



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>



3 2044 059 357 228 ACS

A törvényhozó hatalom viszonya
a vegrehajto hatalomhoz

1884

HDHARVARD
LAW
LIBRARYHUN
964.7
KOV

A TÖRVÉNYHOZÓ HATALOM VISZONYA A VÉGREHAJTÓ HATALOMHOZ.

IRTA

DR. KOVÁCS PÁL

A KECSKEMÉTI JOGAKADÉMIAÁN A KÖZIGAZGATÁSI JOG, STATISZTIKA
ÉS MŰVELŐDÉS-TÖRTÉNET RENDES TANÁRA.



FELOLVASTATOTT MINT SZÉKFOGLALÓ ÉRTEKEZÉS A KECSKEMÉTI
JOGAKADÉMIA 1884. ÉVI SZEPTEMBER HÓ 8-ÁN TARTOTT
TANÉV-MEGNYITÁSI ÜNNEPÉLYÉN.



KECSKEMÉTEN,
NYOMATOTT SZILÁDI LÁSZLÓ KÖNYVNYOMDÁJÁBAN.
1884.

*Mélyen tisztelt föntartó testületek! Tekintetes jogakadémiai tanács!
Nagyérdemű közönség!*

Amidőn ezelőtt egy évvel, az akadémiai tanév hasonló ünnepélyes megnyitása alkalmával e helyen, mint az intézet megválasztott tanára első ízben megjelenhetni szerencsés valék: volt alkalmam beköszöntő beszédemben kifejezést adhatni egyrészt azon szubjektív érzelmeknek, amelyek engem akkor e helyen természet-szerűleg eltöltöttek, s volt alkalmam ezen szubjektív érzelmekből kifolyólag a leghálásabb köszönetet fejezni ki a Nagytiszteletű és Tekintetes reform. egyháztanácsnak tanárrá történt elválasztatásomért; volt alkalmam másrészt körvonalazni azon objektív álláspontot, amelyet tanszékeimmel szemben elfoglalni kívántam, s volt alkalmam megjelölhetni azon irányt és fölfogást, amelyet előadásaim folyamán majdan követni jónak, helyesnek véltem.

Ezúttal tehát fölmentve érezhetem magamat az akkor mondtak ismétlésétől, és egy ősi szép szokásnak hódolva — amelynek fontosságát méltatni azonban nem feladatomban — azonnal rátérhetek székkfoglaló értekezésem megtartására.

Értekezésem tárgya leendő: »A végrehajtó hatalom viszonya a törvényhozó hatalomhoz.« És pedig azonnal jelezni kívánom azt a szempontot is, amelyből kiindulva, a választott témát fejtegetni szándékom van. Főként arra a fontos kérdésre akarok ugyanis ez alkalommal megfelelni, ha vajjon a

végrehajtó hatalom alá van-e rendelve a törvényhozó hatalomnak, vagy nincs? Mert ha e kérdésre kimerítőleg megfelelttem, kimerítettem magát a tárgyat is, teljesen megvilágítottam magát a viszonyt is, amely a törvényhozó és végrehajtó hatalom között egyáltalában létezik.

És a feltett kérdésre a feleletet általánosságban már most megadva, jelezhetem azt is, hogy a két hatalmi kör természetének helyes fölfogása szerint a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalomnak nincs alárendelve; illetőleg a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalommal szemben nem alárendelt (szubordinált), hanem mellérendelt (koordinált) hatalom.

Tárgyamat tehát ebben az irányban fogom traktálni s a tudományos bizonyítékokat ezen álláspont helyességének igazolására csoportosítani.

Nagyon természetes, hogy amidőn a végrehajtó hatalom viszonyát a törvényhozó hatalomhoz vizsgálni akarom, ezt sikerrel és czélomnak megfelelőleg csak a parlamentáris alkotmány s illetve kormányrendszer alapján tehetem; mert hiszen jól tudjuk, hogy abszolutisztikus államokban úgy a törvényhozó, mint a végrehajtó hatalom a fejedelem korlátlan akaratában bírja forrását, ott tehát az alá- vagy mellérendeltség distinkcióiról szó sem lehet.

Igaz ugyan, hogy a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalomhoz való viszonyát tekintve, parlamentáris alkotmánnyal bíró államok között is lényeges különbséget állapít meg az a körülmény, ha vajjon monarchikus, vagy republikánus alapokon nyugszik-e maga az alkotmány és a parlamentáris kormányrendszer, — én azonban a nevezett két hatalom viszonyát csak a monarchikus államforma alkotmányos keretén belől fogom vizsgálat alá venni, egyrészt azért, mert egy tanári székfoglaló értekezés korlátozt terjedelme a szélesebb alapra helyezkedést alig engedi meg; másrészt és különösen pedig azért, mert a mi hazai parlamentáris alkotmányunk is monarchikus alapokon nyugodván: nekem, mint a magyar közigazgatási jog tanárának mindenekfölött a magyar és illetve a monarchikus elv által szabályozott végrehajtó és törvényhozó hatalom közötti viszony ismerete és ismertetése képezi feladatomat; kiterjeszkedvén e mellett lehetőleg más, szintén monarchikus alkotmánnyal bíró államoknak, főképen pedig Angliának, mint a magyar alkotmánnyal legrokonabb természetű alkotmánnyal bíró országnak idevágó viszonyaira is.

Megadván ezekben értekezésemnek rövid átnézetét, — áttérhetek immár magának a tárgynak fejtegetésére.

A végrehajtó és törvényhozó hatalom közötti viszony ismeretethetése nagyon természetesen feltételezi e két hatalom fogalmának, birtokosának és természetének ismeretét. Mert ha e hárommal tisztában vagyunk, önként megnyilatkozik előttünk a két hatalom közötti viszony is. Alkotmányos államokban — amint tudjuk — az egységes állami főhatalom három főirányban nyilatkozik. Megkülönböztetünk ugyanis: a) törvényhozó, b) végrehajtó és c) birói hatalmat.

Nekünk csak a két előbbivel lévén eminenter dolgunk: csak e kettőnek fogalom-meghatározását szükségeljük.

A törvényhozó hatalom — a legrövidebb s szerintem a leg is korrektebb meghatározás szerint — az állami főhatalom azon tevékenységi köre, amely az állami akaratot létrehozza és külső kifejezésre juttatja.

Ezzel szemben a végrehajtó hatalom az állami főhatalom azon tevékenységi köre, amely az állami akaratot ténylegesíti, életbelépteti, fogyanatosítja.

Amaz tehát az állami akaratot úgyszólván elméletileg, ez pedig gyakorlatilag juttatja kifejezésre. A törvényhozó hatalom az állami akarat összesége theoriában; a végrehajtó hatalom az állami akarat összesége praxisban. Amaz, t. i. a törvényhozó hatalom, az alkotmányjognak; emez, t. i. a végrehajtó hatalom, a közigazgatási jognak képezi tárgyát. Az alkotmány-jogtan megismerteti e szerint a törvényhozó hatalom szerveit és ezen szervek cselekvési szabályait; a közigazgatási jogtan pedig megismerteti a végrehajtó hatalom szerveit és ezen szervek cselekvési szabályait; úgy hogy egy világos, tiszta, könnyen érthető, mindenkifölött rövid és mégis kimerítő definícióval élve, az alkotmány-jogtan a törvényhozó hatalom cselekvési szabályainak; viszont a közigazgatási jogtan a végrehajtó hatalom cselekvési szabályainak tudománya.

És én azt hiszem, hogy ezen fogalom-meghatározásom — ha nem is arrogálja magának a tökéletesség csálhatatlanságát — a tudomány kritikáját bátran kiállhatja, s az az egy előnye mindenestre megvan a többi komplikált definíciók fölött, hogy rövid és világos.

Szóljunk most már — feladatunkhoz mért hasonló rövidség-gel — a szóban forgó két hatalmi kör birtokosáról.

A törvényhozó hatalom birtokosa Magyarországon az alkotmányos úton egyesereglett országgyűlés, illetve annak két háza, és a koronás király; meg lévén írva az 1791. 12. t. cz.-ben, miszerint: »Leges ferendi, abrogandi, interpretandi Potestatem in Regno hoc Hungariae, Partibusque adnexis, legitime coronato principi et statibus ac ordinibus regni ad comitia legitime confluentibus, communem esse, nec extra illa exerceri posse.« Azaz: »Magyarországon és hozzá tartozó részeiben a törvények alkotásának, magyarázásának és megszüntetésének joga a törvényesen megkoronázott király és az országgyűlésre törvényesen összeseregglő karoknak és rendeknek közös joga s országgyűlésen kívül nem gyakorolható.«

E szerint tehát a törvényhozó hatalmat a király és az országgyűlés közösen gyakorolják, s törvényt csak azon állami akarat lehet, amelyhez mind a két faktor alkotmányos beleegyezését adta. Más szóval: a törvényhozó hatalom közös birtokosai a király és az országgyűlés.

A végrehajtó hatalom birtokosára vonatkozólag pedig azt mondja az 1791. 12. t. cz.: »executiva potestas, non nisi in sensu legum, per regiam majestatem exercebitur.« Vagyis: »a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében a király gyakorolja.« Más szóval: a végrehajtó hatalom birtokosa a király.

Ugyanily értelemben nyilatkoznak az 1848-iki törvények is, amennyiben az 1848. III. t. cz. 2. 3. és 6. §-aiban határozottan ki van mondva, miszerint »a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében s a törvény és alkotmány ösvényén teljes hatalommal ő felsége gyakorolja.«

Változás csak annyiban történt, hogy az 1848-iki törvényhozás által inaugurált felelős miniszteri kormányrendszernek megfelelőleg ő felsége a végrehajtó hatalmat »a független magyar miniszterium által gyakorolja«, és pedig az 1867. 7. t. cz. szerint mindig személyesen.

Amíg tehát alkotmányunk a törvényhozó hatalmat az országgyűlés (jelenleg főrendiház és képviselőház) és a király közös birtokává teszi, — addig a végrehajtó hatalom birtokába egyedüli birtokossá a királyt igdatja be.

Ha a végrehajtó hatalom természetéből kifolyó s alább

részletesen kifejtendő egyéb bizonyítékokat nem hoznánk is fel, — alkotmányunk már ezen intézkedése teljesen kizárja a végrehajtó hatalom alárendeltségét a törvényhozó hatalommal szemben. Mert ha a végrehajtó hatalomnak is (ennek egészben), a törvényhozó hatalomnak is (ennek részben) birtokosa a király: már a józan ész szempontjából is nyilvánvaló az alárendeltség abszurditása; mert valaki önönmagának alárendelve nem lehet; és hogy a király, mint a végrehajtó hatalom egyedüli birtokosa, ezen minőségében szubordinálva legyen a törvényhozó hatalomnak, mint amelynek közös birtokosa; vagyis hogy az exekutív uralkodó alatta álljon a legiszlátív uralkodónak: ez az anomália az alkotmányjogtan szempontjából elméletileg is, gyakorlatilag is megfejthetetlen. És hogy mi vezethetett mégis némelyeket az alárendeltség vitatására: alább lesz szerencsém azt is kimutathatni.

Áttérek most feladatom legfontosabb és tulajdonképeni részére, a törvényhozó és végrehajtó hatalom természetének vizsgálására.

Előre kell azonban bocsátanom, hogy vizsgálni kiválóan csak a végrehajtó hatalom természetét fogom, — ennek pozitív tükrében mutatva be a törvényhozó hatalom természetének negatív képét. Célom elérésére ugyanis tökéletesen elegendő tudni azt, hogy mi a végrehajtó hatalom, mert ebből tudni fogom azt is, hogy mi nem a törvényhozó hatalom.

Fentebb azt mondtuk, hogy a törvényhozó hatalom azon tevékenység, mely az állami akaratot létrehozza és külső kifejezésre juttatja. Ezen, a törvényhozó hatalom által létrehozott és bizonyos formákba öntött állami akaratot nevezzük azután törvénynek; és mivel alkotmányos államokban a valódi állam-akarat mindig kettős alkat-elemből áll, t. i. a nép-akaratból és a királyi akaratból: a törvényhozó hatalom amidőn törvényt alkot, tulajdonképen nem tesz egyebet, mint összhangba hozza a népakarattal a királyi akaratot, úgy hogy e szerint maga a törvény sem más, mint a népakarattal összhangba hozott királyi akarat.

A törvényhozó hatalom ezen feladatával szemben mit tesz a végrehajtó hatalom? Ténylegesíti, foganatosítja, életbelépteti a már létrehozott és alkotmányos formákba öntött állami akaratot. És pedig eszközli ezt szintén saját önálló akaratából kifolyó rendeletek által.

Amíg tehát a törvényhozó hatalom önálló akarata törvényekben, — a végrehajtó hatalom önálló akarata rendeletekben nyer kifejezést; amaz — hogy úgy fejezzem ki magamat — az állami akarat az elméletiség, ez a gyakorlatiség stádiumában.

Évezredeknek kellett azonban lefolyni, amíg az emberiség és a tudomány a törvény és rendelet fogalmát megkülönböztetni s illetve a két nagy jogi kategoria között a különbséget meghatározni tudta. Pedig az egész államéletben ez a különbség szolgál minden alkotmányosság egyedüli alapjául; és csak ezen különbség gyakorlati keresztülvitele által válik lehetségessé valamely államban egyrészt az alkotmányyszerű igazgatás, másrészt az egészséges törvényhozás. A kettőnek összezavarása okvetlenül abszolutizmusra; a kettőnek merev elszigetelése pedig okvetlenül anarchiára vezet. Ellenben az állam valódi szabadságának alapját a törvényhozásnak és végrehajtásnak egymáshoz való helyes és szigorúan jogi alapra fektetett viszonya képezi. ¹⁾

Már az általam most mondottakból is — föltéve, hogy azok helyesek — kívillan az a jogelv, hogy a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalomnak alárendelve nem lehet. A bizonyítékok az alábbiakban még inkább ki fognak domborodni.

Nem árt azonban, ha egy rövid pillantást vetünk azon történeti folyamatra is, amelyből lassanként önálló fogalmakká és jogokká tisztulva, elkülönülten emelkedtek ki a törvény és a rendelet, s illetve a törvényhozás és végrehajtás joga és fogalma.

Eleinte, az államélet primitív alakjában törvény és rendelet az államfő személyes akaratában összpontosulnak és fogalmilag összesnek; vagyis: minden rendelet egyszersmind törvény. Ennek következménye — mondja Stein Lőrincz az ő kitűnő »Államigazgatás« című munkájában — az, hogy a végrehajtó hatalom mint egyúttal törvényhozó hatalom, az egész államélet fölött minden részeiben uralkodik. És mert ez a hatalom szükségkép személyes: azért az egész állam az államfő személyes akaratának van alárendelve; vagyis nem bír szabadsággal. Ezt az állapotot abszolút egyeduralkodomnak nevezzük. Hazája főképen keleten van s általa az egyesek szabadságával együtt népek és államok mint összeségek pusztulnak el és jutnak tönkre. ²⁾ Szomorú példáját látjuk ennek a mai Törökország sorsában.

¹⁾ Stein L. »Államigazgatás.« 18. l.

²⁾ U. o.

Az abszolút egyeduralkodomnak ellentétét azon állam-irányelv képezi, amely szerint a végrehajtó hatalom nem bír önállósággal, amennyiben a törvényhozás a nép összesége által gyakoroltatván, ez még a végrehajtást is magához ragadja. Ebben az állapotban azután — éles ellentétben az előbbivel — minden törvény egyúttal rendelet is. Aminek következése az, hogy a végrehajtás mire sincs jogosítva másra, mint amit a törvény kifejezetten előír, és hogy ennél fogva a szabadság meg van ugyan védve, de a valódi államélet fejlődése mégis tesped.¹⁾ Ezt az állapotot abszolút népuralomnak nevezzük s rendesen osztályuralomra szokott vezetni. A hatalmasabb osztály elnyomja a gyengébbeket, s ezáltal kezdetét veszi az elnyomott osztálynak az uralkodó osztály elleni harcza, vagyis a polgárháború, s a végeredmény — a történet tanúsága szerint — a szabadságnak ezen harcz által előidézett felbomlása. Az abszolút népuralomnak típusát különösen a régi görögök és rómaiaknál találjuk; az újabb időben pedig Franciaország a nagy forradalom korszakában adott rá példát. Az osztályharcz tudjuk, hogy a rómaiaknak Augusztust, a francziáknak I. Napoleont adott, de a szabadságnak itt is, ott is megásta sírját.

Annyi bizonyos, hogy az abszolút népuralom megteremti és megteremté a törvény fogalmát és a törvényhozás jogát, de egyúttal elenyészteti a szabad végrehajtását, amennyiben a végrehajtó hatalmat teljesen alárendeli a törvényhozó hatalomnak s ezáltal lehetlenné teszi az egészséges államigazgatást.

Stein Lőrincz szerint legelsőbbben a keresztény germánvilág kísérté meg elkülöníteni a törvényhozást a végrehajtástól és megállapítani a törvény, mint népakarat; valamint a rendelet, mint királyi akarat fogalmát. De még ez a világ sem képes évszázadokon keresztül az államfő fogalmát és jogát az államfővel szemben is önállóan létező hatalom fogalmától és jogától megkülönböztetni s különösen a felelőtlenség elve akadályozta és tette lehetlenné a törvény és rendelet között fenforgó viszony fölötti eszmék tisztulását. Csak az állampolgárság és jogegyenlőség eszméinek kifejlődésével egyidejűleg, a modern jogállamban jut érvényre az elkülönítés. Csak itt fejlődik ki — mondja Stein — a törvényhozó hatalom önállósága a kamarákban és a végrehajtó hatalom önállósága a minisztériumokban.

És amidőn konstatálja Stein a törvényhozó hatalom önálló-

¹⁾ Stein „Államigazgatás.“

ságát a kamarákban, valamint a végrehajtó hatalom önállóságát a miniszteriumokban: ezzel egyszersmind hatalmas argumentumot szolgáltat azon jogelv igazságához, amely szerint a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalomnak egészséges viszonyok között alárendelve nem lehet. Ezt az elvet egyébként kifejezi Stein már a végrehajtó hatalom fogalmának megállapításánál, amely szerinte »az államnak önállóan nyilvánuló, saját szervezettel és saját joggal bíró azon tevékenysége, amelynek tartalmát az igazgatás képezi.«

Visszatérve most már a végrehajtó hatalom természetének további vizsgálatához, — a végrehajtó hatalom azon jogában, amely szerint az az állami akaratot ténylegesíti: szerintem kettős jogosítvány foglaltatik; egyrészt ugyanis a törvények végrehajtására, másrészt az államcélok megvalósítására irányuló jogosítvány. Első pillanatra talán anomáliának látszik, a kettő között, t. i. a törvények végrehajtása és az államcélok megvalósítása között különbséget tenni; mert hiszen — mondhatják némelyek — az államcélok megvalósítása épen a törvények végrehajtása által eszközöltetik. Az anomália azonban valósággal csak látszólagos. Mert amíg egyrészt az államcélok megvalósítására irányuló jogosítvány tágabb tevékenységi kört ölel fel, amennyiben a létező törvények végrehajtási körén túl még azt a jogosítványt is magában foglalja, hogy az exekutiva az államcélok előmozdítására saját legjobb belátása szerint önállólag oly irányban is ténykedhetik, amely irányban a legiszlativa akarata még nem nyilvánult vagy nem nyilvánulhatott; addig másrészt magában foglalja azt a jogosítványt is, amely szerint a végrehajtó hatalom a létező törvényeket praetereálhatja, sőt egyenesen negálhatja is, amennyiben vagy egyes, már meghozott törvények végrehajtását elhalasztja, vagy pedig már életbelépett törvények további foganatosítását felfüggeszti, ha amazoknak momentán végrehajtását, vagy emezek érvényének folytatálagosságát az egész országra s illetve az állam céljaira veszélyeseknek ismeri föl. Más szóval jöhetnek körülmények, amidőn a végrehajtó hatalom kettős funkciója, — amelyek közül rendes viszonyok között az egyik (az államcélok előmozdítása) szükségképeni, természetes folyamánya a másiknak (a törvények végrehajtásának) — eredményeit tekintve nem ugyanazonos, amennyiben megtörténhetik, hogy — amint mondám — a végrehajtó hatalom az államcélokat csak akkor mozditja elő, ha bizonyos törvé-

nyeket vagy nem hajt végre, vagy bizonyos, már végrehajtás alatt levő törvények további hatályát felfüggeszti.

De mi következik most már a végrehajtó hatalom ezen — alább még bővebben is kifejtendő jogosítványából, hogy szükség esetén a törvényhozó hatalom akaratát praetereálhatja, sőt negálhatja is? Következik azon bizonyítás alatt lévő jogelvnek igazsága, hogy a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalommal szemben nem szubordinált, hanem koordinált, teljesen önállólag működő hatalom, amely a törvényhozó hatalom akaratának nem pusztá végrehajtó eszköze, hanem vele együtt az államcélök előmozdításának egyenjogú faktora.

Nehogy azonban a végrehajtó hatalom visszaélhessen fentebbi, széleskörű jogosítványával és teljesen illuzóriussá tegye a törvényhozó hatalom minden működését: ennek meggátlására alkotta meg a modern államjogi elmélet és gyakorlat a miniszteri felelősség elvét s illetve a miniszteri felelős kormányzatot s tette lehetségessé az egyedül egészséges és üdvös államigazgatást.

Ez az elv távolról sem szüntette meg, hanem egyszerűen a parlamentáris viszonyokhoz alkalmazta a király azon alkotmánybiztosította jogát, amely szerint a végrehajtó hatalom gyakorlása a törvények értelmében őt illeti. Nem detronizálta a miniszteri felelősség elve a fejedelem executiva potestas-át, hanem a felelőtlen királyi akarat mellé oda ültette a felelős miniszteri akaratot, s ezáltal megvalósította az angol alkotmány azon magasztos elvét, amely szerint »a király nem tehet rosszat.« Mert alkotmányos államban ami rossz történik, azt nem a király, hanem a miniszterei teszik, és érte ugyan ők felelősek. Így az uralkodó — amint azt a fejedelmi fenség nymbusa és a szent korona szeplőtlen fénye parancsolja — védve van egyrészt minden igazságtalan rágalmak és megtámadtások ellen, másrészt a miniszteri felelősség által eleje van véve együtt a felelőtlen kormányzásból származni szokott minden jogtalanságoknak és zaklatásoknak.

Nagyon téves ennél fogva az a felfogás, amely szerint a felelős miniszteri kormányzat behozatala óta a király végrehajtó hatalma csak névleg létezik, s az nem egyéb törvényes fikciónál. Ellenkezőleg a miniszteri felelősség elvének a végrehajtó hatalom gyakorlására való alkalmazása — amint már az imént érintettem — csak a jó kormányzás biztosítására s a polgárok szabadságának védelmére, nem pedig a királyi exekutiva semmivé tételére czéloz. Mert

a gyakorlatban úgy áll a dolog, hogy a fejedelemnek mindazon ügyekre nézve, amelyeket miniszterei szentesítés végett elébe terjesztenek, teljes szabadságában áll megfontolási és elhatározási jogát gyakorolni. Minthogy pedig minden fontosabb közigazgatási tényre a korona beleegyezése szükséges: a fejedelem ennél fogva ez intézkedéseknek megvizsgálása, megerősítése vagy visszavetése által fontos és jelentékeny szerepet játszik az ország kormányzásában és exekutív jogköre távolról sem abszorbeáltatik minisztereinek ténykedése által, mert ezek minden ténye az államfő végrehajtási felségjogára vezetendő vissza. Jellemző e tekintetben a »Saturday Review« című angol folyóirat egyik régebbi számának azon megjegyzése, amely szerint »a fejedelem élethossziglan viselvén hivatalát, mialatt szakadatlan összeköttetésben áll a közügyekkel: sokkal előnyösebb helyzetben van még legidősebb minisztereinél is.«

Abból a szempontból továbbá, mivel az angol alkotmánytannak a végrehajtó hatalom természetéről szóló része a főbb elvekben ugyanazonos a mi alkotmányunk hason elveivel, — igen érdekesnek tartom idézni itt Lord Brougham »Historical Sketches« című munkájának idevonatkozó alábbi passzusait, amelyek teljesen az általam most tárgyalt téma keretébe vágnak. »A kérdés az — úgy mond Brougham — hogy vajjon ez ország (t. i. Anglia) uralkodója egy valóságos vagy csak névleges hivatal viselője-e? Csupán egy alak-e, vagy pedig valóságos hatalom a mi bonyolult és mindent egyensúlyozni törekvő alkotmányunkban? Némelyek — és pedig épen nem valami középszerű emberek azok, kiknél e vélemény uralkodó — azon nézetben vannak, miszerint a fejedelem, midőn megválasztotta minisztereit, ekkor egyszersmind összes végrehajtó hatalmáról is lemondott azok számára. Ezek egy bizonyos letéti hivatalnak tekintik a fejedelmi méltóságot és azt vélik, hogy a korona valósággal csupán a miniszter-választási joggal van felruházva, de még erre nézve is a parlament ellenőrködése alatt áll. Ezek kívánsága szerint a királyi méltóság még sokkal inkább egy oly üres vázá, vagyis bárkire ráadható liveriává változnék, mint aminővé Sieyes abbé kívánta azt tenni a maga alkotmányában, ki egy magas állású államhivatalnokká akarta a királyt változtatni, de akinek azonkívül hogy a hivatalokat ő osztja ki, semmi más hatalom nem lesz kezében; s amire Napoleon, kinek mint akkori első konzulnak e javaslat benyújtott, azon kérdést intézte az abbéhoz: hogyan tetszenék önnek, ha egy kolompós disz-

nóvá (cochon à l'engrais) nevezetnék ki, amelynek tartása évenként három millió frankba kerül?»

Grey gróf pedig »Essay on Parliametary Government« czimű értekezésében következőleg nyilatkozik e tárgyra nézve: »A viszszaélések ellen való egy újabb biztosítékul szolgál az is, hogy a miniszterek minden fontosabb intézkedésre a korona közvetlen beleegyezését kötelesek kikérni. Igaz, hogy a fejedelem ritkán utasítja vissza minisztereinek többször meggondolt, higgadt elhatározás után adott javaslatát; sőt magára nézve is nagy kellemetlenség nélkül gyakrabban nem is tehetné ezt: de ez ország (t. i. Anglia) fejedelmei mindemellett általában mindig nagy befolyást gyakoroltak az ország kormányzására; és azon kilátás, hogy a korona megtagadhatja a miniszterek javaslatától beleegyezését: egyes rendkívüli esetekben nagy jótétemény lehet a nemzetre nézve.«

A mondottakból látnivaló tehát, hogy a parlamentáris kormányrendszer behozatala egyáltalában nem csorbitja az államfő jogát a végrehajtó hatalom birtokában. Ellenkezőleg úgy nálunk, mint az alkotmányosság minta-államában Angliában, a legfőbb végrehajtó hatalom minden polgári és katonai ügyekre nézve most is a fejedelmet illeti meg, mivel ő az államban minden tekintély, méltóság, tisztesség és politikai igazságszolgáltatás forrása. ¹⁾ És ezen a jogen — mint mondtam — l é n y e g i l e g mit sem változtat az, hogy azt az államfő független felelős miniszterek által gyakorolja; a jog ugyanaz és ugyanott van most is az államfő kezében, ő képezi annak forrását, csupán annak gyakorlása származott át a miniszterekre. Más szóval: alkotmányos államokban a végrehajtó hatalom gyakorlására irányuló felelőtlen fejedelmi akarat felelős organumok által vitetik át a megvalósulás stádiumába.

Ez azonban nem azt jelenti, hogy az államfő a végrehajtó hatalmat s z e m é l y e s e n egyáltalában nem gyakorolhatja; ellenkezőleg nálunk az 1867. 7. t. cz. értelmében azt mindig személyesen gyakorolja; személyesen, csak hogy n e m e g y e d ű l, mert a törvények értelmében és az alkotmány kívánalmai szerint a fejedelem e g y o l d a l ú l a g, a miniszterium hozzájárulása nélkül nem járhat el; az ő személyes akarata még nem elég; elengedhetlenül szükséges ahhoz a felelős miniszter közreműködése, amit alkotmányos nyelven e l l e n j e g y z é s n e k nevezünk. Alkotmányos országban ugyanis semmiféle állami cselekvőség nem történhetik a nélkül, hogy a

¹⁾ Todd »Parlamentari kormányrendszer Angliában.«

mögött valakinek a felelőssége ott ne legyen, a nélkül, hogy azért valaki szükség esetén helyt ne álljon; vagyis »a fejedelem trónra-léptétől egész haláláig nincs életében egy pillanat sem, amelyben a közügyekre vonatkozólag elkövetett tetteiért valaki felelős ne volna.«¹⁾ Miután pedig a monarchikus kormányalkat alapelveinél fogva az uralkodó a maga személyében semmiféle tettéért felelősségre nem vonható, — ennek az elvnek szükségképeni folyománya, sőt lehet mondani korrektívuma gyanánt állította föl a modern alkotmányjog a miniszteri felelősség elvét akként, hogy a mit az uralkodó tesz, azért nem ő, hanem az a miniszter felelős, aki ellenjegyzésével a királyi felelőtlen akarathoz hozzájárult s azzal a maga felelős akaratát identifikálta. Amiért is a gyakorlatban ha az uralkodó valamely törvényellenes dolgot akarna elkövetni, a miniszternek kötelessége őt a szándékba vett cselekmény törvényellenességéről felvilágosítani; s ha az uralkodó ennek daczára is ragaszkodik akarataához s a miniszter tudva a szándékolt törvényellenességet, ellenjegyzésével még is hozzájárul ahhoz: ezzel azt jelenti ki, hogy azon törvénytelen eljárásért elvállalja a felelősséget. Ha pedig ellenjegyzésével a szerinte törvénytelen aktushoz hozzájárulni nem akar s arról az uralkodót lebeszélni nem képes: akkor egyszerűen beadja lemondását. Így kívánja ezt az alkotmányos eljárás. »Mert az, hogy a fejedelem valamit személyesen parancsolt — úgymond lord John Russel, a híres angol államférfi — még nem szolgálhat menteségül a rossz adminisztrációra.«

Ez az elv persze csak lassan törte magát keresztül még Angliában is, ahol 1770-ben dr. Johnson — aki bevallott tory volt — még úgy okoskodik, miszerint »egy nagyobb képességgel bíró fejedelem saját maga lehet magának minisztere.« Ugyanez időtájt bizonyos lord George Germaine szintén azt állítja a képviselőházban, hogy »a király önmaga saját minisztere.« Amire a híres Fox igen ügyesen replikázván, sajnálatát fejezte ki a fölött, hogy ő felségének nincs egy okos minisztere...

Nálunk — amint köztudomású dolog — az 1848-iki törvényhozás hozta be a felelős miniszteri kormányzatot, s a most előadottak értelmében interpretálta az 1791. 12. t. cz. azon intézkedését, amely szerint »executiva autem potestas per regiam majestatem exercebitur.«

Meg kell itt még kiegészítőleg emlitenem, hogy a miniszteri

¹⁾ Todd „Parlamentari kormányrendszer.“

felelősség általános jellegénél fogva nem okvetlenül szükséges, miszerint valamely királyi akaratot csakis az illető szakminiszter, akinek az ressortjába vág, lásson el a kontraszignatúrával; ellenjegyezheti azt akármelyik miniszter is. Így pl. a pénzügyminiszter mindig kontraszignálhat a belügyminiszter ügyeiben és viszont. Az 1848. III. t. cz. azonban némileg megszorítja ezt az elvet, amennyiben a 3. §-ban azt mondja, hogy a végrehajtó hatalom intézkedései csak úgy érvényesek, ha azok a Budapesten székelő miniszterek egyike (tehát akármelyike) által is aláíratnak; és e szerint nem érvényesek, ha a nem Budapesten székelő miniszter írja azokat alá. Ez a miniszter pedig, amint tudjuk, az ő felsége személye mellett tartózkodó miniszter.

Az 1848-iki törvényhozás ezen intézkedését a mi speciális viszonyaink eléggé indokolják. Indokolja azon körülmény, hogy a magyar alkotmány és a magyar államélet önálló fejlődésének végtelen kárára 300 esztendő óta egy Bécsben — tehát az ország határán kívül — székelő s e mellett egész a legújabb időig folyton merev abszolutisztikus tendenciákat követő dynasztia uralma alatt állunk; amely dynastiának végzetes politikája — tisztelet és a legmélyebb alattvalói hódolat a jelenleg uralkodó s valóban alkotmányos érzelmű fejedelemnek — sohasem népei boldogítására, hanem mindig önző hatalmi érdekek exkluzív dédelgetésére irányult. Uristen! hova fejlődhetett volna az alkotmányos magyar nemzeti államélet, hova a magyar kultúra, ha Bécsből az udvari politika 300 esztendő alatt nem folyton jogos aspirációink megtörésére, előhaladásunk meggátlására, életerőnk gyengítésére, hanem nemzeti érdekeink ápolására, állami és kultur-intézményeink fejlesztésére tör vala; nem akarván gonoszul, vagy nem tudván botorul belátni egész napjainkig ez a szerencsétlen politika azt, hogy egy erős és szabad, társadalmi és államéletében önálló fejlődéssel megizmosodott magyar nemzet a legerősebb, a legbiztosabb vára a dynastiának; míg egy elcsigázott, elszegényített és szolgaságba süllyesztett magyar nemzettől — ha jönnek a nehéz idők, amint már jöttek számtalanszor — nem lehet ám várni (mert hiszen nincs neki) sem »vitam«, sem »sangvinem«.

Jól ismerte ezeket az abnormis viszonyokat a 48-iki törvényhozás; jól tudta, hogy az udvari levegő milyen könnyen szédít, s hogy egy, folyton az udvar körében tartózkodó miniszter sokkal könnyebben rávehető egyes törvény- és alkotmányellenes aktusok

kontraszignálására, mint a többiek, akik az udvari befolyástól menten, sokkal jobban megőrizhetik önállóságukat és átérezhetik miniszteri felelősségüket. Végtelenül bölcs intézkedése volt tehát a 48-iki törvényhozásnak az, amelylyel a Budapesten székelő miniszterek valamelyikének ellenjegyzését okvetetlen megkívánja a végrehajtó hatalom birtokosának bármely aktusához.

Vannak azonban ügyek, amelyeket viszont a 48-iki törvények szerint a dolog természetéből kifolyólag kizárólag az ő felsége személye melletti miniszter jegyezhetett ellen. Ezek azon ügyek, amelyekben az elhatározás az 1848. III. t. cz. 7. §-a szerint egyenesen ő felségét illeti meg. Ilyenek voltak az érsekeknek, püspököknek, prépostoknak és apátoknak, az ország zászlósainak kinevezése, a kegyelmezés jogának gyakorlata, nemességnek, czimeknek s rendeknek osztása, valamint a katonai hivatalokrai kinevezések. A 67-iki kiegészítés óta azonban megiehetősen megnyírbáltatott ennek a miniszteriumnak hatásköre és felelősségi szphaerája, s jóformán csak rendjeladományozó és útleveleket kiállító hivattallá lön degradálva. Így a kegyelmezési ügyet elvette tőle az igazságügyminiszter, a katonai kinevezéseket a honvédelmi és hadügyminiszter, a nagyobb papi javadalmak adományozását a vallás és közoktatási miniszter.

Igen nevezetes különbség van továbbá a 48-iki és 67-iki törvényhozásnak a miniszteri felelősségre vonatkozó intézkedései között a tekintetben, hogy amig az 1848. III. t. cz. 8. §-a szerint a magyar hadsereg exteritoriális alkalmazásának rendkívül fontos jogát a király a személye melletti miniszter ellenjegyzésével már gyakorolhatja, — addig az 1868. 41. t. cz. 3. §-a értelmében a honvédség (mert magyar hadsereget a kiegészési törvény nem ismer) az ország határain kívül kivételesen csak akkor alkalmazható, ha erre nézve a törvényhozás mindannyiszor külön intézkedik. Csak az országgyűlés együtt nem létében s ha a halasztásból veszély származhatnék, rendelheti ő felsége a honvédséget az ország összes miniszteriumának felelőssége s az ország képviselőtének utólagos jóváhagyása mellett az ország határain kívül is.

Ha tehát a két törvényhozásnak a végrehajtó hatalom hadügyi praerogatívájára vonatkozó ezen intézkedéseit összehasonlitjuk, úgy tűnik föl a dolog, mintha a 48-iki törvényhozók e sarkalatos jog mikénti gyakorlásának meghatározásánál könnyelműbben jártak volna el, mint a 67-iki törvényhozók. De valójában nem úgy van. Sőt igen

praktikus és alkotmányos indokai vannak úgy a 48-iki, mint a 67-iki egyaránt bölcs intézkedésnek.

Az 1848-iki alkotmány szerint ugyanis, a nemzet ősi jogaihoz képest, Magyarországnak nem Ausztriával közös, hanem külön önálló magyar hadserege volt törvénybe iktatva, amely a *pragmatica sanctio* elválaszthatlansági és feloszthatlansági elvénél fogva hivatva leendett az uralkodó házat és annak birtokait, respektíve az állam területi épségét megtámadtatás esetén nemcsak Magyarország határain belől, hanem azon kívül is megvédelmezni. S épen ezen önállóságánál s az osztrák hadseregtől teljesen szeparábilis voltánál fogva — amidőn annak sem vezényletére, sem nyelvére, sem szellemére a hagyományos osztrák katonai kamarillának befolyása nem lehetendett — nem láthattak a 48-iki törvényhozók semmi veszedelmet abban, ha ő felségének s illetve a katonai exekutívának megadják a jogot, hogy ezt a hadsereget szükség esetén egyszerűen a személye körüli felelős miniszter ellenjegyzése mellett az országból is kivezérélheti; de sőt ennek az önálló hadseregnek a közös védelem elvére alapított hivatásánál fogva a király fent érintett joga egészen természetes, sőt szükséges és a monarchikus alkotmány legszigorúbb követelményeinek is teljesen megfelelő volt. Aminthogy a hasonló feladattal és hivatással bíró jelenlegi közös hadseregnek az ország, illetve a monarchia határain kívüli alkalmazására szint' úgy elég a közös hadügyminiszter ellenjegyzése s nem szükségeltetik ahhoz a törvényhozás külön szankciója.

Egészen más szempont alá jön azonban a honvédség. Ennek lényege és feladata a törvény értelmében nem a közös védelemre, hanem a belvédelemre, a belrend és biztonság fentartására irányul, és csak kivételesen a hadsereg határonkívüli támogatására. És amidőn a törvényhozás ekkép állapítja meg a honvédség hivatását, — nagyon természetes, hogy az ezzel ellenkező funkció teljesítésére is csak a törvényhozás adhatja meg az engedélyt; s csak az esetre, ha annak nyilatkozványa ki nem kérhető: állítja fel a törvény a főt említett alkotmányos garanciákat.

Az előadottakból azt hiszem meggyőződhetünk arról, hogy mégsem jártak el olyan könnyelműen a mi apáink 1848-ban.

Az eddigiekben ecseteltük röviden a miniszteri felelősség elvének alkalmazását a végrehajtó hatalom gyakorlására; ecsetelnünk kell most már azt a viszonyt, a melyben a miniszteri felelősség

elvére fektetett végrehajtó hatalom a parlamentáris rendszeren nyugvó törvényhozó hatalommal szemben áll.

Itt mindennek fölött három dolgot kell vizsgálnunk. 1) Mi az a parlament? 2) Mi az a parlamentáris kormány? 3) Minő jogai vannak a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalommal szemben? Ez a három kérdés jóformán ki fogja meríteni a két hatalom közötti viszony mibenlétét s egyúttal teljes bizonyítékokat szolgáltat arra nézve, hogy a végrehajtó hatalom nem alárendeltje a törvényhozó hatalomnak.

I. Mi az a parlament? A felelet igen rövid és igen világos lehet. A törvényhozási jog jelenleg Magyarországon egymásnak semmi tekintetben alá nem rendelt, hanem a kölcsönösség és egyenjogúság elve szerint eljáró három faktor, t. i. a fejedelem, a főrendiház és a képviselőház között van megoszolva. E három tényező egyúttvéve képezi a parlamentet. Ezen tényezők mindegyike egyenlő jogokkal bír és mindenkinek szabadságában áll, higgadt megfontolás után bármely törvényjavaslatot is elvetni vagy elfogadni. A fejedelem törvényhozási jogának forrása a monarchikus elv; a főrendeké a születés, valamint a főbb egyházi és világi méltóság; a képviselőké a választók bizodalma. E három egyenrangú tényező egyenként három különböző elvet képvisel; képviseli ugyanis a fejedelem személyében a tekintély, a főrendek személyében az állandóság, a nép képviselőinek személyében a fejlődés elvét, s az állam és társadalom jóléte a parlamentet képező e három tényező közötti súlyegyen kellő fentartásától függ.¹⁾ És alkotmányunk lehetőleg gondoskodott is arról, hogy a súlyegyen meg ne zavartassék s illetve hogy e tényezők valamelyike hatalmával vissza ne élhessen. Azon alkotmányos garanciák, amelyekkel egyik faktor a másikat a kellő korlátok közé visszautalhatja, a fejedelem részéről a veto-jog, amelylyel — amint Tisza Kálmán »Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer« című művecskéjében mondja — a fejedelem önmagát és a nemzetet egyaránt megvédheti a képviselőház túlterjeszkedése ellen, amennyiben ez a jog nem engedi, hogy törvényt legyen az, amit a fejedelem helytelennek talál. »És bár be kell vallanom — folytatja tovább — hogy a veto-jog gyakorlata parlamentáris kormány-rendszer mellett kényes dolog, mert a miniszterek ellenjegyzése szükséges ahhoz is, kik vagy megtagadják azt, és ekkor a fejedelem által elbocsáthatók, vagy teljesítik, és ha e tet-

¹⁾ Todd »Parlamenti kormányrendszer.«

tők helyeslését a képviselőháztól kinyerni nem tudák, annak bizalmatlansági szavazata előtt visszavonulni kénytelenek, ha csak a képviselőházat feloszlatni nem akarják; mely utóbbi eszköz azonban a koronának mindig hatalmában áll, és ez teljesen elég a képviselők ez irányban fékentartására.¹⁾

Legkorrektebb és a parlamentáris rendszernek legmegfelelőbb felfogás e tekintetben lord Derby angol államférfié, aki idevonatkozólag egy ízben azt mondta a parlamentben: »A korona hatalma többé nem azon vétótól függ, amelyre nézve elméletileg birt jogánál fogva ő felsége mindig megakaszthatja a parlamentben keresztülment törvények érvényesülését: hanem sokkal inkább függ az a miniszterei fölött s ezek által a törvényhozás mindkét háza fölött birt azon befolyásától, melynél fogva már előbb van alkalma a karatát érvényesíteni, mintsem a javaslatok a parlament elé terjesztve, megnyerték volna annak beleegyezését.«

Ugyaníly értelemben nyilatkozott lord Palmerston is, midőn azt állítá, hogy a »veto-jog más módon gyakoroltatik jelenleg, mint azelőtt; most a helyett, hogy a királyi szentesítés alá terjesztett törvényeknél alkalmaztatnék: előlegesen már a parlament mindkét házában vitái és tárgyalása közben érvényesül az, mivel a korona felelős tanácsadóira van az jelenleg átruházva. Ép ezért lehetetlen — úgymond — jelenleg, hogy a parlament mindkét háza által elfogadott és szentesítés végett a fejedelem elé terjesztett törvényjavaslat valaha visszautasíttatnék a korona által; mert nem képzelhető, hogy midőn a parlament mindenik házában jelen vannak, vitatkoznak, sőt szavaznak a korona tanácsadói: valamely oly törvényt fogadna ez (t. i. a parlament) el, melyre a miniszterek meg ne adták volna beleegyezésüket s melynek elfogadását ajánlani ne fognák a fejedelemnek. Ha pedig a parlament a miniszterek tiltakozása daczára is elfogadna valamely törvényt, akkor ezeknek természetesen le kell mondani hivatalukról és oly egyének által pótoltatniok, kiknek bölcseségében jobban megbizik a ház, és akiknek véleménye jobban összevág a parlament többségének véleményével.«

Fölösleges hozzátennem, hogy úgy lord Derby, mint lord Palmerston álláspontja teljesen megfelel e téren a mi alkotmányos elméletünknek és gyakorlatunknak, s hogy különösen lord Palmerston más szavakkal csaknem ugyanazt mondja, amit mondott

¹⁾ Lásd Tisza Kálmán idézett műve 9. l.

Tisza Kálmán fentebb idézett szavaival. A veto-jogra vonatkozólag elmondottakat röviden összegezve konstatálhatjuk tehát, hogy a veto-jog parlamentáris alkotmánynyal és felelős miniszteriummal bíró országokban rendszerint nem utólagosan, hanem előzetesen gyakoroltatik a fejedelem által akként, hogy a korona beleegyezése nélkül egy miniszter sem terjeszthet valamely törvényjavaslatot a parlament elé s a veto-jog utólagos alkalmazása legfőbb akkor következhetik be, ha a parlament esetleg a lényeget érintő fontos változtatásokat tett a törvényjavaslaton.

Azon alkotmányos garanciák egyike tehát, amelyekkel a fejedelem rendelkezik arra nézve, hogy a törvényalkotási jog három tényezője között a súlygyen a más kettő által meg ne zavartassék: amint láttuk a veto-jog, amely hogy az államfőt a mi alkotmányunk szerint is megilleti, az a H. K. II. R. 3. cz. 4. és 5. §§-aiból világosan kitűnik, habár törvényeinkben egyébűtt tüzetesen szabályozva nincs is. A másik alkotmányos biztosíték az országgyűlés (úgy a felső-, mint az alsóház) feloszlatási joga, amely eszköz a fejedelemnek nálunk az 1848. IV. t. cz. 5. §-a szerint szintén mindig hatalmában áll s mibenléte a kifejezésben már annyira adva van, hogy arról itt részletesebben szólni teljesen fölösleges.

Sokkal érdekesebb azonban annak a kérdésnek a vizsgálata, vajjon az országgyűlés feloszlatása legiszlatív vagy exekutív ténykedés-e; illetve hogy törvényhozó vagy végrehajtó hatalmánál fogva illeti-e meg az államfőt? És habár a feloszlatási jogot igen sokan a törvényhozó hatalomból kifolyó jognak tekintik, én hajlandó vagyok azt inkább exekutív ténykedésnek kvalifikálni. És ezen felfogásom helyessége a törvényhozó és végrehajtó hatalom természetéből szerintem önként következik.

A törvényhozó hatalom ugyanis, amint tudjuk, az állami akaratot csak elméletileg létesíti; míg ellenben a végrehajtó hatalom az, mely az állami akaratnak megadja az alkotmányos fogamatot, a gyakorlati alkalmazást.

Fentebb azonban már kifejtettük azt is, hogy monarchikus alkotmánynyal bíró országokban az állami akaratnak kettős alkat-eleme van, t. i. a nép-akarat és a királyi akarat; amazt rendszerint a nemzet képviselőiből álló alsóház, ezt a fejedelem és kormánya reprezentálván s törvények alakjában a kettőnek összhangba hozatala képezvén a parlamentáris kormányrendszer legfőbb feladatát.

De fordulhatnak elő körülmények, amidőn a két akarat összhangba hozatala nem lehetséges. És ennek három főesete van: a) midőn a törvényhozó hatalom nem ül együtt s így a nemzet képviselői nem nyilatkozhatnak; b) amidőn a bár együtt ülő törvényhozás nyilatkozványa — amely amint tudjuk, bizonyos alkotmányos formalitásokhoz lévén kötve, rendszerint hosszabb időt igényel — egyes momentán esetekben be nem várható; c) amidőn a fejedelem azt véli, hogy a nemzet képviselői nem fejezik ki a nemzet akaratát s ezen a fejedelmi praerogatívákön alapuló vélelem jogán felosztatja az országgyűlést, mint amelynek akaratával, éppen mert szerinte nem a nép valódi akaratát fejezi ki, — ő a maga királyi akaratát összhangba hozni nem képes.

Mind a három esetben a törvényhozó hatalom akarata helyett teljes jogerejű hatálylyal és teljes önállósággal a királyi akarat, vagyis a végrehajtó hatalom akarata érvényesül; a királyi akaratot kifejező végrehajtó hatalom működik ugyanis, amidőn a törvényhozó hatalom nem ül együtt; az működik, amidőn sürgős esetekben a bár együtt ülő törvényhozás momentán nem nyilatkozhatik; az működik végül, amidőn az országgyűlést felosztatja; amely hogy nem legiszlatív ténykedés, legjobban kitűnik abból, hogy arra nézve a legiszlativa meg sem kérdeztetik, és annál kevésbé nyilatkozhatik, mert működése a királyi akaratot érvényre juttató exekutív intézkedésére egyszerűen beszüntettetik.

Ezen fölfogással szemben, amely szerint én az országgyűlés felosztatását exekutív ténykedésnek tartom, — az az ellenvetés mindenestre fölhozható, hogy miután a királyi akarat nemcsak a végrehajtó hatalom ténykedésében nyilatkozik, hanem az a törvényhozó hatalomnak is részese, ennél fogva a fejedelem, amidőn királyi akaratával az országgyűlést felosztatja, ezt a királyi akaratot nem mint a végrehajtó hatalom birtokosa, hanem mint a törvényhozó hatalom részese érvényesíti. Azonban ez az ellenvetés önmagában és illetve a törvényhozó hatalom természetében bírja czáfolatát. Tudjuk ugyanis, hogy a fejedelem, mint a törvényhozó hatalomnak részese, az ő királyi akaratát önállólag és egyoldalul sohasem effektuálhatja s törvényhozói ténykedést csak a törvényhozás másik két faktorával teljes egyetértésben végezhet; míg ellenben mint a végrehajtó hatalom birtokosa, a fejedelem a maga királyi akaratát a miniszteri felelősség mellett

bármikor teljes önállósággal, minden más faktor hozzájárulásának mellőzésével érvényesítheti. Amidőn tehát a fejedelem az országgyűlést a törvényhozás másik két faktorának megkérdése és beleegyezése nélkül felosztatja, semmiképen nem mint a legiszlativa részese, — mivelhogy ily minőségben egymaga semmiféle törvényhozói működést nem végezhet, — hanem mint az exekutiva teljhatalmú s csak a miniszteri felelősség által korlátolt birtokosa gyakorolja királyi akaratát.

Mi következik most már ebből? Következik az a fontos konklúzió, hogy az a végrehajtó hatalom, amelynek joga van a törvényhozó hatalom működésének beszüntetésére: az a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalomnak alárendelve semmiképen nem lehet. De nem következik egyúttal az, hogy a végrehajtó hatalom ebből kifolyólag terrorizálhatja a törvényhozó hatalmat, s minden lépten-nyomon megakaszthatja annak alkotmányos működését; mert a fejedelem — amint mondtam — az országgyűlést is csak felelős minisztereinek hozzájárulásával oszlathatja föl s a miniszterium ezen fölосztatásért az összegyűlendő új országgyűlésnek felelős; amely ha azon meggyőződésre jut, hogy a miniszteriumnak nem volt meg a kellő és elegendő alkotmányos indoka a fejedelemnek az előző országgyűlés felosztatását tanácsolni: a miniszteriumot megbuktathatja, sőt vád alá is helyezheti.

Kifejtettem ezekben a fejedelemnek, mint a törvényhozó hatalom egyik faktorának veto-jogát és felosztatási jogát, amelyekkel megakadályozhatja a parlamentáris egyensúlynak a másik két faktor részéről jöhető megzavarását.

Következik most már azon alkotmányos garanciák megérintése, amelyeknél fogva a törvényhozás másik faktora, a képviselőház elejét veheti a fejedelem és kormánya részéről jöhető túlkapásoknak.

Alkotmányos országokban a fejedelem törvényhozói jogát tudvalevőleg szintén felelős kormánya útján gyakorolja, s ennek túlterjeszkedései, vagy a nemzet akaratával a képviselőház véleménye szerint ellenkező viselkedései ellen egyik leghathatósabb alkotmányos garanciát nyújtja a budget-megtagadási jog; a megszavazott budget képezvén minden kormánynak létfeltételét, az képezvén ránézve a »nervus rerum gerendarum«-ot, amely ha tőle megvonatik, megvonatik egyúttal az életnek, a működésnek feltétele is. Ha tehát a képviselőház abban a meggyőződésben van,

hogy a korona felelős tanácsosai által kifejezett királyi akarat ellenkezik a nemzet akaratával, sőt ellenkezik esetleg a fennlévő alkotmánynyal: a költségvetés megtagadásában egyszerűen megvonja a kormánytól azon eszközöket, amelyekkel a szerinte helytelenül tanácsolt királyi akarat a népakarattal szemben megvalósíthatnák; s a közigazgatás folyó költségeinek fedezésére legfőjebb csak annyit szavaz meg, amennyi okvetlenül szükséges azon időre, míg a budget-megtagadás folytán okvetlenül bekövetkező miniszterkrízis a képviselőházi többség és az uralkodó egybehangzó akaratára értelmében megoldást nyer, vagy pedig egybehangzó akarat el nem érhetése esetén az országgyűlés feloszlattatván, — míg az új parlament ismét össze nem gyűl.

De nemcsak a budget megtagadása, hanem bármely törvényjavaslat elvetése s illetve a minisztérium akaratának leszavazása által is lemondásra kényszerítheti a képviselőház a korona tanácsosait. Az ily kisebb jelentőségű leszavazásoknál azonban az alkotmány általános elvei szerint nem lehet a feloszlatáshoz folyamodni, hanem a korona a leszavazás folytán lemondott minisztérium helyébe, az ennek eljárását kárhoztató többség kebeléből új tanácsosokat választ.

Igen fontos alkotmány-biztosíték továbbá a képviselőház kezében, a fejedelem törvényhozási jogát kifejezésre juttató kormány-nyal szemben a miniszterek vád alá helyezési joga, amelyet szavazatainak általános többségével kizárólag a képviselőház gyakorol. Feladatom körébe vágónak tartom azonban kiemelni, hogy a képviselőház nemcsak legiszlatorius, hanem exekutorius ténykedéseért is vád alá helyezheti a minisztereket. Ámde abból, hogy a képviselőház, mint a törvényhozó hatalom egyik tényezője, vád alá helyezheti a minisztereket, mint a végrehajtó hatalom organumait, — távolról sem kovácsolható szerintem érv a mellett, hogy tehát ime a végrehajtó hatalom mégis csak alá van rendelve a törvényhozó hatalomnak, mert hiszen ez jogositva van annak tetteit elbírálni, és ha meggyőződése szerint alkotmányellenes tett követetett el, — amely idevágó meggyőződéseért s az abból kifolyó ténykedéseért a képviselőház felelősséggel senkinek sem tartozik, — joga van a vád alá helyezést is kimondani.

Nem kovácsolható pedig érv az alárendeltség mellett a képviselőház ezen jogából azért, mert először a végrehajtó hatalom organumai és maga a végrehajtó hatalom között, mélyreható

külömbőség van, és tehát a végrehajtó hatalom önálló jogkörét távolról sem érinti az, ha felelős organumai a felelősség elvénél fogva tetteikért kérdőre vonatnak; másodszor a képviselőházat a vád alá helyezési jog szerintem nem mint a törvényhozás egyik faktorát, hanem mint az alkotmány szerint külön arra hivatott kompetens ellenőrző fórumot illeti meg; a törvényhozó hatalomnak és a végrehajtó hatalomnak szembe állítása tehát ebben a kérdésben merő fallácia; harmadszor, mert a vád alá helyezési jog egyébként sem involvál még valakivel szemben ennek részéről alárendeltségi viszonyt; mert pl. abból, hogy valaki valamely bűncselekményt elkövetett és e miatt a kir. ügyész által vád alá helyezettett, egyáltalában nem következik, hogy ő attól a perctől fogva a kir. ügyésszel szemben alárendeltségi viszonyban áll; annál kevésbé állhat pedig a bűncselekmény elkövetése előtt. Egyszerűen az a jog, amelynél fogva engem valaki vád alá helyezhet, még egyáltalában nem tartalmazza azt, hogy rendelkezhetik is velem.

Azon alkotmányos garanciát végül, amelylyel a felsőház a képviselőháznak esetleges túlkapásait és meggondolatlanságait ellensúlyozhatja, a felsőház azon joga képezi, amelynél fogva bármely törvényjavaslatot meggyőződése szerint módosíthat, sőt egészen is visszavethet. És ez a visszavetési jog korlátlan; legalább sem a törvény, sem a szokás nem szabályozza s egyedüli korlátját a fejedelem feloszlatási jogában bírja, amennyiben a fejedelemnek »az esetben, ha a parlament két háza között oly viszályok törnek ki, amelyek miatt nem remélhetni többé azoknak összhangzatos működését« — mindig joga van feloszlatni az országgyűlést, s az által helyreállítani a törvényhozás különböző faktorai között a nélkülözhetetlen egyensúlyt.

A fentebbiekben igyekezvén megfelelni arra kérdésre, hogy mi a z a p a r l a m e n t? — áttérhetek most már azon második kérdés fejtegetésére, hogy

II. *Mi az a parlamentáris kormány?* A parlamentáris kormány, vagyis ami azzal egyértelmű, a felelős miniszterium röviden azon alkotmányos organum, amelynek útján az államfő egyfelől a törvényhozásban való részvételét, másfelől végrehajtó hatalmát gyakorolja. Macaulay angol történész és államférfi pedig imígy definiálja azt: »A miniszterium valósággal nem egyéb, mint a parlament két házának kiválóbb tagjaiból képezett és — tegyük mi hozzá — a közügyek intézésére hivatott bizottság. Igaz, hogy a korona nevezi ki

annak tagjait, de kizárólag csak oly férfiakból állhat az, kiknek véleménye az akkori legfőbb kérdésekre nézve nagyjából megegyezik a képviselőház többségének véleményével.«

A parlamentáris kormány főjellemvonásait — amelyek nélkül az nem képzelhető — e szerint a következőkben állapíthatjuk meg: a) hogy tagjai egyenként és összevéve, minden tetteikért felelősek legyenek; b) hogy a korona által neveztesse ki; c) hogy a képviselőház többségének bizalmával rendelkezzenek; d) hogy a parlament valamelyik házában ülésel birjanak.

Az első követelményről, a miniszteri felelősségről fentebb már részletesebben szólottam s itt legfőjebb még csak azt kell kiemelnem, hogy a miniszteri közös felelősség, mint az alkotmány egyik alapelve, újabb időben már minden alkotmányos államban elfogadott; amelynél fogva ugyanis a kormány egyes intézkedéseire nem csupán azon miniszter vonható kérdőre, ki azoknak fogantatásával speczialiter meg van bízva, vagyis a ki nek reszortjába vág, — hanem felelősnek tekintetik maga az összminiszterium is. Derby gróf ezt az elvet az angol parlamentben a következőleg formulázta: »A kormány felelőssége alatt tulajdonképen azt kell érteni, hogy annak tagjai, mint egy párthoz tartozók, kölcsönösen felelősséggel tartoznak egymásért; egyetértőleg állapítják meg az általuk követni kívánt politikát, és ha közülök egyik elbukik, természetes, hogy azzal együtt a többinek is bukni kell.«

Igy mondja ezt Derby; a gyakorlat azonban ezt az elvet igen helyesen aképp alkalmazza, hogy míg egyrészt az egyes minisztereknek bukása csak az összminiszterium által képviselt általános és sarkalatos politikai elvek egyidejű leszavaztatása esetén vonja maga után szükségkép az egész kormány bukását; addig másrészt ha valamelyik miniszter oly visszaélést követ el, amelyért az maga személyesen is felelősségre vonható, vagy külön is megfenyíthető: akkor kizárólag és határozottan csakis ez maga tartozik felelősséggel. »Mert míg egyfelől az egész kormány, felelőssége nem védheti meg az ily minisztert saját tetteinek következményeitől, másfelől nem is szükséges, hogy kollegái is felelősségre vonassanak valamelyik miniszternek oly ügyben való rossz intézkedéseért, mely különösen csak saját osztályára tartozik, — ha csak azok magok önként nem akarják elvállalni a felelősséget, vagy ha csak be nem bizonyítható, miszerint azok is részt vettek az illető intézkedésekben.«

A második és harmadik követelményt, hogy t. i. a kormány tagjai a korona által neveztesse ki és hogy a képviselőház többségének bizalmával rendelkezzenek, — a szoros összefüggésnél fogva egyszerre fogom méltatni.

Monarchikus államokban azon magas, és mindenkinek fölébe emelkedő állásból, amelyet a fejedelem elfoglal, természetesen következik, hogy szabadságában áll neki az ország mindazon legbölcsebb és legképesebb férfainak szolgálatát kikérni, akik iránt bizalommal viseltetve, kész a közügyek vezetését kezeikre bízni. És tényleg minden alkotmányos monarchiában, tehát nálunk is el van ismervé a fejedelem azon joga, hogy felelős minisztereit maga választhassa; és valamint ma már senki sincs, aki kétségbe vonná e jog létezését, vagy ellenezné, vagy megszorítani kívánná azt, — feltéve természetesen, hogy a kellő határok közt gyakoroltatik: úgy másrésről minden minisztérium hivatalban maradásának egyik lényeges előfeltétele az, hogy bírja-e még a fejedelem bizalmát; mivel a fejedelemtől nem lehet azt kívánni, hogy oly emberek tanácsát fogadja meg, akik iránt nem viseltetik bizalommal; és ha semmi más ok nem léteznék is: már a fejedelem bizalmának csökkenése magában is elegendő ok az ő felsége tanácsában eszközöklendő változásokra.¹⁾

A választhatás jogának természetes korroláriuma azután a kinevezés joga; amely a fejedelem részéről tulajdonképen nem egyéb, mint a bizalomnak ünnepélyes és alkotmányos formában történt nyilvánítása s az elválasztás tényének mintegy konszolidálása.

A miniszterek kinevezésének módjáról nálunk az 1848. III. és 1867. VIII. tczikkék intézkednek. Az 1848. III. t. cz. 11. §-a szerint ugyanis a miniszterelnököket ő felsége nevezi ki; miniszter társait pedig a 12. §. szerint legfelsőbb megerősítés végett az elnök teszi javaslatba. A törvény ezen szövegezése azonban hézagos; mert ebben nincs szó arról, hogy ki nevezi ki a többi minisztereket, egyszerűen csak az van mondva, hogy megerősítés végett javaslatba teszi őket az elnök. A 48-iki törvény ezen hézagos szövegezésén segített az 1867. VIII. t. cz., amely világosan kimondja, hogy »a miniszterelnök előterjesztésére annak miniszter-társait ő felsége nevezi ki.«

A fejedelemnek miniszterei megválasztására vonatkozó joga s illetve szabadsága azonban föltöbb korlátolva van parlamentáris

¹⁾ Todd „Parlamentari kormányrendszer.“

alkotmánynyal bíró országokban azon alkotmányos úzus által, hogy az államfő mindig a létező parlamenti pártok valamelyikéből kénytelen minisztereit választani; de arra egyáltalában nincs kötelezve, hogy okvetlenül a többségben levő párt kebeléből válassza. És hogy rendszerint mégis a majoritással rendelkező pártok kebeléből neveztetnek ki a miniszterek: ez részint czélszerűségi szempontból történik; mert sokkal könnyebb egy olyan miniszteriummal kormányozni, amelyet biztos számbeli többség támogat, mint olyannal, amely minden perczen ki lehet téve a leszavaztatás veszélyének; részint pedig azon alkotmányos elvben birja alapját, amely szerint rendes viszonyok között a parlamentben többségben levő párt meggyőződése vélelmeztetik a nemzet többsége meggyőződésével megegyezőnek. Épen ezért a fejedelem bizalma mellett minden miniszterium hivatalban maradásának másik lényeges előfeltétele a képviselőház többségének bizodalma is, mert a »parlament, de különösen a képviselőház bizalma nélkül egy miniszter sem folytathatja hosszabb ideig az ország kormányzását.« És így végeredményben — miután a fejedelem szabad választási joga a képviselőház többségére van korlátozva — a képviselőktől függ gyakorlatilag annak elhatározása, hogy kiknek kezeibe tétessék le az ország kormányzása. Ők határoznak a miniszterek sorsa felett az által, hogy bizalmukkal némely egyéneket megajándékoznak, másoktól pedig megtagadván azt, világosan értésére adják a fejedelemnek, hogy kiket kell a közügyek vezetésével megbízni, kiket kell a korona praerogatíváinak gyakorlásához tanácsadóiul meghívni.

A képviselőház többségének véleménye viszont normális körülmények között, mint mondtam, a nép többségének akarat-nyilvánulása lévén: legvégső eredményben a parlamentáris kormány mindig a nép-akaratral összhangba lépett királyi akarat nyilvánulásának, — sőt miután politikai értelemben a nép és király együtt képezik a nemzetet: a nemzeti akarat kifolyásának tekinthető; és ebben rejlik a parlamentáris kormányrendszer rendkívüli jelentősége és üdvös volta; mert az alapjában véve nem egyéb, mint a nemzeti akarat kormányrendszere, s innen származhatik az az alkotmányos példabeszéd is, hogy »minden nemzetnek olyan kormánya van, amelyet megérdemel.« S a kormány, mint ilyen, a nép és király összhangzó bizodalmanak letéteményese lévén, ha ez a bizalom bármelyik részről is megingattatik: okvetlenül a kormány bukására, vagy ha a királyi akarat makacsul és alkotmányellenesen ragasz-

kodnék a népakarat által (vagy viszont) elejtett kormányhoz, — rendszert forradalomra vezet; ez lévén in ultimo analysi a népakarat és királyi akarat megbomlott harmoniájának végzetes eredménye.

Ami a negyedik követelményt illeti, amely szerint a parlamenti felelős kormány tagjai a parlament valamelyik házában kell hogy ülésel birjanak, e tekintetben hazai törvényeink, a parlamentáris alkotmányok legtöbbikének megfelelőleg, a következőkép intézkednek:

Az 1848. III. t. cz. 28. §-a kimondja, miszerint »a miniszterek az országgyűlés mindegyik táblájánál ülésel birnak.« Ugyanazon t. cz. 31. §-a szerint pedig »a miniszterek szavazattal az országgyűlésen csak azon esetben birnak, ha a felső táblának törvény szerint tagjai, vagy követül az alsó táblához megválasztatnak.«

Ez a törvény irányadó ma is; és ennek kiegészítésétől szolgál bizonyos tekintetben az összeférhetlenségi törvény azon intézkedése, amely szerint »azon képviselő, aki időközben kinevezéstől függő olyan állami szolgálatba lép, mely a képviselőséggel összefér: csak úgy tarthatja meg képviselői helyét, ha arra újból megválasztatik.«

Az összeférhetlenségről szóló 1875. I. t. cz. 8. §-ánál fogva tehát ha valamelyik képviselő miniszterre kineveztetik, vagyis a képviselőséggel összeférő állami szolgálatba lép, kineveztetésétől számítva 48 óra alatt köteles lemondani képviselői állásáról s szavazattal az országgyűlésben csak akkor fog birni, ha képviselőnek — már mint miniszter — újból megválasztatik, vagy pedig főrendiházi tag. Ellenkező esetben csak tanácskozási, respektive ülési joggal birand.

Kiemelendőnek tartom itt még, hogy az 1848. III. t. cz. 28. §-ának azon intézkedése, amely szerint »a miniszterek az országgyűlés mindkét táblájánál ülésel birnak«, még nem involválja azt, hogy a miniszternek okvetlenül felsőházi tagnak vagy képviselőnek kell lenni, hanem csak azt tartalmazza, hogy aki miniszternek kineveztetett, az mint ilyen, az országgyűlés mindkét házában ülésel, és tehát tanácskozási joggal bir. Kinevezhető miniszternek e szerint oly egyén is, aki sem a felsőháznak, sem a képviselőháznak törvény szerint nem tagja.

Ezekben az intézkedésekben jóformán ki van merítve mindaz, amit a parlamentáris kormány általunk fölállított negyedik és utolsó lényeges kellékről mondani lehet. S elméleti fejtegetésekbe bocsátkoznunk e fölött teljesen fölösleges és céltalan is volna.

Ide igtatom azonban a parlamentáris kormányra vonatkozó elmélkedéseim befejezésül Rowlands angol írónak »Alkotmánytan« című művéből a parlamentáris kormányról irt jellemzését, amelynél találóbbat, kimerítőbbet s mindamellelt rövidebbet e tárgyban semmifele műben nem találtam.

»Megbecsülhetetlen e rendszer – mondja Rowlands — azért is, mert csak ennek segítségével sikerült a monarchikus elvet a kormányzás több más intézményeivel és a polgárság által követelt és megnyert szabadsággal teljes összhangzásba hozni. A régi monarchák határozatlan, ingatag és senkinek felelősséggel nem tartozó hatalma ez által egy végrehajtó testületre lett átruházva, melyet ugyan a fejedelem nevez ki az ország főurai és a nép képviselői közül, de akik azért közvetlenül a képviselőház befolyása alatt állnak és minden eljárásukról annak számolni tartoznak. Ez által a fejedelem megszabadult az államügyek közvetlen vezetésével együtt járó morális és aktuális felelősségtől; és míg egyfelől mint államfő, kiváló állását megtartotta, és a kormányzásra vonatkozó nézeteit mindig módjában áll működő miniszterei által érvényesíteni, vagy ha szükségét látja, új minisztereket választani: másfelől menten marad az egymással versengő államférfiak ingatag szerencséjétől, akik mint a korona miniszterei, időről-időre az ő szolgálatába kénytelenek szegődni. A népre nézve pedig ez által meg van nyitva az út mindazok előtt, akik kitüntetik magukat a képviselőházban, egész a legmagasabb méltóságokig juthatásra; és így ez a rendszer a legmagasabb rendű politikai befolyást is magának a népnek legkiválóbb és legkitünőbb tagjai kezébe teszi le.«

Valóban a parlamentáris kormányrendszernek és természetének minden oldalú megvilágítása rövidebben, jellemzőbben és kimerítőbben ennél már nem képzelhető.

Kivonva most már a feladatomhoz mért konkluziót a parlamentáris kormányra és az annak fő-jellemvonásait alkotó lényeges követelményekre vonatkozólag az imént mondottakból, — ezek is újabb bizonyítékokat szolgáltatnak arra nézve, hogy nemcsak maga a végrehajtó hatalom mint ilyen, de még annak organuma, a felelős miniszterium sem áll alárendeltségi viszonyban a törvényhozó hatalommal, respektive a parlamenttel szemben. Kitűnik ez különösen a miniszterium felelős természetéből.

A felelősség fogalma ugyanis természetesen kizárja a szoros alárendeltségi viszonyt, amennyiben ez már magában magasabb fokú

önállóságot feltételez; mert jogszerint én csak oly cselekményekért lehetek felelős, amelyeket teljes önállósággal és legjobb meggyőződésem teljes szabadságával követhetek el; s mihelyest eljárásomban mások rendelkezése korlátol, mihelyest tetteimnek irányát mások akarata szabja meg: felelősségem azonnal illuzóriussá válik s tetteimért számot adni nem én, hanem azok tartoznak, akiknek parancsa ezen tettek forrását képezé.

A felelősség fogalmának ezen tartalmi sajáttsága biztosít teljes önállóságot a felelős kormánynak, mint a végrehajtó hatalom organumának a parlamenttel szemben. És ha be is folyhat a parlament a végrehajtó hatalom eljárásának általános irányára az által, hogy a végrehajtó hatalom a parlament többsége részéről helyesnek tartott irányt magukénak ismerő férfiak kebeléből kénytelen választani organumait; s ha megjelölheti is ennél fogva a parlament a kormányzás főelveit és sarkalatos intézményeit: magukkal a végrehajtó hatalom organumaival direkte nem rendelkezhetik, a kormányzat mikénti vitelére, az adminisztráció gyakorlati vezetésére és ügykezelésére nézve határozatokat nem hozhat, vagy ha hoz is, a miniszterre nézve azok jogi erővel nem bírnak, mert az országgyűlésnek az alkotmányos fogalmak és elvek szerint adminisztrációnális hatalma nincs. És nem is volna jó, ha volna. Az adminisztráció erélyes, egyöntetű s mindenekfölött gyors intézkedéseket kíván, amire egy olyan sokfejű testület, mint a parlament, absolute képtelen.

Ugyanily értelemben nyilatkozik az angol Cobden is, amidőn azt mondja, hogy »igen czélszerű, ha a ház előre megállapítja azon elveket, amelyek szerint a végrehajtó hatalomnak el kell járni; de ha a törvényhozó testület még ennél tovább menve, a kormányzás minden egyes részeibe is beavatkozik: az már nem lehet üdvös az országra nézve.«

És Cobdennek teljesen igaza van a mi alkotmányunk szempontjából is. Mert ha az országgyűlés határozatai által a kormányzás részleteibe is közvetlenül beavatkoznék: ez eljárás valamint Angliában, úgy nálunk sem volna összeegyeztethető a királyi hatalommal, hanem mint az alkotmány alapelveitől való eltérés, egészen felforgatná azt; mivel az alkotmány s illetve a már idézett 1791. 12. t. cz. szerint a végrehajtó hatalom egészen a fejedelem kezébe van letéve, viszont a fejedelem és kormánya bármely eljárásáért is teljes felelősség van az országgyűlés számára biztosítva. Oly ügyeket ennél fogva, amelyek a végrehajtó hatalom körébe vannak utalva, nem

lehet a törvényhozó hatalom, vagy annak egyes bizottságai által elintéztetni, minthogy ez eljárás által a valódi felelősség elve lenne megbuktatva, és a helyett egy önkényszerű felelőtlen hatalom a kormányrendszerbe bevezetve. Észszerűleg tehát ma már senkisé is vonhatja kétségbe, hogy bármiféle közigazgatási teendők a törvényhozó hatalomtól teljesen önálló elintézési joggal csakis a végrehajtó hatalmat illetik meg. Következésképp az országgyűlés bármelyik házában minden oly há tározata, mely valamely esetben a végrehajtó hatalom eljárását akarja korlátozni: már magában véve érvénytelen. És még az esetben is, ha a parlament valamely végrehajtási ügy mikénti elintézésére tanácsával és véleményével járul a korona elé: a kormány saját felelősségére még ekkor is úgy járhat el, amint legjobbnak véli.

Oly izmosan emelkedik ki a felhozott bizonyítékokból a végrehajtó hatalom önállósága a törvényhozó hatalommal szemben, hogy alig igényelne bővebb demonstrálást. Tovább haladva azonban konstatálhatjuk, hogy a parlament pressziót igen is gyakorolhat a végrehajtás egyik vagy másik irányában az adminisztráló miniszterre, és ezt a jogát az u. n. interpellációs jog útján gyakorolja, és amint tudjuk, él is vele ugyancsak: de kormányozni nem kormányozhat; végrehajtó hatalmi ténykedést nem végezhet. »A parlament csak véleményadásra, nem pedig uralkodásra; csak tanácsadásra, nem pedig kormányzásra van hivatva.« Ezt a felelősség elvé-
nél fogva teljes önállósággal a miniszterek végzik, akik mint a végrehajtó hatalom organumai e tekintetben tehát a parlamentnek semmiképen alárendelve nincsenek, éppen mert minden tetteikért annak felelősek, s mert valódi felelősségük ép' azon tényen alapszik, hogy szabadon gyakorolhatják a korona törvényes jogait. E működési szabadság nélkül — amint fentebb már kiemeltém — valódi felelősség nem képzelhető; ezért oly fontos a parlamenti kormányrendnek sikerére nézve ezért képezi a parlamentáris kormány egyik lényeges követelményét azon körülmény, amelyről már szintén szözlöttünk, hogy t. i. a minisztereket a törvényhozó testület uralkodó pártjának kell támogatni, mely az általános politikai nézetekre egyetértvén velök: helyesli azok eljárását és így bizonyos mérvben felelősséget vállal azok hivatalos tetteiért. De Lolme igen találólag mondja a kormány működési szabadsága szükségességének indoklására, hogy »mihelyt a nép-

képviselők a végrehajtó hatalom jogkörébe kezdenek avatkozni: azonnal megbukik e kormányrendszer.« Aminthogy ezt Franciaország példája a nagy forradalom alatt fényesen be is bizonyítja.

Tagadhatatlan ugyan, hogy a parlament bármelyik házának véleménye szintén nagy befolyással van a közügyekre; de e véleményt rendes körülmények között a korona minisztereinek a kormányzás vitelében, respektive a végrehajtó hatalom kezelésében nyújtott támogatás különböző mérve által lehet csak az alkotmány szerint kifejezni. És ha a fejedelem miniszterei bírják a parlament bizalmát: általános szabály az, hogy a parlament ezeknek a végrehajtás apróbb részleteire vonatkozó intézkedéseibe — hacsak világos hanyagság és visszaélés esetei nem merülnek fel — bele nem avatkozhatik.

Ugyanezen elvek irányadók a legtökéletesebb európai alkotmányban, az angolban is, ahol e tant mindig erősen védelmezték az angol alkotmányt legjobban értő legtekintélyesebb férfiak; így pl. Russel gróf következőleg nyilatkozik: »A király nagy tanácsát a parlament mindkét háza együttesen képezi; és mindazon ügyekre nézve, melyeknek elintézése a fejedelem előjogai közé tartozik: ezeknek kiváltsága, sőt kötelessége tanácscsal szolgálni. A végrehajtásra vonatkozó intézkedések azonban csakis a fejedelmet illetik.« Hasonló értelemben szól Burke is, aki azt mondja, miszerint »a képviselőháznak minden végrehajtási intézkedésre nézve kivétel nélkül jogában áll tanácsadás (tehát csak tanácsadás) által befolyjni.« Todd »A parlamenti kormányrendszer Angliában« című kitűnő munka hírneves írója viszont azt állítja, hogy »vannak a koronának oly előjogai, melyeknek használatába a parlamentnek rendes körülmények között beavatkozni nem szabad, nehogy ez által a végrehajtó hatalom működése szükségtelenül zavartassék.«

Az elmondottakban azt hiszem már is oly világosan és meggyőzőleg kifejtettem az alárendeltségi elmélet tarthatatlanságát, hogy joggal elmondhatom, miszerint azt csak azok vitathatják, akik a törvényhozó hatalom jogkörével tisztában nincsenek, s azt a végrehajtó hatalommal szemben felügyelő, ellenőrző és tanácsadó joggal felruházott hatalomnál többnek is tekintik.

Mindenesetre érdekes kérdés azonban, — s ezt itt röviden még megvilágosítani kívánom, — hogy mennyire mehet a törvényhozó

hatalom s illetve a parlament a végrehajtó hatalom feletti ellenőrzési jogának gyakorlásában? A határt e tekintetben az alkotmányos gyakorlat a következő elvek szerint állapította meg: A parlament a kormány egyik része felett sem gyakorolhat közvetlenül ellenőrködést; elrendelheti ugyan, ha valamely ügyben felvilágosításra van szüksége, az illető okiratok előterjesztését, megvizsgálhatja a tisztviselők eljárását és véleményét nyilváníthatja a fölött, hogy bármiféle kormányzási teendőt miként kellett volna vagy kellene teljesíteni: de közvetlenül a legutolsó tisztviselőnek sem adhat utasítást köteletségének teljesítésére nézve.¹⁾ Ellenőrködési jogát tehát a végrehajtó hatalom fölött csak közvetve a felelős miniszterek útján gyakorolhatja; amennyiben a miniszterek szabályozván az egyes állami hivatalok teendőit: azoknak kellő teljesítéséért a parlamentnek felelősséggel tartoznak. Ha tehát a parlament nem helyesli a kormány valamely tettét vagy politikáját: tetszése szerint leszavazhatja vagy felelősségre vonhatja a végrehajtó hatalmat szerinte helytelenül vagy alkotmányellenesen kezelő minisztert, — de rendeleteket, parancsokat nem osztogathat neki soha!

Kimerítvén ezekben tárgyamhoz mért terjedelemmel — mert hiszen még nagyon sokat lehetne erről írni — azon második főkérdést is, hogy mi az a parlamentáris kormány? — következik a törvényhozó hatalom és végrehajtó hatalom közötti viszony további megvilágítására azon harmadik s egyszersmind utolsó főkérdésnek fejtegetése:

III. *Minő jogai vannak a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalommal szemben?* A törvényhozó hatalomnak értekezésem elején megállapított fogalmából kifolyólag a törvényhozó hatalomnak legeminensebb joga s egyúttal kötelessége (mert minden jog egyszersmind kötelesség is) az állami akaratot kifejezésre juttatni; s a törvényhozó hatalom ezt a jogát törvények alkotása által gyakorolja. Ezzel szemben a végrehajtó hatalomnak ugyancsak fogalmából kifolyó joga az állami akaratot ténylegesíteni; s ezt a jogát rendeletek kibocsátása által gyakorolja. A parlamentnek, mint a törvényhozó hatalom organumának törvényalkotási jogával szemben tehát a kormánynak, mint a végrehajtó hatalom organumának rendeletkibocsátási joga áll.

A rendeletkibocsátási jognak részletesebb vizsgálata képezi en-

¹⁾ Todd „Parlamentari kormányrendszer.“

nél fogva értekezésem ezen harmadik főrészének tulajdonképeni tárgyát; ennek a jognak természete szolgáltatván egyuttal legnyomósabb bizonyítékokat arra nézve, hogy a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalomnak alárendelve semmikép nem lehet.

A végrehajtó hatalom rendeletkibocsátási joga azon szűkességen alapszik, hogy az elméletileg már létező állami akarat a gyakorlati életbe is átvitessék; mert hiszen a legjobb törvény is csak üres malaszt mindaddig, amíg az praktikus fogamatot nem nyert s a legmagasztosabb eszméktől, a leggyakorlatibb elvektől áthatott törvényhozói működés is nullra redukálódik, ha nem az élet: csupán a törvénytár számára dolgozik. A kódexek betűit megeleveníteni, a törvényeket s általában az állami akaratot valódi céljához vezetni a végrehajtó hatalom joga és illetve feladata. Joga tehát neki a cselekvés, szemben a törvényhozó hatalom jogával az akarással. Ezen jogából kifolyólag a végrehajtó hatalomnak tartalmaznia kell ezen cselekvés kivitelének minden feltételeit is, vagyis a jogositványt mindarra, ami nélkül a kivitel lehetetlen.

És miután a végrehajtó hatalom maga a külső kivitellel fensőbb természeténél fogva nem foglalkozhatik, s az állami cselekvést legalsó stádiumában nem vezetheti: joga van neki egyrészt arra, hogy a valóságos állami cselekvésnek a különböző fórumokon való átvezetéséhez s illetve célhoz viteléhez szükséges közegeket előállithassa; másrészt arra, hogy az állami akaratnak külső megvalósítására s illetve a valóságos állami cselekvés mikénti keresztülvitelére irányuló önálló akaratát ezen közegekhez elvezethesse. Ezen a jogon alapszik a végrehajtó hatalomnak rendeletkibocsátási joga; s ennél fogva a rendelet maga tartalmilag nem egyéb, mint épen a végrehajtó hatalomnak, feladatából kifolyó tevékenységére irányzott, önálló akarata; alakilag pedig ezen akaratnak a külső kivitelre hivatott közegekhez való átvezetése.

A rendeletkibocsátási jog tehát szükségképeni jogositványa a végrehajtó hatalomnak, létezik amióta a végrehajtó hatalom fogalma egyáltalában exisztál, s el volt ismervé minden időben és minden államban. A most kifejtett értelemben nem is vonja a kormányrendeletek kibocsátásának jogát és azok kötelező erejét kétségbe senki. Vitássá ezen jog és a rendeletek kötelező ereje csak ott lehet, hol a végrehajtó hatalmi rendeletek a törvényhozó hatalom hatáskörét érintik.

Fentebb ugyanis röviden már kiterjeszkedtem arra, hogy a

végrehajtó hatalom jogkörét pusztán a törvények végrehajtására irányuló jogosítvány még nem meríti ki; ellenkezőleg hogy az exekutiva az államcélok előmozdítására saját legjobb belátása szerint önállólag oly irányban is ténykedhetik, amely irányban a legiszlative akarata még nem nyilvánult, vagy nem nyilvánulhatott; sőt amennyiben törvények alakjában már nyilvánult volna: a végrehajtó hatalom ezen törvények életbeléptetését vagy elhalaszthatja, vagy pedig — amennyiben már fogamatban volnának — további foganatosításukat felfüggesztheti, ha az előbbi esetben azoknak momentán végrehajtását, az utóbbi esetben pedig érvényük folytatóságosságát az országra s illetve az állam céljaira veszélyeseknek ismeri föl.

Stein Lőrincz ¹⁾ a végrehajtó hatalom ezen fontos jogát — amely legjobban demonstrálja annak önállóságát — a következőleg formúlazza: »Az semmi esetre sem lehet elégséges, hogy az igazgatás (amely a végrehajtó hatalom tartalmát képezi) csupán az állam határozott egyes akaratát egyoldalúlag foganatosítsa, sőt inkább annak (t. i. az igazgatásnak), amidőn a valódi létel minden viszonyzataira kiterjeszkedik, a törvényhozást kell mintegy kiegészítenie, részben helyettesítenie és tökéletesítenie. Amiért is az igazgatás a törvényhozásnak nemcsak pusztán alárendelt kör, hanem a törvényhozással együtt van hivatva az állam általános lényegének kifejezést és érvényt szerezni.« Hasonló értelemben, sőt talán még nagyobb világossággal, mint Stein nehézkes nyelvezete, nyilatkozik Korbuly ²⁾, amidőn azt mondja: »Ha figyelembe vesszük, hogy a kormányhatalom, illetőleg a kormány nem pusztán mechanikus végrehajtója a törvényekben nyilatkozó államakaratnak, hanem mint egyenjogú és önálló tényezője az államéletnek, egyszersmind önálló cselekvősséggel és feladattal bír, melynek nem pusztán a törvények ismeretére és egyszerű végrehajtására, hanem azok szellemében hiányaiknak pótlására, hézagaiknak kiegészítésére, sőt szükség esetében és a közjó érdekében alkalmazásuknak felfüggesztésére is kiterjedni kell: akkor nem lesz okunk kétségbe vonni a kormány jogát a rendeletek azon nemeinek is kibocsátására, melyek nem

¹⁾ „Államigazgatás“ 10-ik lap.

²⁾ „Államjog“ 344. lap.

pusztán csak valamely törvény végrehajtására vonatkoznak, hanem egyszersmind arra való, hogy a kormány a tőle kiinduló cselekvések összeségében a törvényhozás szelleme mellett az állam valódi lényegét és érdekét is érvényre emelje és kifejezze.*

A most idézett két tekintélyes író szavai, amig egyrészt hatalmas argumentumokat szolgáltatnak azon álláspont igazolására, amely szerint a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalomnak alárendelve nincs: másrészt közelebbi célom elérésére nyomósan bizonyítják azt is, hogy a végrehajtó hatalom jogkörét a törvények pusztá végrehajtására irányuló jogosítvány még nem meríti ki; ellenkezőleg hogy az a törvények hézagainak pótlására, esetleg a törvények felfüggesztésére is kiterjedhet. A végrehajtó hatalom ezen hármass irányú jogkörénél fogva most már annak funkciója is három főirányban nyilatkozik, ú. m.:

- 1) a törvényt végrehajtja;
- 2) ha törvény nincs, azt pótolja;
- 3) ha a törvény végrehajtása veszélyesnek mutatkozik, azt felfüggeszti.

És a funkció-kör ezen hármass irányára való tekintettel a végrehajtó hatalom rendeletei is háromfélék, ú. m.: a) végrehajtó-rendeletek; b) törvényt pótló rendeletek és c) szükség-rendeletek.

A rendeletek mind a három fajának természetéből élesen kiválik a végrehajtó hatalom önállósága szemben a törvényhozó hatalommal. Vegyük ugyanis őket sorba.

1) *A végrehajtó-rendelet* valamely már tényleg létező törvénynek, tehát a törvényhozó hatalom apodikticze kijelentett akaratának mikénti életbeléptetésére vonatkozó határozatok összesége. Első pillanatra ennél fogva s különösen a törvények szokásos záradékának azon szavaiból ítélve, amelyek szerint a miniszter megbíztatik a törvénynek végrehajtásával: úgy tűnik föl a dolog, mintha e tekintetben a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalom egyenes rendeltére és parancsára — mint alárendelt organum — járna el. Valójában azonban úgy áll a dolog, hogy a végrehajtó hatalom itt is saját önálló akaratát, önálló jogosítvány alapján gyakorolja, amennyiben a végrehajtó-rendelet kibocsátására vonatkozó jogot s illetve a törvények végrehajtására vonatkozó megbízást nem minden egyes esetre és nem a törvényhozó hatalomtól, mint ilyentől kapja, hanem egyszer s mindenkorra a törvényből meríti, amely szerint nálunk

az 1791. 12. t. cz. értelmében a végrehajtó hatalmat »nonnisi in sensu legum« ő felsége gyakorolja. Az egyes törvények záradékának szokásos »megbizatik« kifejezése nem m e g a d j a tehát ezt a jogot a végrehajtó hatalomnak, hanem quasi csak figyelmezteti fentlévő s t e l j e s e n önálló jogának érvényesítésére. Amely jognak gyakorlata hogy épenséggel nem függ a törvényhozó hatalom akaratától s illetve rendelkezésétől, — legjobban kitűnik abból, hogy a végrehajtó hatalom az illető törvényt, a törvényhozó hatalom minden megbízása daczára is, ha akarja, nem hajtja végre, mint ezt alább a szükség-rendeletnél bővebben látni fogjuk.

Még jobban kimagaslik a végrehajtó hatalom önállósága

2) *a törvényt pótló rendelet* kibocsátási jogosítványából, amelynek alapján a kormány oly esetekben, melyekre nézve a törvényhozó hatalom akaratát még nem nyilvánította, vagyis amelyekre nézve törvény nincs, és sürgős szükség esete forogván fenn, a törvényhozó hatalom akarat-nyilvánítása be nem várható: a maga egyoldalú akaratát lépteti a hiányzó törvény helyébe. Röviden szólva, a végrehajtó hatalom ily esetben pótolja a törvényt, s azt a h é z a g o t, amelyet a törvényhozó hatalom hátrahagyott, saját akaratából t e l j e s j o g e r e j ű h a t á l y l y a l tölti be. A végrehajtó hatalom ezen pótrendelet kibocsátási joga azon az alapelven nyugszik, hogy a kormánynak az állam egész életére és mindennemű viszonyaira kiterjedő működésében törvényt kell feltételeznie, mely szerint eljárhasson; és épen ezért, ott, ahol törvényes intézkedés hiányzik, a kormányhatalomnak funkciója pedig okvetlenül szükségesnek mutatkozik, ennek saját, hábár egyoldalú akarata által kell a törvény hiányát pótolni és a szerint intézkednie. És a kormány teljes jogerővel intézkedik is, s az általa ilyenkor alkotott szabályok csak abban különböznek a törvényhozó hatalom által alkotott szabályoktól, hogy nem azokkal az ünnepélyes alakszerűségekkel hozattak, mint ezek; de egyébként érvényük mindaddig hatályban van, míg őket vagy maga a végrehajtó hatalom vissza nem vonja, vagy pedig a törvényhozó hatalom a legiszlativa rendes útján — a végrehajtó hatalomnak is hozzájárulásával — ebben az irányban végleg nem intézkedik. Megtörténhetik ugyan az is, hogy a törvényhozó hatalom nyilatkozván, nem helyesli a végrehajtó hatalom törvényt pótló rendelkezését; de ebből még nem az következik, hogy a végrehajtó hatalomnak nem volt joga a rendelkezésre, hanem mindössze a miniszteri felelősség alkalmazásának esete áll elő.

Legjobban kitünteti azonban a végrehajtó hatalom önállósá-
gát annak

3) *szükség-rendelet* kibocsátási jogosítványa, amelynél fogva a végrehajtó hatalom egyes, már meghozott törvények életbeléptetését mellőzi, vagy pedig egyes, már fenálló törvényeket módosít, vagy felfüggeszt oly esetekben, amidőn a törvénynek végrehajtását s illetve érvényben tartását az államra nézve veszélyesnek ismeri föl. Ezzel a jogosítvánnyal tehát meg van adva a végrehajtó hatalomnak az a jog is, hogy saját felelősségére elbírálhassa, vajjon a törvényhozó hatalom valamely akarat-nyilvánítása ténylegesíthető, s illetve hogy valamely törvény végrehajtható-e, vagy nem; és ha már életbe lépett, vajjon egyidőre felfüggesztendő-e, vagy nem. És a végrehajtó hatalomnak ez a joga azon az elven alapszik, hogy neki, mint az összes államérdekek szemmeltartójának és aktív gondozójának éppen ezen feladatánál fogva jogában kell állania, miszerint sürgős szükség s az általa szemmel tartott és gondozott közérdeket fenyegető akút veszély esetén — a törvényhozó hatalom működésének természet szerű lassúságára való tekintettel — oly irányban is azonnal intézkedhessék, amely irányban eljárni az alkotmány alapelvei értelmében, rendes viszonyok között csak a törvényhozó hatalom volna jogosítva.

A »salus reipublicae suprema lex« tehát az a jogelv, amelyen a szükségrendelet joga alapszik, és amely megdönti azt az elvet, hogy a rendelet törvénybe sohasem ütközhetik. Mert amint a magyar példabeszéd is igen jellemzően mondja: »a szükség törvényt bont.« És csakugyan jöhetnek elő az állam életében oly események, állhatnak elő olyan viszonyok, amidőn a törvénynek merev végrehajtása az államra veszélyt hozhat. Első feladat mindig az állam létét biztosítani; és ha ennek biztonsága fenyegetve van: abba a kényszerhelyzetbe jó a végrehajtó hatalom, hogy a törvényt áldozza fel az államért. Mert nem az állam van a törvényért, hanem a törvény van az államért. Azt a törvényt tehát, amelynek végrehajtása az állam létét netán veszélyeztetné: a végrehajtó hatalomnak fel kell függesztenie. Ez a joga a végrehajtó hatalomnak észszerűen nem is vonható kétségbe soha. Kétséges, illetőleg vitás csak az lehet, vajjon hol van az a határ, ameddig a végrehajtó hatalom ezen joga terjedhet? Mert hogy abszolúte korlátlan nem lehet, — az az alkotmányosság természetéből, mely kizár mindent, ami abszolút: önként következik.

Ezt a kérdést Európa alkotmányos államai különböző módon kísérlettek megoldani. A mi alkotmányunk e tekintetben részletes intézkedéseket nem tartalmaz s így a kérdést csak az állam céljaira való tekintettel a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom egymáshoz viszonyából lehet megfejteni. Ebből a viszonyból kifolyólag kétségtelen, hogy szükség-rendelet útján a törvényhozó hatalom hatáskörébe vágni s a törvény alkalmazását felfüggeszteni, — amint már említém, — csak oly szükség esetén lehet, melyből, ha a törvény fentartatik, az egész államéletre veszély származhat vala, és ha a szükség természete a törvényhozó hatalom tevékenységét, illetve az alkotmányos törvényhozás útján intézkedést sürgős voltánál fogva lehetetlenné teszi. Azt pedig, hogy beállott-e ilyen szükség, a végrehajtó hatalom felelős meggyőződése állapítja meg.

De bármily sürgős szükség forogjon is fönn, s álljon bár a szükség-rendelet mögött a végrehajtó hatalom organumainak összes felelőssége, amelynek aegise alatt ideiglenesen bármely törvény hatályát felfüggesztheti: van mégis egy határ, amelyen át nem léphet; van egy korlát, amelyet szükségrendeletével le nem dönthet. És ez a határ, ez a korlát maga az alkotmány! Az alkotmány sarkalatos elveit megállapító és a törvényhozó hatalom működési alapját megvető törvényeket szükség-rendelettel felfüggeszteni soha nem lehet. Mert amikor már ezek is felforgattatnak: az már a teljes törvényen kívüli állapot; az már a forradalom, vagy az anárchia.

Nem lehet pedig soha tárgya a szükségrendeletnek maga a törvényhozás azért, mert hiszen épen a törvényhozó hatalom az, amelynek joga van itélni a felett, hogy a szükség, amely a végrehajtó hatalmat a törvény felfüggesztésére indította, csakugyan fenforgott-e, s csakugyan olyan sürgős volt-e, hogy a kormány a törvényhozás intézkedését be nem várhatta. És ha a törvényhozó hatalom arra a meggyőződésre jut, miszerint a veszély nem volt eléggé fenyegető arra nézve, hogy az a szükség-rendelet kibocsátására a kormánynak indokul szolgálhatott volna: akkor amig egyrészt a kibocsátott rendelet — amennyiben még érvényben volna — azonnal érvényét veszti; másrészt teljes mértékben előáll a miniszteri felelősség elvének alkalmazása.

A szükségrendelet tehát, — amely a törvényt tulajdonképen nem szünteti meg, csakis annak alkalmazását korlátozja, illetőleg addig és annyiban felfüggeszti, ameddig és amennyiben azt a szük-

ség igényli, — hatályát veszti vagy ezen szükség elmúltával, amikor a felfüggesztett törvény ismét és önként érvénybe lép; vagy pedig a törvényhozó hatalom oly értelmű nyilatkozatával, hogy a veszélyt főnforogni nem látja.

Értekezésem egész folyamán, de különösen annak a szükség-rendelet ismertetésével most befejezett harmadik főrészében azt hiszem elegendő bizonyítékokat hoztam föl annak igazolására, hogy a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalomnak alárendelve nem lehet, hanem hogy az, mint az alkotmányos államélet önálló s a többi állami hatalmakkal teljesen egyenjogú tényezője működik közre az államcéllok elérésére. Ugy hogy végeredményben s a fölhozottak alapján szerintem két dolog bizonyos. Bizonyos ugyanis egyrészt az, hogy a végrehajtó hatalom a törvénynek igen, de a törvényhozó hatalomnak alárendelve nincs és nem is lehet. A végrehajtó hatalom s illetve annak birtokosa a király is a törvények alatt áll; de ott áll maga a törvényhozó hatalom is. És amily bizonyos az, hogy a végrehajtó hatalom rendelete a törvényt el nem törölheti, legfőjebb egyidőre felfüggesztheti: ép oly bizonyos az is, hogy kénye és kedve szerint a törvényhozó hatalom sem teheti túl magát a törvényen mindaddig, amíg ez a törvény a kellő alakszerűségekkel s az alkotmányos faktorok valamennyiének hozzájárulásával a maga rendje és módja szerint megszűntetve, vagy megváltoztatva nincs. Így pl. a létező alkotmányos viszonyok teljes fölforgatása volna az, ha a törvényhozó hatalom a szentesített törvény ellenére nem 3, hanem 6, vagy 9 eszten-deig ülne együtt egyfolytában. Abból tehát, hogy a törvénynek maga a végrehajtó hatalom és birtokosa, a király is alatta áll, még egyáltalában nem lehet érvet kovácsolni a mellett, hogy a végrehajtó hatalom ebből folyólag a törvényhozó hatalomnak is alá van rendelve. A törvénynek, de csakis a már végrehajtott, és pedig saját maga által végrehajtott törvénynek igenis, de a törvényhozó hatalomnak nem áll alatta a végrehajtó hatalom, és ezt csak azok vitathatják, akik összezavarják a törvényhozó hatalmat, s illetve ennek jogát, amely a törvények alkotásában áll, — ezen jog érvényesítésének eredményével: a törvényt.

Bizonyos másrészt előttem az, hogy alaposan vizsgálva a dolgot, a gyakorlatban az alárendeltségi vagy mellérendeltségi viszony a szerint hullámzik, hogy különböző államok alkotmánya minő jog-

kört biztosított a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalommal szemben. Amig pl. — amint láttuk — nálunk és Angliában a végrehajtó hatalom teljesen önálló jogkörrel bír s az államéletben mint a törvényhozó hatalommal teljesen egyenjogú faktor működik, addig Franciaországban és az amerikai Egyesült-Államokban a köztársasági alkotmány túlnyomóságot biztosított a törvényhozó hatalomnak a végrehajtó hatalom fölött. Viszont Németországban, az alkotmányos abszolutizmus mai hazájában, ahol egy vaskéz által dirigált kormány áll az ügyek élén: a végrehajtó hatalom fölibe kerekedett a törvényhozó hatalomnak s alkotmányos formákban bár, de a parlamentben mindig az történik, amit a végrehajtó hatalom akar. A legújabb időben, parlamenti pártjaink párttekintet nélküli elsatnyulása következtében s nagyszabású parlamenti vezérférfiak teljes hiányában a végrehajtó hatalom nálunk is nagy hajlandóságot mutat uralkodni a parlamenten. S tényleg bizony nem az országgyűlés, hanem a kormányelnök akarata alkot törvényeket.

Nem lesz érdektelen itt fölemlíteni, hogy ezzel ellentétben a vérszerződésen nyugvó és magyar alkotmány szerint a végrehajtó hatalom (amennyiben akkor, mint ilyenről még szó lehetett) teljesen alá volt rendelve a törvényhozó hatalomnak, amely minden fejedelmi praerogativát kizárólag gyakorolt. Az országgyűlés határozta el ugyanis a hadjáratokat; békét az országgyűlés kötött; a szabad polgárok személy és birtok ügyeiben az országgyűlés által választott főbíró ítelt, akinek ítéletei az országgyűlés elé felebbestettek; ezenkívül minden közügyek az országgyűlések által intéztettek, amelyeken minden szabad magyar személyesen vett részt. Egyszóval az országgyűlés gyakorolta úgy a törvényhozó, mint a bírói, valamint a végrehajtó hatalmat. A fejedelem semmi egyéb nem volt, mint hadvezér, ki tervezte a hadjáratokat, rendezte a csatákat, a nemzet jóváhagyása mellett frigyet, szövetségeket kötött, követségeket fogadott, de semmi különös joggal felruházva, csupán felelős képviselője, első harczosa volt a demokratikus köztársasági alkotmánynyal bíró szabad nemzetnek. Ezt a demokratikus köztársasági és alkotmányt I. István döntötte halomra, amennyiben minden hatalmat önszemélyébe összpontosítván, az országgyűléseket megszüntette s a nemzet által gyakorolt felségi jogokat magához ragadta. A szabad nemzet egyenlő tagjait önhatalmulag kiváltságos osztályokra szaggatá, s idegeneket tóditott be az országba; oligarchiát és túlhatalmas klerust alkotott s ezeknek kezeibe anyagilag oly hatal-

mat adott, melynek nyomása alól a nemzet csak százados küzdelmek után bontakozhatott ki. Mindezek I. Istvánnak oly hibái, hogy ne mondjam bűnei, amelyekkel aligalig érnek föl különben ragyogó érdemei. Mert hiszen az ősz köztársasági szerkezet teljes épségben soká úgy sem tarthatta volna fenn magát s a monarchia, habár talán valamivel később is, de okvetetlen létesül; létesül István önkénye nélkül is; de mindenesetre létesült volna idegen elem: hierarchia, arisztokrácia és szolgaság nélkül, vagyis osztálykirályság helyett ősi alapon nemzeti királysággá alakul. ¹⁾

Az I. István által konfiskált felségi jogokat csak két század mulva szerezte vissza a nemzet s a nemzeti és egyéni jogokat először biztosította törvényileg az arany-bullában.

Ezen kis jogtörténeti kitérés után értekezésem befejezésül, tárgyam természetéből kifolyólag röviden foglalkoznom kell még annak a kérdésnek megvilágításával is, hogy minő fölfogás alapján jöhetett létre némelyeknél az az állítás, amely szerint a végrehajtó hatalom alá van rendelve a törvényhozó hatalomnak. Szerintem ez a theoria azon tévesztett fölfogás alapján jöhetett létre s kapott lábra különösen a laikusok között, amely fölfogás helytelenül vonta ki a következtetéseket a törvényhozó hatalom és végrehajtó hatalom fogalmából.

A törvényhozó hatalom fogalma szerint ugyanis ez a hatalom azon tevékenység, mely az állami akaratot létrehozza; a végrehajtó hatalom pedig az a tevékenység, mely az állami akaratot ténylegesíti. A törvényhozó hatalom joga e szerint az akarat, a végrehajtó hatalomé a cselekvés. Azok tehát, akik az alárendeltséget vitatják, úgy okoskodnak, hogy miután a cselekmény minden körülmények között alá van rendelve az akaratnak, mert ez dirigálja amaszt, s akarat nélkül öntudatos cselekmény nem is állhat elő: ennél fogva a végrehajtó hatalomnak, mely cselekszik, okvetlenül alá kell rendelve lenni a törvényhozó hatalomnak, amely akar.

Ez az okoskodás így fölállítva, kétségkívül bir is a jogosultság látszatával. De akik így okoskodnak, két dolgot tévesztenek szem elől. Először azt, hogy a törvényhozó hatalom mint ilyen nem ugyanazos az ezen hatalom által létrehozott akarral, a törvényvel, amelynek — mint fentebb kifejtém — a végrehajtó hatalom igenis alá van rendelve, de alá van maga a törvényhozó hatalom is. Másodszor szem elől tévesztik azt, — amit már szintén

¹⁾ Máriássy: „A magyar törvényhozás történelme.“

kifejték, — hogy a végrehajtó hatalom nem pusztán a törvényhozó hatalom által kifejezett akarat szerint cselekszik, hanem hogy annak magának is teljesen önálló akarata van, t. i. a r e n d e l e t, amely végszükség esetén erősebb a törvénynél.

Ime azt hiszem, hogy a mondottakban eléggé bebizonyítottam azt, hogy a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalomnak alárendelve nincs. És amidőn székfoglaló értekezésemet a végrehajtó hatalom viszonyáról a törvényhozó hatalomhoz Stein Lőrincz azon szavainak ismétlésével, miszerint »az állam valódi szabadságának alapját a törvényhozásnak és végrehajtásnak egymáshoz való helyes és szigorúan jogi alapra fektetett viszonya képezi« — ezennel befejezni szerencsém van, még csak egy kötelesség áll előttem: a mélyen tisztelt hallgatóság szives élnézését kérni értekezésem nagymérvű fogatkozásai miatt. Ezek a fogatkozások azonban, amelyeknek súlyát élénken érzem, helyzetem természetében bírják ha nem is abszolút mentségüket, legalább relativ indokaikat.

Alig mult egy éve uraim, hogy a tudományokkal komolyan és szakszerűleg foglalkozom. És ez az egy év is egy teljesen új pálya óriási nehézségeinek úttörő küzdelmeiben telve el, — alig engedett időt a mélyebb buvárkodásra. Hisz csupán tanári teendőimnek becsülettel megfelelhetni: már ez abszorbeálja vala minden erőmet az első küzdelmes évben. Honnan hát elegendő idő és erő a behatóbb kutatásra, amely az értekezésem tárgyául választott, — de általában bármely szakszerű themának is teljes kimeríthetése és minden oldaltól megvilágíthatása szempontjából, a tudományok birodalmában nálam sokkal járatosabbaknál is igénybe vehet egy teljes esztendőt.

De ha mint egy éves tanár, nem is küzdhetém föl még magam — emberi véges erőmnél fogva — a tudományosság ohajtott színvonalára, azt mindenestre megtanultam e rövid év alatt, hogy a tudomány legnagyobb kincse az emberiségnek, s csak ez az egy, és csakis ez az egy, ami örökké tart. Megtanultam, hogy mennyire igaz van Buckle Tamásnak, a történetírók legnagyobbikának, midőn azt mondja, hogy »a gonosz emberek tettei csak muló bajt okoznak, a jó emberek cselekedetei csak muló üdvöt; és végül mind a jó, mind a gonosz teljesen megsemmisül, kiegyenlítettik a következő nemzedék által és eltűnik a futó századok örök mozgásában. De a nagy férfiak tudományos fölfedezései nem hagynak el bennünket soha; ezek halhatatlanok s örök igazságokat tartalmaznak; túlélnek a birodalmak romlását, és tartósabbak, mint a küzdő vallásfelekezetek

harczai, amelyek megszűnnek és elenyésznek, mint egy álom, mint a képzelem szülöttei, melyek még csak árnyékot sem vetnek maguk után. Csak a tudomány fölfedezései maradandók; egyedül nekik köszönhetjük mindazt, amivel birunk; örök időkre élnek, soha nem fiatalok, soha nem vének; magukban hordják élők csiráját; tovább özönlenek egy örök, halhatatlan folyamban, s lényegesen növekedve önmaguk szülik folytatásaikat, és így a legtávolabbi utódokra is hatnak, sőt századok lezajlása után még tevékenyebbek, mint kinyilatkoztatásuk pillanatában.«

Ám amidőn ezt megtanultam, egyuttal meggyőződtem arról is, hogy minél többet tanul az ember, annál inkább belátja, hogy milyen keveset tud. Ennek megismerése azonban már a tudás kezdete. Mert az élet viszont arra szolgáltat legtöbb példát, hogy rendesen azok tudnak legkevesebbet, akik azt hiszik, hogy igen sokat tudnak, épen mivel annak megismerésére, hogy keveset tudnak, eljutni képtelenek. Erre a megismerésre csak az önálló gondolkozás vezethet el. Ez vezérelt engem is értekezésem megírásánál s tudományos tekintélyekre csupán ott hivatkozáim, ahol az általam előzetesen föllálitott elvek igazságát utólag általuk is demonstrálva találtam; mert elvem az, hogy inkább tévedjek néha egy keveset a magam eszével, mint mondjak mindig igazat a másokéval.

Hálás szívvvel megköszönve most már a mélyen tisztelt hallgatóság becses türelmét: nagyon kérem, fogadják a jövőre nézve csekély előlegül szerény munkálatomat,

„Amit ha figyelve hallgattak végig, —
Pótolja hű szorgalmam gyöngeségit.“



