét mód és feladat jogilag (alkotmány, törvény) körülíratott.

Legtisztábban az angol államban láthatjuk, ahol az államélet legmagasabb szféráiban az erkölcs, az alacsonyabbakban a jog érvényesül inkább.

Magyarországon és Belgiumban, Németországban a két szféra felső határa magasabb. Az Unióban pedig az elnök éri el a felső szférát, de a jogi megkötöttség miatt annak is csak az alsó határvonalát.

Az önkormányzatban és a bíraskodásban is etikai elem nyilvánul meg. Mindkettőnek hatása és eredményes érvényesülése a kormányformára csak közvetett, mert az egyedek lelkivilágára hatnak. Ezért szokták ezeket „alkotmánybiztosítékok”-nak nevezni.

Az állam kormányzata, a különböző kormányformák által realizálódva, a távlat egységképében megláttatja az állam egészét és teljes életét.

Magasan áll az alkotmány jogi vázépülete, amelyben a társadalom egyedei élnek, dolgoznak és működnek. Egységet, összetartást, egyirányú működést közöttük a majdnem egészen láthatatlan etikai tényező teremt, biztosít és tart fenn azáltal, hogy harmóniában tartja a jogot az élettel és az egyest az összessel.

A jogilag lefektetett és rendezett szabályok, amennyiben az adott körülményeknek, eszméknek és konkrét létcéloknak megfelelnek, éppen rögzítettségük miatt és quasi köztudomással őrzöttségük miatt, kevesebb veszélyt rejtnek a nyílt sértésre, mint azon mozzanatok, amelyek az egyesnek, vagy egyeseknek lelkiismereti ítélete által biztosíthatnak. Az angolok elve: men not measures, ebben ered.

Az etika mindazon pontokon jut érvényre, különböző mérvben, ahol a jog hézagot mutat az életviszony rugalmassága miatt, ahol a társadalmi elem nyomatéka arra lehetőséget nyújt, s mindezekon kívül mindenhol, ahol állami élet van.

A távlat messzeségéből és az etika szempontjából az államokban az egység biztosításának az etikai kulcsát más és máshol látjuk, még pedig ott,

ahol az a különböző erőnyomatékok miatt, koncentrálódott.

Ott, ahol az államfő, a törvényhozás és végrehajtás egymástól elválasztottan működik, a kormány minisztereinek a felelőssége az az etikai súlypont, amely a szervek lelki egységét, harmóniáját és együttműködését az élet állandó változásai közepette a legsikeresebben fenntartja, az azokon való folytonos örökös és aktivitás által. A felelős miniszterek hűsége, engedelmsége, akarata és lelkiismerete az, amin a felelősség és a kormányforma értékes funkcionálása és irányítása, államvezetése nyugszik. Az alkotmányos felelős kormányrendszer ennek súlypontjában valósítja az egyes ember és az állam legmagasabb eszméjét: a szabadságot.

Azon államban, hol a szuverén hatalom szerveinek a szétválasztása éles jogi határok között történt meg, s hol az államfő személyében egyesül a fejedelmi és végrehajtó hatalom majd egésze, az államkormányzat etikai központja azon egy ember lelkiismeretében van, aki — befolyásoltan és megkötötten bár, — hatalmában tartja az eleven élet minden mozgalmasságának az állami megoldását, ki kezében tartja konkrété minden állami életnyilvánulás intézkedő hatalmát. Az Unió elnöke az, akiben az amerikai prezidenciális kormányzat etikai súlypontja elhelyeződött, aki a szabadság valósítója is.

S abban az államban, ahol a parlament, főleg annak alsóháza az egész nemzet legközpontibb gyűjtőszerve, az etikai erőközpont nem az állami funkcionális megosztású főszervekben található, hanem azokon kívül esően. Az angol párt az, amely az államélet

konkrét irányát meghatározza és a szabadságot aktualiter valósítja, a kormány és a többség által. A kormányzópartban, annak vezetői és tagjai egyéni lelkiismeretén nyugszik végeredményben a társadalom, a nemzet és az állam sorsa. A szabadság eszméjét a lelkiismeretek érzékenysége és nemes ereje a legjobban megközelítheti, de attól, annak hiányában, a legmesszebben el is távolodhat. A párt etikai ereje a legérzékenyebb társadalmi szeizmográf, mely annak szívverését állandóan ellenőrzi, s minden erős kilengést megelőzhet, de mindent le is rombolhat.

A parlamentáris kormányzat etikai erőközpontja a pártokban van s a szabadság eszméjére való őszinte törekvéssel kapcsolt a kormányzó párt részéről, s belátásos önmérsékléssel párosult az ellenzék részéről, ha normális az egyensúly.

A kormányformák reláció jellegét élesen domborítja ki az etikai elem, ennek tartalma, léte és hatása. Mert benne jut kifejezésre és benne talál kifejezőre az élet egészének az összefüggése, az egysége, amelyben annyi tényező egymásra hatása nyilvánul meg, s mely sok tényező együtt, az etikaival, mint alappal és legfelső összekötővel, teremti meg a nemzet, az állam életét.



## HARMADIK FEJEZET.

### A KORMÁNYFORMÁK ÉRTELME.

#### I. AZ EGYSZERŰ ALKOTMÁNYOS FELELŐS KORMÁNYZÁS.

Az eddigi két fejezetben taglalni igyekeztünk azt, hogy mi a kormányforma általában, s hogy mik a kormányformák alkatelemei az élet valóságában.

A leszűrhető eredmény olyan jellemző sajátosságokat tüntet fel, amelyekben felismerhetjük a kormányformák típusainak a jellemzőit. S ezek a jellemzők az alkotmány, a társadalom és az etika körül kristályosodnak ki különösen.

A kikristályosodás állandó folyamatában egy jelenben adódó állapotot szem előtt tartva, keressük most a feleletet a bevezetésben felállított kérdésre: mi a kormányformák értelme, azaz mi a lényegtartalma, természete, feltétele, szerepe, rendeltetése és célja?

Az alkotmányos felelős kormányzás lényegtartalma abban mutatkozik, hogy az állam funkcionális szervei, hármas megoszlása jogilag és társadalmilag teljes. Az alkotmány jogi struktúrája elválasztja egymástól az államfőt és a törvényhozást és a végre-

hajtást. Azonban maga a jog is gondoskodik arról, — legalább részben, — hogy ezen államhatalmi főszervek egymással bizonyos kapcsolatban maradjanak. S teszi ezt azért, hogy a törvényhozás megindítását, befejezését, az állami akarat végeldöntését egybekapcsolja az államfő tényével. Továbbá, hogy az államfő irányító hatalmát a kabinet közreműködéséhez fűzi, amely kabinet a törvényhozásnak felelős, ahhoz kapcsolt, de amelyet viszont az államfő nevez ki s így attól is függ.

Társadalmilag az alkotmányos felelős kormányzás lényegtartalma az, hogy a főszervekben helyet foglaló társadalmi rész erőnyomatékában és hatásában nagyjában egyforma, azaz eldöntő módon és tartósan egyik sem kerül túlsúlyba. Sem az államfő nem bír eldöntő súlyerővel társadalmilag, mert vele szemben a másik kettő eléggé ellensúlyozásra képes, sem a törvényhozás, mert a pártkialakulás nem teljes, azaz nem a tiszta váltógazdaságra berendezkedett, sem a kormány (végrehajtás), amely a másik kettőhöz jogilag is kötött, s társadalmi súlya sem engedi meg számára a túlsúlyt.

Etikailag már eltolódás látható. Itt kiemelkedik az államfő és a végrehajtó szerv, a felelős kormány, különösen a jogi és politikai felelőssége miatt. E kettővel szemben a törvényhozó szerv, a pártokban élő etikai erő gyengesége miatt főleg, háttérbe szorul, ha nem is nagyon. Az államfő és a felelős kormány etikai fölénye az államélet valóságában divergál, még pedig annak a szervnek a javára, amely az állami vérkeringést de facto mozgásban tartja, s mely ezáltal az államhatalmi főszervekre igen nagy

befolyást gyakorol. S ez a felelős kormány. Ide fut össze minden állami idegszál, hogy azután még másfelé is hasson, de mindig ezen tényleges központon keresztül, ezen szerv egyedei lelkiismeretén áthaladva.

Az alkotmányos felelős kormányrendszerben a három főszerv egysége részben jogi, részben etikai, amennyiben mindegyik — a társadalmi nyomaték egyensúlya miatt is — önkorlátozólag él a hatalmával a másikkal szemben, még a mérlegnyelv kiegyensúlyozó és a helyzetmutató szerepét betöltő kormány is. S ebben az alkotmányosságban, egyensúlyban érvényesül a társadalom, a nemzet, az állam érdeke.

Mindegyik főszerv jogilag — bizonyos és eltérő tekintetben — megkötött s így szűkebb az etikai döntés egész területe, éppen azért, hogy a társadalmi nyomaték nagyjában egyenlő, s egy szerv sem tud társadalmi quasi normával azon a maga javára lazítani, tartósan bővíteni.

Az egyszerű alkotmányos, felelős kormányzat természete, jellemzője az alkotmányosság gondolatának a realizálódása. Ebben a kormányformában a parlamentarizmus, a képviseleti demokrácia is érvényesül, ami által a kormányforma, mint ezeknek a szintézise jelentkezik. A parlamentarizmus és a képviseleti demokrácia az alkotmányosság alkatelemei, mert ebben a szintézisben nyilvánul meg a tény, hogy a nemzet, az országló néptársadalom az állami akaratra, annak kialakulására befoly és abban részesként szerepel. A társadalom, a nemzet ezen részvétele azonban azt mutatja, hogy az arányos, vagyis

szóhoz jut a tradíció (nemesség) s a társadalom többi elemei, de egyik sem eldöntő módon.

Jellemző még erre a kormányformára az is, hogy benne kiemelkednek alaptörvények, amelyek a társadalomban bírják alapjukat és a törvényhozás, kormány és államfő etikai megkötésében a feltételülket. Mert míg a nem alaptörvény módosítása, hatályon kívül helyezése rendszerint nem okoz nagyobb hatást, addig azé igen. Azonban az alaptörvények csak annyiban korlátozzák azt, amennyiben a főszervek jogi egységét minimálisan biztosítják, s a társadalom és állam határkapcsolatát elvi lerögzítésként megállapítják.

Ilymódon jön létre ebben a kormányformában az államhatalmak jogi szétválasztása, minimális egysége és a főszervek közötti súrlódások lehető, jogi és etikai lecsökkentése. A hangsúly az elválasztáson és a minimális egységen, úgyszintén a szervek jogi és etikai kapcsolatán van. S ebben a kormányzásban a szabadság eszméje a kizárólagos pártérdektől „befolyásolhatóbb parlament”, a nemzeti összérdekű aktivitásra „mennél önállóbb... kormány” és a részérdektől „függetlenebb... államfő”<sup>1</sup> által válik valóra.

Ezen kormányzás feltétele olyan társadalmi berendezkedés, elhelyezkedettség és rétegződés, amelyben, mint egészben, letompultan jelentkező érdekellentétek húzódnak meg, úgy hogy az állam sorsát, a nemzet jövőjét nem bízhatni kizárólag,

<sup>1</sup> L. 384. 1. Toka B. i. m. már idézett helyét.

vagy igen nagy részt a társadalom egyedeinek etikájára, hanem, ahol még egy kissé jobban szembe-tűnő jogi keret és rendezés is szükséges. Vagyis olyan társadalomban, amely nem szívódott, kapcsolódott egészen, szellemben, egyakarásban és egy végső érdekekben, az állammal, ahol a társadalom és állam nem egy, bár távol sincsenek egymástól, s ahol az állam egy kevéssé még a társadalom fölött áll. Feltétele azután, hogy kiváló — irányító király, kiváló — vezető kabinet és kiváló — ellenőrző parlament legyen.

Az alkotmányos felelős egyszerű kormányzás rendeltetése, célja és szerepe az, hogy az állami életet, a nemzet országgló működését nem a legtökéletesebb kifejlés magaslatán, hanem valamivel alacsonyabb nivón biztosítsa, etikával és a jog garanciája, támogatása s kisebb veszélyek eshetősége mellett. Mert a jog és etika szorosabb egybefonódása alkalmas csak az ezen kormányformát meghatározó és fenntartó társadalom állami életének a biztosítására, a lehetővételére. A nemzeti génius legremekebb megnyilvánulása lehetséges ezen kormányzás mellett, ami azt jelenti, hogy a fentebb említett alacsonyabb nivón haladás, élés, nem jelent értékbeli inferioritást, csak az állampolgár egyesei tekintetében egy relatíve kisebb etikai értékesség ténymegállapítását és valóságbeli tényét. Ez viszont azt sem jelenti, hogy a nemzet tagjai etikai értékesebb voltára ne törekedjék, s hogy ezáltal kormányformáját a relatíve legtökéletesebb magaslaton haladás és élés követelményeinek megfelelően meg ne változtassa.

## II. AZ AMERIKAI PREZIDENCIÁLIS KORMÁNYZÁS.

Az Unió prezidenciális kormányformájának lényegtartalmát abban találhatjuk, hogy a szuverén hatalom funkcionális szerveinek a megoszlása és szétválasztása jelen van. De a megoszlás csak jogi, mert a társadalmi megoszlásnak az alapja — a külön rétegeződésű társadalom — hiányzik, mivel az amerikai társadalom lényegileg és relative egynemű, s ennek következtében az állam minden szervében azonos társadalmi elem érvényesül. A jogi szétválasztás éles, amint azt az előző fejezetben már láttuk, s a szerveket működésükben élesen elhatárolja egymástól.

A szervek és tevékenységük egységének a minimumát az alkotmány alaptörvénye rendezi, amely egyben az egyetlen jogi eszköz az egység megteremtésére és fenntartására. Ezen alaptörvény azonban nagyon szilárd és nehezen módosítható, főleg a társadalom örökösége, a közvéleményben tükröződő egyes állampolgárok elhatározása miatt is.

Társadalmilag a hatalmak szétválasztásában — a jogi quasi egyensúllyal szemben — azt látjuk, hogy élesebb különbségek ütköznek ki. S ezen különbség eredete nem a társadalom berendezettségében, különf ajtajú rétegeződésében, hanem abban van, hogy az államvezetés tényleges, eldöntő és irányító hatalmát egy személyre ruházza, különösen a kezdeményezésben önálló törvényhozó szerv mellett.

Az Unió elnökében kivételes, társadalmi nyomatóktól erősen kiemelt hatalom személyesül meg,

mely a törvényhozás szervével szemben őt eldöntő erejűvé teszi. Társadalmilag az elnök az államhatalmak tényleges egységének az eszköze, segítője lehet.

Az amerikai prezidenciális kormányzásban a szervek tevékenységének az egységét a pártok, tehát közvetve maga a társadalom segíti elő.<sup>1</sup> Még pedig azáltal, hogy a többséghez jutott párt a maga embeivel tölti be az összes hivatalokat és a főszervek helyeit is, s ilymódon az államélet minden megnyilvánulása a párt közben jöttével is jön létre. De ezen egységnek a kormányzás irányában valóra váló ténye és főleg eredménye nem teremti meg az amerikai társadalom és nép egységét, még pedig, mert a többségi párt felfogásának a hatóirányában érvényesül a kormányzás egésze, ennek javára.

A kormányforma etikai lényegtartalma az, hogy az irányítás, a kezdeményezés, a végrehajtás egésze egy szervben, egy személyben összpontosul. Az elnök kezébe fut össze a hatalmas államszemélyiség minden idegszála. Egy ember lelkiismerete tartja fenn igen nagy részben az Egyesült-Államok létét, őrzi létérdekét és vezeti államgépezetét, s örködik a társadalom egészén. Felelőssége csak jogi, ami erkölcsi erejét domborítja ki. A prezidenciális kormányzás egységét ilymódon az alaptörvény és az elnök etikai ereje biztosítják, a párt támogatásával együtt. Az alaptörvény szilárdságával, az elnök aktivitásával és helyzetében rejlő előnyével a párt az állami különszervek társadalmi egybefogásával éri azt el,

<sup>1</sup> L. 212. 1. Sloane i. m.

annak ellenére, hogy a szervek egymásra gyakorolható befolyása és nyomatéka mérsékelt. Mindegyik szerv jogilag önálló és megkötött, de az élet valóságában az elnök mégis szabadabban, lelkiismeretének iudiciuma szerint cselekedhet az esetek és ügyágak igen nagy részében. Azért ő a kormányzás tényleges központja.

Az amerikai prezidencialis kormányzás természete az alkotmányosság valósulására enged következtetni. Az amerikai társadalom egésze részes az államhatalomban, illetve az elnökválasztásban és a törvényhozásban, amely a végrehajtást ellenőrzi, s mely utóbbi törvények hatálya alatt áll. Az amerikai kormányzás ezt az alkotmányosságot a képviseleti demokráciával valósítja meg, a parlamentarizmus kapcsolásával. A képviseleti demokrácia valósulásával a társadalom egésze bekapcsolódik az államba, amely kapcsolódást a pártok csak fokozzák, s így az eldöntő erejű lesz. S ez a társadalom örködik a maga egész erejével az alaptörvények szilárdságán, amelyek a szerveket jogilag megkötik, s így az egész kormányzást, annak folyamatát rendezik s az állam és a társadalom határát megjelölik.

Az alaptörvények tehát az Unió kormányzásának alappillérei és erős korlátai egyszersmind, amelyeknek hivatása a súrlódások kiküszöbölése. A hangsúly a szervek jogi szétválasztásán és önállóságán, valamint a társadalom erején és az elnök etikai, hatalmi túlsúlyán van. A prezidencialis kormányzás messze esik attól, hogy a közszabadság három jellemző sajátosságát (befolyásolhatatlan parlament, önálló kormány, független államfő) elérje, hanem



ehelyett egyet, az államélet rendjét, zavartalanságát és veszélytelenségét biztosítja. Ezen kormányzásban a szabadság eszméje a jogi kerettől biztosított rend, az etikailag nagyhatalmú elnök és a társadalmi hatalmától és etikai értékétől jellemzett többségi párt magatartásán, valósulásán múlik.

Ezen kormányforma feltétele olyan társadalom, melyben a társadalmi ellentétet még nem képes erős egységbe összefogni a közös állameszme ereje, az egyakarás nagy megnyilvánulása, s melyben a konzervatív és liberális társadalmi elv feszültsége az utóbbi javára hat ki. Ennek következménye, hogy „a nép nem bízik törvényhozó és végrehajtó képviselőinek erkölcsi erejében”<sup>1</sup> és egy egyénre, egy kiválóbb egyéniségre bizza a maga hatalmát és sorsát. Ezért is kell azután, az elnöktől részben eltekintve, a jog rendező elve és ereje az állami élet minden részében. Ezáltal nyer értékbeli elsőbbséget a társadalom az állammal szemben, s ezáltal áll elő az, hogy az amerikai állam a társadalom alatt áll.<sup>2</sup>

Az amerikai prezidenciális kormányzás rendeltetése, szerepe és célja az egyéni szabadságot minél inkább biztosítani, nem az etika jogfelettségével, vagy a joggal egyenlő erejével, hanem az állami szervek jogi elkülönítésével és megkötésével és azaz, hogy az amerikai állam legjelentősebb érdekei feletti döntés hatalmával egy pártember egyéni lelkiismeretét ruházza fel, annak jó erkölcsében bízva. S teszi ezt az amerikai nép annak ellenére, hogy „az

<sup>1</sup> L. 304. 1. Concha Gy.: Politika, I. k.

<sup>2</sup> L. 187—188. 1. Concha Gy. újkori alkotm. II. k.

államnak fizikai és jogi erőkre alapítása mellett..., az állam működési szabadsága kötött lesz, mert szervezete merev, az állam valósította jónak pedig kisebb értéke van”, de tudja azt is, hogy „élete nem jár oly veszélyekkel, mint a parlamentáris kormányzatú államoké”.<sup>1</sup> Az amerikai társadalom alkotmánya alaptörvényeiben és az általa választott elnök erkölcsi értékében bízik és ezekre bízta a sorsát, életét.

Az amerikai prezidenciális kormányzás, kormányforma az egyéni szabadság kifejlődésének kedvez, bár nem teljes mértékben, de mégis annyira, hogy általa az amerikai társadalom határozottabb rétegeződést nyerjen, egységesebb szelleme kialakuljon, népi kultúrája megerősödjön, ami majd lebontja lassan a merev jogi vázat, amire már erős a törekvés<sup>2</sup> és helyébe az egyéni kultúra etikáját állítja, igaz, inkább konzervatív társadalmi elv érvényrejutása és a kormány nagyobb társadalmi és jogi súlya és ereje mellett.

### III. A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYZÁS.

Míg a prezidenciális kormányforma az Észak-amerikai Egyesült-Államok sajátja, részben a mai Németországé is, de már más jellemzőkkel és tartalommal, s míg az alkotmányos felelős kormányzás egyre inkább tért veszít, illetve módosul az európai

<sup>1</sup> L. 304—305. 1. Concha Gy.: Politika, I. k.

<sup>2</sup> L. 3. sk. L, *John Dickinson*, Administrative justice and the supremacy of law in the United States, Cambridge: Harvard University Press 1927.

kultúrállamokban, addig a parlamentáris kormányzat az újabb európai történet igazolása szerint terjeszkedik és a legtöbb állam kormányformájává lett.

Ezen jelenségben rejlő tény is már elegendő okul szolgál nagyobb figyelemre, behatóbb méltatásra, különösen akkor, ha ezen kormányforma „általános csődjéről” is szólnak, amivel a következő fejezetben fogunk foglalkozni.

*Mikszáth* Kálmán, az angol parlamentáris kormányzatról írt kiváló tanulmányában,<sup>1</sup> annak lényegét abban találja, „hogy ez a kormányrendszer volt az, amely a XIX. század uralkodó politikai tényezőinek jogi és erkölcsi egyensúlyát megteremtette, nem az adott erőviszonyok jogi petrifikálásával, hanem azoknak közös etikai nevezőre hozásával”.<sup>2</sup> Szerinte a „valódi lényegéhez tartozik”, hogy az „a politikai, társadalmi és alkotmányjogi erők kiegyensúlyozása”,<sup>3</sup> s amely lényeg „láthatatlan és kodifikálhatatlan szabályokból is áll, amelyek alapelve az, hogy parlament, király, kabinet, választóközönség sohase tekintsék magukat az állam tulajdonosainak, bár látszólag azok, de tekintsék magukat az állam megbizottainak, bár jogaik a tulajdonoséival azonosak”.<sup>4</sup>

Az angol parlamentáris kormányzat lényegtartalma a pregnáns megállapításokat csak alátámasztja. (Megjegyzendőnek tartjuk, hogy alábbi fejtegetéseink alapjául az angol parlamentáris kormányformát tekintjük, miután ott valósult és való-

<sup>1</sup> L. A kötelesség állama felé i. m.

<sup>2</sup> L. Mikszáth K. i. m. 7. 1.

<sup>3</sup> L. i. m. 92. 1.

<sup>4</sup> L. i. m. 122. 1.

sul annak relative legtisztább típusa, ezért nem emlékeztünk meg az előző fejezetben, a jogi, társadalmi és etikai relációelem tartalmi vizsgálatánál a francia parlamentarizmusról sem, mert ott a társadalmi berendezkedés és a pártélet — a parlamentáris kormányzat alappillérei, — annak lényegtartalmát és érvényesülése konkrét eredményét lényegesen módosítják.)

A parlamentáris kormányzat lényegtartalma szerint, abban az államhatalmak funkcionális megoszlású szerveinek a szétválasztása, szétválása, nem jogi, hanem főleg társadalmi és a társadalmi erők eredménye. A jog quasi subsidiariusan szerepel csak, mint végső biztosíték arra az esetre, ha a társadalmi erők iránya az állam egésze ellenében keresne káros érvényesülést. Ez az oka, hogy a parlamentáris kormányzás nem jogi intézmény.<sup>1</sup>

A társadalmi erők nagy nyomatókának a folyománya az, hogy a hatalmak megoszlásában, szervi különállásában nagy érvényesülési alkalom kínálkozik az etika, az egyedi lelkiismeretek döntésének és befolyásának. A szervek egységét, az államkormányzat legmagasabb, a legértékesebb működési tereumán az etika teremti meg, a jog csak ott lép hatályba, ahol az állami akarat a szervekkel és egyesekkel szemben az élet valóságába kilép, amikor az állam a társadalomban konkrété megjelenik a közigazgatásban.<sup>2</sup> Az angol alkotmány transzformatiója

<sup>1</sup> L. Concha Gy.: Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? Budapesti Szemle, CXXIV. k. 1905.

<sup>2</sup> L. 465. 1. Concha Gy.: Újkori alkotm., II. k.

a jog háttérbevonulásával és az etika előnyomulásával történt.

A társadalmi lényegtartalom a parlamentáris kormányzat legjelentősebb sajátosságára, jellemzőjére utal. A parlamentnek, az alsóháznak azon ereje, melynek következtében „az állam minden életnyilvánulása ... nem ugyan hatalma, de befolyása alá kerül”,<sup>1</sup> eldöntő társadalmi súlyából ered. Az alsóház a nemzet etikai erejének s a közvéleménynek legérzékenyebb szerve, mely a társadalommal a párt útján is állandó kapcsolatban, érintkezésben van. *Haendel* Vilmos szerint az alsóház értékének a lényege „az alsóház véglegesen döntő hatalmában és azon kapcsolatban van, mely közte és a végrehajtó hatalom közvetlen kezelője, a kabinet között fennáll”.<sup>2</sup> A társadalmi erő és nyomaték hierarchiájában a legmagasabban az élettől, az eleven tevékenységtől távolabban — a király áll, alatta áll a parlament, mely az élet eleven folyamatával a kormány és a párt útján érintkezik ténylegesen. (Sőt legújabbán, a világháború óta, Angliában a miniszterelnök mintha még erősebben kiemelkedne, részint mint az alsóház leader je, részint mint a kormányzópárt vezére. Ez az újabb társadalmi eltolódás azonban még erősen folyamatos.)<sup>3</sup> Az alsóház élete, mint a társadalom, nemzet országági tevékenysége, a váltógazdaságra képes két parlamenti párt tengelyében folyik le és valósul. S ben-

<sup>1</sup> L. 608. 1. Concha Gy.: Politika, I. k.

<sup>2</sup> L. 116. 1., i. m.

<sup>3</sup> L. 256—262. 1. Dibelius i. m.

nük nyer letéteményesre a nemzeti kultúra konkrét ereje, értéke és etikája.

S ez vezet át a parlamentáris kormányzat etikai lényegtartalmához. Itt a jogával etikailag önkorlátozva élő király, a társadalmilag erős és politikailag s jogilag felelős kormány etikai értéke, s az aktiv alsóház legértékesebb elemének, a két pártnak nemzeti és egyéni etikai iránya azok, melyek érvényesülnek és kidomborodnak. Ezen a három fő etikai ponton nyugszik elsősorban a parlamentáris kormányzat működése, tevékenysége és eredményessége.

A parlamentáris kormányzat egységét az etika és a jog sajátságos mixtuma tartja fenn és ez a legjellemzőbb lényege.

A parlamentáris kormányzás természete igazolja, hogy az alkotmányosság kritériumát megvalósítja, de a parlament társadalmi túlsúlya mellett, vagyis a parlamentarizmussal. Mert a nemzet egésze vesz a törvényhozásban közvetve részt, az alsóháznak eldöntő túlsúlyt adva, s ugyanakkor a kabinetet nagy hatalommal felruházva, de nagy felelősségével együtt. Az alsóház nagy elhatározó szabadsága miatt a parlamentáris kormányzás nem bírja el az alaptörvény szoros megkötéseit, s azok helyett inkább a hagyomány, a tradícióban kikristályosodó társadalmi normák hatnak nemzedékről nemzedékre.<sup>1</sup> Az ezekben megnyilvánuló etikai tartalom is az, amely a szervek egységén kívül a súrlódást is lecsökkenti, még pedig pedig preventive, amit a jog utóla-

<sup>1</sup> L. 267—268. 1. Dibelius i. m..

gosan ható rendező, jóvátévő erejével kiegészítőleg támogat.

A hangsúly a parlamentáris kormányformában nem a Montesquieu-i hatalmi szétválasztáson, hanem az önállóvá tett szerven,<sup>1</sup> valamint a társadalom és egyén etikáján van. A szabadság eszméje az alkotmány szellemével, a parlament nagy társadalmi erejével, a pártetika útján és az erkölcs jogfelettségével valósul.

A parlamentáris kormányforma feltétele olyan társadalmi berendezkedés megléte, amelyben a tagozódás határozott, ahol érdekellentétek küzdenek, de amely küzdelem a társadalom egységes szellemének, a nemzeti szellem és létérdeknek a határáig terjed csak, s ott egységbe forr a közakaratan kiegyenlítődve. Továbbá „előfeltétele, hogy a parlament se túlságosan egynemű, se nagyon szétforgácsolt elemekből ne álljon, hanem az állami élet alapelveire nézve megegyező s inkább a kivitel módozataira, a haladás mérvére nézve különböző, két nagy pártot foglaljon magában”.<sup>2</sup> Az ilyen társadalom, melyben a tagozódás, rétegeződés éles bár, de nem kasztszerűen elzárkózó, az állammal teljesen egybeforni képes, s az egész társadalom egy — etikájában — az állammal és egyet képez az államhatalomban való etikai és fizikai részvétellel. Az állameszme valósággá lesz a társadalom egységes és azonos közszelleme által, s a parlamentáris kormányzásban a társadalom és állam egymás mellett, egy magasságban van.

<sup>1</sup> L. 306. 1. Concha Gy.: Politika I. k. és 177. sk. 1., Újkori alkotmányok, II. k.

<sup>2</sup> L. 610. 1. Concha Gy.: Politika, I. k.

A társadalom résztvesz az állami életben a jog posteriori védelme alatt, a közvélemény ébrentartásával, egyéni etikai értékességével és fizikai tevékenységével, így forr össze a parlamentáris kormányzásban az állam és a társadalom, közérdekben és közszellemben egyaránt.

E kormányforma rendeltetése, szerepe és célja, hogy az államélet egészét a szabadság és az általános emberi eszme javára is értékes nemzeteszme irányában valósítsa és vezesse. *Tuka Béla* írja: „a parlamentarizmus ... a mai napig elért legfejlettebb, a közszabadságnak mind a három elemét a lehető legteljesebben megvalósító kormányrendszer, melyet méltán neveztek a szabadság legnemesebb alakjának”.<sup>1</sup> Ezen kormányforma erős, nagy államot teremt, melynek alapja és aktivitása maga az egész társadalom, amely államnak minden polgára jogilag jogosított, de állametikailag kötelezett is egyszerre, s így éri el az emberi szabadság viszonylagos teljességét. A parlamentáris kormányformában élő állam az általános emberi eszme lehető legteljesebbjét, a nemzeti kultúra legmagasabbját érheti el az etika dominánságával. A társadalom egyedeinek pszichikai berendezettségére épülő nemzet és állam kizárólag akkor éri el a konkrét célját, ha ez az etika, a társadalomban rejlő feltételek teljes és tényleges fennforgása esetén, élő valóság és de facto ható tényező. Értékével azonban a veszélyessége is arányban áll és párhuzamosan kapcsolt.

<sup>1</sup> L. 386. 1. i. m.



A cél: a parlament útján, szellemi eszközökkel, a társadalom fennálló érdekeit kiegyenlíteni és az állam vezetőit a parlament kiválasztása, szelekciója útján megnyerni,<sup>1</sup> hogy ezáltal képesség, közbizalom és elhivatottság mindig találkozzanak.

A parlamentáris kormányzás valósítja meg a jog és etika kapcsolatát, az egyéni jogosultság és kötelesség együttesét és formálja ki a lehető legjobban azt az államot, melyben a nemzeti kultúra általános tényező, s melyben az állam minden polgára, a nemzet minden tagja külön etikai szilárd tartalommal bír, s melynek általános iránya és kultúrája a nemzetek általános irányára és kultúrájára is becses, értékes és vonzó.

A parlamentáris kormányforma maradandó értékű jellemzését adta *Concha* Gyöző, a magyar államtan nesztorja, amikor azt írta: „A parlamentáris kormányzat a legtökéletesebb, de egyszersmind a legkényesebb, mert a jogi és erkölcsi erőknek bonyolult összetételén nyugvó alkotmányi forma... Valóban csak nagy nemzetek, amelyekben az egyéni önzésnél erősebb a hazafias kötelességérzet, amelynek pártjait ellentétek mellett is az állami életnek, a jognak közös elvei fékezik, csak olyan nemzetek, amelyek elég erősek a bíróságoknak, a közigazgatásnak a páaturalom hatalmi körén kívül állását elviselni, valósíthatják meg a szabadságnak e legnemesebb alakját.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> L. 100. 1. Mikszáth K. i. m., és 5. 1, *Dr. Robert Piloty*, Das parlamentarische System, 2. Aufl., Berlin: Eotschild 1917.

<sup>2</sup> L. 615. 1. *Concha Gyöző: Politika, I. kötet.*

Befejezésül jelezzük, hogy nem volt célunk a probléma egészét, azaz minden legapróbb részletét és egész irodalmát kontradiktóriusan tárgyalni, mert a sok részlet nem szolgált volna előnyére a kitűzött feladatunknak, s azért azokra inkább csak rámutattunk. A fenomenológikus szempont szerint utalni igyekeztünk a fontosabb, jellemzőbb részletekre, az összefüggések épségben hagyásával, hogy az egészből élesebben domborodjék ki a lényeges, az élet valóságának és formájának az értelme.

## NEGYEDIK FEJEZET.

# A LEGÚJABB IDŐK DIKTATÚRÁI ÉS A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYZÁS.

## I. A MAI EURÓPAI DIKTATÚRÁK MEGJELE- NÉSE, OKA, TARTALMA, CÉLJA ÉS JELLEGE.

### 1. A diktatúra.

A világháború utáni idők egyik legfelkapottabb szava a diktatúra, melyet sokféle megjelölésre és különböző irányú jelenség fogalmi meghatározására használnak fel. S miután jelen fejezetünk célja a diktatóriás kormányzat lényegének a megállapítása és a parlamentáris kormányzattal párhuzamba hozható okainak a keresése, célszerűnek látszik az alapvető tények rövid, áttekintő analizálása és a jellemzők szintetizálása.

Carl *Schmitt*, *Die Diktatur* c. könyvében,<sup>1</sup> a jog síkjából foglalkozik a problémával. Véleményünk szerint ez a szempont nem vezet el annak lényegéhez. Mert a diktatóriás kormányzás lényegét a jog

<sup>1</sup> L. X. 1., 2. Aufl. München: Duncker 1928.

csak igen halványan reflektálja, még annak ellenére is, hogy minden ilyen kormányzás a jogszabályok tartalmi, vagy formai változását is hozza rendszerint létre.

Már *Aristoteles* mutatott arra rá, hogy mik a zsarnokság okai és mi annak (tirannis, oligarchia, demokrácia) előzménye.<sup>1</sup> S világosan utal lényegileg ezen jelenség okára, ami ipso facto etikai okra is rámutat.

Napjainkban Európában lelhető diktatúrák két különböző társadalmi és etikai tartalmú formát látnak meg. Olaszország és Szovjet-Oroszország az a két állam, mely ennek típusait élénk tárja. (Spanyolország az olasz mintát utánozza.) Közöttük társadalmilag, etikailag és a parlamentarizmus szempontjából van eltérés.

*Ottlik* László szerint az „önkényuralom az a társadalmi hatalom”, mely „csak fizikai túlerővel rendelkezik rendszeresen”,<sup>2</sup> s „az a jellegzetes vonása ..., hogy a közszellem ellenére gyakoroltatik”.<sup>3</sup>

Nézzük, milyen okok idéznek elő ilyen kormányzást, s mely körülmények teszik azt lehetővé?

Mindenekelőtt a társadalmi berendezkedés milyensége, az ebben található állandó feszültség nagy foka, mely a társadalom közszellemét támadja meg és pusztítja el, továbbá az, ha az államélet főszerveinek társadalmi súlyában nagyarányú eltolódás,

<sup>1</sup> L. Politika, V. könyv. 1—8., i. m. 135—150. 1.

<sup>2</sup> L. i. m. 145. 1.

<sup>3</sup> L. i. m. 147. 1.

vagy etikai értékvesztés következik be.<sup>1</sup> Ha bármilyen kormányzás elhanyagolja azt, hogy „az igaznak, szépnek, jónak egy-egy nemzeti, kezdetleges magva a térbeli, az időbeli, a népességi helyzet változása szerint más táplálékot kíván”.<sup>2</sup>

A parlamentáris kormányzás válságának az okai nagyon hasonlatosak a diktatúráéhoz.

Az állam szempontjából feltéve a kérdést: minő jelenség a diktatóriás kormányzás, a fenti megállapítás már talán feleletet is ad.

A nemzeti társadalom szellemi, etikai és szervezeti rétegeződési krízise nélkül nem jöhet létre ilyen kormányzat. Rendellenes jelenségek kísérője a diktatúra, amely államcsíny vagy forradalom folyamánya, s amely az ok jellemzőjét magán viseli válhatatlanul.

Az itt adott rövid megállapítások bevezetőnek voltak szánva, amelyet alább részletesebben óhajtunk igazolni.

## 2. Az olasz diktatóriás kormányzás.

Nem célunk az olasz fascizmus részletes ismertetése, vagy bírálata.

Szempontunk annak megjelenése okait, tartal-

<sup>1</sup> L. 312—349. 1., *Pitirim Sorokin*, Die Soziologie der Revolution, München: Lehmann 1928.

<sup>2</sup> L. 438. 1., Concha Gy.: Nemzeti szellem — nemzeti kultúra. Budapesti Szemle 604. sz. 1928 márc.

mát, célját és jellegét vizsgálni, de csak a parlamentáris kormányzatot érintő pontokon.

A fascizmus győzelmes fegyveres forradalomként jelent meg 1922-ben. Oka a társadalom részeire bomlásában keresendő.

Az 1921 május 15-iki választások alkalmával tizenötféle párt képviselői jöttek be a parlamentbe.<sup>1</sup> A társadalom ilyen állapotában, amikor az anarchia tényleg közel volt már, elvesztette a parlamentáris kormányzat a maga létfeltételeit. Ez a válság az 1924. évi választásokon is meglátszik még, főleg, mert annak nem tiszta az eredménye, hanem befolyásolt.<sup>2</sup>

Az olasz diktatóriás kormányzás tartalmát abban találjuk, hogy a nemzeti társadalmat akarja megteremteni erős állammal, vagyis létre akarja hozni a konzervatív társadalmi elv új társadalmát és államát.

Célja a társadalom ellentétes érdekeinek részenkénti gyűjtése, a társadalom érdekképviselőinek külön szervezése, hogy ezáltal a társadalomban az egyén és egyén közötti súrlódás csökkenjen és a testületek érdekküzdelmévé legyen, hogy tehát ebben a társadalmi érdekküzdelenben minden társadalmi réteg súlyt és majd egyenlő erőt nyerjen a szerve-

<sup>1</sup> L. 26. 1. *J. W. Mannhardt*, A fascizmus, ford. Komán Andor és Vucskits Jenő, Miskolc: Magyar Jövő 1927. és *Ereký István*, Fascizmus és parlamentarizmus, Magyar Szemle 1927. I. k. 2. sz. 147. 1.

<sup>2</sup> L. 148—149. 1. *Ereký I. i. dolg.* és 171. 1. *Mannhardt i. m.*

zeti erőnyomaték által. A testületek (szindikátusok, korporációk) sűrűlódását az állam figyeli és befolyásával irányítja. Ezen társadalmi szervezetek kerülnek egymással szembe az új parlamentben.

Az olasz diktatóriás kormányzás konkrét célja a korporatív állam kiépítése,<sup>1</sup> amelyben a parlament, de különösen a kabinet és annak feje érvényesül erősen. Ez adja meg a jellegét is.

Az olasz diktatúra az egyének etikai értékeségének érvényesítése helyett az etikátlan érdekszervezetek érvényesülését teremtette meg. S ennek ellensúlyául az államot állítja az etika megtestesítőjeként ezen szervek fölé, de csak jelképileg. Ténylegesen a kormány elnök (ki egyszersmind pártelnök is) kezébe teszi le az egész államhatalmat és egy egyénbe, egy lelkiismeretbe sűríti az államélet egész etikai értékességét, erejét és súlyát. A személyes kormányforma megjelenése ez.<sup>2</sup> A valóság síkjában a kormányzás etikai tartalma, célja némileg csökkent a személyes jelleg nyomasztóságát, mert a cél a társadalmi egységes szellem megteremtése, az egyéni etikai erők felszabadítása olyan tekintetben, hogy a jog és kötelesség kapcsolt.

Általánosságban nem tagadható meg némi párhuzam az olasz kormányzás és a parlamentáris között. Mindkettő az egyén lelkében kapcsolja a jog és kötelesség pszichikai tudatát, (az egyik az egyéni lelkiismeret parancsára, a másik külsőerő nyomására is). S mindkettőnek célja az állam és egyén,

<sup>1</sup> L. 138. 1. Ereky i. dolg. és *Mihelics* Vid, Az olasz munkaalkotmány, Társadalomtudomány, VU. évf. 1927, 218. sk. 1.

<sup>2</sup> L. 149. I. Ereky I. i. értekezést.

illetve az állam és a társadalom relációjában a távolságot lecsökkenteni a lehető legteljesebb azonosulásig, s célja a konzervatív társadalmi elv érvényesítése az állami élet minden vonalán. E párhuzam természetesen csak in abstracto van meg e két kormányforma között, s ennek alapján kapunk választ arra: lehet-e a diktatóriás kormányzásból a parlamentáris kormányzás általános csődjére következtetni?

E párhuzam alapján úgy találjuk, hogy nemleges a felelet. Mert, amit a fascizmus olasz állama végcélként elérni akar, semmi más, mint a parlamentáris kormányzás társadalmi és etikai alapfeltétele, amiből viszont az következik, hogy ezen feltételek eddig Olaszországban hiányoztak, s következésképp tényleges parlamentáris kormányzás nem is volt lehetséges.

Olaszország 1870-ben jogilag egységes lett, de nem vált azzá a társadalma, s nem jött létre a nemzeti kulturális és érdekbeli végcélközösség. A társadalom közszelleme csak részlegesen nyilatkozott meg, s hiányzott az egyéni etikai erő is. Ilyen alapon épült fel a piemonti alkotmány jogi vázán az új olasz egységes alkotmány, a francia parlamentarizmus példája és mintája szerint is. Állam és társadalom messze állt egymástól, amit a pártképződés jellege, frakciós iránya nem tudott áthidalni. A világháború nagy megrázkódtatása elpusztította a társadalmi közszellem maradványát is, s így következett az *olasz* parlamentarizmus csődje, miután szilárd alapjai, fenntartó feltételeinek a valósága soha nem is volt meg.



A mai kormányzás, bár jogilag parlamentáris, a kabinet nagy súlyával egyidejűleg, mégis csak személyes kormányzás, mert „a nemzet valódi többségének erkölcsi támogatását” még „nélkülöző”.<sup>1</sup> S mert a korporációk vitájában, erőködelmében a kormányelnök lelkiismerete dönti el az állami beavatkozás pillanatát és irányát.

A mai Itália kormányformája nem cáfolja meg a parlamentáris kormányzást, sőt annak relativ etikai értékességét indirekte igazolja.

Hogy az olasz személyes kormányzásnak, mint átmeneti expediensnek, mi az értéke, ennek megállapítása publicisztikai feladat. A korporatív állam-szervezésnek a parlamentáris kormányzással való szembeállításáról alább még lesz szó.

### 3. Szovjet-Oroszország.

A XX. század orosz forradalmi, de különösen az 1917-es és az azt követő, tulajdonképpen két szempontból érinti a parlamentáris kormányzást. Először mint társadalmi jelenség, másodsor mint az azt behelyettesítő kormányforma.

Ha az orosz társadalom állapotát, életét végig tekintjük az 1900. évek óta, azt látjuk állam tani szempontból, vagyis az állam dinamikája szempontjából, hogy abban az állam és társadalom feszültsége állandóan és szokatlanul erős volt. Az 1905. évi forradalom tudta csak keresztülvinni az orosz alkotmány létrejöttét és a szavazati jog megállapítását. Ezen forradalmat a polgári és földművelő elem küz-

<sup>1</sup> L. 149. 1. Erekly I. i. dolg.

dötte ki.<sup>1</sup> Az ily kirobbanással megkezdődött alkotmányos politikai élet 1917-ben hét pártra töredezetten ért el az újabb forradalomhoz.<sup>2</sup> A párttagozódás egymagában is elárulja, hogy az állam és társadalom nagy szakadéktól elválasztottan állt egymással szemben, melyen csak egy igen keskeny és alig járható híd ívelt. A forradalmakkal, különösen az utolsóval nagy társadalmi helycsere következett be, a nemesség hátrányára.<sup>3</sup> Az egyre erősödő kirobbanásokat az idézte elő, hogy a helycsere csak az erőszak alkalmazására, s nem önbelátás eredményeképp következett be, ami súlyos etikai károkkal járt. A bolsevista forradalom megteremtette az államélet tanácsi diktatóriás formáját, amelyben a törvényhozás és végrehajtás egy szervben egyesül.<sup>4</sup> Míg az olasz kormányforma az érdekképviselési parlament mellett fungáló személyes kormányzás, addig az orosz tanácsrendszer az érdekképviselő egyoldalú és korlátozott, tanácsi szervben megalapozott testületi diktatóriás kormányzás. A munkásság kizárólagos választói joga és választhatási képessége,<sup>5</sup> ezen rendszer egyoldalúságát csak még jobban kiemeli, s mintegy a múlt századbeli cári uralom, bár nem oly erős egyoldalúságának reakciójaként tűnik fel.

<sup>1</sup> L. 5. 1., *Karl Diehl*, Die Diktatur des Proletariates und das Raetesystem, 2. Aufl. Jena: Fischer 1924.

<sup>2</sup> L. 229. 1. Sorokin i. m.

<sup>3</sup> L. 235—236. I. Sorokin i. m.

<sup>4</sup> L. 11. 1. Diehl i. m. és Grundgesetz der sozialistischen Raeter-Republiken. 6. Juli 1923., Handbuch der Politik, Bd. VI. 439—447. L, Berlin: Rotschild 1926.

<sup>5</sup> L. 10. 1. Diehl i. m.

Az orosz társadalom vázlatképe ezt a folyamatot ábrázolja, melyet még sötétebbé tesz az etikai értéksüllyedés nagymérvű bekövetkezése.<sup>1</sup> A tanácsrendszer életmechanizáló célja és iránya az általános munkakötelezettséggel,<sup>2</sup> melyet csak a fizikai kényyszer valósít és visz keresztül, csak még merevebb színezetet nyer.

A parlamentáris kormányzás szempontjából az orosz diktatóriás kormányzás társadalmi és etikai relációja visszaható, negatív értékű. Olyan értelemben, hogy a társadalmi belső értékesség nélkül, etikai alap nélkül nem valósul a szabadság eszméje; a társadalmi érdekek feszültségének mintegy stabilizálódása és a rugalmasság hiánya, mely nem enged a társadalmi elem nyomatékának, nemcsak a parlamentáris kormányzást teszi lehetetlenné, hanem megtámadja az állam létalapját is.

## **II. A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYZATOK VÁLSÁGAI.**

### **1. A mai parlamentáris kormányzatok válságai és az orvoslásra irányuló törekvések.**

Az egyes államokban működő parlamentáris kormányzás nagy nehézségei, talán válságai is, s különösen az a körülmény, hogy célját nem éri el és feladatát nem teljesíti, egyaránt foglalkoztatják a tudományt, a napi politikát és publicisztikát, amiből az is következik, hogy válságokról tényleg lehet szó, s hogy ezek már akuttá lettek.

<sup>1</sup> L. Sorokin i. m. 77. sk. 1. és 92—98. lap.

<sup>2</sup> L. 107. 1. Diehl i. m.

A parlamentáris kormányzások egyes állambeli megvalósulásainak a nehézségei már régebben jelentkeztek. Jules Arzens már három évtizeddel ezelőtt írta: „Az angol parlamentarizmust olyan népekre akarták felépíteni, melyeknek erkölce, szokása különböző... A parlamentáris kormányzás bukása<sup>1</sup> Európában ennek a bizonyítéka.”<sup>1</sup> S Franciaországban ez a válság már kezdettől fogva megvolt, miután „a köztársaság alapítása óta a választások egyetlen egy esetben sem adtak a kormányoknak szilárd többséget”,<sup>2</sup> s miután „a miniszterek átlagos kormányképessége hat hónap” volt.<sup>3</sup>

A válság jeleinek nagyobbmértvű kiütközése tehát már régebben észlelhető, de amelyet a világháború következménye csak még siettetett.

A jelenség a legmarkánsabban a parlament életfolyásának a külszínen észlelhető. A mai parlament, a „maga szószátyárkodásával, intrikáival és üres taktikázásával, gyakran gyanús kultúrájú, de annál önértetesebb és befolyásosabb képviselőtagjaival, kiknek tevékenysége az erkölcsstelen protegálásban és üzletkötésekben merül ki”,<sup>4</sup> ezzel a képpel tényleg messze eltávolodott a normálistól és alaptípusától. S felvetődik a problémák egész sora, melyek egyrészt az okra, másrészt az orvoslásra vonatkoznak.

<sup>1</sup> L. 6. 1., L'échec du gouvernement parlementaire et la réforme de notre régime constitutionnel, Paris: Chevalier-Maresq, 1898.

<sup>2</sup> L. J. Arzens i. m. 14. 1.

<sup>3</sup> L. J. Arzens i. m. 26. 1.

<sup>4</sup> L. 247. 1., *Hornyánszky Gyula*, A demokrácia és a parlamentarizmus válságáról, Társadalomtudomány, VI. évf. 4. sz. 1926.

A kontinentális parlamentáris kormányzatok rendellenességei, bajai, különösen a pártéletben és az azzal összefüggő mozzanatokban mutatkoznak elsősorban. A pártcsoporthoz tartozók irányai, frakciókká való átalakulása, a pártetika nagymértvű eltűnése, csökkenése az, ami a válságot okozza. Az erők és érdekek szellemi küzdelem általi kiegyenlítődése helyébe a kompromisszum lépett, melyet a pártok a küzdelem eredményének a megosztásával kötnek egymással.<sup>1</sup> A pártok vitája helyébe azok tárgyalása lépett, még pedig „az érdekek és hatalmi esélyek céltudatos számítása alapján”,<sup>2</sup> s nem elsősorban a nemzet egyetemleges érdekére tekintettel.

A válságok ezen oka, mely társadalmi és etikai egyszerre, felvetette a demokrácia válságának, a parlamentáris kormányzás etikai, pszichológiai és eszmetartalmi igazoltságának a problémáját, amely fölött nagy vita indult meg, a legkülönbözőbb szempontokból kiindulva és a legkülönbözőbb eredményekhez eljutva.

„A parlamentáris kormányzat ott kezdődik, ahol az állami életet szabályozó erők a jog teréről az etika terére, az értelmi erők sorából az érzelmi erők sorába lépnek át.”<sup>3</sup> A világháború utáni európai kontinensen pedig éppen az etikai és érzelmi erők szenvedték a legérzékenyebb veszteséget. „A parlament

<sup>1</sup> L. 8. 1., C. Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl. München: Puncker u. Humblot 1926.

<sup>2</sup> L. C. Schmitt i. m. 11. lap.

<sup>3</sup> L. 331. 1., Concha Gy.: A kötelesség állama felé. Budapesti Szemle, 1927 március.

rendeltetése a közvéleménnyel szemben a nemzeti bölcsesség, a lelkiismereti felelősség képviselője”,<sup>1</sup> s ma ennek a kontinensen egy parlament sem tud egészen eleget tenni. A nagy eltolódás, mely a társadalmakban gazdaságilag, érdekebeállítottság tekintetében és etikailag bekövetkezett, megváltoztatta a pártokat, azok programját, szellemét és etikai érzékenységét, taktikáját és módosította a végrehajtó hatalom birtokosa — a kormány — és a parlament viszonyát is, az előbbi javára. Ez a kontinentális parlamentek reális diagnózisa.

Az okok máshol való keresése a részletekbe vezet, s különösen afelé a kérdés felé sarkal, hogy mik az orvoslás módjai?

*Móga József* a választási rendszerben, a választókerületek inkább technikai jellegű és egységes szellem nélküli működésében találja az okot és ennek ellensúlyozására a megyei törvényhatóságok követküldési rendszerét találja célszerűnek.<sup>2</sup> *Amire Bernáth László* helyesen azt válaszolta, hogy az sok parlamentet hozna létre Magyarországon, s hogy az orvoslást t. k. a neveléssel, a „társadalmi és gazdasági szint emelésével” lehet elérni.<sup>3</sup>

Mások abban a problémában találják az okot, hogy a parlamentáris kormányzásban a nép befolyása, a választói akarat érvényesülése fikció, illúzió, miután a párt az, amely akar, s ezért a referendum

<sup>1</sup> L. 341. 1. Concha Gy.: A kötelesség állama felé, Budapesti Szemle 1927 márc.

<sup>2</sup> L. Budapesti Szemle 1926 ápr. sz. és Társadalomtudomány VI. évf. 3. sz. 1926.

<sup>3</sup> Még egy szó a parlament reformjáról. Társadalomtudomány u. o.

behozatala szükségesnek mutatkozik.<sup>1</sup> Ennek bekövetkezte azonban a társadalmat az állam fölé emeli és megszűnnék a parlamentáris kormányzás nagyszerű egyensúlya, egymásmellettsége.

A mai parlamentek szakszerűségének a hiányát is felemlítik s ennek megszüntetése végett államtanácsot, gazdasági szakbizottságot, szaktanácsot óhajtának.<sup>2</sup> Mindkettőnek a megvalósítása megszűkíti a pártok etikai hatóterületét és a parlament értékét kezdik ki és hivatását lehetetlenítik. Magyarország a felsőház reformjával megtalálta a helyes utat arra, hogy az országgyűlés szakszerűségét a nemzet tradícióinak és érdekeinek képviseltetésével megteremtse.

A lajstromos, majd csak egyéni szavazás és a választójog kiterjedésének a mérve is a remediumok sorában szerepel, de ezek a társadalom és a pártélet etikai alapjával olyan szoros összefüggésben vannak, hogy dönteni egy állam létkörülményei alapján és publicisztikailag lehetséges.

Az eddig csak éppen jelzett orvoslási módokon kívül, melyek a parlamentáris kormányzáshoz kapcsolódnak részletként, talán figyelemreméltók még azon államtani konstrukciók is, melyek az egész társadalmi életet új alapokra fektetik és a parlamentáris kormányzást új tényezőkkel behelyettesítik.

<sup>1</sup> L. Hornyánszky Gy. i. értekezését és *Hans Kelsen*, *Das Problem des Parlamentarismus*, Wien: Braumüller 1926. 44. 1.

<sup>2</sup> L. 615. 1. Concha Gy., *Politika I. k.* és Ereky I. i. *dolg.*, valamint a kérdés egészére: *A. Lawrence Lowell*, *Public opinion and popular government*, New-York: Lonmans, Green and Co. 1914., különösen 129. sk. 1.

Gondolunk elsősorban a rendi államra és a szovjet-államra.

A rendi államban, melynek a mai olasz korporatív állam az egyik megjelenése, az egyfoglalkozásúak gyűjtésével és szervezeti tömörítésével találkozunk, ahol az egyes legfőbb érdeke fölött a szervezet dönt, amikor az összes érdekelt egyesek nevében fel lép. Társadalmilag élesebbé válnak a határvonalak, amelyek között zártabban és kötöttebben érvényesül az egyes, s amely rendek (korporációk, szindikátusok) fölött ott áll az állam, mely jogilag csak a rendeket, mint egységeket foglalja magában és melyben az egyes, mint egy rendegységbe, testületbe felvett tagszemély jelentkezhet.

A rendi államszerkezet testületei képviselőinek a parlamentben való megjelenése, annak bizonyos szakszerűséget kölcsönöz ugyan, de nem hozza létre annak etikai lehetőségét, hogy ott a parlamentben, a különböző érdekek között etikai kiegyenlítőds és egyensúly jöjjön létre. Mert minden képviselő, helyesebben rendtestületi követ utasítással lép a parlament termébe, melyhez éppen etikailag van kötve, s amelyen — szoros utasítás esetén — motu proprio nem is változtathat. A testületi külön érdekek összecsapásának az eredménye a parlamentben az, hogy az ellentétes érdekek tartalma és erőnyomatéka plasztikusan megjelenik. Kiegyenlítőds csak valamely érdekelt fél erős, elhatározott követelésével, a másik fél engedményével, azaz megegyezéssel jöhet létre, amiben több a társadalmi részérdek, mint a nemzeti egyetemes érdek. S akkor, ha az összecsapás két hajthatatlan fél között történik, a parlament



ereje hiányzik arra, hogy a vitában döntsön. Ezért szükséges, hogy ilyenkor *egy* személy, vagy *egy* szerv néhány képviselője, a saját etikai felelősségére, lelkiismerete tanácsára és egyéni meglátása szerint döntse el a vitát. Hogy ez a nemzet számára érték-e, hogy ez; garancia-e, azt mindig az aktualiter szóba jövő egyén egyénisége, ereje, képessége, tartalma, tehát imponderabiliák döntenek el. A rendi állam az államiság etikai tartalmát és elemét korlátozza és a nemzeti, szellemi, etikai egységet csak fokozott társadalmi neveléssel tudja, amennyire ellensúlyozni. A szabadság egész tartalma szerint a rendi állam nem jelenti azt a magaslatot, amelyen a szilárd alapfeltételen nyugvó parlamentáris kormányzat áll,<sup>1</sup> mert az egyéni etika érvényesülésének, az egyéniség kifejlésének gátakat, korlátokat állít fel. Átmenetileg célszerű lehet a rendi állam-berendezkedés olyan társadalmi körülmények között, amelyek a társadalom teljes szétbomlását idézték elő, s ilyenkor első feladatként a társadalom összefogásának a szüksége jut előtérbe. De végcélként, az általános emberi eszme és a szabadság minél eredményesebb nemzeti valósulása tekintetében, államtanilag ez nem tűzhető ki és nem jelölhető meg. (Publicisztikai szempontból a vélemény eltérő lehet.)

A tanácsi szervezetű állam a rendi állam teljes kiépítésének a gondolatán épül fel. Élesen, határozottan és elhatárolóan szervezi be az egyeseket a rendi testületekbe és ezek választott vezetőségének a hatalma alá helyezi az egyest, etikai értékének a

<sup>1</sup> L. 159. sk. 1. Concha Gy.: Politika I. k.

lehető és elérhető legteljesebb leszorításával, ami már közel áll az élet mechanizálásához. A testületek kiküldöttei által alkotott tanácsok pedig az államélet egészét felölelik, amennyiben a törvényhozást és a végrehajtást egyesítik. Eltekintve attól az államéletre kiszámíthatlan veszélyeket magában rejtő ténytől, melyet a végrehajtás szakszerűségéhez szükséges önállóság tagadása jelent, s annak mindiglenes hibáit a törvényhozás szuverenitásával orvosolhatatlanná teszi, a tanácsrendszer legnagyobb tehertétele, hogy csak az érdekeket helyezi állami felügyelet alá, azokat képviseli, s a testületi szervezés formájának a teljes keresztülvitelével a felelőséget és az etikai döntés súlyát majd a maga egészében kiküszöböli. Egyéni és csoportérdekek, rendek külön érdeke, ezek valamelyikének döntő győzelme szabja meg az állami élet irányát.

A tanácsrendszer állama a parlamentáris kormányzat államának teljes ellentéte és negációja. A szabadság eszméje etikai eredetű és etikai tényezők behatásának az eredménye és így olyan államban, hol az etikai erők forrásait jogilag és társadalmilag elapasztják, maga az eszme sem lehet valósággá. A tanácsrendszer mai valósulási államában, Oroszországban, ennek nagy veszélyei és hátrányai bebizonyosodottan megláthatók. A lakosság százalékos arányban kis töredéke, az ipari munkásság rendje az, amely az orosz tanácsköztársaság életét megszabja és befolyásolja, illetve jogosult azt befolyásolni. (Hogy az oligarchikus népbiztosi testület diktatóriás kormányzása ezen befolyásnak milyen érvényt enged de facto, nem kutatjuk, csak a ta-

nácsrendszer nagy veszélyei tényleges valósulási tüneteként említjük meg.)

Kari *Diehl* „a tanácsrendszerben nagyon helyes lényeket” talál.<sup>1</sup> Azt, hogy a politikusok mellett szakértők is résztvesznek a parlament munkájában és a közigazgatás intézésében, bár kiemeli, hogy Oroszországban ennek csak egyoldalú s így káros megvalósulását láthatjuk. Szerinte „az igazolt alapgondolat”,<sup>2</sup> a rendeknek a parlament munkájában való résztvétele (szakértők), de csak úgy, ha az az általános választással a parlamentbe küldöttek funkciója kiegészítéseként szerepel. Megállapítása helyes, ha nem a tanácsrendszerre vonatkoztatja, hanem ha az egyes parlamentáris kormányzások korrekтивumaként érti. Mert a rendi állam típusképe szerint, nem tűrhet meg maga fölött parlamentet, olyat, mely érdekei, a vezető rend érdeke ellenében valamit elhatározhat, s amely mellett jut csak szóhoz a rendi testület. Ha pedig a rendek szakképviselői, küldöttei ülnek a parlamentben, megvan a kívánt szakszerűség és fölösleges a szaktanács, mint mellékes testület. K. Diehl maga is érzi ezt részben, mikor az egyoldalú megvalósítás veszélyére: a gazdasági üzemek politizálására mutat rá.<sup>3</sup>

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a rendi (tanácsi, vagy nem tanácsi) állam a parlamentáris kormányzat relatív etikai értékével szemben nem tud felmutatni annyi etikai értékelemet. Egyrészt, mert a rend „tagjai akaratát összefogja”, tagjai

<sup>1</sup> L. 93. lap i. m.

<sup>2</sup> L. u. o.

<sup>3</sup> L. u. o.

„képviselétét ellátja”, az összességre a „fontos elhatározásokat” eszközli.<sup>1</sup> Az összérdek, a közérdek államkormányzási eléréseért a rend felelős,<sup>2</sup> még pedig a kormánynak,<sup>3</sup> amely a „tisztta jogot, mely az összes önérdekek felett áll, valósítja”.<sup>4</sup> A rend kollektív felelősségéhez és a kormány mindenhatóságához vezet el a rendi állam gondolatának útja. Néhány egyéni lelkiismereten nyugszik az állam létérdekének a megóvása, sorsa, úgy Olaszország, mint Oroszország igazolják, hogy az élet valósága tényleg ezen az úton halad.

Az európai kontinens parlamentáris kormányzásai ezt a színes, de sötét alaptónusú képet mutatják az okok vélt tarkaságával és az orvoslások különböző körvonalaival. Lehet-e már most ezen jelenségek alapján „általános csőd”-ről szólni?

## 2. A parlamentáris kormányzás „általános csődje”?

Már az előző fejezetekben láttuk, hogy a kormányformák variánsait a társadalmi és etikai relációelem különbözősége hozza létre. Ha a parlamentáris kormányzásról eddig mondottakat egybevetjük, azok eredményét ismét felidézzük és így teszünk fel a kérdést: általános csőddel állunk-e szemben, úgy a választ határozottan nemlegesen találjuk.

<sup>1</sup> L. 37—38. 1., *Mathilde Planck*, *Der Berufsstaat nach der Rechtslehre Karl. Chr. Plancks*, Jena: Diederich 1918.

<sup>2</sup> L. 40. 1. M. Planck i. m.

<sup>3</sup> L. 79. 1. M. Planck i. m.

<sup>4</sup> L. 75. 1. M. Planck i. m.

Államtanilag és e szempontból megállapíthatjuk, hogy a parlamentáris kormányforma, a típus tisztaságában nincs csődben, s „általános csődjéről” nem lehet szó, hiszen tisztán, *lényegében és igazában* a kontinensen nem is valósult meg eddig soha. Válságról, illetve csődről annyiban lehet szó: sikerült-e az angol nemzet politikai érettségén és a társadalom etikai erején felépülő kormányrendszer átvétele és alkalmazása? S erre az esetek nagy részében tényleg nemleges a válasz.

A kormányforma átvétele nem sikerült mindenhol, vagy legalább is nem egészen sikerült. A sikertelenség oka először abban van, hogy mesterséges transzplantáció módszerével történt az átvétel, a társadalmi és etikai különbözőség ellenére. De továbbá abban is, hogy a világháború nagy megrázkódtatásai annak éppen alapfeltételeit rongálták meg a legerősebben, ami a parlamentáris kormányzás etikai értékeit nagyrészt romba döntötte és napvilágra hozta annak, etikai alapjában rejlő, természetes nagy veszélyeit.

A normális berendezettségű, elhelyezkedésű és etikai tartalommal telített társadalom — normális gazdasági és szellemi körülmények között — ma is élhet a parlamentáris kormányzattal, mint az egyén, a társadalom, a nemzet, az állam, a szabadság és a általános emberi eszme szempontjából relative legértékesebb kormányformával. Mert benne összpontosulva megvalósul mindaz, amit ma remediumként kívánnak, a rendiség éppúgy, mint a referendum, a szelekció, mint a szakszerűség, a jogi biztonság, mint az egyéni szabadság, a jog, mint a kötelesség,

a tekintély, mint a felelősség, s a nemzet részvétele az államügyekben éppúgy, mint a normális pártélet. S mindez az egyén, a rend, osztály, nemzet és állam tekintetében az élet nagyszerű szintézisében valósul, mindegyik javára oly mértékben, hogy etikai értéke kárt nem szenved.

A rendiség megnyilvánul a rendek szellemi, gazdasági és etikai súlyának megfelelő mértékű érvényesülésében, s ilyen mértékben jut szerep az intelligenciának is, önértéke szerint. Ez a rendi befolyás csak az egész társadalomra és nemzetre üdvös. A referendum t. k. mindakkor bekövetkezik, amikor a pártok a parlamentben megegyezésre jutni nem tudnak, s a kormány a kérdést jelszóba formulázva, a nemzet közvéleménye elé terjeszti, s új választást hirdet meg.<sup>1</sup>

S ilyenkor az összes állampolgárok döntenek el, hogy egy konkrét és jelentős kérdésre nézve melyik párt megoldását tartják saját lelkiismeretük és érdekük szerint helyesnek és célirányosnak, az egyén és a köz szempontjából egyaránt. Ez a módszer és eszköz egybekapcsolja a társadalmat az állammal, anélkül azonban, hogy bármely intézmény, vagy állami szerv etikai értékét lealacsonyítaná. Az államvezetők szelekciója itt — a nemzet egyeteme tekintetében — szerencsésebb, mint a rendi államban, ahol a szelekció szakszerűségéhez meg vannak bár az előfeltételek, de nincs meg az egészre, a köz egészére beirányított etikai indíték. A parlament szak-

<sup>1</sup> L. 210. 1., *Jean Signorel*, Étude de législation comparée sur le referendum législatif, Paris: Rousseau 1896.

szerúségét a társadalom minden rétegének minden pártban való jelenléte teremti meg, s amit a felsőház érdekképviseleti összeállítása még csak fokozhat. A jogi biztonság a parlamenti kormányzásban megvan, mert az államfőt kivéve, mindenki a törvény szabálya alatt áll kisebb-nagyobb mértékben, s e latitude-öt etikai felelősségének a mértéke szabja meg. A jogi megkötés etikai vegyültsége teremti meg a szabadságnak azt a fokát, ahol az egyéni etika szab önkorlátozó határt annak a jog keretén belül. A kormányzat etikai alépitményének a következménye, hogy abban a jog keretvázát mindenhol és mindenben a kötelesség etikája tölti ki, s hogy a nagyobb szabadsággal karöltve jár az érzékenyebb, nagyobb felelősség is, s hogy az etikai tartalom tekintélyt is ismer és követ. A társadalom eggyé forrva az állammal intézményben és szellemben, együtt dolgozik önmagáért és a közért egyszerre és a pártok is öncélért és a következő nemzedék jövőjéért, a máért és a holnapért működnek lelkiismeretük érzékenysége és etikai beállítottsága szerint.

Ez a parlamentáris kormányforma.

Nagyszerű, de nehezen valósítható forma. Alapja a társadalom, feltétele az etika, eredménye a nemzeti kultúra és a szabadságeszme valósága.

A megvalósításban nincs lehetetlenség, hiszen még ma is él nagy viharok ellenére, talán némileg, nuance-okban változva, ami csak annak tanúbizonyossága, hogy az élet fluktuációjának a legérzékenyebb szeizmográfja. Valósággá csak ott lehet, ahol ránevelt nemzedékek egészséges társadalma él, s ott nem is jut válságba, ha nehézségek közé kerül is nehéz

időkben. A megvalósíthatás lehetősége, vagy lehetlensége a konkrét társadalom és nemzet létállapotának, szellemi egységének és kultúrájának megállapítója, fokmérőjének. Mert ahol a nemzet és a társadalom szorosan találkoznak a közakarásban és szellemi, etikai egységben, ott feltétele reális, működése lehetséges, s ahol a társadalom és állam egymástól távol áll, még talán szemben is, hol részszelleműség osztja meg a fizikai egységeket is, s ahol az érdek legyőzi az etikát, ott nincs meg sem feltétele, sem lehetősége.

S ebben van a probléma és a kérdés legrejtettebb lényege.

S véleményünk szerint mesterséges póteszközökkel nem lehet remediumot teremteni és válságot orvosolni.

Anglia ma már a remediumot is megmutatja a figyelmes szemlélőnek.

A bolsevista eszmék részbeni terjedésével megszóló és fenyegetett társadalom nagyobb etikai hatalmat koncentrál annak a kezébe, kihez az államélet minden idegszála fut, s kinek erre a nagyobb hatalomra a hirtelen bekövetkező nagyobb veszély pillanatában — közérdekből — szüksége lehet. S ez a kormányelnök. A személyes kormányzás minimális mérve jelentkezik ebben, de elhatalmasodásának gátja a pártok és az érett közvélemény etikájában van, s minden indokolatlan kilengést ez megátol. Egészséges egyensúly és egyensúlyra törekvés nyilatkozik meg a „remedium”-nak ebben a formájában, s ez sem érinti károsan egy tényező etikai értékét sem. Kiegészíti ezen rugalmasságot az



egyensúlyt illetően az, hogy a parlamentáris kormányzásban van meg a legtágabb lehetősége a helyzetváltozással szükségesnek mutatkozó új célkitűzések eszközzésére, mert az etika nem vár fizikai nyomást, forradalmat, hanem megelőz, önbelátás, önmérséklés által.

Világos azonban, hogy a válsággal ma küzdő kontinens és államai számára átmeneti expediensek kellene a társadalom új megalapozásáig, de ennek taglalása már nem államtani feladat. A kísérleteknek az államtant érdeklő jellegéről megemlékeztünk, még pedig azért, hogy a parlamentáris kormányzással azok tartalmát, jellegét és relatív etikai értékét szembeállítsuk.

Bármilyen formát találjanak is Európa kontinentális államai, az átmenet tartamára, a nemzeti új honfoglalás befejeztéig, a kísérletek egyike sem cáfolja meg a parlamentáris kormányzás etikai értékességét, életképességét és egyik sem fogja bizonyítani „általános csődjét”.

„A politikai fejlődés valóban a félelemre épített teokráciától a jogállam felé, a patrimonialis államtól a szabad állam felé, a nemzeti államtól a kötelesség állama felé vezet.”<sup>1</sup> „A parlamentarizmus azt a megkezdett utat jelzi, amely az erkölcsi állam kiépítése felé vezet.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> L. 141. 1. Mikszáth i. m.

<sup>2</sup> L. 143. 1. Mikszáth i. m.

## Névmutató.

- Anschütz 36, 64.  
Aristoteles 11, 12, 120.  
Arzens 134.  
Balla 79, 84.  
Beck 36, 50, 51.  
Bernáth L. 136.  
Bodin 12.  
Cazamian 86.  
Concha 12, 14, 16, 17, 32, 35, 36, 37, 46, 53, 57, 62, 64, 68, 73, 81, 83, 89, 115, 116, 118, 119, 121, 123, 127, 135, 136, 137, 139.  
Croce 15.  
Deák A. 37, 84.  
Dibelius 36, 75, 78, 85, 86, 90, 92, 94, 119, 120.  
Dickinson 36, 116.  
Diehl 132, 133, 141.  
Ereky 128, 129, 131, 137.  
Errera 37, 48, 52.  
Foerster, Fr. W. 97.  
Freund 37.  
Haendel 94, 102, 119.  
Hatschek 36, 46, 50, 54, 55, 57.  
Hornyánszky Gy. 134, 137.  
Horváth B. 33, 96, 97.  
Janet 96.  
Kamm 87.  
Kelsen 34, 137.  
Kmetz 37.  
Krisztics 22.  
Kunz 32.  
Lowell 137.  
Mannhardt 128.  
Mihelics V. 129.  
Mikszáth 18, 24, 99, 117, 123, 147.  
Montesquieu 13.  
Mó'sa 136.  
Ottlik L. 23, 32, 35, 126.  
Piloty 123.  
Planek, M., 142.  
Plató 11, 12.  
Rousseau 13.  
Rusznák 21.  
Sander 33.  
Schmitt, C. 32, 125, 135.  
Signoréi 144.  
Sloane 77, 86, 113.  
Sorokin 127, 132, 133.  
Szandtner 16, 17, 20, 21, 97, 98.  
Tuka 19, 21, 22, 33, 97, 98, 110, 122.  
Wilmosse 85.

## Felhasznált művek jegyzéke.

- ARISTOTELES, Politika, ford. Szabó Miklós, Bp.: Magyar Tudom. Társ. Sajtóváll. 1923.
- ARZENS, JULES, L'échec du gouvernement parlementaire et la réforme de notre régime constitutionnel, Paris: Chevalier-Marescq. 1898.
- BALLÁ ANTAL szerk., A magyar országgyűlés története, Bp.: Légrády 1927.
- BECK, JAMES M., Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika, Hg. v. Dr. A. Friedmann, Berlin: W. de Gruyter Co. 1926.
- BERNÁTH LÁSZLÓ, Még egy szó a parlament reformjáról, Társadalomtudomány, VI. évf. 3. sz. 1926.
- A parlament reformja, Társadalomtudomány, VI. évf. 2. sz. 1926.
- CAZAMIAN, LOUIS, L'Angleterre moderne, Paris: Flammarion 1911.
- CONCHA GYŐZŐ, A keresztény vallás a társadalom harciban, Szt. István Társ. 1912.
- A kötelesség állama felé, Budapesti Szemle, 1927. márc.
- Emlékbeszéd Pulszky Ágost fölött, Bp.: Magyar Tud. Akad. 1906.
- Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? Budapesti Szemle, 1905.
- Nemzeti szellem-nemzeti kultúra, Budapesti Szemle, 604. sz. 1928 márc.
- Politika, 2. kiad., Bp.: Grill 1907.
- Újkori alkotmányok, I—II. k. Bp.: Magyar Tudom. Akad., 1884—1888.

- CROCE, BENEDETTO, A politika elemei, ford. Révay József, Bp.: Franklin (1925).
- DEÁK ALBERT, köpeci, A parlamenti kormányrendszer Magyarországon, 1—2. k., Bp.: Grill, 1912.
- DIBELIUS, WILHELM, England, Bd. 1-2., 4. Aufl. Stuttgart: Deutsche Verl. Anstalt, 1925.
- DICKINSON, JOHN, Administrative justice and the supremacy of law in the United States, Cambridge: Harvard Univ. Press 1927.
- DIE HL, KARL, Die Diktatur des Proletariates und das Raetesystem, 2. Aufl., Jena: Fischer 1924.
- EREKY ISTVÁN, Fascizmus és parlamentarizmus, Magyar Szemle, I. k. 2. sz., 1927.
- ERRERA, Dr. PAUL, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, Tübingen: Mohr 1909.
- EUROPA YEAR BOOK, THE, 1927. London: Europa Publishing Co.
- FOERSTER, FR. W., Politische Ethik und politische Paedagogik, 4. Aufl., München: Reinhardt, 1920.
- FREUND, Dr. ERNST, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen: Mohr 1911.
- [Dr. HAENDEL VILMOS, A parlamentarizmus, Bp.: Politzer 1903.
- HANDBUCH DER POLITIK, Berlin: Rotschild fBd. III. 1921., Bd. VI. 1926.).
- HATSCHEK, JULIUS, Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Irland, Tübingen: Mohr 1914.
- HORNYÁNSZKY GYULA, A demokrácia és a parlamentarizmus válságáról, Társadalomtudomány, VI. évf. 4. sz. 1926.
- HORVÁTH BARNA, A társadalom és állam funkcionális szemlélete, Társadalomtudomány, VI. évf. 1. sz. 1926.  
— Az erkölcsi norma természete, Bp.: Budavári Tudom. Társ. 1926.
- JANET, PAUL, A politikai tudomány története az erkölcs-tanhoz való viszonyában, ford. Lőrincz Béla, Bp.: Magy. Tudom. Akad. 1891.

- KAMM, Dr. WALTHER, Abgeordnetenberufe und Parlament, Karlsruhe: Braun 1927.
- KELSEN, HANS, Allgemeine Staatslehre, Berlin: Springer 1925.  
— Das Problem des Parlamentarismus, Wien: Braumüller 1926.
- KMETY KÁROLY, A magyar közjog tankönyve, 5. kiad., Bp.: Grill 1911.
- KRISZTICH SÁNDOR, Nemzet és állam, Bp.: Grill 1914.
- KUNZ JENŐ, A jog, Bp.: Athenaeum 1908.
- LOWELL, A. LAWRENCE, Public opinion and popular government, New-York: Longsmann, Green and Co. 1914.
- MANNHARDT, J. W., A fasizmus, ford. Komán Andor és Vucskits Jenő, Miskolc: Magyar Jövő 1927.
- MIHELICS VID, Az olasz munkaalkotmány, Társadalomtudomány, VII évf. 1927.
- MIKSZÁTH KÁLMÁN, A kötelesség állama felé, Bp.: Franklin (1925.).
- MONTESQUIEU, Esprit des lois, Paris: Firmin-Didot et Cie., é. n.
- MŐ'SA JÓZSEF, Még egy szó a parlament reformjáról, Társadalomtudomány, VI. évf. 3. sz. 1926.
- OTTLIK LÁSZLÓ, A társadalomtudomány filozófiája, Bp.: Magy. Filozóf. Társ. 1926.  
— Jog és társadalom, Társadalomtudomány, IV. évf. 2—5. sz. 1924.
- PILOTY, Dr. ROBERT, Das parlamentarische System, 2. Aufl. Berlin: Rotschild 1917.
- PLANCK, MATHILDE, Der Berufsstaat nach der Rechtslehre Karl Chr. Plancks, Jena: Diederichs 1918.
- PLATON Állama, ford. Simon József Sándor, Bp.: Franklin 1904.
- RUSZNÁK REZSŐ Dr., A modern állameszme, Katholikus Szemle, 1927 okt.
- SCHMITT, Carl, Der Wert des Staates und die Bedeutung des Einzelnen, Tübingen: Mohr 1914.  
— Die Diktatur, 2. Aufl., München: Duncker 1928.  
— Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parliamen-

- tarismus, 2. Aufl., München: Duncker und Humblot 1926.
- SIGNOREL, JEAN, Étude de législation comparée sur le referendum législatif, Paris: Rousseau 1896.
- SLOANE, WILLIAM MILLIGAN, Die Parteiherrschaft in den Vereinigten Staaten von Amerika, ihre Entwicklung und ihr Stand, Leipzig: Koehler 1913.
- SOROKIN, PITIRIM, Die Soziologie der Revolution, Übers. v. Dr. H. Kasspohl, München: Lehmann 1928.
- SZANDTNER PÁL, Az alattvalói engedelmesség problémája, Nagyvárad: Láng 1914.
- TÖRVÉNYCIKKEK, 1926. évi, jegyz. ellátta dr. Térfy Gy., Bp.: Franklin 1927.
- TÖRVÉNYEK, 1920. évi gyűjteménye, Bp.: M. kir. Belügymin. 1921.
- TUKA BÉLA, A szabadság, Bp.: Grill 1910.
- VERFASSUNG des deutschen Reiches von 11. Aug. 1919, Dr. G. ANSCHÜTZ, 4. Aufl., Berlin: Stilke 1926.
- VERFASSUNG des deutschen Reiches von 11. Aug. 1919, nebst Ergänzungsgesetzen, Leipzig: Reklám Univ. Bibl. No. 6064—6065 ab, 4. Aufl., 1922.
- WILMOTTE, MAURICE, La Belgique morale et politique, 1830—1905, Bruxelles: Weissenbruch 1905.

## TARTALOM.

Bevezetés.....	Oldal 5
----------------	------------

### ELSŐ FEJEZET.

#### *Az állam kormányzása.*

I. Az államkormányzás mibenléte.....	9
II. Az alkotmány és kormányzás, valamint a való- sági kormányzás tényezői.....	18

### MÁSODIK FEJEZET.

#### *A kormányformák.*

I. A kormányformák elemzése.....	27
II. A kormányformák tartalma:	
1. A kormányformák jogi relációeleme.	
A) Alkotmány és kormányforma .....	31
A) Az egyes államok alkotmányai a kor- mányformák szempontjából .....	36
B) Az alkotmányok jogi relációtartalma .....	58
2. A kormányformák társadalmi relációeleme.	
A) Társadalom és kormányforma .....	67
B) Államfő és társadalom.....	70
C) Törvényhozás és társadalom .....	79
D) Végrehajtás és társadalom .....	92
3. A kormányformák etikai relációeleme.....	96

### HARMADIK FEJEZET.

#### *A kormányformák értelme.*

I. Az egyszerű, alkotmányos felelős kormányzat.....	107
II. Az amerikai prezidenciális kormányzás .....	112
III. A parlamentáris kormányzás.....	116

## NEGYEDIK FEJEZET.

*A legújabb idők diktatúrái és a parlamentáris kormányzás.*

I. A mai európai diktatúrák megjelenése, oka, tartalma és jellege.	
1. A diktatúra.....	125
2. Az olasz diktatóriás kormányzás.....	127
3. Szovjet-Oroszország.....	131
II. A parlamentáris kormányzatok válságai.	
1. A mai parlamentáris kormányzások válságai és az orvoslásra irányuló törekvések.....	133
2. A parlamentáris kormányzás „általános csődje”?.....	142
Névmutató.....	148
Felhasznált művek jegyzéke.....	149
Tartalom.....	153
Kurze Inhaltsübersicht.....	155



# Der Sinn und Inhalt der Regierungsformen

(Die konstitutionelle, präsidentiale und parlamentarische Regierungsform. — Die heutigen Diktaturen. — Die „allgemeine Krise“ des Parlamentarismus.)

Von Dr. Rudolf Ruzznák.  
(Kurze Zusammenfassung.)

1. Den Wert und Inhalt des Staatslebens gibt nicht die Staatsform, sondern die Regierungsform an, deren Probleme eben darum *von* grosser Wichtigkeit sind. Zur wissenschaftlichen Untersuchung dieser Fragen eignet sich die Phänomenologie in erster Reihe.

2. Der Staat ist eine auf immanenten Faktoren ruhende Subsistenz und Relation. Die Regierungsform ist eine ontologische Relation zwischen den staatlichen Hauptorganen und den in den Hauptorganen vertretenen Gesellschaftselementen, und zwar in dreier Richtung der Hauptorgane. In der Regierungsform, als ontologischer Relation, werden die Staatshauptfunktionen, deren Teilung und die Substanzen, in der Staatsmacht realiter sich teilenden Subjekte sinnlich wahrnehmbar. Diese ontologische Relation enthält drei Inhaltselemente: rechtliches, gesellschaftliches und ethisches. In den Inhaltselementen befindlichen imponderabilen Kräften erzeugen die Typen der Regierungsformen.

Das rechtliche Relationselement weist einen Beweis dafür, dass der Staat und das staatliche Leben nicht ausschliesslich

aus dem Gesichtspunkte des Rechts (betrachtet und untersucht werden kann. Das Recht schafft in den Regierungsformen kein Leben, sondern es regelt es nur, als Rahmenlinie des aktiven Handelns und Geschehens.

Was uns 'beim laufgestellten Problem der Regierungsformen interessiert ist jenes: auf welcher Weise regelt das Recht (die Verfassungen) die Funktion der staatlichen Hauptorganen, wie teilt diese, was sind die rechtlichen Grenzen zwischen den Hauptorganen, wer sind diejenigen, die in den Funktionen der Staatorgane teilnehmen können, d. h. was ist die Teilung der Staatsmacht und welche sind die teilnehmenden Subjekte. Die diesbezügliche rechtliche Regelung der einzelnen Verfassungen berührt die Regierungsformen in folgendem: was und welche ist die rechtliche Bindung der Staatsorganen und der Einzelnen. In den Regierungsformen bildet das Recht, als Relationselement einen Dreieck, dessen eine Spitze mit der staatlichen Macht, die andere mit der Hauptorganen, und die dritte mit den Subjekten zusammenfällt. Auf den Linien des Dreiecks realisiert sich das Leben, geregelt vom Recht (Verfassung), aber den Schwerpunkt ( d. h. die Richtung der konkreten Regierungsformen) dieses Dreiecks bestimmt schon nicht mehr das Recht, sondern die Gesellschaft und die Ethik des Staates. Denn wenn das Recht mit der staatlichen Lebensrichtung nicht mehr übereinstimmt, so schlägt es Zwischen den Linien des Dreiecks, als elektrischer Funken durch, und sucht sich eine andere Linie, d. h. eine andere Regelung, welche dem Lebensinhalt und der Lebensförderung mehr entspricht.

Den Unterschied des Inhaltes des rechtlichen Relationselements der Regierungsformen zeigt die phänomenologische Untersuchung der heutigen Verfassungen von Ungarn, Belgien, Vereinigten Staaten von Nord-Amerika, England und Deutschland am schärfsten, welcher gleich die Merkmale der Verschiedenheit der Regierungsformen auch vor Augen stellt, aber nicht entscheidend.

Ein ganz anderes Lebensbild wird offenbar, wenn man den Inhalt des gesellschaftlichen Relationselements betrachtet und untersucht. Hier wirkt das tätige Leben der Nation in

seiner Regierungsform. Einzelne, Gesellschaftselemente und Gruppen, Parteien treten auf, um einzeln, oder kollektiv zu handeln. Dieses auswirkende und Einwirkungen auch empfangende Leben betätigt sich in, oder aussen den Rahmen des Rechts. Dieses Relationselement und dessen Inhalt führt am besten zum Sinn der Regierungsformen.

Das gesellschaftliche Relationselement wirkt auf die Regierungsformen auf der äusseren Schichte des Lebens am stärksten. Für eine Regierungsform ist entscheidend: wo, in welchem oder welchen Organen des (Staates nimmt das stärkste Gesellschaftselement Platz, ob da ein Gleichgewicht der teilnehmenden Elemente, oder ein Übergewicht des einen anwesend ist. Das hat zufolge, dass in den Regierungsformen ein stetiges Wechseln, Ringen aufzufinden ist, welches auf Über- und Gleichgewicht drängt in derselben Zeit. Sehr selten kommt ein ständiges Gleichgewicht der Gesellschaftselemente zustande, denn das Maximum des Gleichgewichts ist nur höchstens das Minimum des Übergewichts des stärksten Elements. Der Gemein- und Einzelwille kämpft hier, um — als Kraftkomponent — den Gemeinwillen auszubilden. Interessenidentität und Differenzierung wirkt auch im Interesse des staatlichen Gemeinwillens.

Entscheidend für die Regierungsformen ist dann auch, wie sich die Gesellschaftselemente in den staatlichen Hauptorganen benehmen, wie sie; sich gegenüber einander, dem Staate und den Einzelnen stellen. Die Betonung fällt hier — aus dem Gesichtspunkte des gesellschaftlichen Relationselements — eben auf die Teilfunktion der Gesellschaftsschichten.

Die Bestätigung dieser kurzen Feststellungen gibt die Untersuchung des Verhältnisses, welches das reale Leben der genannten! Staaten bietet, und welches sich auf die Fragen beschränkt: wie steht in diesen Staaten das Staatsoberhaupt, das Gesetzgebungsorgan und die Exekutive, d. h. die Regierung inwischen der Gesellschaft. Die Resultate dieser Untersuchung weisen auf die prägnante Merkmale der einzelnen Regierungsformen klar hin, um dadurch den Inhalt der Regierungsformen schon mehr plastisch auszubilden.

Zwischen der relativen Stabilität der Rechtsrahmen und der äusseren Aktivität der Gesellschaft und der Einzelnen, lebt und wirkt im Verborgenen das dritte Relationselement: das ethische. Die Idee der Freiheit, die Verantwortung, Treue, Gehorsam und Pflicht sind die Teilgebiete dieses, wo die Entscheidung sich verbargen vollzieht, um erst in den konkreten, folgenden Handlungen und Taten sichtbar und merkbar zu werden. Dieses Relationselement ist für die Regierungsformen von grösster Wichtigkeit, denn jedes Verhalten holt den Impuls aus diesem Gebiete. Bei dieser Untersuchung stellt sich die Frage: auf welcher Weise, lebt die Gesellschaft in den geteilten Organen des Staates (mit Verantwortung, Treue, Gehorsam, Pflicht), wie handelt sie dann, wenn das Recht nicht bindet, wenn also sie selbst entscheidet, und wie kommt die Einheit der Hauptorganen, der Nation, des Staates zustande, und wie realisiert sich die Idee der Freiheit durch die Regierungsform, durch die staatlichen Institutionen, Organe und das Gesamtlehen der Gesellschaft?

Die Betonung liegt hier — aus dem Gesichtspunkte des ethischen Relationselements — auf dem Zusammenwirken, auf der Einheit der Gesamtheit.

Psychologische Bedingtheiten schliessen sich zu metaphysischer, und doch real auswirkender Kraft zusammen, um den Regierungsformen den tiefsten Inhalt und eine bedeutende Verschiedenheit zu geben, und um dadurch gleich die Typen endgültig zu charakterisieren.

Wenn man den Inhalt der Regierungsformen, als ontologischer Relationen, zusammenfassend betrachtet, wird es klar, dass das Recht die Struktur des Hauptgebäudes des Staates bildet, in welchem die Gesellschaft tätig wirkt und die ethische Kraft das Ganze, als Grundfundament und zusammenhaltendes Mittel zur Tat und Existenz ermöglicht. Recht regelt differenzierend, Gesellschaft handelt tätig, Ethik hält zusammen zur Einheit der Gesamtheit. Die Betrachtung der aufgezählten Staaten bezeugt es.

3. Auf die Frage: was ist nun der Sinn der konstitutionellen, präsidentialen und parlamentarischen Regierungsfor-

men, so ergibt sich die Antwort durch die, nach eindringender Untersuchung erhaltene Beantwortung jener Fragen, die bei dem Inhalt der Regierungsformen zuvor aufgestellt wurden. So ergibt sich das relativ reine, abstrahierte Typusbild der einzelnen Regierungsformen, deren Sinn als diesbezüglicher Inhalt: das Wesen, das charakterisierende, die Bedingung des Zustandekommens, die Bestimmung und das Ziel dieser enthält.

Eine kurze Übersicht muss sich mit dieser Allgemeinheit begnügen.

4. Auf eine so aufgestellte Grundlage sich stellend, betrachtet man die heutigen europäischen Diktaturen (Italien, bzw. Spanien und Russland), so findet man, dass die das Problem der Regierungsformen in zweier Hinsicht berühren: ist die statt des Parlamentarismus aufgerichtete Regierungsform — aus staatsphilosophischen Standpunkte — geeigneter, und ob das Erscheinen der Diktaturen die „allgemeine Krise“ der parlamentarischer Regierungsform bezeugt?

Das Ergebnis dieser Untersuchung ist, dass die Antwort in keinem der beiden Fällen bejahend ist. Denn der ständisch aufgebaute Staat (der korporative Staat in Italien, Spanien, der auf dem Rättersystem aufgerichtete Staat in Russland) kann den relativ höchsten Wert des Staates nicht entwickeln und erreichen, eben weil die Stände und deren Wille machgebend sind gegen dem Einzelnen und auch dem Staate eventuell. Das kann in einer Übergangsperiode ein Versuch, eine Nothilfe zur Wiederherstellung der ethischen Kraft des Einzelnen, der Gesellschaft und des Staates (ζ. B. Italien), oder zur Mechanisierung des staatlichen Lebens sein, welches hauptsächlich letztere das ethische ausschaltet und nur auf der Sanktion des Rechts ruht (Sovjet-Russland). Die Frage ob dieser Versuch für einen konkreten Staat sich eigne, gehört in das Gebiet der Publizistik.“

Die tatsächliche schwere Lage der kontinentalen parlamentarischer Regierungsformen beweist die „allgemeine Krise“ nicht. Die Diagnose beweist nur, dass diese Regierungsform, welche die ethische Kraft der Nation am stärksten in Anspruch nimmt, und auf dieser ruht, und auch

eben darum die grössten Gefahren für den Mangel dieser stark impoeterabilischer Kraft in sich verbirgt, auf mangelhafter ethischen Grundlage übersetzt worden ist, und so auch nicht funktionieren, wirken konnte. Weder die Krisen der einzelnen parlamentarischen Regierungsformen, noch an die Stelle dieser aufgestellten Versuchsformen können eine allgemeine Krise bestätigen, denn Z. B. das englische Parlament besitzt die Empfindlichkeit und Elastizität, um sämtliche schädliche Kräfte durch den parlamentarischen, geistigen Kampf zu paralysieren und die Nation zwischen den wechselnden Lebensverhältnissen sich ergebenden Notwendigkeiten gut durchzuführen.