

STAMPFEL-FÉLE  
TUDOMÁNYOS ZSEB-KÖNYVTÁR.

56.

# ALKOTMÁNYPOLITIKA.

ÍRTA:

D<sup>R</sup> GRATZ GUSZTÁV.

POZSONY. 1900. BUDAPEST

STAMPFEL KÁROLY KIADÁSA

A Tudományos-Zsebkönyvtár jog- és állam tudomány csoportjából eddig megjelent:

- 8. Római jog. I. Institutiók. Írta Dr. Bozóky Alajos,
- 9. Római jog. II. Pandekták. Írta Dr. Bozóky Alajos.
- 10. Katholikus Egyházjog. Írta Dr. Bozóky Alajos
- 21. Nemzetközi jog. Írta Dr. Gratz Gusztáv.
- 31—34. Magyar magánjog. Írta Dr. Katona Mór.
- 39—40. Magyar büntetőjog. Írta Dr. Atzél Béla.
- 41—42. A bűnvádi perrendtartás. Írta Dr. Atzél Béla.
- 55. Magyar közigazgatási jog. Írta Dr. Falcsik Dezső.
- 56. Alkotmányi politika Írta Dr. Gratz Gusztáv.
- 57. Magyar pénzügyi jog vázlata. Írta Dr. Barta Béla.
- 59. Ethika Írta Dr. Somló Bódog.

Követni fogják:

Észjog, Magyar közjog, Nemzetgazdaságtan,  
Pénzügyi jog, Pénzügytan, Statisztika, Politika,  
Alkotmánytan, Protestáns Egyházjog, stb.

## Bevezetés.

A politika az a tudomány, mely az állammal, az állam életével és az állam szervezetével foglalkozik.

A dolog természetéből folyik, hogy a politikában nem állíthatunk fel kizárólag általános érvényű tételeket. A mi helyes az egyik államban, a másikban káros lehet, a mi célra vezet az egyik államban, az meggátolhatná a cél elérését a másikban. A legnagyobb hiba volna, ha egy bizonyos, akár elméletileg konstruált, akár a gyakorlatban bizonyos körülmények közt bevált berendezést akarnánk az összes államokra ráerőszakolni. A parlament, mely fényesen bevált Angliában, teljes képtelenség volna Chinában vagy Perzsiában. Az általános választói jog, mely egy egységes, a műveltség magas fokán álló népben az alkotmány élető szellemévé lehet, kedvezőtlenebb körülmények közt élő nemzetekre halálos vészt hozhat. Ezért tehát a politika tételeinek nagy része csak relativ értékkel fog bírni.

Vannak azonban a politikában kétségtelenül általános érvényű tételek is, a melyek maguknak az intézményeknek és dolgoknak lényéből folynak. A mit az állam szükségességéről mondhatunk, az nálunk ép úgy érvénnyel bír, mint Ausztrália szigeteinek vad lakói közt, az ma ép oly igaz a milyen igaz volt a Homerosi királyok korában. Azok az igazságok, a melyeket Montesquieu fejtett ki az égaljnak az állam életére gyakorolt befolyásáról, ma

ép oly szilárdul állnak, mint Montesquieu korában és már jóval azelőtt.

Ez általános érvényű tételeknek fejtegetése tulajdonképen a bölcsészeti jog körébe tartozik, viszont e tételeknek tényleges alkalmazását bizonyos állam különös, konkrét viszonyai szempontjából a közjog tünteti fel. E két tudomány közt foglal helyet a politika. Kiterjeszkedik ugyanaz államra vonatkozó általános érvényű szabályokra is, de nem áll meg itt, hanem előadja az általános szabályoknak bizonyos viszonyok közt előálló módosulásait is, a nélkül, hogy fejtegetéseiben csak egyetlen állam tényleges viszonyait tartaná szem előtt. A bölcsészeti jog például megállapítja, hogy a gondolat és annak sajtó útján való reprodukciója szabad, a politika megmondja, miként lehet ezt a szabadságot a különböző államokban adott viszonyokhoz képest leghelyesebben körülbástyázni, a közjog végül megmondja, miként van berendezve egy bizonyos államban a sajtószabadság intézménye. A bölcsészeti jog nem foglalkozik avval, hogy mi létezik egy bizonyos időpontban egy bizonyos helyen, a közjog viszont semmi tekintettel sincs arra, hogy minek kellene léteznie egy magasabb szempontból, a politika ellenben az elméleti és a gyakorlati követelményeket egyaránt figyelemre méltatja. A bölcsészeti jog a politika tételeinek abstrakciója egy magasabb szempontból, a közjog a politika tételeinek alkalmazása bizonyos adott körülmények szempontjából. A bölcsészeti jog tisztán elméleti tudomány, a közjog tisztán pozitív törvények ismertetésére szorítkozik; a politika az a csatorna, a melyen keresztül az elméleti téren szerzett eredmények a gyakorlatba átmennek, hogy ezt megtermékenyítsék. Elméleti tudomány ugyan, de okoskodásaiban folyton a gyakorlati érdekeket tartja szem előtt.

Ez okból a politika tételeinek felállításánál két különböző segédeszközzel támaszkodik: egyfelől a bölcsesetre, az elvont okoskodásra, és másfelől a tényleges viszonyok tanulságaira, a mint azokat a múltra vonatkozólag a történelem, a jelenre vonatkozólag a tételes törvények és különösen a statisztika előadják. Bölcséleti oldalánál fogva a politikában nélkülözhetetlen a deduktív eljárás, gyakorlati oldalánál fogva az induktív módszert sem szabad mellőzni. Ki pusztán elvont okoskodások alapján dolgozna ki egy politikai rendszert a legapróbb részletekig, az mesét írna, mely lehetne nagyon szép, de mindenesetre az életben teljesen használhatatlan volna. A ki viszont pusztán a történelemből és statisztikából vonna le következtetéseket az állam leghelyesebb berendezésére vonatkozólag, az örök maradiságra kárhozná az államot, mert a történelem csak azt mondja meg, mi volt, a statisztika azt, mi van, de egyik sem ad felvilágosítást arra nézve, hogy minek kellene lennie, hogy mire kell törekedni. A bölcsélet megadja az eszményt, a mely felé az államoknak haladniok kell, a történelem és a statisztika megmondják, hogy mennyire lehet ezt az eszményt bizonyos adott körülmények közt megvalósítani. A politikus felülemelkedhet ugyan a tényleges állapotokon, hogy magasabb szempontból tágasabb áttekintést nyerhessen, de nem szabad sohasem teljesen elszakadnia a földtől.

## *I. Az állam.*

Az ember természettől arra van hivatva, hogy más emberekkel társuljon s életcéljait csak ezekkel közösen valósíthatja meg. Ez a társulás az ember erkölcsi életében ép oly lényeges szükséglet, mint a lélegzés az ember physikai életében. Ily társulás útján jön létre az emberiség primitív kultúrái fejlődése folyamán a család, a törzs és végül a nép.

Nép alatt az egymás mellett élő emberek egy bizonyos tömegét értjük. Ha ez az embertömeg egységes szervezettel bír, ha azt mintegy személyesítjük és mint egységes egészet fogjuk fel, előáll a **n e m z e t** fogalma.

A nép és **n e m z e t** fogalma tehát physikailag egy és ugyanazon embertömegre vonatkozik, csak hogy „nép“ alatt pusztán sok ember tömegét értjük, „nemzet“ alatt ellenben e sok embernek személyesített összeségét. A „nép“ szó egyszerű gyűjtőnév, a „nemzet“ szó önálló, egységes fogalmat jelöl meg. Sok katona együttvéve még nem hadsereg, csak katonaság, ha ugyanazokat a katonákat szerves egységbe foglalva képzeljük, hadsereg lesz belőle, s ez teljesen önálló fogalom, Ép így vagyunk a nép és nemzet fogalmával. Ha magunk elé képzelünk egyesítve 8 millió magyart, 2 1/2 millió szerb-horvátot, 2 millió románt s. i. t. önkényt megkapjuk a nép fogalmát, de a nemzetét még nem, azt csak akkor nyerjük, ha ezt az embertömeget egységként, személyesítve fogjuk fel. El lehet mondani, hogy egy nép vendégszerető, hogy egy népnek hajlama van korán házasodni, — ez csak azt jelenti, hogy

azok, kik a népet alkotják, a nép egyes tagjai, vendégszeretők vagy korán házasodnak. Hogy a nemzet vendégszerető, hogy a nemzetnek van hajlama korán házasodni, azt nem mondhatjuk, mert a népösszeség, a személyesített népegész sem vendéget nem fogadhat, sem nem házasodhatik.

A nemzet nem semmisíti meg a nép fogalmát. A miért a hadsereg önálló fogalom, azért nem szűnik meg, egyszersmind katonaság is lenni, csak hogy ha hadseregről beszélünk, az egész tömeget egységként fogjuk fel, ha katonaságról beszélünk, az egyes tagokat tekintjük. Ép így van ez a nemzet és a nép fogalmánál is. Az emberek összeségként felfogva s egyénenként egyaránt érvényesülnek. Egyéni céljait a nép körén belül valósítják meg; a hol egyéni érdekekről van szó, ott csak mint a nép tagjai jönnek tekintetbe. A hol ellenben az összeség céljairól van szó, ott nem egyesek érvényesülnek, de az összesség mint személyes egész: a nemzet.

Úgy a nép, mint a nemzet külön szervezettel bírnak. A nép szervezete a társadalom, a nemzet szervezete az állam. A társadalom tehát az a szervezet, a melyben az egyesek saját céljaik elérésére törekszenek, az állam az a szervezet, a mely az összesség életére szükséges. A társadalom nem jelent egyebet, mint egy bizonyos embercsoport szervezetét, az állam önálló, egységes fogalom. A társadalom fogalmának tartalmát tagjainak életviszonyai adják meg, a társadalomnak mint ilyennek nincs akarata, az feltétlen alárendeltséget nem követel. A ki a társadalomért nem akar semmit sem tenni, az nem kötelezhető rá, így pl. senkit sem lehet kényszeríteni, hogy egy emberbaráti célra adományt tegyen. Az államnak ellenben van saját, az egyes egyének akaratától független akarata. Ez az akarat a nemzet akarata, a mely már alárendeltséget állapít meg,

kötelességteljesítést követel. Ez az akarat egyenesen az egyesek érdeke és akarata ellen lehet irányozva, a midőn pl. megköveteli, hogy az egyesek életüket áldozzák fel az államért.

De váljon tényleg létezik-e a „nemzet“ abban az értelemben, melyet mi tulajdonítottunk neki? Váljon az állam nem egyszerű mesterséges intézmény-e, a melyet a nép saját elhatározásával ma megteremthet és holnap eltörölhet? Tényleg voltak írók, kik ezt a felfogást követték. Rousseau fejtette ki ezt az álláspontot a legmerevebben, a mikor azt állította, hogy az ősidőkben az emberek minden állami rend nélkül éltek, s hogy csak később teremtették meg szerződéses formában az államot. Váljon létezett-e hát egy ilyen állami rend nélküli „természeti állapot?“ Ha igen. úgy az állam tényleg egy mesterséges konstrukció, a melynek önálló létet nem tulajdoníthatunk. De a természeti állapot hypothesis elfogadhatatlan, és sem inductio, sem deductio útján nem igazolható. A mi az induktív bizonyítékokat illeti, bármennyire visszamegyünk az emberiség történetében, sehol, még a legrégibb időkben sem találunk állami rend nélkül élő népeket. És — a mi ugyanazt bizonyítja, — bármily primitív művelődési fokon álló s jelenleg is létező néphez fordulunk, bizonyos állami rendet mindegyiknél fogunk találni. Semmiféle induktív bizonyítékunk nincs tehát arra, hogy valaha egy nép állam nélkül élt volna. Deduktív úton szintén csak arra az eredményre jutunk, hogy állami rend nélkül együttlét nem képzelhető. Ha egy pár ember egy elhagyott szigetre vettetnék, első dolguk volna, bizonyos rendet megállapítani, a mely szerint közösen megélhetnek a nélkül, hogy egymást zavarnák és a melyben életszükségleteik megszerzésében egymást kölcsönösen támogathatnák. Egész primitív művelődési fokon



álló emberek nem élhetnének állami rend nélkül, mert az ily élet egy „bellum omnium contra omnes“ volna. Sőt ha felteszszük, hogy ezek az emberek semmi rosszakarattal nem bírnak és egymásnak ártani nem akarnak, még akkor sem lehetne az állami rendet nélkülözni, mert mihelyt az egyik olyformán építené kunyhóját, hogy az a másakra szakadhat, mihelyt az egyik gödröt ásna, a melyben más valaki lábát törheti, mihelyt az egyik időtöltésből lövöldözne, s ez által mások épségét veszélyeztetné, — a többiek ezt közös akarattal megakadályoznák és így keletkeznék az első törvény. Állam nélkül csak az állatok élhetnek, kiknél az értelem hiányzik ahhoz, hogy belássák, miszerint együttlét rend nélkül nem képzelhető, vagy az istenek, kik törvény nélkül is cselekményeik jó és rossz következményeit ismerhetik (Aristoteles). Az állami rend tehát közvetlenül az emberi értelem produktuma és mindenütt, hol értelemmel bíró emberek vannak együtt, elkerülhetetlen. Nem is mondhatjuk, hogy az állam szükséges rossz, — a mint hogy ilyen egyáltalában nem is létezik. Ha valami az éleihez elkerülhetetlenül szükséges, sőt egyenesen előfeltétele az életnek, úgy az jó is. Ép annyi joggal, mint az államot az ember erkölcsi életében, mondhatnók a physikai életben a levegőt vagy az evést szükséges rosznak, mert hisz az ember kétségtelenül szabadabban mozoghatna a légkör feletti vidékeken is, ha levegő nem volna, és kétségtelenül függetlenebb volna, ha evésre nem volna szüksége.

Az állam tehát korántsem oly közönséges társaság, a melyet megalapítani lehet is, nem is. Az állam az emberiséggel vele született, és vele együtt halhatatlan. Ezért az államot nem is foghatjuk fel úgy, mint egy gépezetet, a melyet az emberek megteremtettek, hogy bizonyos erkölcsi szükség-

leteiket kielégítsék. Vannak kétségtelenül gépies, mechanikai funkciói is, — ép úgy mint az emberi testnek is vannak ilyen funkciói, — de ezek távolról sem merítik ki az állam lényegét. Az emberi szemet meg lehet magyarázni a camera obscura mintájára, az emberi kar mozgását le lehet vezetni az emeltyű törvényei szerint, — de ezzel nincs megmagyarázva a látás és nincs megmagyarázva, főleg az akarat, a mely a kart emeli és mozgatja. Ép úgy vagyunk az állammal is. Nem elég, az egyes államhatalmi szerveket egymás mellé állítani s az egyik szervnek azt mondani, te fogod megállapítani az állami akaratot, a másiknak pedig, te fogod végrehajtani az állam akaratát. Az állam akarata tényleg mélyebben rejlik, és a törvényhozó szervek kijelentései csak e mélyebben rejlő állami akarat folyamányait képezik.

Az államnak tehát vannak gépies funkciói, de ezek az állam lényegét nem merítik ki. mert az állam szervezet is. Ez már igen régóta a köztudatba ment át, hisz már Menenius Agrippa híres meséjében, a melyben az államot az emberi testtel hasonlítja össze, ez a felfogás tükröződik vissza. Valamint az emberi testben az egyes funkciókat különböző szervek végzik az agy utasításai szerint, úgy hogy a szervek az agy nélkül, vagy az agy a többi szervek nélkül egyaránt tehetetlenek volnának, ép úgy az állam egyes szervei is szoros kapcsolatban állnak egymással és csak e szoros kapcsolatban képesek állami funkciók végzésére.

Az állam tehát szervezet, de lényegét még ez sem magyarázza meg teljesen. A növény is szervezet, az ember is szervezet, de a kettő közt mégis mélyreható különbség van. Egy fenyőfa alig bújt ki a földből és meg tudjuk mondani, hogy ha akadálytalanul fog fejlődni, a kis csemetéből ennyi meg

ennyi éf múlva nagysudarú fa lesz. sőt azt előre tudhatjuk, milyen lesz a fa leveleinek színe, elhelyezése. Ha egy kis farkaskölyköt látunk, akkor is teljes képet tudunk magunknak alkotni arról, hogy az bizonyos számú évek múlva külsőleg milyen lesz, sőt azt is tudni fogjuk, hogy belőle ragadozó, vérszomjas állat lesz. Ha egy kis gyermeket látunk magunk előtt, már nem fogjuk megmondhatni, hogy milyen lesz évek múlva külsőleg, még kevésbé tudunk magunknak képet alkotni arról, hogy a gyermek majd belsőleg milyen lesz, mert az embernek személyisége van, a mely kiszámíthatlan módon fejlődik. Ép úgy mint az ember, az állam is személyiség, mely a maga útján, egész önállóan fejlődik tovább. Valamint a személyiség különböző egyénekben a legkülönbözőbb módon alakul úgy, hogy két teljesen egyező személyiséget sem találhatunk, ép úgy az államok is történelmileg és kulturailag megannyi egyedet képeznek. Egy államról sem lehet előre megmondani, hogy hová fog fejlődni, akár az állam testét, azaz külső szervezetét tekintjük, akár lelkét, vagyis azt a szellemet, a mely az állam életét betölti.

Már ebből következik, hogy az állam nem pusztán jogi, de valóságos személyiség, sőt a legfőbb személyiség. A jogi személyiség fikció, azaz az állam egyik vagy másik társulati alakzatnak oly jogi akaratot tulajdonít, mintha valóságos személy volna. Az ilyen jogi személyek akaratát tehát az állam adja meg. Az államnak magának ellenben az akaratot senki sem adja meg, ez az akarat közvetlenül az állam fogalmából folyik. Nincs is senki, a ki az államnak akaratot adhatna, ha ilyennel nem bírna, a polgárok sem ruházhatnának rá ilyen akaratot, mert hisz az állam gyakran ezek akarata ellen követel pénz- és véráldozatokat. Sőt

az állam akarata a legvalóságosabb akarat, mert az egyesek akaratát korlátozza az állam, az állam akaratát csak ő saját maga korlátozhatja.

Az állam akarata idegen tényezők által nem korlátozható, tehát független, souverain. Az állam nemcsak souverain, az állam az egyetlen alkat, a mely souverain. A souverainitás annyira össze van nőve az állam fogalmával, hogy minden, a mi souverainitással bír, államnak veendő, a minek nincs souverainitása, az nem is állam. Testületek, társulatok, egyházak bírhatnak a legszélesebb körű autonómiával, a melyen belül szabadon mozoghatnak, de csak az állam az, mely önszabta törvényein kívül semmivel sem korlátozható. Akarataival ellenkezésbe semmi sem jöhet, akarata kiterjed az egész nemzetre s akarataért senki által felelősségre nem vonható.

Valamint az egyes személyek akarata csak saját magukra szorítkozik és más személyekre nem terjed, úgy az állam akarata sem hat ki más államokra. Hatalma korlátlan saját polgáraival szemben, de semmis, ha más állam polgáraitól van szó. Két állam akarata azonban bizonyos közös érdekű kérdésekben könnyen összeütközésbe jöhet, ekkor e kérdések többnyire hatalmi kérdésekké válnak. Ok nélkül ma már egy állam sem fog a másiknak jogkörébe vágni. Az államok közötti viszony ma ugyanaz, a milyen az államalakulás első stádiumában az emberek közötti viszony lehetett, a mikor az együttlét bizonyos általános szabályokat már megteremtett, a nélkül, hogy közös főhatalom létezett volna. Hogy a fejlődés a nemzetközi viszonyokban is ugyanaz lesz-e, azt nem lehet előre látni. A dolgok mai állásában a világállam sem nem lehetséges, sem nem kívánatos, mert nem lehet sem oly egységes jogot képzelni, mely az egész

emberiségre alkalmazható volna, sem oly egységes művelődést, mely az egész emberiséget kielégítené, — de még az ily állam igazgatása is leküzdhetlen nehézségekkel járna. Ha tehát bizonyos kosmopolita tanok azt hirdetik, hogy első sorban vagyunk emberek és csak azután állampolgárok, úgy ez tévedés: mi a világra jövünk mint az emberiség és mint egy nemzet tagjai egyaránt, csak hogy emberi feladatainkat is egy nemzet körén belül kell teljesítenünk.

Az eddigiekben megismerkedtünk az állam de á l i s kellékeivel és sajtáságaival, most tárgyalnunk kell még m a t e r i á l i s kellékeit is.

Ily kellék első sorban bizonyos ember-s o k a s á g. Ez az állam fogalmából folyik, mert hisz az állam a szervezett nemzet, a nemzet pedig egy embersokaságnak személyesítése. Hogy mily nagy népesség szükséges az államalkotáshoz, azt számokban nem lehet meghatározni, ez függ attól, mennyi népességgel kell az államnak bírnia, hogy függetlenségét teljese.n megóvhassa és souverainitását érvényre juttathassa. A mai korban a legkülönbözőbb nagyságú államokat találjuk. Svájc és Belgium szerencsés körülmények folytán sokkal függetlenebb és biztosabb helyzetben vannak, mint sok jóval nagyobb népességű ország.

Hogy a népesség valamely országban sűrű -e vagy gyér. mélyreható politikai különbségeket fog teremteni. Minél gyérebb a népesség, annál ritkább lesz a kontaktus az egyesek közt, annál kevesebb erőt fognak ezek kifejthetni és annál erősebb lesz az állam kormányzóinak hatalma. Már az ókorban egyes városok (Athén, Spárta), a melyekben a népesség ép az állam városi jellegénél fogva sűrű volt, képviselték a szabad államokat, a nagy perzsa birodalom ellenben elszéledt népével zsarnoki uralom alatt állt.

Az állam egy további materiális kelléke a terület nélkül is. Állami rendet lehet képzelni állandó terület nélkül is. Mikor a magyarok Európába jöttek, korántsem nélkülözték az állami rendet, de államot valójában csak letelepülésük után alapítottak. Függetlenségüket és souverainitásukat a nemzetek ugyan állandó terület nélkül is megóvhatják, de gazdasági, művelődési, kulturális, sőt még politikai céljaikat is állandó terület nélkül legalább magasabb műveltségi fokon el nem érhetik.

Különös figyelmet érdemel a terület befolyása a nép egyéniségének kifejlesztésére. Valamint az egyes ember jellemét legjobban az élet küzdelmei fejlesztik ki. úgy a népek életére is azok küzdelmei nyomják rá bélyegüket. Az első és legnagyobb küzdelmet minden népnek a természettel kell megvívnia, a melynek erőit az ember saját céljaira használja fel. Ez a folyton megújuló és sohasem szünetelő küzdelem a természettel az évszázadok folyamán kifejleszti a népeknek bizonyos szellemi és lelki erőit. Igen meleg földövökön, hol a természet küzdelem nélkül mindent bőven megad, mi az élethez szükséges, a nép tunyává és restté válik, s ezért itt igen könnyen fészkelődhetik be a zsarnoki uralom. Hideg földövökön, hol a nép folytonosan küzd a természettel, annak erélye és ellentálló képessége is fokozódni fog, ezért itt szabadabb népek laknak. Egy nép, mely földrajzilagvédett helyen él, hol megtámadtatásoknak nincs kitéve, sohasem lesz oly harcziás, mint az a nép, melynek exponált földrajzi fekvésénél fogva mindig idegen népekkel kell megküzdenie, ellenben ennél sokkal serényebb, munkásabb és élelmesebb lesz.

Hogy mekkora területre van szüksége valamely államnak, azt szintén nem lehet számok-

ban kifejezni. Nem lehet azonban tagadni, hogy a modern fejlődés a nagy államoknak kedvez és hogy a mai viszonyok közt a nagy államok jobban képesek céljaikat megvalósítani. Államilag függetlenebbek, mert nagyobb erőt tudnak kifejteni. Gazdaságilag önállóbbak, mert nagy államokban az egyik országrész válságos állapota könnyebben pótolható egy másik országrész virágzása által. Kultúráilag fejlettebbek, mert nagy államokban az emberek látóköre sokkal tágabb. Sőt még a jogfejlődés is csak nagy államban lehet eleven, hol számos bíróság gyakorlata hat reá élenkitőleg.

A közös leszármazásba történelmi múlt közösségét és a nyelvi közösséget - legfőleg az állam accidentalis kellékeinek mondhatjuk, de multhatatlanul e tulajdonságok egyikét sem kell az államban megkövetelni.

A mi az állam célját illeti, azt különböző időben különbözőképen fogták fel. Voltak, kik az államokat maradandó alkotásoknak tekintették, a melyeket közvetlenül isten alapított meg, hogy az ő törvényei végrehajtsanak, még pedig úgy, hogy saját maga jelölte ki azokat, a kik az államokban uralkodnak és azokat, a kik fölött uralkodni kell. Ez volt a theokratikus állam. Mások a theokratiát megfosztották vallási jellegétől, de meghagyták az uralkodók és alattvalók rideg egymás mellé állítását. Harmonikusabb volt a görögök felfogása, mely az államból indult ki és az egyéneket csak eszközökül tekintette az állami cél megvalósítására. Az ellenkező irányban haladtak a XVIII. század bölcselei, a kik az államot pusztá eszköznek tartották az emberi célok elérésére. Ebből a felfogásból keletkezett később a jogállam rendszere, a mely szerint az állam célja az emberi jogok merev körülírása az összesség szempontjából és e jogok megvédése; és ugyan-

ebből eredt a rendőrállam fogalma is. mely ózdi-  
 jának tartja, az alattvalók minden lépése fölött  
 dajka módjára őrködni. Mindé rendszerek vagy az  
 államot az embereknek, vagy az embereket az  
 államnak rendelik alá, a mi nem helyes. Az állam-  
 nak vannak kötelességei az egyesek iránt, az egye-  
 seknek vannak kötelességeik az állam iránt, így  
 tehát egyik sem pusztá cél, egyik sem pusztá  
 eszköz. Ha az államot mint személyiséget tekintjük,  
 e nehézségek önként elenyésznek. A mi személyi-  
 séggel bir, az önmagáért létezik, az öncél. Sem az  
 embereknek, sem az államoknak nincsenek kívülük  
 fekvő c z é l j a i k . csak erkölcsi f e l a d a t a i k vannak.



## II. Az állami akarat.

Az előbbi fejezetben arra az eredményre jutottunk, hogy az állam akarata külsőleg nem korlátozható és hogy az állam nem az emberek céljaihoz alkalmazkodik, hanem öncélú személyiség. Ily körülmények között elképzelhető volna, hogy az állam a maga nagy hatalmával zsarnokságba kényszeríthetné saját népét oly célok érdekében, a melyeknek ezzel a néppel semmi közösségük nincs. Mily összefüggés van tehát az állami akarat és az egyesek akarata között? Ha ily összefüggés létezik, az állam akarata az egyesek akaratától nem is fog teljesen elszakadhatni. Minduntalan halljuk az u. n. emberi jogok hangoztatását, a melyek velünk születtek és elidegeníthetlenné. Miként egyeztethető össze az állam souverain akarata ezekkel az emberi jogokkal? Tényleg absolut korlátjait képezik ezek az állam akaratának, oly korlátot, melyen az állam át nem hághat? Ha igen, akkor mily értelemben mondhatjuk souverainnek az államot, ha nem, akkor mily értelemben beszélhetünk emberi „jogok“ról? Ezek azok a kérdések, a melyekre az állami akaratra vonatkozó fejtegetésekben kell feleletet adni. E fejtegetések úgyszólván az állam lélektanát képezik, a mely közelebbről megmagyarázza az állam személyiségének mibenlétét.

Az antik görög felfogás könnyen oldotta meg e feladatot: csak állami jogokat ismertei, s az emberi jogok létezését egyszerűen tagadta. A társadalmi állam híveinek, Rousseau és követőinek szempontjából. szintén világosan állt a kérdés, ők az emberi

↳r. ft rat z: Alkotmánypolitika. 2

jogokat helyezték előtérbe és az államot arra a térre szorították, a melyet az emberi jogok le nem foglaltak. A theokratikus állam egyáltalában nem ismert el jogokat, csak kötelességeket. Az uralmi elmélet szempontjából, a mely az uralkodót az alattvalóval szembe állította, e kérdés szintén nem okozott nagyobb nehézséget. Sokkal bonyolultabb a kérdés akkor, ha az államot souverain akarattal bíró személynek tekintjük, a nélkül, hogy az egyéneknek mint ilyeneknek jogosultságát tagadják.

Hogy az állami akaratnak áthághatatlan abszolút korlátai nincsenek, az világos. Ha valamely állam ma elhatározná a rabszolgaság felélesztését, ez az intézkedés minden alattvalóra nézve kötelező volna, ép úgy mint bármely más törvény. Külső korlátja tehát az ily intézkedésnek nincs, ha az állam ily intézkedést tenni akar. akkor akaratát keresztül is viszi. — Csakhogy az állam ma már nem képes ily intézkedést akarni. Az ember is kétségtelenül megteheti azt, hogy kutyáját minden ok nélkül lánczon tartsa és megkorbácsolja, de józan ember ilyent nem fog akarni. Mihelyt az állam akar valamit, az kötelező erejű minden alattvalójára nézve, de akarata ép úgy, mint minden ember akarata, az észszerűség uralma alatt áll. Külsőleg az állam akarata nincs megkötve és nem is köthető meg, de megvan kötve belsőleg, mint minden személy akarata. Az akarat sohasem áll elszigetelten egy magában, hanem az okok és okozatok egy bosszú lánczolatának eredménye. Legfőbb gyermekek mondják ki azt, hogy „akarom, mert akarom.“ Lehet ugyan, hogy egyszer-másszor a „*sic volo sic jubeo, stat pro ratione voluntas*“ elvét megvalósították egyik vagy másik államban. Mikor Nero Rómát felgyújtatta, kétségkívül ez elv szerint járt el. Akarata akkor az állam akaratának

hatalmával bírt, s ennek absolut korlátai nem lévén, parancsa végre lett hajtva, — de ez a parancs az ő halálos ítélete is volt.

Melyek már most azok a belső okok, a melyektől az állam akarata függ? Láttuk, hogy az állam nem egyéb mint a szervezett nemzet, az állam akarata tehát nem lehet más mint a nemzet akarata. Hogy mi a nemzet akarata, azt megmondja a közvélemény. Mi ez a közvélemény? Kétségkívül nem a nép akarata vagy felfogása, mert a nép nem egységes fogalom, csak gyűjtőnév, akarata sem lehet tehát egységes, csak sok akarat egymás mellé állítása. Ha egy erdőben szétszórva állanak fenyőfák és bükkfák úgy hogy két harmad részük fenyő, egy harmad részük bükk, nem mondhatjuk, hogy ez egy fenyves, vagy egy bükkerdő, csak azt mondhatjuk, hogy ez egy erdő, mely ennyi fenyőből és ennyi bükkből áll. Ha egy népnek két harmada konzervatív és egy harmada liberális, még nem mondhatjuk, hogy ennek a népnek a véleménye konzervatív vagy liberális irányban mozog. A nép többségének akarata tehát nem alkotja még a közvéleményt. Mikor Angliában Wellington a katolikusok emancipációját vitte keresztül, vagy Peel a szabadkereskedelmet honosította meg, — a nép többsége közvetlenül azelőtt mindkét esetben ez intézkedések ellen nyilatkozott, mikor Bismarck a német egységet megalapította, a nép többsége nem volt vele; de a közvélemény mindezen esetekben helyeselte a tett intézkedéseket. A közvélemény ugyanis nem számszerű többsége vagy akár összessége a nép tagjai véleményének, hanem a személyesített népegész, a nemzet véleménye. A közvélemény kipuhatólásánál jön érvényre az az elv, hogy mérlegelni kell a véleményeket és nem megszámlálni. Ha egy nagy kapacitás nyilatkozik valamely kérdésben, ez a

közvélemény megítélésénél sokkal nagyobb súlylyal fog bírni, mint száz közönséges polgár véleménye. Ha valaki egy eszmét valamely tekintélyes lapban képvisel, ez sokkal nagyobb súlylyal fog bírni, mintha ugyanazt a véleményt négy szemközt mondja, el. Az ember, ki valamely véleményre elhatározza magát, ezt különböző mérlegelések alapján teszi. Ha egy képre tekintünk, és látunk benne szép és csúf részleteket, nem fogjuk mondani sem azt, hogy ez a kép szép, sem azt, hogy csúf, és még akkor is, ha pl. a szép részletek túlnyomóak rajta csak azt mondhatjuk, hogy ez a kép szép, de ez meg az csúf rajta. Az indokok többsége adja meg a vélemény irányát, de a kevésbé nyomós indokok is befolyanak a véleményre. Ép úgy alakul meg a nemzet véleménye. A vélemény irányát túlnyomóan a nép többségének véleménye adja meg, de tekintetbe jön a kisebbség véleménye is, és a többség sem teheti a saját véleményét mereven a nemzet véleményévé, sőt esetleg kompromisszumra kénytelen lépni a kisebbség nézetével. Itt két erő hat egymással szemben, a nagyobb erő adja meg a mozgás irányát, de a kisebb erő is befolyásolja azt. Az ily módon felfogott közvélemény különböző módon ugyan, — de minden államalkatban érvényesül, és még az abszolút kormányhatalom sem helyezheti magát vele állandóan ellentétbe. A mi Nérót elsöpörte, szintén a közvélemény egy neme volt. Az állam berendezéseinek helyessége attól fog főleg -függni, hogy mennyire van általuk biztosítva és megkönnyítve az igazi közvélemény érvényesülése.

A nemzeti akarat megalakulásánál találunk jogokat, melyek ma minden közvéleménybe mélyen be vannak plántálva, úgy hogy egyik államban sem jöhet létre oly gondolat vagy akarat, mely e jogok megsemmisítésére irányul. Ezeket a jogokat szokták

emberi alapjogoknak nevezni. Nem az ember lényegével vannak ezek összeforrvá, mert nincs közöttük olyan jog, melylyel az emberek létüknél fogva örök idők óta bírtak volna. Még a legfőbb emberi jog, az életjog, sem volt elismerve mindenült, hisz Spártában a gyenge gyermekeket elpusztították a nélkül, hogy ebben jogtalanságot láttak volna. De igenis össze vannak forrvá ezek a jogok a mai kor felfogásával, a mai közvéleménynyel s ezért seholy sem engedik őket megsérteni.

A francia forradalomban e jogokat röviden három szóba foglalták össze és ez a három szó a mai napig is megtartott bizonyos bűvös varázst. Ez a három szó az egyenlőség, testvériség és szabadság jelszava. E három fogalom közül az egyiket az alapjogok sorából el kell ejteni: a testvériség mint jog sohasem szerepelhet. A testvériség belső érzelmeken nyugszik, a melyeket kikényszeríteni nem lehet s a melyeknek kikényszerítése a legborzasztóbb zsarnokságot képezné, oly zsarnokságot, a melyet a francia forradalom alatt gyakoroltak azon jelszó alatt, hogy „a testvériség vagy a halál!” E fogalom eltávolításával marad még két fogalom: a szabadság és az egyenlőség fogalma.

Ha mindenekeelőtt a szabadság fogalmát tekintjük, azt találjuk, hogy ez magában semmit sem mond. Hogy a szabadság jogánál fogva mindenki azt tehetné, a mi neki tetszik, azt nem állíthatjuk, mindenki csak annyira terjeszkedhet ki szabadon, a mennyire ezt az együttlét követelményei megengedik, e követelményeket pedig az állam állapítja meg. A szabadság tehát legfőljebb az észszerűtlen kényszer alóli szabadságban állhat, de az állam azért, ha szükséges, igényt tarthat alattvalóinak egész személyére és ezek akaratát törvényei által korlátozhatja. Ezért a szabadság fogalma kor-

szakról-korszakra. országról-országra változik, tartalma magában véve bizonytalan és mindig az illető állam törvényeitől függ. Reális tartalmat ez a szabadság csak az államtól nyer, mely törvényekkel írja körül és szabadságjogokat alkot belőle. A szabadság fogalma folyékony, nincs formája és addig terjed, míg ellentállásra nem akad. Az állam törvényei képezik úgyszólván az edényt, mely e folyékony fogalmat körülfogja, alakot ad neki, mérhetővé teszi. A szabadságjogok nem abszolút korlátái az állam akaratának, de az állam által önmagának előírt korlátok: nem állnak szemben az állammal, de az állam keretén belől érvényesülnek. Nem e jogok bírnak elsőbbséggel, de az állam. Nem az államnak kell alkalmazkodnia e jogokhoz, de e jogoknak az államhoz.

Ha tehát az egyéneknek saját életükre való jogáról beszélünk, melyet az államnak tiszteletben kell tartani, ez korántsem zárja ki, hogy az állam bizonyos esetekben halálbüntetést alkalmazhasson. Az a körülmény, hogy a személyes szabadság általánosan el van ismervé és hogy ennek következtében sem rabszolgaság, sem jobbágyosság nem létezik, nem zárja ki azt, hogy az állam egyes egyéneket börtönre vethessen. Mert a lakásjognál fogva minden magánhajlék sérthetetlen, azért az állam bűnösöket akkor is üldözhet, ha házukba menekültek. Hogy munkaszabadság létezik, nem jelenti azt, hogy mindenki minden körülmények közt avval foglalkozhatok, a mivel foglalkozni akar. az orvosi vagy építész hivatás gyakorlata például okvetlenül feltételekhez köthető. A vélemény-szabadságnál fogva mindenki szabadon hirdetheti elveit, de az államnak nem kell megengednie, hogy valaki egy veszedelmes bűntettet dicsőítsen. Az egyesületi szabadság nem zárja ki, hogy az

állam bizonyos veszélyes egyleteket eltilthasson, a gyülekezési szabadság nem zárja ki, hogy a népgyűlések lefolyása állami közegek által ellenőriztessék. De azért e jogok, ha az állam akaratától függnék is, valóságos jogok, — mert hisz lényegében véve ugyanaz a körülmény, mely e jogok általános elismerését követeli, állapítja meg e jogok korlátait is. Mint fennebb mondtuk, e jogok belsőleg kötik meg az állam akaratát, az állam megsemmisítheti őket, ha akarja, de nem jöhet ily akaratelhatározásra. Nem változik ez a helyzet akkor sem, ha az állam e jogokat külön törvényekkel írja körül, mert hisz az állam minden törvényt megváltoztathat.

A szabadságjogok közt három oly jogot találunk, a melyeknek viszonya az állam akaratához sokkal bonyolultabb, és a melyek ezért külön fejtegetésre szorulnak. Ez a három jog a sajtószabadság, a vallásszabadság és a nemzetiségi szabadság.

A sajtószabadság a vélemény szabadság szükségképeni folyamánya. Az embereknek szabadságukban áll véleményüket kimondani, akár négy-szemközt teszik ezt, akár kis társaságban, akár száz ember előtt, akár ezerszeresen sokszorosítva a sajtó útján. Mint korlátlan jogot természetesen ezt sem szabad felfogni, mert világos, hogy közönséges büntetendő cselekményt, pl. a gyilkosságra való felhívást az állam akkor sem tűrheti meg, ha sajtó útján lett elkövetve. A nehézség itt abban áll, hogy az állam törvényeivel meg nem férő cselekedetek, ha sajtó útján történtek, sokkal nagyobb és helyrehozhatatlanabb bajt szülhetnek, mint más cselekedetek. Ha egy lázító irat százezer példányban terjed el a nép közt, ez országos bajt okozhat, mielőtt az állam hatóságainak ily röpirat létezéséről még csak tudomásuk is volna. Daczára a sajtószabadság ki-

növéseinek veszedelmes voltára azonban ellenük sem präventiv sem repressiv rendszabályokat teljes sikerrel nem lehet alkalmazni. A präventiv rendszabályoknak, hogy célra vezessenek, — oly tág körre kellene terjedniük, hogy a sajtószabadságot illuszióssá tennék, egyszerű repressiv rendszabályok pedig a bajt igen gyakran jóvá nem tehetik.

A präventiv intézkedések közt a legnagyobb szerepet játszotta mindig a cenzúra. Ez önkényes, zsarnoki intézmény, mely a sajtószabadságot teljesen megsemmisíti. Bírói eljárással, nagy garantiák mellett, kiváló szakképzettségű emberek által is csak hosszú vizsgálat után lehet rendesen eldönteni, hogy valamely sajtóközlemény büntetendő-e vagy nem, a cenzor pedig egymaga vállalja el azt a kötelességet, hogy egy félóra alatt a legkülönbözőbb cikkekre vonatkozólag ezt megállapítsa. Jogorvoslat pedig a cenzor intézkedései ellen nem képzelhető. Még ha ideális cenzúrát képzelnénk is magunk elé, — nem válhatnék be. A sajtó egyik igen nagy feladata ugyanis abban áll, hogy a létező visszaéléseket felderítse, de a cenzornak az oly közleményt, a melyben valakit sikkasztónak mondanak, föltétlenül rágalmazásnak kellene minősítenie, ha a bírói eljárás folyamán e vád alapossága bebizonyíthatóvá is válnék. Különben is az a szabadság, mely esetről esetre engedélyhez van kötve, nem igazi szabadság.

Ugyanily elbírálás alá esik az előzetes lefoglalás rendszere, a melynél fogva az állam bármely közlemény kinyomatását megengedi, de e közlemények utólagos bemutatását követeli és ha azokban megengedhetetlen dolgot talál, a kinyomatott példányok terjesztését megakadályozza. Ez a lefoglalás, ha szigorúan vitetik keresztül, nem más, mint a cenzúra egy alattomos formája. Mert hisz világos,



hogy a sajtószabadság lényege nem a gondolatok és vélemények kinyomatásának, de azok terjesztésének szabadságában áll.

Egy másik präventiv intézkedés abban áll, hogy a lapokat óvadék adásra kötelezik. Ez az intézkedés a sajtó szabadságot a vagyonhoz köti, a mi már magában véve is nagy igazságtalanságot rejt magában. Indokolható csak akkor volna, ha a vagyontalanok és szegények véleménye az államra mindig vagy leggyakrabban káros volna. De ez korántsem áll, mert egyfelől a leggazdagabb lapok is visszaélhetnek a sajtószabadsággal, és másfelől nincs oly veszedelmes törekvés, melynek érdekében az óvadékként megkövetelt összeget össze nem hozhatná. Ez az intézkedés tehát korlátozólag hat ugyan, de ott korlátoz, a hol nem kellene és ott nem korlátoz, a hol kellene.

A repressiv intézkedések a sajtóvétségek bírói megtorlásában állanak, a mely a sajtót mindenestre óvatosságra inti. Hogy a sajtóvétségek egy különös, kivételes fórum elé utaltassanak, arra semmi ok nincs. A felségsértés, a rágalmazás, a becsületsértés nem esik más elbírálás alá a szerint, a mint sajtó útján vagy más módon lett elkövetve. Vannak azonban oly sajtó útján elkövetett bűncselekmények is, a melyeknek fogalma tényleg oly folyékony, oly kevésbé meghatározható, hogy helyesebb, az ezek feletti ítélkezést esküdtszékekre bízni. Ide tartozik különösen az állam, az osztályok, felekezetek és nemzetiségek elleni izgatás. De ezek a vétségek különös jellegüknél fogva tartoznak az esküdtszékek elé és nem azért, mert sajtó útján lettek elkövetve. A repressiv intézkedések azonban, bármily szigorúak is, nem képesek arra, hogy a sajtószabadsággal való visszaélések káros következményeit mindig jóvá tegyék és ellensúlyozzák.

A létező bajok orvoslását azért kevésbé lehet kívülről, hatalmi intézkedések által elérni, mint inkább belülről, a sajtó munkásainak erre irányzott törekvései által. Különösen oda kell hatni, hogy a hírlapírás erkölcsileg kifogástalan egyének kezében legyen, a mi első sorban magának a hírlapirodalomnak érdeke. E tekintetben a hírlapírói hivatás gyakorlatának kell korlátokat szabni, nem kívülről, hatalmi szóval, de belülről, a hírlapirodalom autonom szervezése útján. Hírlapírói kvalifikáció megállapítása nem vezetne célhoz. Ily kvalifikációt képzelni sem lehetne, mert vannak a hírlapírásnak oly ágai, a melyekben a lapoknak olyanok tehetik a legjobb szolgálatokat, kik tán még helyesen írni sem tudnak, a hírlapírás többi ágai-ban pedig a lapoknak maguknak áll érdekében, minél nagyobb műveltségű embereket alkalmazni. A baj nem is abban rejlik, hogy a hírlapirodalom szellemi színvonala alacsony, de abban, hogy erkölcsi niveauja helyenként kívánni valót hagy hátra, ez ellen pedig a legmagasabb kvalifikáció sem nyújtana orvoslást. E tekintetben jelentékeny haladást lehetne elérni autonom hírlapírói kamarák felállításával, a melyek fegyelmi hatóságként szerepelhetnének a hírlapírók fölött. Mindenesetre tűrhetetlen állapot, hogy míg minden más hivatásnál vannak becsületbírók, fegyelmi tanácsok s. b. a hivatás erkölcsi színvonalának megőrzésére, az annyira fontos hírlapírói hivatásnál ily fórum nem létezik, sőt még a bíróságok sem ítélnének hírlapírót hivatalvesztésre.

Még sokkal nehezebb és bonyolultabb a vallás szabadság kérdése, a mely szintén a vélemény szabadság folyamánya. Az emberek e szerint vallási dolgokban is bármely meggyőződést vallhatnak, a nélkül, hogy az állam ebbe befolyást gya-

korolhatna. A vallás azonban nem szétszórta jelentkezik az egyes emberekben, de szervezve, mint egyház. Mily viszonyban állanak tehát az egyház és az állam.

Itt két oly szervezetről van szó, a melyek erkölcsi tekintetben egyenrangúak. Úgy az állam, mint az egyház erkölcsi célok megvalósítására törekszik, mindkettő követelményeiben kérlelhetlen és feltétlen alárendeltséget követel. Az egyház a hitélet terén feltétlen alárendeltséget követel isten parancsai alá, az állam a külélet terén kíván meg feltétlen alárendeltséget saját törvényei alá. Ha a hitéletet a külélettől mereven el lehetne választani, semmi nehézség sem állhatna elő, akkor a két szervezet egymással párhuzamosan működhetnék. Az életben azonban nem lehet a kettő közti határvonalat oly mereven megvonni. Lehet, hogy a vallás megengedi a soknejűséget, az állam tiltja. Lehet hogy a vallás megtiltja a fegyverfogást, az állam megköveteli. Hogy alakul ily hatásköri összeütközések esetén az állam és egyház viszonya?

A feleletet erre megtalálhatjuk, ha ahhoz a meghatározáshoz ragaszkodunk, hogy az egyház területe a hitélet, a melyre az állam még akarva sem gyakorolhat befolyást, mert hisz erőszakkal nem lehet meggyőződéseket megváltoztatni; az állam területe ellenben a külső rend megvalósítása, a melyre ismét az egyház nem gyakorolhat túlnyomó befolyást, ha maga nem akar souverain állammá válni. A hol tehát az egyház a külső rend terére lép, ott alá van vetve az államnak, a hol az állam lép a hitélet terére, ott alá van vetve az egyháznak. Előfordulhat mindkét eset. Ha a vallás megengedi a soknejűséget, vagy eltiltja a fegyverfogást, a külső rend szabályaiba avatkozik be, s itt az állami akaratnak kell érvényesülnie, a nélkül, hogy a soknejűség

üdvösségébe vagy a fegyverfogás helytelenségébe vetett hit megváltoztatására törekedhetnek. Hasonlóan áll a dolog a házasságnál, mely szintén egyaránt érdekli a hitéletet és a külső rendet. Az állam a külső rend szempontjából megkövetelheti, hogy a házasságok saját hatóságai előtt kötéssenek, de nem kényszerítheti ki, hogy az ily házasságot bárki lelki ismeretében teljesnek tartsa. Viszont az is előfordul, hogy az államnak kell hitkérdésekkel foglalkoznia. Ilyen eset volt az, a mikor a vatikáni zsinaton kimondott csalhatatlansági dogmával egyet nem értő német katolikusok saját felekezetet alapítottak és azt állítván, hogy ők képviselik az ókatholikus egyházat, követelték, hogy a katolikus templomok nekik adassanak ki. A német bíróságok nekik adtak igazat, de helytelenül, mert dogmatikai tekintetben az egyházat az állam nem bírálhatja felül, — itt az egyház bír túlsúlyal.

Az egyház és az állam viszonyának rendezését különböző rendszerek szerint kísérelték meg. Ismételten megpróbálták, az egyházat és az államot egymással azonosítani, a miből az egyház állam rendszere keletkezett. Ezt a rendszert még ma is megtalálhatjuk Orosz- vagy Törökországban. Itt az állam feje egyszersmind az egyház feje, a papok egyszerű államhivatalnokok, az állam törvényei egyszersmind az egyház követelményei és a vallás szabályai egyúttal állami törvények. Ennél a rendszer-nél összeütközések az egyház és állam közt nem fordulhatnak elő, de ez vagy az állam vagy az egyház rovására történik. Az ilyen államokban vagy a vallásos elem lesz erősebb, s akkor a külső rend is a vallás uralma alá kerül, mi túlságos merevséget és türelmetlenséget okoz; vagy az állam kerekedik felül, és akkor igazi hitéletet nem lehet képzelni. A vallás lényegénél fogva konservatív, mert

Isten parancsait nem lehet minduntalan megváltoztatni, az állam ellenben lényegénél fogva fejlődik az emberiséggel és különböző átalakulásokon megy át, s azért az egyház és az állam egyesítése természetellenes. Különben is ez a rendszer csak ott állhat meg, hol az állam polgárai egy valláshoz tartoznak.

Még kifejezettebben érvényesülnek az aggodalmak más két rendszernél, ha t. i. vagy az állam az egyháznak, vagy az egyház az államnak van feltétlenül alárendelve. Az államot az egyháznak alárendelni megkísérelték a pápák, ma ily viszony csak alacsony műveltségű államokban képzelhető. Ez a viszony is teljesen idegen elemet hoz be az állami életbe és túlságos merevséget kölcsönöz neki. Ha az egyházat rendeljük alá az államnak, akkor az államvallás, a „*cuius regio illius et religio*“ rendszerére jövünk, a mely a reformatio utáni időkben annyi vérontásra adott alkalmat, akkor az állam állapítja meg, mely vallást kell követni, akkor az állam uralkodik polgárai hitélete fölött is. Az egyik rendszer az államot, a másik a vallást semmisíti meg.

Elképzelhető az oly viszony is, a melyben állam és egyház egymás mellett állnak, a nélkül hogy a másik ügyeibe befolynék. Ez a dualismus rendszere, mely pl. Belgiumban van érvényben. Ez a rendszer logikailag kifogástalan, mivel azonban az állam és az egyház hatásköre szigorúan el nem választható, hanem mindig lesznek oly ügyek, melyek az államot és az egyházat egyaránt érdeklik, ez a rendszer a legnagyobb bonyodalmakra vezethet, a melyekből könnyen nyílt küzdelem keletkezhetik egyház és állam közt. Ha ezt a dualismust mereven akarnók keresztül vinni, állam és egyház könnyen teljesen idegenekké válhatnak egymásra nézve, a

mi kellemetlen ellentéteket idézhet elő az egyház és az állam közt úgy céljaik, mint az e célok elérésére használt eszközök tekintetében. A hol ily rendszer létezett, ott egyház és állam tényleg mindég vagy nyílt vagy titkos háborúban álltak egymással. Az egyház e rendszerben mindig privilegizált testület marad, pedig igen veszedelmes, ha az állam privilégimokat tűr meg, a nélkül hogy magának jogokat tartana fenn.

Egy ötödik rendszer az előbbinek hibáit az által akarja elkerülni, hogy az egyházat pusztán magántársaságnak tekinti, mely semmi privilegiummal nem bír. E rendszer mellett az állam az egyedüli úr, az egyház neki ép úgy alá van rendelve, mint bármely más magáncélra alkotott társaság vagy egyesület. Ez a rendszer ott, a hol tényleg létezik, — az Éjszak-Amerikai Egyesült Államokban, — fényesen bevált, de ennek oka inkább Amerika sajtóságaos körülményeiben keresendő, mint a rendszer elvi kifogástalanságában. Mindenekelőtt e rendszer csak ott alkalmazható, a hol hatalmas vallásszervezet nem létezik, hanem a nép számos felekezetben keresi vallásos szükségleteinek kielégítését. Spanyolországban például, a hol a nép majdnem kizárólag katolikus, ez csak a dualisztikus rendszernek új kiadása volna. Oly államokban, a hol a felekezetek közt az egyik kiválóan nagy kiterjedésű, ez a rendszer a többiek elnyomására vezethetne. Ily viszony csak ott válhat be, a hol a nép természeténél fogva vallásos, különben arra vezethetne, hogy a nép teljesen nem törődik a vallással. Még vallásos népeknél is azt látjuk, hogy e rendszer számos bizarr szekta keletkezését mozdítja elő. Nem szabad továbbá elfelejteni, hogy Amerika intézményeit tabula rasan építette fel s így könnyen járhatott el a logika szabályai szerint,

míg a történelmi egyházakkal bíró államok a múlttal egyszerűen nem szakíthatnak.

Végül egy hatodik rendszer az egyháznak a maga körében teljes szabadságot biztosít ugyan, de fenntartja az állam fenségét az egyház fölött. E rendszerben, mely nálunk Magyarországon is mindig uralkodott, az egyházi hatalom az egyházat illeti, az egyházi fenség azonban az államot. Az egyház szabad, sőt privilégiumokat élvez, de ezek fejében az állam bizonyos jogokat tart fenn magának. E jogok csak addig terjedhetnek, a meddig a külső rend érdeke azt megkívánja. E rendszer mellett az állam megkapja mindazt, a mire szüksége van, és az egyház is bír mindazokkal a jogokkal, a melyeknél fogva szabadon érvényesülhet, a nélkül hogy egyház és állam közt a szerves kapcsolat megszűnnék.

Kiváló figyelmet érdemel a nemzetiségi szabadság kérdése is. Nemzetiségek alatt a közös leszármazás és esetleg közös történelmi múltnál fogva bizonyos közös szellemi és lelki tulajdonságok által összekötött egyének tömegét értjük. A nemzetiségek tehát nem az emberi akaraton nyugvó közületek, hanem szükségképeniek, úgy hogy mindenki születésénél fogva ép úgy tartozik egy bizonyos nemzetiséghez mint egy bizonyos államhoz. Ezen alapszik a nemzetiségi törekvések és érzések nagy hatalma, a melynél fogva e törekvések néha az állammal is összeütközésbe jönnek. Az állam a nemzet, de a nemzet nem a nemzetiség. Hogy nemzet és nemzetiség különböző fogalmak, arról meggyőződhetünk, ha a fennálló államokat szemügyre vesszük. Vannak államok, a melyekben a nemzet és a nemzetiség fogalja teljesen összesik. Így pl. a holland államot csak hollandok alkotják s kívülök más nemzetiség úgyszólván nem

lakik az országban. Ily esetekben a nemzetiségi törekvések az állam törekvéseivel párhuzamosan haladnak. Vannak azonban oly nemzetiségek is, melyek több nemzetet alkotnak, így pl. a spanyol (Spanyolország s a délamerikai nemzetek), vagy a francia (Franciaország és Belgium). Viszont vannak oly nemzetek is, a melyekben különböző nemzetiségek foglalnak helyet, így pl. a német nemzetben a német nemzetiségen kívül még dán, francia és lengyel nemzetiséghez tartozó egyéneket is találhatunk. Sőt vannak államok, hol a nemzetiségek közül egyik sem domborodik ki különösen, hanem egyenlő erőben egymás mellett állnak, mint pl. Svájcban a németek, francziák és olaszok. De nemcsak a tényleges állapotok szerint nem esik össze a nemzet és a nemzetiség fogalma, azt sem lehet mondani, hogy e két fogalomnak össze kell esnie, azaz hogy a nemzeteknek nemzetiségek szerint kellene alakulniok. Nemzet az a népegész, mely egy államot alkot. Az államiságnak azonban elengedhetetlen feltétele, hogy az állam függetlenségét megóvhassa, ez pedig lehetetlen volna, ha minden nemzetiség külön államot alkotna, sőt ha ily alakulást ki is lehetne kényszeríteni, az hamar ismét felbomlanék. Egy-egy államban, pl. Éjszak-Amerikában, a nemzetiségek annyira összekeveredtek, hogy a nemzetiségi megoszlást keresztül sem lehet vinni.

Ha nemzet és nemzetiség különböző, de nem ellentétes fogalmak, meg kell állapítanunk a határvonalat a kettő között azokban az államokban, a hol a két fogalom elválik egymástól. így fogunk feleletet találni arra a kérdésre, hogy meddig terjedhet a nemzetiségek szabadsága.

A nemzetiségek közös tulajdonságokon közös leszármazáson, esetleg közös nyelven és közös kultúrán alapulnak és lényegében véve minden nem-



zetiségi törekvés e közös vonások fenntartásában áll. Az állam feladata viszont az általa megállapított külső rend fenntartása. Igen jól el lehet tehát képzelni, hogy az állami feladatok és a nemzetiségi célok egy államban összeférnek s egymásnak útjukban nem állnak. A nehézségek abban állnak, hogy a nemzetiségek gyakran tulajdonképeni céljaikon túlterjeszkedve, hatalmi célokat tűznek maguk elé, és hogy viszont az államok gyakran a jogosult nemzetiségi aspirációk érvényesülését is megakadályozzák.

A nemzetiségi politikának módosulnia kell a szerint, a mint egy nemzetiségnek az államban domináló szerepe van, vagy több nemzetiség egyenlő erőben van egymás mellé állítva. Svájc a maga nemzetiségi kérdését egészen másképp oldotta meg mint Németország és egyaránt káros lett volna, ha akár Svájc a német példát, akár Németország a svájci példát követte volna. Kzt a kétféle különböző nemzetiségi állapotot találjuk egyfelől Ausztriában, másfelől Magyarországon is.

A hol egy nemzetiség domináló szerepet játszik, ott a nemzet és a nemzetiség fogalma nem-esik össze, de a nemzet a domináló nemzetiség jellegét fogja viselni. A magyar nemzetnek tagjai a lót, a román, a szerb, a német nemzetiségek és a magyar is mint nemzetiség, de az egész nemzet azért magyar nemzet marad, a mint senki sem fogja tagadni, hogy Oroszországot daczára finn, tatár, lengyel stb. lakóinak az orosz nemzet, Németországot lengyel, dán és francia alattvalói daczára a német nemzet alkotja. Magyarországon tehát a tótság románság stb. csak a maga körén belül mint nemzetiség, a magyar ellenben nemcsak mint nemzetiség, de mint nemzet is érvényesül. A kisebb nemzetiségek ezért megkövetelhetik, hogy egymás közt saját nyelvüket mívelhessék, hogy kultúrájukat

ápolhassák, saját szokásaikat és jellegüket megtarthassák, — a domináló nemzetiség ellenben megkövetelheti, hogy nemcsak maga ápolhassa nyelvét, hanem az összes a nemzethez tartozó polgárok ismerjék azt, és saját kultúráját nem csak a nemzetiség erejével, de az egész nemzet, az egész állam erejével mozdíthatja elé. A nemzetiségek elnyomására irányzott politika nem indokolható és nem is vezet célhoz, kivéve talán az oly államokban, hol törpe és óriási nemzetiségek állnak egymással szemben. Az ily politika igazságtalan, bántó és szükségtelen. Az államnak pártatlannak kell lennie minden polgárával szemben, ilyen politika mellett azonban eltér a pártatlanságtól. A nemzetiségek felolvasztása nem állami, de társadalmi feladat. Ha a domináló nemzetiség, a nemzet, csak azokhoz a követelményekhez ragaszkodik is, a melyekhez feltétlenül joga van, minden nemzetiségnek érdekében fog állni, lehetőleg a domináló nemzetiséghez simulni, a mi minden felolvasztási törekvést nagyban előmozdít. Hogy az állam a nemzetiségek túlkapásait s államellenes törekvéseit nem tűrheti, az magától értődik.

Más a helyzet azokban az államokban, hol több nemzetiség egyenlő erőbe n áll egymás mellett. Svájcban pl. az olasz, a francia és a német nemzetiségek majdnem egyenlően erősek. A svájci államot is nemzet alkotja, de ez a nemzet se olasz, se francia, se német, hanem svájci nemzet, ha ezt a szót nem is használják. Itt tehát az államnak is egyformán kell bánni minden nemzetiséggel annyira, hogy még egységes államnyelvet is nehéz lesz megállapítani. Az ilyen államok arra vannak utalva, hogy szövetséges, federalisztikus formában szervezzék magukat úgy, hogy az állam önmagát felbontja egységes nemzetiségű részekre s e részek összességéből alkotja meg önmagát. Ezt a példát látjuk Svájcban.

A szabadság követelménye mellett nagy erővel érvényesül korunkban az egyenlőség követelménye is. E fogalom magában véve keveset jelent, az egyenlőség lehet nemcsak a szabadság egyenlősége, de az elnyomatás egyenlősége is. Az állampolgárok egyenlősége nem abban áll, hogy az összes emberek gazdasági állapotjuk, egyéni állásuk, munkakörük tekintetében teljesen egyformákká váljanak, mely állapotot az államnak mesterségesen és erővel kellene fenntartani. Az emberek különböző tehetségekkel jönnek a világra és az élet is különbözőképpen bánik el velük, a miből önkénytelenül fejlődnek bizonyos egyenlőtlenségek az egyes polgárok közt. Az abszolút külső egyenlőség kikényszerítése a legnagyobb egyenlőtlenség volna, mert az emberek különböző értékű munkáját egyformán honorálná. Az egyenlőség helyes értelme tehát abban áll, hogy az emberek az állam által egyenlő elbánásban részesülnek, úgy hogy az állam egyenlő egyéni jogokat és kötelezéseket biztosít mindenki számára és privilégiumokat senkinek sem ad.

Ha most e fejezet eredményeit összefoglaljuk, látjuk, hogy az állam hatalma külsőleg korlátlan, akarata azonban belsőleg meg van kötve. Az állam a nemzet s ezért a nemzet véleményének, a közvéleménynek kell az államban is kifejezésre jutnia. Ez a közvélemény ma bizonyos általános emberi jogokat ismer el, a melyek ellen ennél fogva egy állam sem vét. Előfordul azonban, hogy az államhatalom szervezete a közvélemény érvényesültét megakadályozza vagy megnehezíti, úgy hogy erőszakosan kell érvényesülnie forradalom útján. A formális jog szempontjából a forradalom mindég jogtalan, mert a jogrend megsértését képezi, erkölcsileg azonban lehet indokolt, sőt helyes is. A forradalmak indokolt voltát azonban nem lehet általános elvek szerint megbírálni, — ez a történelem feladata.

### *III. Az állam szervezete*

Eddig az állam személyi tulajdonságaival foglalkoztunk s kutattuk, hogy micsoda az állami akarat a maga lényegében. Az eredmények, a melyekre jutottunk, képezik úgyszólván az állam lélektanát. De mert az állam személyiség, azért megtartja egyúttal szervezeti tulajdonságait is, mert hisz személyiséggel csak szervezetek bírhatnak. Most tehát ezekkel a szervezeti tulajdonságokkal kell foglalkoznunk s nem az állami akarat lényegét, de annak érvényesülési módját kell szemügyre vennünk. Így fogjuk megkapni az állam élettanát, az állam funkcióiról szóló tant.

Minden ténykedési processus két részből áll: az akarat keletkezéséből és az akarat végrehajtásából, más szóval: az elhatározásból és a cselekvésből. E szerint az államban is két különböző funkciót különböztetünk meg: a törvényhozást és a végrehajtást. Törvényhozó funkciójával az állam meghatározza azokat a szabályokat, a melyekhez polgárainak tartaniok kell magukat, végrehajtó funkciójával pedig keresztülviszi e szabályokat, ügyel arra, hogy meg ne sértsenek, ha pedig megsértetnek, a sértéseket megtorolja.

Az államhatalmi funkciók megkülönböztetését nem szabad összetévesztenünk az államhatalmi szervek megkülönböztetésével. Előfordul ugyanis, hogy az állam külön szervekre bízza a törvényhozást és külön szervekre a végrehajtást, azok képviselik a törvényhozó hatalmat, ezek a végrehajtó hatalmat. Az államhatalmi funkciók és

az államhatalmi szervek fogalma azonban nem fedik egymást teljesen. A funkciók szerinti megkülönböztetés merő logikai absztrakció s mint ilyen teljesen kimerítő. Nem lehet oly állami tevékenységet képzelni, mely vagy az akaratelhatározás, vagy az akaratvégrehajtás fogalma alá nem volna vonható. Az államhatalom funkciói ott is különbözők, hol a szervek szerinti megoszlás nincs meg. Abszolút államban pl. úgy a törvényhozás, mint a végrehajtás egyetlen ember kezében összpontosul, itt az államhatalmak közt szervek szerint nem tehetünk különbséget. de igenis különbséget tehetünk közöttük funkciók szerint, mert ez az egyetlen ember is másat tesz, ha akar, vagyis törvényt hoz és másat, ha cselekszik, vagyis végrehajt. Viszont ott, ahol az államhatalmak szervek szerint oszlanak meg, ez a megoszlás nem lesz mindig kongruens az államhatalmi funkciók megoszlásával. Ha pl. szervek szerint bontjuk fel az államhatalmat, a parlament a törvényhozó, a kormány a végrehajtó hatalomhoz tartozik. Ha a megkülönböztetést funkciók szerint vesszük keresztül, a parlament némelykor végrehajtó hatalommá is válik, a mikor a minisztereket felelősségre vonja vagy választások felett bíraskodik, és viszont a kormány is törvényhozó hatalommá válik, a mikor rendeleteket bocsát ki.

Az államhatalom felbontása funkciók szerint tehát logikai megkülönböztetés, a szervek szerinti megoszlást a tényleges viszonyokban találjuk meg. A logikai megkülönböztetést minden államban keresztülvihetjük, a szervek szerinti megosztást nem. A funkciók szerinti felosztás teljesen kimerítő, a szervek szerinti nem az. Ha a szerveket tekintjük, megkülönböztethetjük a törvényhozó és végrehajtó szerveket, de ezekhez sorolhatjuk még a bírói szerveket, melyek teljesen önállóak, és az államfőt, a

melyet sem kizárólag törvényhozó, sem kizárólag végrehajtó szervnek nem tekinthetünk; mint funkció azonban a bírói és az államfői hatalom nem vehető önállónak, mert a bírói funkciók a végrehajtáshoz, az államfői funkciók vagy a törvényhozáshoz vagy a végrehajtáshoz tartoznak.

Az állam szervezetéről szóló tanban,— az állam élettanában, — foglalkoznunk kell avval, hogy az államhatalmi funkciók miképen gyakoroltatnak. Itt nem vesszük figyelembe az állami szerveket magukban, csak összműködésüket tekintjük. Itt bennünket az érdekel, hogy a törvényhozás és végrehajtás funkciói miként gyakoroltatnak, nem pedig az, hogy a törvényhozás és végrehajtás szervei miként rendezendők be. Itt az államhatalom funkcióiról és nem az államhatalmi szervek funkcióiról lesz szó. ép úgy mint az emberi élettan nem foglalkozik a szemmel, csak a látással, nem foglalkozik a füllel, csak a hallással.

Törvényhozási funkcióinál fogva az állam kinyilvánítja saját akaratát: megállapítja a törvényeket. A törvény az állam akarata, ha tehát az államot mint a szervezett nemzetet fogjuk fel, kell, hogy a törvény a nemzet akarata, az állampolgárok személyesített összeségének akarata legyen. A törvényhozási funkció bír az államban a legnagyobb fontossággal, a végrehajtás többé-kevésbé mechanikai természetű. A törvényhozást, a nemzeti akarat megállapítását, egyetlen személyre is lehet bízni, de ekkor semmiféle biztosíték nem fog létezni arra nézve, hogy ez a személy valóban eltalálja vagy csak meg is közelíti a nemzet akaratát, ezért itt a nemzeti akarat érvényesülése legkevésbé lesz biztosítva. A nemzeti akarat megállapítását továbbá a népre is lehet bízni, de ha a népakaratból, az egyesek szavazataiból konstruál-

ják azt, annak a veszélynek teszszük ki az államot, hogy a puszta többség fog mereven érvényesülni, a többség akarata pedig — mint láttuk. — nem azonos a nemzet akaratával. Lehetséges továbbá, hogy az állami akarat megállapításához a nép és az uralkodó együttesen vannak hivatva úgy, hogy a nép fejezi ki a saját akaratát, de az uralkodótól tétetik függővé, hogy ez a népakarat valóságos nemzeti akaratá, állami akaratá váljék. A szerint tehát, hogy kik hozzák kifejezésre az állam akaratát, három különböző államformát különböztetünk meg: a korlátlan egyeduralmat vagy korlátlan monarchiát, a melyben egy személy teljesen érvényesül; a korlátlan népuralmat vagy korlátlan demokratiát, a melyben a nép akarata alkotja az állami törvényeket, és a korlátolt egyeduralmat (korlátolt monarchiát) illetve korlátolt népuralmat (korlátolt demokratiát), a melyben egyetlen személy akarata és a nép akarata kombinálva érvényesülnek, úgy hogy egyik a másikhoz van kötve.

Végrehajtási funkczójánál fogva az állam a már megállapított állami akaratot keresztül viszi. E funkció alárendeltebb természetű, mint a törvényhozás, mert hisz a már kifejezett állami akarathoz van kötve. A végrehajtási funkciókat is lehet vagy egy személyben összpontosítani, úgy hogy az állam akarata az uralkodó nevében az általa kinevezett egyének által és annak intenciói szerint alkalmaztatok; lehet továbbá egészen a népre bízni, úgy, hogy az állami akaratot a nép által választott közegek annak intenciói szerint alkalmazzák; és lehet végül a végrehajtást az államfő által kijelölt közegekre bízni, de a népnek az ellenőrzést fenntartani. A végrehajtás szempontjából is meg lehetne tehát különböztetni a korlátlan egyeduralmi a korlátlan népuralmi és a korlátolt egyed-

uralmi vagy népuralmi államformát. A törvényhozási funkciók és a végrehajtási funkciók szempontjából tett megkülönböztetések azonban nem esnek teljesen össze. Lehetséges, hogy egy államban, a melyben az állami akarat megállapítása egy személyre van bízva, az állami akarat alkalmazásának bizonyos nemeit választott közegekre bízzák, lehet ismét, hogy ott, hol az állam akaratát a nép állapítja meg, számos végrehajtási funkciót kinevezett közegek látnak el. Közönségesen az államformákat a törvényhozási funkciók szempontjából különböztetik meg, mert az állami akarat kifejezése módjában rejlő eltérések határtalanul nagyobb különbségeket teremtenek az államok közt, mint a már kifejezett akarat érvényesülésében foglalt eltérések. Az embernél is az agy fontosabb funkciókat végez, mint a kéz vagy a láb.

Az állam szervezetére vonatkozó szabályok összeségét mondjuk az állam alkotmányának. Az alkotmány tehát meghatározza, hogy az államhatalmi funkciók miként gyakorlandók. Alkotmánya minden államnak van, mert az állam mindig, minden körülmények közt rendet állapít meg, a mely rend megállapítása és fenntartása csak bizonyos szervezetben képzelhető, — e szervezet leírását nevezzük alkotmánynak. Államszervezet és alkotmány tehát ugyanaz, csak hogy a szervezet anyagi, az alkotmány alaki fogalom. A hol tehát alkotmány van, ott szervezet is van, mert ezt ép az alkotmány állapítja meg, a hol pedig szervezet van, ott alkotmány is van, mert annak körülírása, hogy milyen a szervezet, az alkotmányt képezi.

Az alkotmány tehát korántsem oly írott törvény, mint bármely más törvény. Nem is szükséges, hogy írásba legyen foglalva. Az u. n. történelmi alkotmányok, — a milyen a magyar, — magával



az állammal fejlődtek, s ha egyes részeik törvénybe is vannak foglalva, az egész alkotmányt nem írott törvény állapítja meg. Lehetséges azonban az is, hogy az állam saját akaratával egy írott törvény alakjában állapítja meg szervezetét. Az előbbi szervezet előnye, hogy mélyebben fészkel a polgárok lelkében, az utóbbi viszont határozottabb, praecisebb körülírásokat ad és egyöntetűbbé teszi az állam szervezetét. Hol egy igazán mélyen fészkelő történelmi alkotmány létezik, ott az alkotmánynak írásba foglalt részletes körülírása nem szükséges, hol olyan nincs, ott nélkülözhetetlen.

Ha az alkotmány az államtól elválaszthatatlan, akkor természetesen minden államnak kell ilyennek bírnia. Még az absolut államnak is van alkotmánya, csak hogy ez az alkotmány a „l'État c'est moi“ elvével teljesen ki van merítve.

Az államformák közt rendszerint azon szempontból szoktunk különbséget tenni, a miként az államban a törvényhozási funkciókat gyakorolják. E szempontból megkülönböztetünk korlátlan egyeduralmat, korlátolt egyeduralmat, illetve korlátolt népuralmat, és korlátlan népuralmat. Itt tehát az absolut monarchia, a z u. n. alkotmányos monarchia és a köztársaság mint az állam külön típusai tűnnek fel előttünk.

Rendesen a két első államformát egyesítve csak monarchiát és köztársaságot szoktak megkülönböztetni, a szerint, a mint az államhatalmi funkciók egyetlen physikai személyben vannak összpontosítva vagy nem. Az absolut és az alkotmányos monarchiát egyfelől, és a köztársaságot másfelől tényleg egész határozott demarkationális vonal választja el. Mert ha az államban bizonyos fontos, funkciók a népre is vannak bízva, mihelyt az államfőnek van fenntartva a törvények szentesítése, semmi olyan az államban nem történhetik, a

mi az államfő akaratával ellenkezik. Itt az uralkodó valóságos souverain, az államban semmi sem történhetik, a mi nem az államfő akarata. Előfordul ugyan, hogy a köztársaság is az állam fejét vétőjoggal ruházza fel, a melynek segélyével ez megakadályozhatja a neki nem tetsző törvények érvényre jutását, de ennek hatálya egész más, mert a köztársasági államfő időről-időre választásnak lévén alávétve, a legközelebbi választásnál, tehát pár év múlva, a nép keresztülviheti akaratát. Itt tehát a nép minden körülmények közt megvalósíthatja azt, a mit akar, ott ez esetleg akadályokba ütközik. A monarchikus államformák tehát tényleg egy lényeges pontban különböznek a köztársasági államformától.

Ez a kettős megkülönböztetés azonban egyoldalú volna, mert közelebbi vizsgálat meggyőz arról, hogy a mérsékelt monarchiát és a köztársaságot egyfelől és az absolut monarchiát másfelől ép oly határozott demarkationális vonal választja el. Köztársaságban és mérsékelt monarchiában az állami akaratban mindig a nép akaratának kell kifejezésre jutnia. Köztársaságban ez a népakarat feltétlenül érvényesül, ép úgy, mint absolut monarchiákban az államfő akarata. Mérsékelt monarchiában a nép akaratának érvényesülése az államfő akaratához van kötve, a mint viszont az államfő akarata is a nép akaratához van kötve, végeredményben tehát itt a nép akarata érvényesül, mert e nélkül az államfő nem tehet semmit. E két államforma tehát egész határozottan megkülönböztethető az absolut monarchiától, és ezért három önálló államtypust kell felvennünk.

Ami a korlátlan egyeduralmat illeti, ebben az állami akarat egyetlen személyben mintegy testet ölt. Kétségkívül ennek az államformának is vannak előnyei. Az állam személyisége és egysége itt legjobban domborodik ki. A monarcha a pártok felett áll, és

azért sokkal igazságosabb lehet, mint az az uralkodó, a ki pártharczok kifolyásaként kapja meg az államfői hatalmat, mert ez esetben az állam polgárainak nagy része mindig élénken fogja érezni, hogy politikai ellenfeleinek kormányzása alatt áll. Az egyeduralomban — akkor is, ha ez nem korlátlan, — kifelé is hatalmas összetartó kapocs rejlik, vannak országok, a melyek azonnal felbomlanának, ha nem a monarcha személye tartaná őket össze. Korlátlan monarchiában ez az állami egység még jobban kidomborodik. Egy bizonyos művelődési fokon az abszolút monarchia felel meg legjobban a közfelfogásnak, a mely szereti magát a tekintélynek alávetni, szereti az államban az uralkodókat és alattvalókat elválasztani.

De az abszolút monarchiának nagy hátrányai is vannak. Nagy Frigyes mondta, hogy ez az államforma lehet a legjobb és a legrosszabb, a szerint, hogy milyen az uralkodó. Egyetlen személy eltalálhatja, hogy mi válik a nép javára, hogy a közvélemény mit követel, és ekkor minden hatalom kezében van, hogy ezt a közjót meg is valósítsa, de a leggyakrabban az az eset áll elő, hogy az államfő a nagy hatalmával megakadályozza a nép jogos aspirációinak érvényesülését. Igaz, hogy a monarchia — és különösen az abszolút monarchia — inkább állhat a pártharczok fölött, de lehetséges, hogy egy párt szolgálatába állítja egész hatalmát, a minek igen végzetes következményei lehetnek. Az abszolút monarchia igaz hogy legjobban valósítja meg a tekintély elvét, mely az államban, hol hatalomról van szó, megbecsülhettem értékű, de másfelől lehet, hogy teljesen elszakad a néptől és minden kontaktust vele elveszít.

Az államformák között a másik végletet a korlátlan népuralom képviseli. Ennek is meg-

vannak a maga előnyei. Itt a nép akaratának az állam akaratára sokkal nagyobb befolyás jut és mivel a nemzet a nép személyesítése, a nemzeti akarat is itt jobban fog kitűnni, mint az abszolút monarchiában. De másfelől ez az államforma jelentékeny hátrányokkal is bír. A köztársaságban rendszerint a társadalom nyer állami szervezetet, itt a néptöbbség érvényesül, és nem a nemzetegység. Semmi sem biztosítja, hogy a néptöbbség akarata a közjót legjobban éri el. Azt sem lehet mondani, — mint annak idején kifejtettük, — hogy a többség akarata mutatja meg a helyes közvéleményt. A nép a legkülönbözőbb áramlatoknak és szenvedélyeknek van alávetve, ezért akarata ingadozó és különböző külső okok behatása alatt egymás után legkülönbözőbb irányzatok érvényesülnek. A köztársaságokban az uralkodás többnyire párturalom, mely különösen akkor, ha egy párt sokáig tartja kezében a hatalmat, a kisebbséghez tartozó egyénekben nagy fokú elégtelenséget kelt, mert nem fognak bízni azok pártatlanságában, a kiket politikai ellenfeleiknek kell tekinteniök. És tényleg, ha azok, — a kik a párt-harczokban a legexponáltabb helyet foglalták el, — kerítik kezükbe az államhatalmat, csak nehezen fogják függetleníthetni magukat pártjuk befolyásától. Ily országokban igen könnyen összetévesztik az állami érdeket a pártérdekkel, mire nézve a dél-amerikai köztársaságok példája szolgálhat elrettentő például.

Az abszolút monarchia és a köztársaság közt áll a korlátolt egyeduralom, illetve korlátolt népuralom, a melyben az államfő akaratának érvényesülése a nép akaratához, a nép akaratának érvényesülése az államfő akaratához van kötve. Ez az államforma igyekszik úgy az egyeduralom, mint a népuralom előnyeit megvalósítani és mindkettőnek

hátrányait elkerülni. Megtartja azt, a minden monarchiával közös előnyt, hogy az állam egységét, az állami fejlődés állandóságát biztosítja, de egyúttal megvédi az országot az abszolút hatalom visszaélései ellen is, és meggátolja az államhatalomnak a néptől való teljes elszakadását. Másfelől a korlátolt monarchia megvalósítja a köztársaság azon előnyét, hogy a nép akaratát világosan juttatja kifejezésre, de egyúttal megakadályozza a többség merev érvényesülését is, az által, hogy egy független, a pártok felett álló hatalmat ismer el. De ez az államforma a benne egyesített különböző elemeknél fogva nem érvényesülhet pusztán logika szerint, mint akár az abszolút monarchia, akár a köztársaság. Itt az uralkodó és a nép együttműködésre vannak utalva, állami akarat csak e kettő közreműködésével jöhet létre. Ha akár az államfő, akár a nép teljesen kiakarná használni jogaikat, mindegyikük megakadályozhatná mindenféle törvény létesülését. Ezért itt mérsékletre van szükség úgy a souverainnél, mint a népnél.

Az államformák három főtypusa természetesen számos válfajra oszlik.

A korlátlan egyeduralom szervezetére nézve tényleg mindig egyenlő, legfeljebb a szellem lehet más, a melyben gyakorolják. Itt egyetlen uralkodási elv van: minden hatalom az uralkodóé: *suprema lex regis voluntas*. Ez az elv kimeríti a korlátlan egyeduralom alkotmányos szervezetét, itt alfajokat a szervezet szempontjából alig képzelhetünk.

Az u. n. alkotmányos monarchiában két egymástól világosan megkülönböztethető szervezetet képzelhetünk: a korlátolt egyeduralmat és a korlátolt népuralmat. Az elsőt találjuk pl. Poroszországban, a hol a király saját jogánál fogva uralkodik, bár a nép részt vesz e törvény-

hozásban. A másodikat találjuk Belgiumban, a hol az alkotmány első szakasza kimondja, hogy minden hatalom a népnél van és hol a királyi illetve az uralkodóház csak a nép meghívása folytán ül a trónon

A köztársaságban megkülönböztethetjük a közvetlen és a közvetett vagy képviseleti népuralmi rendszert. A közvetlen népuralomban a nép maga, közvetlen szavazataival állapítja meg az állami akaratot, a nép választja meg hivatalnokait és a nép gyakorolja a bíráskodást, a mint ezt az ókori köztársaságokban látjuk. Ez az államforma ma alig volna elképzelhető, legalább is csak igen kis államban vihető keresztül. A képviseleti népuralomban a nép által kijelölt egyének gyakorolják a törvényhozási funkciókat, itt az államhatalom, a souverainitás, szintén a népnél van. de nyugszik és a népképviselők közvetítésével érvényesül. Hogy a nép akarata lehetőleg tisztán érvényesüljön, a tiszta demokratia esetleg utasításokhoz köti a népképviselőket, úgy hogy szavazataikat csak ez utasítások szerint gyakorolhatják, vagy pedig a képviselők által megszavazott törvényeket ratifikáció végett a nép közvetlen szavazata alá bocsátja. (Referendum). A mai köztársaságok mind képviseleti jellegűek.

Egy másik fontos megkülönböztetést kell tennünk a köztársaságok közt a szerint, a mint azok *centralisztikus* vagy *föderalisztikus* szervezettel bírnak. A köztársaságban ugyanis a foederatív szervezet nemcsak mint a történelmi fejlődés eredménye, de mint öntudatos alkotás is előfordul. Nagy államokban a néptöbbség merev érvényesülése könnyen oda vezethet, hogy bizonyos országrészek legcsekélyebb ügyeikben is olyanoknak befolyása alá kerülnek, kikkel az illető országrész

lakói többségének vagy esetleg összességének semmi közös érintkezési pontjuk nincs. Amerikában pl. előfordulhat, hogy egy egész nagy állam lakói a republikánus párthoz tartoznak, míg az ország sorsát állandóan, éveken keresztül a demokrata párt emberei vezetik. Ez természetesen elégtelenséget okozna, a mi czélszerűvé teszi az egész államnak kisebb államrészekre való felbontását, a mikor ezekre marad bízva, hogy ügyeiket oly tág körben, a mint csak lehet, autonom módon intézzék. Igv az egyes államokban is a többség érvényesül, de egy a kisebbséghez közelebb álló többség, mint az, a mely az összes Egyesült Államok lakóiból alakul. Ezt a rendszert Amerikában oly mereven keresztül-vitték, hogy minden területet, melynek lakossága egy bizonyos számig növekszik, állami jogokkal ruháznak fel.

Mindé fejtegetésekből kitűnik, hogy abszolút jó államformát nem képzelhetünk. Nem az államformától függ az ország boldogsága, de a szellemtől, a mely az államformát betölti. A felvilágosodott absolutismus is nagyobb boldogságot hozhat a népre, mint a legszélsőbb népuralom, e tekintetben csak össze kell hasonlítaniunk a Nagy-Frigyes korabeli Poroszországot és Franciaországot a rémuralom napjaiban. Egy angol bölcs (Pope) mondta: for forms of government let fools contest, — whatever is best administered is best (hadd vitatkozzanak bolondok a kormányformák felett, az az ország, a melyben legjobban kormányoznak, a legjobb). Mindegyik államformával bizonyos előnyök és bizonyos hátrányok vannak egybekötve. Hogy mely előnyöknek adandó az elsőbbség és melyikről lehet lemondani, hogy melyik hátrány kerülendő első sorban és melyiket lehet elviselni, ez az adott viszonyoktól függ, ennek mérlegelése a gyakorlati politika feladata.

#### *IV. Az állam szervei.*

Az előbbi fejezetben megkülönböztetést tettünk az államhatalmi funkciók és az államhatalmi szervek között és mindenekelőtt az állam funkcióit, az állam egyes szerveinek összműködését tárgyaltuk. A jelen fejezetben az állam egyes szerveit kell szemügyre vennünk; nem a látást vagy a hallást tárgyaljuk, — mint az előbbi fejezetben, — de a látás vagy a hallás szerveit, a szemet vagy a fület. Az előbbi fejezetben az állam szervezetéről szóltunk, most az állami gépezetet kell tárgyalnunk, az előbbi fejezet képezte az állam élettanát, ez az állam *b o n c z t a n á t* fogja képezni.

Azt is láttuk, hogy az államhatalmi funkciók megkülönböztetése mint logikai megkülönböztetés teljesen kimerítő, a mennyiben a törvényhozási és végrehajtási funkción kívül más állami funkciót nem ismerünk. Az államhatalmi szervek megkülönböztetése már nem logikai megkülönböztetés és ezért a gyakorlati élettől függ. Vannak államok, a hol csak államfői és végrehajtási szervek vannak, vannak olyanok is a hol a törvényhozást és a bíraskodást is különös szervek gyakorolják. Általában véve a modern államokban négy teljesen önálló szervet vehetünk fel, bár egyik-másik államban ezek egyike vagy másika hiányozni fog. Megkülönböztethetjük ugyanis a törvényhozó szerveket, a melyek főfeladata az állami akarat megállapítása, a végrehajtó szerveket, a melyek főfeladata az állami akarat ellen elkövetett cselekmények megtorlása, és az államfői szervet,



mely a többi szerv működését úgyszólván szabályozza. Nekünk e szerveket egyenként kell szemügyre vennünk.

A törvényhozó szerveknek főfeladata az állami akarat megállapítása, tehát a törvényhozási funkciók gyakorlása, e szervek azonban sem kizárólag nem gyakorolják a törvényhozási funkciókat, sem kizárólag törvényhozási funkciókat nem gyakorolnak. Nem gyakorolják e funkciókat kizárólag, mert mindennemű törvény megalkotása kötve lehet az államfő beleegyezéséhez (még köztársaságokban is), s mert a végrehajtó szervek, a mikor törvénytőló rendeleteket adnak ki, vagy a bírói közegek, a mikor döntvény alakjában a hiányos törvényeket értelmezik, szintén törvényhozási funkciókat végeznek. De a törvényhozó szervek nem is gyakorolnak kizárólag törvényhozási funkciókat, mert ha a végrehajtó szerveket ellenőrzik, lényegében végrehajtási funkciókat végeznek, ha a miniszterek felett ítékeznek, bírói funkciókat gyakorolnak.

A törvényhozó szervet parlamentnek nevezük. Ennek első sorban feladata, hogy a nemzeti akaratot kifejezésre juttassa, s ezért összeállításának a dolog természete szerint olyannak kell lennie, hogy benne a nemzet akarata, a közvélemény, lehetőleg teljesen juthasson kifejezésre. Minél jobban van a parlamentben képviselve a nemzet alkotó részeinek nemcsak száma, de súlya szerint is, — annál megfelelőbb lesz a nemzet törvényhozási szerve.

A nemzet törvényhozási képviselőjét ma rendszeren választás útján szokták szervezni. Pusztán választás által mindig csak a többség, a nép jut érvényre, és ezért pusztán választás útján szervezett törvényhozásokat leginkább csak azokban az államokban találunk, a hol a nemzet és a nép fogalmait

egyesítik, vagy helyesebben, a hol a nemzet fogalmát a népben vélik feltalálhatni, mint pl. a köztársaságokban. Ott, a hol a nemzetet mint önálló egységet tekintik, a mely nem alakul a nép számszerű összességéből, a melynek akarata tehát nem is a nép számszerű többségének akarata, a pusztá választás mellett és azzal kapcsolatban még más szervezési módokat is találunk (születés, kinevezés, hivatal a főrendiházban.)

A szerint, hogy kik bírnak választói joggal, különböző lesz az a befolyás, a melyet az egyesek az állam akaratának megalkotására gyakorolnak. Legjobban fog az egyesek akarata érvényesülni az általános szavazati jognál, különösen ott, hol az ennek alapján szervezett orgánus a nemzet egyetlen törvényhozási szerve. Ez a rendszer a szavazati jogot úgy fogja fel, mintha az az ember vagy legalább is a férfi veleszületett joga és az emberi méltóság követelménye volna. Az emberi méltóságot azonban az a körülmény, hogy nem mindenki lehet törvényhozó, ép oly kevésbé sérti, mint az, hogy nem mindenki lehet uralkodó. Az u. n. emberi jogok egyéni jogok, a melyeket az állam akarata állapít meg. itt nem ilyenekről van szó, de magáról az állami akarat megalkotásáról; az állami akarat megalkotására azonban nem lehet veszély nélkül olyanoknak befolyást engedni, kik arra képességgel nem bírnak. A láb és a kéz az emberben sem vindikálhatják maguknak az agy jogait. Ezt a különbséget az egyéni és politikai jogok közt mindenütt tekintetbe veszik, még ott is, hol általános szavazati joron építik fel az egész törvényhozást. Egyéni jogai tekintetében az állam által felállított korlátokon belül mindenki szabadon érvényesülhet, a kiskorúak vagy nők is közölhetik gondolataikat saját útján, alakíthatnak egyesületeket stb. Politikai

jogokat ellenben kiskorúaknak sehol sem fognak adni, sőt — Európában legalább — a nőknek sem adnak ily jogokat. Ezzel az elv, hogy a szavazati jog az emberi minőséggel függ össze, át van törve, mert ebben beismerése foglaltatik annak, hogy az állami akaratra csak azoknak lehet befolyást engedni, kik arra hivatottsággal, képességgel bírnak. Az egyéni jogok az egyén érdekében, a politikai jogok az állam érdekében léteznek, az utóbbiaknál tehát egyedül az állam érdeke mérvadó.

Ezért elvileg nem lehet kimondani azt, hogy a törvényhozásnak az általános szavazati jog alapján kellene berendeztetnie, de viszont azt sem lehet kimondani, hogy az általános szavazati jog minden körülmények közt elvetendő. Itt csak egyetlen szempont lehet mérvadó: kik bírnak képességgel arra, hogy a nemzet akaratát a képviselők megválasztásánál irányítsák. Ha erre a nemzet minden egyes tagja képes, az általános szavazati jog indokolt, ha ez nem állítható, akkor nem indokolt s ez esetben a választási jog gyakorlása azokra bízandó, kik erre képességgel bírnak.

Igen nehéz lesz azonban megállapítani a választalat azok közt, kik elég képességgel bírnak a választói jog gyakorlására és azok közt, kik erre nem képesek. Abszolút mérték, melyet e tekintetben alkalmazni lehetne, nem létezik, s ezért e kérdés megoldását különböző módon kísérelték meg.

A legelfogadhatóbbnak tűnik fel bizonyos értelmi cenzus megállapítása. Azok az államok, hol ily értelmi cenzustól teszik függővé a szavazati jogot, abból indulnak ki, hogy az állam akaratának irányításához egy bizonyos értelmi niveau elérése szükséges, mert nem indokolható, hogy egy egyén, ki egész életében csak czipőket talpalt, képességgel fog bírni arra, hogy pl. az ország egy bonyolult

gazdasági kérdésében véleményt mondjon, ha esetleg egy ily kérdés alapján ejtetnek meg a választások. A gyakorlatban azonban az értelmi cenzus megállapítása lehetetlennek bizonyult, még pedig azért, mert e cenzus vagy alacsony, — rendszeren az írni-olvasni tudásban áll, — s ekkor tényleg semmi sincs elérve, mert bizonyos, hogy az írni-olvasni tudás egyedül még nem kvalifikál arra, hogy a választási jog értelmesen fog gyakoroltatni, vagy magas, és ekkor aristokratikus szervezetet ad az államnak s egy nagy politikai jogok nélküli rendet állapítana meg, a mi veszélyes, de nem is szükséges, mert az, hogy valaki az állami akaratra befolyást gyakorolhat-e, inkább függ az illető államias gondolkodásától, mint szellemi képességeitől. Egy alacsony értelmi cenzus ugyan helyén lehet, de nem tehető a választási jog egyedüli feltételévé.

Egy másik neme a választói képesség megállapításának a vagyoni cenzus, a melynél a választói képesség bizonyos vagyontól, — rendszeren bizonyos adó fizetésétől tétetik függővé. Nagyjában a dolog tényleg úgy áll, hogy azok, a kik vagyonnal bírnak, értelmesebbek, mint azok, a kiknek vagyonuk nincs, ezenfelül érdekük az állam érdekével sokkal jobban össze van kapcsolva, mint a vagyontalanoké, kik könnyen hallgatnak oly jelszavakra mint: „A haza ott van, a hol kenyér van.”<sup>1</sup> Az az ellenvetés, hogy a vagyoni cenzus megállapítása mindig többé-kevésbé önkényes, igaz ugyan, mert lehetséges, hogy valaki, a ki csak 4 frt. 99 krajczár vagy kevesebb adót fizet, több képességgel bír választói jogának gyakorlására mint az, a ki 5 frt. adót és többet fizet, önkényességek azonban még általános választói jog mellett sem kerülhetők el teljesen, így pl. még általános választói jog mellett is szükséges lesz, bizonyos kort megállapítani, a melyen

alól senki szavazati joggal nem bír, márpedig semmi biztosíték nem létezik arra nézve, hogy az, a ki tegnap hagyta el a 21-ik évet, több képességgel bír szavazati jogának gyakorlására, mint az, a ki csak holnap fogja azt elhagyni. A vagyoni cenzus nagyjában tehát helyes lehet, de itt is abban áll a nehézség, hogy a cenzus vagy nagyon alacsony lesz, s ekkor semmiféle garantiát nem képez, vagy nagyon magas, és ekkor egy politikai jogokkal nem bíró rendet állapít meg, mi ott, a hol a jogok vagyontól függnék, kétszeresen veszélyes.

A két rendszernek hibáit igyekszik elenyésztetni a többes szavazat rendszere (plural vote. Kumulativvotum). E rendszerben mindenkinek van szavazati joga, vagy legalább is erre igen alacsony értelmi vagy vagyoni cenzus van megállapítva, de azok, a kiknek véleménye a nemzeti akarat megalkulásában méltán többet nyom, több (2—3) szavazattal ruháztatnak fel. Ily módon lehetővé válik, hogy az állami akarat irányításában mindenki részt vegyen, de másfelől biztosítva van az is, hogy azok, kiknek véleménye nagyobb súlylyal bír, jobban érvényesülhessenek. E rendszer alapján legjobban lehet szervezni a közvéleményt úgy, hogy abban ne a merő többség akarata jusson érvényre, és mégis a nagy tömegek is az őket megillető nyomatúkkal érvényesülnek. Ez a rendszer azonban kissé mesterkéltnél, ezenkívül az értelmi és vagyoni cenzus megállapításával összefüggő nehézségek e rendszer mellett is fennforognak. A hol egy czélszerűen berendezett felsőház ellensúlyozza a pusztá többség akaratának érvényesülését, ott ez a választási rendszer szükségtelen is.

Egész eltérő elvekből indul ki az u. n. érdekképviselés, a melynél a társadalom egyes elemeiből alkotják meg a parlamentet úgy, hogy külön-

böző érdekcsoportok (földművelők, kereskedők, iparosok stb.) külön-külön választják meg képviselőiket. E rendszerben merőben társadalmi elvek érvényesülnek; nem az állam érdeke, nem is az egyesek állami érdeke, de az egyesek magánérdeke uralkodik az államban. Ez a rendszer tehát az államról alkotott tisztultabb felfogásnak nem felel meg, mert e felfogás szerint az államnak nem egyes érdekeket kell megvalósítania, hanem az egyetemes érdeket.

Mindé választási rendszerek a szavazáson alapulnak. mindenikben tehát a többség érvényesül. Az a fikció, a mely szerint a többség akarata az egész akaratának vétetik, nélkülözhetetlen ugyan, de azért csak fikció, a mely a valóságtól lényegesen eltér. Vegyünk pl. egy országrészt, a melynek tíz választókerülete, — mindegyik ezer választóval, — tíz kormánypárti képviselőt választ, mindegyiket 600 szavazattal 400 szavazattal szemben. Itt a kormánypárti jelöltek kaptak 6000, az ellenzékiek 4000 szavazatot, a helyes arány tehát az volna, hogy a képviselőházba 6 kormánypárti és 4 ellenzéki jelölt jusson be, — tényleg azonban tíz kormánypárti képviselő fog bejutni. E hibák megszüntetése céljából javasolják a *lajstrom-rendszert* (*scrutin de liste*), a melynek célja a kisebbség képviseltetése. Ennél a rendszernél, — hogy a példaként felhozott esetről maradjunk. — a tíz választókerületből egyetlen nagy választókerület alakíttat ik: mely tíz képviselőt választ, még pedig úgy, hogy mindenki több jelöltre, mondjuk hatra, adhatja szavazatát. Ily módon 10,000 választónál összejön 60.000 szavazat, a kormánypárti 6000 választónak van 36,000, az ellenzéki 400 választónak pedig 24.000 szavazata. A kormánypárt listája ez esetben többségben lesz s az e listában foglalt hat jelölt meg lesz választva, — összesen azonban tíz hely

töltendő be s így a fennmaradó négy helyet azokkal fogják betölteni, kik az ellenzéki listán a legtöbb szavazatot kapták. A kerület tehát 6 kormánypárti és 4 ellenzéki egyénnel lesz képviselve. Ily rendszer, mely a kisebbségek képviseltetésére törekszik, igen sok van, s ezek céljukat különböző módon közelítik meg.

A nép akaratának hirtelen érvényesülését akarják ellensúlyozni a közvetett szavazás behozatalával. E rendszer mellett a választó polgárok maguk csak választó megbízottakat (elektorokat) választanak s ezek ülnek aztán össze, hogy a népképviselőket megválasszák. Ez a rendszer, a mely Poroszországban és nálunk Horvátországban is el van fogadva, könnyen a népakarat teljes meghamisítására vezethet.

A választók véleményének érvényre jutása szempontjából bír nagy fontossággal a képviselők megbízatásának tartama is. Ennek nem szabad sem túlságos rövidnek, sem túlságos hosszúnak lennie. Ha a képviselői megbízatás nagyon rövid időre terjed, — ha pl. minden második vagy harmadik évben vannak választások, a képviselőház semmi következetes működést ki nem fejthetne. Ha ez az időszak igen hosszú volna, úgy könnyen oly képviselőház működhetnék, a mely a közvéleménynek már meg nem felel. Hogy a nép szeszélyei és véleményváltozásai az állam életében túlságos rohamosan ne érvényesüljenek, — a minek veszedelme különösen a köztársaságokban tényleg fennforog, — néhány államban a képviselőházat részletekben újítják meg, úgy hogy pl. minden évben a képviselők egy harmada új választás alá esik, de ez esetben a képviselőház nem fog mindig teljesen a közvéleménynek megfelelő képet nyújtani.

Valamint a választói jogosultságot (aktív választói jog), úgy a választhatási jogosultságot, a

passzív választási jogot is bizonyos feltételekhez lehet kötni. Itt egy bizonyos értelmi ezenus megállapítása feltétlenül szükséges, de ezen ezenusnak túlmagasnak nem szabad lennie, mert ba pl. kimondaná valamely állam, hogy csak egyetemet végzett egyének lehetnek képviselők, ez által számos tehetséget kizárna a parlamentből. De legalább is az irni-olvasni tudást és az államnyelv ismeretét minden képviselőtől meg lehet követelni. A passiv választási jogot vagyoni kvalifikációhoz kötni, hiba volna, de az, hogy a vagyonbukottak a képviselők közé ne kerülhessenek, észszerű követelmény, mert az ily egyének függetlenségüket kellően meg nem óvhatnák.

A választási eljárást úgy kell szabályozni, hogy a választott függetlensége lehetőleg biztosításék. E cél elérésére sokan a titkos választást tartják a leghelyesebbnek. A választás titkos volta tényleg nagyban megkönnyíti azt, hogy a választók véleményüket függetlenül kifejezhessék, erkölcsi szempontból azonban feltétlenül elítélendő, mert az állampolgároknak bírniok kell azzal az erkölcsi bátorsággal, hogy véleményükért mindig helyt álljanak a nyilvánosság előtt is. Titkos választás mindig csak erkölcsileg elsatnyult népeknél létezett. Az ideál szempontjából tehát a nyílt választás mellett kell állást foglalni, de lehet, hogy bizonyos körülmények közt a titkos választás lesz a kisebbik baj.

Helyesebb az a követelmény, hogy a szavazások községenként és nem a kerület székhelyén ej tessenek meg, mert ez a választókat bizonyos költségektől kíméli meg (fuvarköltség, ellátás a választás napján). Az ily költségeknek megtérítése a jelöltek által könnyen visszaélésekre adhat alkalmat és egészen meg nem akadályozható. A választók jegyzékét lehetőleg pontosan kell összeállítani, ez



a feladat pedig nem a kormány befolyása alatt álló hivatalnokokra, de autonom közegekre bízandó.

, A választói jegyzékekből való kimaradás vagy mások jogosulatlan felvétele ellen bírói garanciákat kell megteremteni. A választások vezetését is leghelyesebb autonom közegekre bízni. A választókerületeknek lehetőleg arányosoknak kell lenniök, mert semmivel sem indokolható, hogy az ország egyik helyén kevesebb egyénnek az állami akarat megalkotására ugyanakkora befolyás jusson, mint az ország más helyén kétszer vagy még többször akkora tömegnek. A választási visszaélések ellen (hivatalos befolyás, vesztegetés, etetés-ítatás, izgatás- stb.) szigorú büntető intézkedéseket kell hozni, az ily módon szerzett képviselői megbízatás<sup>1</sup> érvénytelennek jelentendő ki.

De nemcsak a választók, hanem a képviselők függetlenségét is lehetőleg teljesen kell biztosítani. Ebből a szempontból állapítják meg minden államban az összeférhetlenségi eseteket (inkompatibilitás). A képviselői megbízás gyakorlásával össze, nem férnek azok az állások, a melyek a kormánytól függő viszonyban állnak, mert attól lehetne tartani, hogy ez állások viselői a parlamentben is teljesen a kormány befolyása alatt fognak állni. Ez összeférhetlenségi eseteket azonban nem szabad túlságosan kiterjeszteni, mert ez által számos igen kiváló egyén veszítené el képviselői jogosultságát, mi a képviselőház értelmi színvonalának sülyedését jelentené. Sokan a nagy pénzügyi vállalatok vezetését is a képviselői állással összeférhetlennek akarják kijelenteni, ez azonban semmivel sem indokolható, mert ezek, — a mennyiben a vállalatok a kormánnyal szerződéses viszonyban nem állnak, — feladatukat a kormánytól teljesen függetlenül gyakorolhatják. Lehet ugyan, hogy ezek egyéni érdekeikben

használják ki hivatásukat, de akkor a részvényeseket is ki kellene zárni, sőt egyáltalán nem igen lehet egyént elképzelni, ki a kormánytól való befolyását saját érdekében nem értékesíthetné. A képviselők függetlenségének kérdésével függ össze a napidíjak kérdése is. Az ellen, hogy a képviselők napidíjakkal látassanak el, fel lehet hozni azt, hogy ily módon a képviselői hivatás kenyérkeresetté válhatnék, a mit a képviselők függetlensége szempontjából lehetőleg el kell kerülni, ez a hátrány azonban elenyészik azon hátránnyal szemben, hogy napidíjak nem léte esetében számtalan hivatott tehetség kiszorulna a parlamentből. A képviselők mentelmi joga (immunitási jog), szintén függetlenségük biztosítására szolgál. E jognál fogva senki sem vonható felelősségre azért, a mit a parlamentben mond, sőt más helyen elkövetett cselekményekért is csak a képviselőház beleegyezésével büntethető meg. Ez a jog szükséges ugyan, de óvatosan gyakorlandó, nehogy privilégium színében tűnjék fel. Ezért csupán azokban az esetekben nem szabad a képviselőket a bírónak kiszolgáltatni, ha politikai zaklatás esete forog fenn. Végül a képviselőház függetlenségét óvja meg a ház azon joga, hogy tagjait maga igazolja. azaz a képviselőház maga gyakorolja az ellenőrzést korrekt összeállítása felett. A választók által visszaélések miatt megtámadt képviselőválasztások felett azonban rendes bíróság is ítélkezhetik, a melynek pártatlanságában jobban meg lehet bízni, mint a politikai életben szereplő egyénekében.

A képviselőház van elsősorban arra hivatva, hogy a társadalom nézeteit, a néptöbbség nézeteit fejezze ki a törvényhozásban. De láttuk, hogy a tiszta számszerű többségen kívül az állami akarat megalkulásánál még más elemeknek is érvényesülniük kell, ha azt akarjuk, hogy a törvények igazán a

közvéleménynek, a nemzet véleményének feleljenek meg és ha nem akarjuk a nép és a nemzet fogalmait összezavarni. Ez esetben tehát azoknak a társadalmi faktoroknak, a melyeknek a nemzeti akarat képződésében kiválóbb feladat jut, különös jogokat is kell biztosítani a törvényhozás terén. Erre a célra törekszik a felsőház, a melynek a képviselőház mellé való állításával az u. n. kétkamarai rendszer keletkezik.

Sokat vitatkoztak az elmélet terén azon, hogy az egy- vagy a kétkamarai rendszer felel-e meg jobban az állami élet követelményeinek. A társadalmi állam hívei, azok, kik a társadalom többségének véleményében vélik fellelhetni leghelyesebben az állami akaratot, kik a nép és a nemzet fogalmát azonosítják, logikailag az egykamarai rendszerre jutottak, mert hisz az ország lakói többségének véleménye csak egy lehet; ha tehát a felsőház ugyanazt mondja, mint az alsóház, akkor felesleges, ha nem ugyanazt mondja, káros. A gyakorlatban azonban még a legdemokratikusabb államok is (Amerika) a kétkamarai rendszert vitték keresztül, azzal az indoklással, hogy a törvények előkészítése sokkal gondosabb, óvatosabb, ha két gyülekezet foglalkozik vele. Valósággal a felsőház nem ebből a szempontból bir legnagyobb jelentőséggel, de abból, hogy lehetővé teszi a nagyobb súlylyal bíró elemek külön befolyását az állami akarat alakulására.

A felső ház szervezése történhetik választási alapokon, de ez nem okvetlenül szükséges, mert más módon is ki lehet jelölni azokat a tényezőket, a melyeknek nagyobb befolyást lehet tulajdonítani. Ezekhez a legtöbb államban első sorban az arisztokratiát sorolják. Az arisztokrata családokban rendszeren leginkább ki vannak fejlődve azok a tulajdonságok, a melyek az államok vezetésében elsőrangú

fontossággal bírnak. Múltjuk az ország múltjával van összeforrva a mi közöttük és az ország közt benső kapcsot létesít, vagyoni függetlenségük képessé teszi őket arra, hogy függetlenek maradhassanak mindennemű befolyástól, neveltetésük és hagyományaik arra tanítják őket, hogy a dolgokat egy magasabb szempontból ítélhessék meg és hogy ne mindig az egyéni érdek szempontjára helyezkedjenek. E tulajdonságoknál fogva az arisztokratia kiválóan alkalmas arra, hogy elfogulatlanul ítéljen az államérdek szempontjából és megszavazzon oly dolgokat is, a melyek egyéni ízlésének meg nem felelnek, ha az állam érdeke ezeket megkívánja. De természetesen csak ott lehet az arisztokrátiának igazán fölényt biztosítani, a hol ezek a tulajdonságok benne igazán megvannak. Tisztán arisztokratikus alapon, tisztán a születés alapján ma már felsőházakat nem szerveznek.

Egy másik tényező, a mely igényt tarthat arra, hogy az állami akarat alakítására különös befolyás tulajdoníttassék neki, a vagyon. E tekintetben azonban a legnagyobb óvatossággal kell elbánni. Az arisztokrata családok előkelő leszármazása s a földbirtok, mely mindenütt nagyrészt az ők kezében van, benső kapcsot létesít köztük és az ország közt, az ingó vagyon ellenben kosmopolita jellegű és tulajdonosai inkább arra képesíti, hogy saját hasznukat éber szemmel kísérvék, minthogy az állam szempontjából esetleg áldozatokat is hozzanak. Ezért a vagyon egyedül nem kvalifikálhat felsőházi tagságra, czélszerű azonban, ha az uralkodó a nagy vagyonok képviselőiből is megfelelő számú egyént bevon a felsőházba.

A hivatal is jogcím lehet a felsőházban való képviseltetésre. Ez minden hivatalra nézve áll, de mivel a hivatalnokok legnagyobb része a kormány

befolyása alatt áll, csak azok vonhatók be a parlament körébe, kik bizonyos függetlenséggel bírnak, mert különben túltengene a kormány befolyása. Ily független hivatali állások a bírói vagy egyházi méltóságok. A hivatalnoki kar többi elemeit is czélszefli ugyan a parlamentbe bevonni, de csak akkor, ha hivatalukat elhagyták.

A különös tekintélyvel vagy társadalmi súlylyal bíró egyének bevonására módot nyújt a királyi kinevezés felsőházi tagságokra. A kinevezhető felsőházi tagoknak számát azonban korlátozni kell, nehogy az uralkodó a saját képmására teremthessen felsőházat.

Végre lehet a befolyásosabb elemeknek külön képviseltetését választás útján is elérni. Elméletileg ez ellen kifogás alig tehető, a nehézségek a gyakorlati keresztülvitelben rejlenek, mert itt a választói és a választhatási jogot magasabb kvalifikációhoz kell kötni, akkor pedig azok a nehézségek merülnek fel, a melyeket a cenzus megállapítása — mint láttuk — mindig felidéz.

Mivel ma már sem az arisztokrata családhoz való tartozás, sem a vagyon, sem a hivatal, sem a személyes kiválóság egyedül nem biztosít nagyobb súlyt a közvélemény' megalkotásánál és mivel a felsőház célja épen az, hogy a nagyobb súlylyal bíró egyének nyerjenek külön képviseletet, ma már a felsőházat nem szabad kizárólag az egyik elv alapján szervezni, hanem törekedni kell, hogy minden különös súlylyal bíró elem képviselve legyen. Hogy mily arányban, annak megállapítása a gyakorlati politika feladata.

A parlament íunkcziói közt első helyen áll a törvényhozás, vagyis az állami akarat megállapítása. E funkcióban az alsóháznak, a népképviseletnek jut a feladat, az iniciatívát megadni,

óhajokat kifejezni, a felsőház ez óhajokat egy magasabb szempontból inkább csak megbírálja, feladata nem annyira abban áll. hogy saját felfogásának érvényt szerezzen, mint inkább abban, hogy meggátolja azt, a mit az országra nézve határozottan károsnak tart. Egy triviális hasonlattal élve, a felsőháznak jut a parlamentben az emésztés feladata, nem ő választja ki, miféle törvényt kell hozni, csak a határozottan káros javaslatokat veti vissza.

Az állami akarat megállapításán kívül a parlament legfontosabb funkciója az állami költségvetés megállapítása. A költségvetés ma már felöleli az egész állami életet és így alkalmat ad arra, hogy az állami élet összes ágazatai időről-időre ellenőriztessenek, a költségvetés megtagadásában pedig hatalmas fegyver rejlik arra, hogy a parlament saját akaratát keresztül vigye. A költségvetés megtagadása azonban veszélyes fegyver, még akkor is, ha alkalmazására méltánylandó okok indítanak, s ezért igen óvatosan kell vele bánni. A költségvetés megszavazását rendszeren bizalmi kérdésnek tekintik, ez azonban helytelen, mert a költségvetést az országnak s nem a kormánynak kell megszavazni. Bizalmi kérdésről csak a felhatalmazási törvénynél (appropriate) lehet beszélni, a melyben a parlament a kormányt azzal a joggal ruházza fel, hogy a költségvetésben foglalt bevételeket beszedje és a benne foglalt kiadásokat folyósítsa. Hasonló elbírálás alá esik az ujonczok megajánlása.

A parlament ellenőrzi a kormány működését, a mi már a végrehajtási funkciók keretébe tartozik, még pedig nemcsak az által, hogy a kormányt esetről-esetre felelősségre vonhatja, de azáltal is, hogy tényleg csak oly kormány állhat a végrehajtás élén, mely a parlament bizalmát bírja. A parlament végül bizonyos esetekben bírói funk-

enziót is gyakorol, nevezetesen ha a kormány cselekményei fölötti ítélkezést gyakorolja.

Az állami érdek különböző felfogásából keletkeznek a pártok, a melyek a parlamentben jutnak leginkább kifejezésre, még pedig különösen az alsóházban, a hol egyszerűen visszatükröződik a nép véleménye. A pártok igen sokfélék lehetnek. Léte-  
alapjuk csak akkor van, ha igazán elvi különbségeken alapulnak, nem pedig holmi személyi differentiaikon. Az elvi különbségek rendszeresen azokban a kérdésekben fognak leginkább jelentkezni, a melyek az állam polgárok kedélyét leginkább felizgatják. Franciaországban a leghelyesebb államforma körüli nézetkülönbségek választják el leginkább a pártokat, Angliában a liberális és konzervatív felfogás, nálunk a közjogi alap kérdése szerint alakulnak a pártok túlnyomó mértékben. Korántsem lehet általános elvként kimondani, hogy a liberális és konzervatív pártokra való megoszlás képezi az ideált, — ez a kérdés teljesen az illető ország viszonyaitól függ. Ha a pártok közt lényeges elvi eltérések vannak, ez nemcsak az ellenőrzést teszi tökéletesebbé, hanem az állami akarat végeredményében is kifejezésre jut, mert tekintélyes ellenzék létezése a többséget is arra lógja bírni, hogy álláspontját kevésbé mereven vigye keresztül és bizonyos-konzessziókat tegyen a kisebbségnek. Ez által a kisebbség az állami akaratban is a maga súlya szerint érvényesül. Ily értelemben lehet mondani, hogy a parlamentarizmus a kompromiszumok rendszere. Erős ellenzék a bizalmatlanság szemüvegén keresztül sok olyant lát, mi azoknak, kik az ország vezetőire bizalommal tekintenek, fel nem tűnik, ezért ellenzékre mindenütt szükség van és a kisebbségnek is meg vannak a parlamentben a maga jogai.

A kisebbség azonban jogaival vissza is élhet és arra használhatja fel ezeket, hogy a tárgyalások

menetét egészen megakaszsa. Ez történhetik hosszú beszédek tartásával és a vitának a végtelenbe való kinyújtásával. továbbá a parlament technikai funkcióinak (névszerinti szavazások stb.) abusiv kiterjesztésével, vagy pedig (a mikor a határozatokhoz a ház kétharmad többségének jelenléte szükséges) úgy, hogy a kisebbség a ház tanácskozásaitól távol tartja magát és ez által a határozatképességet megakadályozza. A parlamenti mechanizmus ily erőszakos megállítását *obstrukciónak* nevezzük. Az obstrukció bizonyos esetekben lehet indokolt, nevezetesen akkor, ha a többség alkotmányellenes cselekedetekre ragadtatja magát, de csak akkor, ha az alkotmányellenes szándék evidens és ha más orvosság ellene nincs, mert az, hogy egy kisebbség valamit alkotmányellenesnek tart. még nem igazolja az ily fegyver használatát. A gyakorlatban tényleg igen kevés eset fog előfordulni, a melyben az obstrukció igazolhatóvá válik. Az obstrukció megakadályozása céljából az európai parlamentek túlnyomó része a klotürt hozta be, a mely rendes körülmények közt is szabályozza a parlamenti mechanizmus működését. A klotür abban áll, hogy a ház többsége bármikor határozatilag kimondhatja a vita végét és elrendelheti a szavazást. Hogy a klotür túlmerev ne legyen, sok helyen megkívánják, hogy a vita bezárását kétharmad-többség rendelje el. és rendszeren a vita bezárása után is a többség és az ellenzék egy-egy szónokának megengedik a felszólalást, kik a még meg nem említett érveket felhozhatják. Az ily klotür ellen elvileg alig lehet kifogást tenni, még ott sem, hol alkotmányellenes pártok léteznek, mert igaz ugyan, hogy ha ezek hatalomra kerülnek, a klotür veszélyes fegyver kezükben, ép oly veszélyes fegyver azonban a szólásszabadság korlátlanúsága, ez a veszély pedig sokkal közelebb fekvő, mert ezt az alkotmányellenes



pártok akkor is használhatják, ha még kisebbségben vannak. Különben a parlament sikeres működése e tekintetben is csak ott lesz lehető, a hol a parlament összes faktora mérséklettel gyakorolják jogaikat. Hol ez a mérséklet hiányzik, ott a legvégzetesebb konfliktusok keletkeznek, s ezeket se klotúrral se más módon meg nem lehet akadályozni.

Az államhatalmi szervek másik nagy csoportját a végrehajtó hatalom szervei képezik. Ezeknek főfeladata, a már kifejezett állami akaratnak érvényt szerezni, azt keresztül vinni. A végrehajtó közegek funkcióihoz azonban ezenkívül bizonyos szabályalkotási funkciók is tartoznak, mert a végrehajtó közegek rendeletei, ha a törvényeken belül mozognak, ép úgy tekintendők állami akaratnak, mint a parlament által hozott törvények. A végrehajtás szervei végül bizonyos bírói funkciókat is gyakorolnak, különösen kisebb jelentőségű ügyekben.

Az állami végrehajtás szervezhető hivatalnoki és önkormányzati alapon. A hivatalnoki szervek a rájuk bízott feladatokat élethivatásukként teljesítik, szolgálataik fejében fizetést kapnak és ebből élnek, az önkormányzati szervek hivatalos teendőiket csak mellékfoglalkozásként űzik s van más hivatásuk is (pl. gazdálkodás), a melyből élnek. A hivatalnokok rendszeren kinevezés alapján nyerik állásukat, bár léteznek választott hivatalnokok is, viszont az önkormányzati közegek rendszeren választás útján bíztatnak meg a végrehajtási teendőikkel, bár vannak kinevezett önkormányzati közegek is.

A végrehajtó közegek az állami élet egyes ágai szerint igen sokfélék lehetnek. A legfontosabb köztük a kormány, vagy minisztérium, a melynek az összes végrehajtó szervek alá vannak rendelve, úgy hogy ezek tetteiért is kifelé a kormány felelős. A kormány a parlamentáris államokban a különböző

államhatalmi szervek közt egész sajátságos helyet foglal el. A miniszterek hajtják végre az államfő akaratát és ennek minden tettéért elvállalják a felelősséget úgy, hogy az államfő nélkülök semmit sem tehet, de azért nem egyszerű közegei az államfőnek, módjukban áll, nem engedelmeskedni, csak-hogy ekkor ebből le kell vonniok a következményeket és el kell hagyniok állásukat. Ily értelemben függ a kormány az uralkodótól. Más felől a parlament is bármikor utasításokat adhat a minisztereknek, de azért nem egyszerű alárendeltjei a parlamentnek, mert nem kötelességük engedelmeskedni, csak-hogy ez esetben ebből szintén le kell vonniok a következményeket. Ily értelemben függ a kormány a parlamenttől. E sajátságos helyzeténél fogva a kormány állítja helyre az egyensúlyt az államfő és a parlament közt. Oly kormány, mely az államfő bizalmát nem bírja, nem állhat meg, másfelől oly kormánynak is buknia kell, mely a parlament bizalmát nem bírja. Ily módon a végrehajtásban is a nemzet akarata jön kifejezésre.

A kormányt kettős felelősség terheli: jogi és politikai felelősség. Azt a kormányt, a mely hatáskörén túllépve a törvényeket megsérti, jogilag, bíróság előtt, lehet felelősségre venni; ha ellenben a kormány a törvények keretében maradt és csak attól a szellemtől tért el, a melyet a parlament az ország kormányzatában megvalósítani akar, politikailag vonható felelősségre.

A jogi felelősség megállapítása bírói forum elé tartozik. Annak a fórumnak azonban, mely az állam legmagasabb közegei felett Ítélezik, kivételes nagy súlylyal és tekintélylyel kell bírnia. A közönséges bíróságoknak erre elegendő tekintélyük nem volna, de ezek nem is tudnák az állami szempontokat annyira mérlegelni, mint ez kormánycseleke-

detek megbírálásánál okvetlenül szükséges, azért a kormányok feletti bíraskodást rendszerint a parlamentre ruházzák. Az alsóház, a melyben az egyéni nézetek, a politikai szenvedélyek leginkább érvényesülnek, nem lesz alkalmas az elfogulatlan bíró szerepére, s ezért az alsóházakra csak a vádaláshelyezést szokták bízni, a bíraskodást leghelyesebben a felsőház vagy a felsőházból alakult bíróság gyakorolja. Az ítéletben az elmarasztalt miniszterek nemcsak hivatalvesztéssel, de büntetéssel is sújthatók, sőt czélszerű, e büntetések tekintetében az államfő kegyelmezési jogát is megszorítani, mert különben a kormány jogi felelőssége a parlamenttel szemben teljesen értéktelenné válnék.

A politikai felelősség megállapítása magát a parlamentet illeti, a mely kimondhatja, hogy valamely kormány nem áll többé összhangban vele és megvonhatja tőle bizalmát. Itt formaszzerű elítélésről nem beszélhetünk, de a kormány ilyenkor köteles magát a bizalmatlansági szavazatnak alávetni és helyét elhagyni. Ha ezt tenni nem akarná, feloszlatathatja az országgyűlést és újat hívhat egybe abban a reményben, hogy az új parlament bizalmát nagyobb mértékben fogja bírni.

A kormánynak tehát mindig a többségből kell vétetnie. Előfordul azonban, hogy a parlament számos pártra szakad, a melyek közt egy sincs többségben. Ilyenkor több pártnak szövetkeznie kell, a mi a kormány összealkotásában is kifejezésre fog jutni, a mennyiben minden pártnak lehetőleg a minisztériumban is képviselve kell lennie. Ily esetekben koalíciós kabinet lesz helyén. Az ily kormányokban, — különösen ha az egyesült pártokat elválasztó differentiak mélyrehatóak, — az egyik miniszter megbénítja a másik működését és rendszeren csak kompromiszumról kompromiszumra vezetheti

az ország ügyeit. Előfordul az is, hogy a kabinet tagjai egyáltalában nem a parlamentből vétetnek, az ily minisztérium azonban sokkal kevésbé fog bizalmat kelthetni, mint a parlamentáris férfiakból alakult kormány.

A végrehajtás többi szervei a kormánynak vannak alárendelve s többé-kevésbé annak utasításai szerint járnak el. Ezek ismertetése a politika különös részébe, a kormányzati vagy közigazgatási politika keretébe tartozik.

Az államhatalmi szervek sorában egészen önállóan és függetlenül foglalnak helyet a bírói szervek. Ezek funkciói ugyan szintén a végrehajtás fogalma alá vonhatók, a bírói szervek azonban a végrehajtó szervektől mindig teljesen függetlenek és szigorúan el vannak tőlük választva. A bíróságoknak tárgyilagos módon jogot kell megállapítani, ez pedig nem volna lehetséges, ha a végrehajtó hatalom befolyást gyakorolhatna rájuk, annál kevésbé, mivel némelykor a bíróságoknak a végrehajtóhatalom egyesközegei felett kell ítélniük.

Valamint a végrehajtó szervek, úgy a bírói szervek is kétféleképen rendezhetők be: hivatalnoki szervezetben, és mint esküdtszékek. Az első esetben a bíráskodást külön erre kiképzett szakemberek gyakorolják, kik egész életüket e hivatásnak szentelik, az esküdtszéki szervezetben ellenben oly állampolgárok ítélnek, kik rendesen más hivatásnak élnek, és csak egyes esetekben ruháztatnak fel bírói teendőkkel.

Az esküdtszékek mellett rendesen fel szokták hozni, hogy ez a társadalom felfogását az egyes büntetendő cselekményekről legvilágosabban juttatja érvényre. Tényleg az esküdtszéki intézmény lehetővé teszi, hogy a törvény betűjének merev végrehajtása elkerültesse, mert bizonyos esetekben a jogszabályok

feltétlen érvényesülése a legnagyobb igazságtalanságra vezet, — summum jus, summa iniuria. — Az esküdtszékek pl. a hitvesgyilkosra is kimondhatják a felmentő ítéletet, ha tette emberileg indokolható, a mit a hivatalnok-bíró, ki többé-kevésbé a törvény betűjéhez van kötve, meg nem tehetne. Az esküdtszéki ítéletek tehát bizonyos esetekben az emberek igazságérzetének jobban megfelelnek. Mások azt mondják, hogy az esküdtszékekben érvényesül a nemzet, hogy az esküdtszék nem más, mint a nemzet a maga bírói szervezetében. Ez azonban tévedés, mert az esküdtszékekben nem a nemzet érvényesül, de a társadalom, s a bíró, a ki a nemzet kifejezett akaratához van kötve, sokkal inkább szerve a nemzetnek, mint az a tizenkét esküdt, kik gyakran egész helyi jellegű szenvedélyeknek és előítéleteknek vannak alávetve.

Az esküdtszék ítéletei bizonyos esetekben csakugyan jobban felelhetnek meg az emberek igazságérzetének, de csak akkor, ha az esküdtek oly magas színvonalon állnak, hogy ítéletük igazán a nemzet, vagy legalább az egész társadalom akaratát tükrözteti vissza. De erre semmi biztosítékot nem találhatunk. Igen ritkán fog tizenkét oly egyén akadni, ki e tekintetben feladata magaslatán állna, a legtöbb esetben az esküdtek kicsinyesek s elfogultak, sőt terrorizálhatók is lesznek. Az esküdtszékek történetében számtalan oly esetet találunk, a melyben az esküdtszéki ítéletek nemcsak megnyugvást nem keltettek, de épenséggel sértették az igazságérzetét. Lehetséges az is, hogy ép a társadalom egész szenvedéllyel küzd egy bírói kérdés körül (Dreyfus-ügy), s akkor az ezzel a kérdéssel összefüggésben álló esetekben a társadalomból alakított bíróságok lesznek a legkevésbé elfogulatlanok. Azt a hátrányt, hogy a törvény betűjének alkalmazása igazságtalanságra

vezethet, el lehet kerülni azáltal is, hogy a törvény a bíróságnak e tekintetben nagyobb szabadságot enged és főleg az által, hogy különös méltánylást érdemlő esetekben az államfő kegyelmet gyakorolhat. Az esküdtszékek kiváló szolgálatokat tettek az u. n. kabinet justícia korában, mikor a bíróságok a kormány befolyása alatt álltak, de ott, ahol a bírói függetlenség biztosítva van, a rendes bírák ítélete általában jobban felel meg az igazságnak és a közfelfogásnak.

Vannak azonban oly esetek, a mikor egyik vagy másik vétség nem irható részletesen körül, úgy hogy a ténykérdésre vonatkozólag a bíró felfogása úgyszólván döntő jelentőséggel bír. Ilyen vétség pl. az izgatás. Hogy mi a gyilkosság, azt nem nehéz körülírni, hogy mikor forog fenn izgatás, hogy hol van a határ az izgatás és a megengedett agitáció közt, annak elvi meghatározása úgyszólván lehetetlen. Ez esetben az esküdtszékek a maguk társadalmi szervezetükben kiváló szolgálatokat tehetnek. Az ily vétségek elbírálása attól fog függni, hogy mily hatást gyakoroltak a társadalomra, ezt pedig a társadalomból vett egyes egyének jobban állapíthatják meg.

Mint negyedik szervet vettük fel az államfői hatalmat. Az államfő mint szerv teljesen önálló, funkciói ellenben vagy a törvényhozás vagy a végrehajtás keretébe tartoznak. Az államfő állását örökjogon vagy választás útján nyerheti, az előbbi esetet találjuk a monarchiákban, az utóbbi esetet a köztársaságokban. Lehetséges az is, hogy az államfői hatalom mint önálló szerv az államban teljesen hiányzik s az elnök csak a legfőbb végrehajtási tisztviselő, ki keresztül viszi azt, a mit a parlament neki előír.

Az államfő törvényhozói funkciói közt legfontosabb a törvények szentesítésének joga,

illetve a jog, a törvények életbelépését megakadályozni (vetojog.) A szentesítés jogát különösen monarchiákban, a vétójogot különösen köztársaságokban találhatjuk. A szentesítés joga és a vetojog hasonlók egymáshoz, de az pozitív, ez negatív jellegű, amott a szentesítés a törvény létrejöttének lényeges kelléke, vetojog mellett ellenben a parlament akarala már magában törvény, föltéve, hogy a vetojog nem gyakoroltatik. Lehetséges, hogy az államfő köztársaságokban csak felfüggesztő vétóval bír, a melynek hatálya csak az, hogy egy bizonyos ideig a parlamenti határozatból törvény nem lehet, ha azonban a parlament határozatát bizonyos idő múlva ismétli (esetleg ha kétharmad többséggel nyilatkozik mellette), ez a határozat a veto daczára törvényté válik. Hogy e jognak a törvényhozási funkeziókban mily nagy szerepe van, azt az államszervezetről szóló tanban adtuk elő.

Az államfő a parlamentet egybehívja, elnapolhatja és fel is oszlathatja. Az államfő e jogai köztársaságokban lényegesen megszoríthatok, sőt van monarchikus állam is (Norvégia), hol az államfő nem oszlathatja fel a parlamentet. A parlament feloszlításának leginkább akkor van helye, a mikor alaposan feltehető, hogy a nemzet akarata megváltozott.

Az államfőt illeti a törvény kezdeményezés és a törvényfelfüggesztés joga is. A törvénykezdeményezést az államfő kormánya utján gyakorolja. — de nem kizárólag, mert e jog a parlament minden tagját megilleti. A törvényfelfüggesztést akkor, a mikor ez szükséges, legjobban és legtárgyilagóssabban az államfő gyakorolhatja.

Végrehajtási funkeziói az államfőnek, hogy ő áll a végrehajtás élén, ő nevezi ki a kormányt és el is bocsáthatja azt, ő nevezi ki a hivatalnokokat,

fontos rendeletek az ő beleegyezéséhez vannak kötve, az ítéletek az ő nevében mondatnak ki stb.

A bírói szerveket kivéve, — amelyek a többi szervektől mindig szigorúan elválasztandók, — az egyes államhatalmi szervek sokszoros vonatkozásban állnak egymással. A szerint, a mint a törvényhozó, a végrehajtó, vagy az államfői szervek vannak túlsúlyban, több kormányzati rendszert különböztetünk meg. Hol a törvényhozó szervek vannak túlsúlyban, keletkezik a parlamenti kormányrendszer, hol a kormány bír a legnagyobb hatalommal, kakinetkormányzás uralkodik, és hol az államfőt illeti a legfőbb szerep, ott személyes kormányzati rendszerről beszélünk. Azokban az államokban a melyekben mindhárom szerv egyensúlya biztosítva van. alkotmányos kormányzati rendszerről beszélünk.



## **T a r t a l o m .**

Bevezetés 1

I. Az állam 6

II. Az állami akarat 17

III. Az állam szervezete 36

IV. Az állam szervei 48