

A

POLITIKA RENDSZERE

(ALKOTMÁNY- ÉS KÖZIGAZGATÁSTAN)

ÍRTA

DR. FERENCZY ÁRPÁD

JOGAKADÉMIAI RENDES-, TUDOMÁNYEGYETEMI MAGÁN-TANÁR



POLITZER-FÉLE KÖNYVKIADÓ VÁLLALAT KIADÁSA
BUDAPEST 1905.

LÉGRÁDY TESTVKREK KÖNYVNYOMDÁJA, BUDAPESTEN.

*Apponyi Albert grófnak,
a magyar nemzet Mirabeaujájának
tisztelettel ajánlja*

a szerző.

Lucem redde tuae, dux bone, patriae!

ELŐSZÓ.

Az állami életnek ép úgy, mint a természet minden jelenségének, megvannak a maga egyetemes érvényű lét-törvényei, melyek környezeti befolyások alatt csak módosulnak, lényegükben azonban örökkévalók és változatlanok. *Alkalmazkodás* és *fejlődés*, e két elvre vezethető vissza az állam élettana is, mely elvek, mint minden erőnyilvánulási folyamatban, az állami életben is szorosan egymásba illeszkedve jelentkeznek, normális életviszonyok közt útját állván egyoldalú szempontok érvényre emelkedésének mindaddig, a míg az állam életkörülményeiben, erőviszonyaiban megfelelő módosulás nem jő létre. E mellett, mint a természet egyéb világában, úgy az állami életben is minden hatásnak egyenlő értékű ellenhatás felel meg, mely igazságot nem ront le az állami erőviszonyok egyensúlyának némelykor észlelhető kóros megbomlása, mert az ily jelenségekkel kapcsolatban jelentkező államéleti rázkódtatások szintén csak megfelelő ellenhatásai előző egyenlő értékű kóros állapotoknak.

Jelen munka első részét az állam e természeti léttörvényeinek az állam legegységesebb jellegű életnyilvánulásaiban való vizsgálata foglalkoztatja, midőn az állam fogalmát az erő fogalmával azonosítva, az állam életjelenségeit csak különböző erőnyilvánulati folyamatoknak tünteti

elvont talajáról már egészen való térre lép át, a mennyiben, túlnyomóan összehasonlító alapon, a *modern állam* életjelenségeit vizsgálja, modern államintézményeket taglal, melyeknek létokait felderíteni, értékét és jelentőségét, egy-

egy alap- és irányelv, egy-egy jellemző mozzanat kiemelésével, megállapítani törekszik. Ily módon főbb körvonalait s egységes átnézetét nyújtván a modern állam tudományának, azaz úgy az állambölcsekedés, mint a gyakorlati államélet jelentősebb elveinek és problémáinak, talán sikerült e műnek a modern állam életjelenségeiről összhangzó képet vázolnia.

A könyv ezen kitűzött célja érdekében lehetetlen volt mellőzni az összehasonlító államjog tételes anyagát, melyet egybe kellett olvasztani a tulajdonképeni politika, az elméleti államtan anyagával. Ha elvben indokolható is a tételes és az elméleti anyag különválasztása, ez elvnek jelen esetben, az állam életjelenségeinek közelebbi vizsgálatánál, hazai és didaktikai okokból hódolni nem volt lehetséges. Nyugoti nemzeteknél mi sem könnyebb, mint a tételes államjog keretében az egyes hazai intézményekkel kapcsolatban foglalkozni más államok tételes államintézményeinek méltatásával, sőt az elméleti államtan elveivel is, mint teszi ezt például a franciáknál legújabbban Esmein az ő „Elements du droit constitutionnel français et comparé” című kiválóan értékes munkájában. A magyar közjoggal kapcsolatban azonban ugyanezt helyesen tenni alig volna lehetséges; a mi közjogunk ugyanis a nyugoti államjogoktól annyira elütő, sajátos talajból fakad, hogy vele kapcsolatosan modern politikai elméleteket és államintézményeket nemcsak hogy lehetetlen volna helyesen, összhangzóan kifejteni, de ami ennél is aggályosabb, az ily eljárás feltétlenül megfosztaná hazai közjogunk tárgyalását jellegzetes zamatától, nemzeties zománcától, mely közjogunknak éppen legjellemzőbb és legértékesebb sajátossága. Ha tehát nálunk egyéb államok tételes államintézményeit egyáltalán és helyesen akarjuk tárgyalni, nem maradhat egyéb hátra, mint azokat vagy külön önálló rendszerben, vagy pedig, még helyesebben, a politikának mint szorosán vett elméletnek rendszerébe illesztve mélt-

tatni és fejtegetni. Ha ezt nem tesszük, illetve ha az összehasonlító államjog anyagát tárgyalni teljesen elmulasztjuk, úgy előáll az eset, hogy ismerjük ugyan saját államjogunkat s általános államelméleteket, de nem ismerünk ez utóbbiakra alapított s őket igazoló más állambeli intézményeket, ami bizonyára sokat le fog vonni az így felületesen szerzett általános elméletek ismeretének értékéből,

Könyvem törekedett tehát a politikai elméleteket és a megfelelő tételes államintézményeket egymással szerves kapcsolatba, összefüggésbe hozni, azon reményben, hogy a jogtanulók, kiknek részére e munka első sorban van szánva, hazájuk államintézményeit könnyebben fogják összevetetni más államok megfelelő intézményeivel, különösen pedig szélesebb látókör birtokában fognak önálló nézetet formálni hazánknak számos, fejlesztésre váró intézményéről.

Sárospatak, 1904. december havában.

A szerző.

TARTALOM.

BEVEZETÉS

1. §. A politika tárgya.....	1
2. §. A politikának mint önállótudománynak létjoga	2
3. §. A politika módszere.....	5
4. §. A politika irodalma.....	7
Irodalmi útmutató	14

ELSŐ RÉSZ.

Az állam fogalma. (Általános államtan.)

5. §. Az állam fogalmának alkatrészei.....	17
6. §. Nép, nemzet, nemzetiség	18
7. §. A nemzetiségi kérdés.....	19
8. §. Az állam területe	24
9. §. Az állam mint szervezet (organizmus).....	26
10. §. Az egyén mint az államszervezet alkateleme; az állampolgárság.....	28
11. §. A társadalom.....	32
12. §. A család	33
13. §. Osztályok és rendek	34
14. §. Egyház és állam	39
15. §. A pártok.....	45
16. §. Az intézmények.....	51
17. §. Az állam, mint a lehető legnagyobb erő.....	54
18. §. A szuverenitás fogalma	55
19. §. A szuverenitás eszmei korlátlanúsága és fizikai korlátai.....	57
20. §. A terület mint a szuverenitás fizikai korlátja	57
21. §. A szabadság mint a szuverenitás fizikai korlátja.....	58
22. §. A hazaszeretet mint a szuverenitás és a szabadság közti összhang biztosítója.....	63
23. §. Az egyes szabadságjogok	66
24. §. Az állampolgári kötelességek	71
25. §. Az egyenlőség.....	73
26. §. A szuverenitás fizikai korlátozásának eredményei	75
27. §. A szuverenitásnak más korlátozásai; különösen az államkapcsolatok	76
28. §. A szuverenitás egyéb tulajdonságai; a felelőtlenség, elidegeníthetlenség, elévülhetlenség, jóhiszeműség és oszthatatlanság ...	80

29. §. Az államhatalmak	84
30. §. Az államhatalmak elválasztása	89
31. §. Az állam célja	94
32. §. Az államcél-elméletek	99
Irodalmi útmutató	103

MÁSODIK RÉSZ.

Az állam formája.

(Alkotmánytan I. Rész.)

33. §. Az államszervezetek különbségei és az államformák	108
34. §. Az államfajok	110
35. §. A patriarchális állam	111
36. §. A katonai állam	113
37. §. A theokratikus állam	114
38. §. A kereskedő állam	116
39. §. A patrimonialis, hűbéri és rendi állam	116
40. §. A rendőrállam	118
41. §. A jogállam	119
42. §. A kultúrállam	119
43. §. Az időrendi államfajok	120
44. §. Egyszerű és kapcsolatos államok	121
45. §. A reálunió	121
46. §. A szövetséges állam	123
47. §. Az amerikai egyesült államok alkotmánya	123
48. §. A svájci szövetség alkotmánya	127
49. §. A német birodalom alkotmánya	129
50. §. Az államszövetség	132
51. §. A Svédország és Norvégia közt fennálló államszövetség (personal-unio)	135
52. §. Az Ausztria és Magyarország közt fennálló államszövetség (personal-unio)	137
53. §. Az Oroszország és Finnország közt jogilag fennálló államszövetség (personal-unio)	138
54. §. A tulajdonképeni államformákról különösen	140
55. §. A monarchia	141
56. §. A választási és az örökösödési monarchia	143
57. §. A korlátlan monarchia	145
58. §. A korlátolt (alkotmányos) monarchia	149
59. §. Belgium alkotmánya	151
60. §. A köztársaság	154
61. §. Az arisztokratikus köztársaság	159
62. §. Róma alkotmánya a köztársaság idejében	160
63. §. Spárta alkotmánya	161
64. §. A velencei köztársaság alkotmánya	163
65. §. A lengyel királyság alkotmánya	165
66. §. A demokratikus köztársaság	169
67. §. Az athéni köztársaság alkotmánya	171
68. §. Az előző francia köztársaságok alkotmánya	174

69. §. A jelenlegi francia köztársaság alkotmánya.....	184
70. §. Az egyes államformák fentartó elvei	184
71. §. Az alkotmány jellege eredet szempontjából	187
72. §. Alkotmánybiztosítékok	189
73. §. Az alkotmány megváltoztatása	192
Irodalmi útmutató	194

HARMADIK RÉSZ.

Az állam törvényhozó hatalma.

(Alkotmánytan II. Rész.)

74. §. A törvényhozó hatalom hivatása.....	202
75. §. A törvényhozó hatalom szervezete	202
76. §. A törvényhozó hatalom antik szervezete; a személyes és közvetlen törvényhozás	203
77. §. A törvényhozó hatalom középkori alakja; az utasításos vagy rendi törvényhozás.....	206
78. §. A törvényhozó hatalom modern alakjának, az angol képi-seleti (parlament) törvényhozásnak eredete és jellemzése	207
79. §. A felső vagy arisztokratikus kamarák létjoga	208
80. §. A felső kamarák szervezésének különböző módjai	216
81. §. A népképviselők választása	219
82. §. A nők szavazatjogának kérdése	224
83. §. A választói jog korhatára	225
84. §. Az erkölcsi méltatlanság és az önállóság hiánya mint kizáró okok	228
85. §. A vagyoni és értelmi minősítés.....	229
86. §. Az általános szavazatjog	231
87. §. Az érdek- vagy osztály képviselet	233
88. §. A közvetett vagy kétfokú választás.....	234
89. §. A többes szavazat	235
90. §. A kötelező szavazás.....	238
91. §. A választókerületek rendszere és a kisebbségek arányos képviselete	241
92. §. A belga kisebbségi képviselet.....	244
93. §. A titkos szavazás	253
94. §. A választás, illetve szavazás színhelye	254
95. §. A választott kamarák működésének időtartama.....	256
96. §. A parlament tagjainak minősítése.....	258
97. §. A választhatóság vagy passzív választói jog.....	261
98. §. Az összeférhetetlenség	262
99. §. A mentelmi jog	265
100. §. A törvényhozó testület működésének alakszerűségei; a parlamenti ügyrend és házszabályok	271
101. §. A törvényhozó testület érdemleges működése.....	275
102. §. A végrehajtó hatalom főszervének, az államfőnek megválasztása, illetve beiktatása	282
103. §. A költségvetési és újoncoztatási jog.....	285
104. §. A végrehajtó hatalom ellenőrzése	286
105. §. A törvények hozatala	293

106. §. A végrehajtó hatalom befolyása a törvényhozásra	296
107. §. A parlamenti kormányzat párturalommá fajulása	300
108. §. A képviseleti és a közvetlen törvényhozás elveinek Összeegyez- tetése a referendum intézményének alakjában	301
Irodalmi útmutató	305

NEGYEDIK RÉSZ.

Az állam végrehajtó hatalma.
(Közigazgatástan I. Rész.)

109. §. A végrehajtó hatalom hivatása	311
110. §. A közigazgatás	312
111. §. Kormányzás és intézés	312
112. §. Az egyes kormányzati funkciók	314
113. §. Az egyes intézési funkciók	316
114. §. Központi és vidéki közigazgatás	318
115. §. A központi közigazgatás (országos kormány) szervezete	319
116. §. A központi kormány rendeletei	322
117. §. Az államtanács	326
118.» §. Az országos számvevőszék	327
119. §. Az országos szaktanácsok	328
120. §. A központi miniszteri hivatalok vagy minisztériumok	329
121. §. A vidéki közigazgatás szervezete	330
122. §. Centralizált és decentralizált közigazgatás	331
123. §. Hivatalnoki és önkormányzati közigazgatás	334
124. §. Az angol, a magyar és a francia vidéki közigazgatás jellemzése	336
125. §. A hivatalnoki és önkormányzati rendszerek összevetése	343
126. §. Reál- és provinciái közigazgatás	347
127. §. Egyéni és testületi közigazgatás	349
128. §. Hivatal, hatóság, intézet	350
129. §. Hatósági fokozatok	352
130. §. A hivatal betöltése	353
„131. §. A hivatalnok	355
132. §. A hivatalnoki jogviszony természete	356
133. §. A hivatalnok kötelességei	358
134. §. A hivatalnok jogai	360
135. §. A hivatalnok hármas felelőssége	363
Irodalmi útmutató	367

ÖTÖDIK RÉSZ.

Az állam közigazgatási feladatai.
(Közigazgatástan II. Rész.)

136. §. A végrehajtó hatalom ügyágai	370
137. §. I. A belügyi vagy rendészeti közigazgatás feladatai	372
138. §. A statisztika rendszete	374
139. §. A népesség rendszete	376
140. §. A) A honosság és illetőség ügye	377
141. §. B) Az anyakönyvvezetés ügye	379

142. §. C) A népforgalom ügye.....	380
143. §. D) A szegényügy.....	381
144. §. E) A gyámsági, hagyatéki és alapítványi ügy.....	385
145. §. A közegészségügy rendszete.....	386
146. §. A) Az egészségügyi védekezés.....	387
147. §. B) A gyógyítás ügye.....	392
148. §. Az elemek rendszete.....	395
149. §. A rendőri közigazgatás.....	396
150. §. A) Az erkölcsrendészet.....	399
151. §. B) A bírói rendészet.....	400
152. §. C) A biztonsági rendészet. 1. A magánrendészet.....	402
153. §. 2. Az államrendészet.....	402
154. §. a) A népcsoportulások (tüntetések) rendszete.....	404
155. §. b) A népgyűlések rendszete.....	405
156. §. c) Az egyesületek rendszete.....	406
157. §. d) A sajtó rendszete.....	407
158. §. e) A lelki élet rendszete és a vallásügyi közigazgatás.....	410
159. §. II. A művelődésügyi közigazgatás feladatai.....	412
160. §. A) A közoktatás ügye.....	413
161. §. B) A szépművészetek ügye.....	420
162. §. III. A gazdaságügyi közigazgatás feladatai.....	422
163. §. IV. A pénzügyi közigazgatás feladatai.....	423
164. §. V. A hadügyi közigazgatás feladatai.....	424
165. §. VI. A külügyi közigazgatás feladatai.....	428
166. §. VII. Az igazságügyi közigazgatás feladatai.....	429
167. §. A bíráskodás.....	430
168. §. A bírói függetlenség.....	434
169. §. A közjogi bíráskodás fajai.....	437
170. §. A közigazgatási bíráskodás célja.....	438
171. §. A közigazgatási bíráskodásra hivatott szerv minősítése.....	440
172. §. A közigazgatási bíráskodás rendszerei.....	442
173. §. A hatásköri bíráskodás.....	443
Irodalmi útmutató.....	445
Betűrendes tárgymutató.....	450-456

BEVEZETÉS.

1. §. A politika tárgya.

Az emberi társas szervezetek legmagasabb rendű alakjával, az állammal foglalkozó tudományok között legegységesebb s e mellett legkonkrétebb jellegű a politika, mely az államra mint természeti és jogi szervezetre vonatkozó minden oly jelenséget vizsgálódásai körébe von. mely jelenségek konkrét állami tények, úgynevezett állami intézmények alapul vételével vizsgálhatók. Kutatja a politika első sorban is a való állami jelenségek eredetét, fejlődésük okait és körülményeit, megállapítja hatásait, ismerteti továbbá, bírálja és összehasonlítja a különböző államok szervezeti tüneményeit, megállapítja helyességüket s belőlük tanulságokat, lehetőleg általános igazságokat von le.

Szükséges azonban elhatárolni tudnunk a politika tudományát egyéb oly tudományoktól, melyeknek tárgya szintén az állam s annak jelenségei. Ilyen tudomány első sorban az *állambölcselet*, az úgynevezett jogbölcseletnek az a része, mely a jog mivoltának s eredetének kutatásánál szükségkép az állam mivoltát s eredetét is kutatni kénytelen. Az elhatárolás e két tudomány között nem a legkönnyebb feladat, de mégis keresztülvihető, ha szem előtt tartjuk a két tudomány kétféle célját: hogy az egyik, az állambölcselet, általában az állam mivoltát igyekszik kideríteni, míg a másik, a politika, emellett különösen egyes való államintézmények megmagyarázására, összehasonlítására s általános elvekre való visszavezetésébe törekszik; amíg ugyanis az állambölcselet tisztán elméleti téren mozogva, az állam fogalmának, céljának, természetének s legáltalánosabb intézményeinek meghatározására törekszik, addig a politika, az állambölcselet által nyújtott eredményeket magáévá téve, arra törekszik, hogy a létező egyes konkrét állami jelenségeket, általános szempontból; tudományos rendszer keretében foglalja össze.

Sokkal könnyebb a politikát elhatárolnunk egyéb államin-dományoktól, az úgynevezett tételes állam- vagy közjogoktól. Míg ugyanis az egyes tételes állam jogok valamely egyes konkrét állam intézményeit tüntetik föl, addig a politika túlnyomóan épen az egyes tételes jogok anyagán építi fel, általános szempontok szerint, a maga rendszerét; így például az északamerikai egyesült államok összetett államszervezete, az angol parlamenti vagy képviseleti törvényhozás, a magyar szent korona-féle közjogi tan egyaránt feldolgozást nyernek a politika rendszerében. A politika e szerint nem is egyéb, mint az állambölcsekedés eredményeinek alapul vétele mellett az egyes tételes közjogokhoz fűződő általános tan, úgy hogy a politika épen a tételes közjog egyes ágainak megfelelően oszlik szintén különböző ágakra, anyagokra.

Így a tételes közjog legelső ágának, a legszorosabb értelemben vett közjognak vagy alkotmányjognak megfelel a politikának az a része, melyet *alkotmányi politikának* vagy *alkotmánytannak* nevezünk, míg az állam valóságos egyes feladatait s az ezek megvalósítására rendelt szervek működését tartalmazó tételes közigazgatási jognak a politika általános rendszerében a *közigazgatási* (kormányzati) *politika* vagy *közigazgatástan*, kormányzattan felel meg. Sőt ez utóbbi tannak, az állami egyes feladatok tanának különböző tárgyai a politika önálló részeiképp foghatók fel és tárgyalhatók, úgy hogy lehet beszélni rendészeti, művelődési, igazságügyi (civiljogi, büntetőjogi, perjogi) politikáról, mint ahogy az állami feladatok közül a gazdasági, pénzügyi és külügyi feladatok tanai önálló tudományokképp. mint közgazdasági politika, pénzügytan és nemzetközi jog, a politika általános rendszerétől elkülönítve műveltetnek.

2. §. A politikának mint önálló tudománynak létjoga.

Politika alatt közönségesen a gyakorlati államélet terén kifejtett tevékenységet, illetve az erre való tehetség és- képesség gyakorlati felhasználását értjük. Ezen értelemben a politika az állam aktuális ügyeivel való foglalkozást és azok intézését, a jó politika pedig az állami életnek megelégedésre szolgáló, eredményes irányítását és az egyes állami feladatoknak helyes megvalósítását jelenti. Ilyen jelentésben a politika nem egyéb, mint gyakorlati képesség, ügyesség, mondhatjuk művészet, mely első sorban természettől nyert tehetséget, rátermettséget igényel.

Az a kérdés merül most már fel, minő a viszony, az összefüggés a gyakorlati értelemben vett politika, az ügyesség vagy művészet, s az elméleti politika, a tudomány között? Az kétségtelen, hogy tárgya mindegyiknek ugyanaz: az állam az ő való intézményeiben. Ha tárgyük egy, úgy közöttük a különbségnek e tárgy különböző szempontok szerint való elbánásában kell rejtenie, mint ahogy tényleg úgy is van, amennyiben ugyanazt a jelenséget, az államot a gyakorlati politika mint kezelési, a politika tudománya pedig mint vizsgálódási tárgyat helyezi maga elé. Olyanforma a különbség e kétféle szempont között, mint például a gyógyítás, vagyis a gyakorló orvosi, és a bonctan, élettan művelése, vagyis az elméleti orvosi tevékenység között. Mindkettőnek tárgya a test, míg azonban a gyakorló orvos erre irányított tevékenysége főleg ügyességet tételez fel, bár nem nélkülözheti a test bonctani és élettani jelenségeinek ismeretét, addig az orvostudós feladata a jelenségek elvont és rendszeres vizsgálatára irányul, s ha maga talán nélkülözi is a gyakorlati képességet, vizsgálódásai eredményének s általán a tárgynak rendszeres ismerete csak előnyére szolgálhat annak, aki ugyanazon tüneményekkel gyakorlati szempontból foglalkozik.

Vannak, akik a politikának mint tudománynak létjogát kétségbe vonják, azon felfogásból indulván ki, hogy a gyakorlati politika csak ügyességet s reátermettséget tételez fel, melyre elvontan tanítani nem lehet, mint ahogy a művészetnek általában nincs tudománya, mert ha a művészeti érzék és képesség hiányzik, azt elsajátítani senki sem lesz képes.

Ez az ellenvetés helyén való lenne, ha az elméleti politikának valóban az lenne az előre feltett célja és igénye, hogy egyenesen gyakorlati politikusokat neveljen és készítsen elő. Ezt azonban nem lehet állítani, annyira nyilvánvaló, hogy a gyakorlati politikában egy szemernyi gyakorlati érzék jóval értékeőbb hatást idézhet elő, mint megfelelő gyakorlati ügyesség és érzék nélkül az államra vonatkozó ismereteknek és tudománynak egész tárháza. Senki sem tagadhatja azonban, hogy a reátermett gyakorlati politikusnak mindenképen előnyére válhat, ha tudományos előkészülettel és széles államtani ismeretkörrel rendelkezik. Igaz, hogy a művészetet reátermetség hiányában tanítani kárba vesztett fáradság, ennek dacára azonban azt látjuk, hogy azok, kik valamely művészetre reátermettek, többnyire rendszeres és elkeleti előképzést is vesznek igénybe, vagy ennek hiányát igyekeznek mielőbb pótolni.

A politikai tudománytól azonban, mint mondtuk, távol áll az a célzat, hogy gyakorlati politikusokat neveljen, de hogy ez nem szolgálhat akadályául annak, hogy a gyakorlati államérettel foglalkozók ne merithessenek haszonnal az államéleti vizsgálódások eredményeiből s az ismeretek rendszeréből, csak természetes. Be ettől eltekintve, a politika létjogát az adja meg, hogy szükség van egy oly tudományra, mely a gyakorlati politika igényeitől függetlenül, minden célzatosság nélkül, összefoglalja az államélet konkrét jelenségeit, kutatja ezek okait, összefüggéseit s kijelöli ezek fejlődési irányait. A tételes jogtudományoktól e feladatot azért nem kívánhatni meg, mert azok kénytelenek valamely létező állam intézményeinek keretén belül maradni, a bölcséleti jog- és államtudománytól pedig azért nem, mert e tudomány célja az általános megvilágítás, egyes való intézmények részleteinek rendszeres vizsgálata azonban ezen tudomány jelzett feladatkörén *már* kívül esik.

Nincs azonban semmi megfelelő indoka annak, hogy az állami jelenségek vizsgálata köréből kiválasszunk a gyakorlati politikusra is értékes elveket és útmutatásokat s az eszményi állam képét, s ezeket, mint a német tudományban szokásos, az állami jelenségek *általános államjognak* elnevezett egyéb tanaitól elkülönítve, *politika* elnevezést alatt mint külön tudományágat tárgyaljuk. Ily értelemben, mint a gyakorlati politikának elmélete, tehát művészet oktatására irányuló vállalkozás, a politika tényleg elveszti tudományos létjogát, s szellemes, esetleg hasznos, de alapjában egyéni vélemények és tanácsok, nézetek rendszerévé válik, melynek tudományjellege méltán kétségbe vonható. A tudomány ismérve ugyanis az öncélúság és célzatnélküliség, amely az igazságot önmagáért s nem gyakorlati hasznáért kutatja, s csak mellékesen, a tudományos térről ideiglenesen a gyakorlati térre lépve át, jelöli meg esetleg a kikutatott igazság gyakorlati értékét is, mert ez tulajdonképen *már nem* a tudomány, hanem a gyakorlat terén működőknek képezi feladatát. A német irodalomban szokásos az állam fogalmára, lényegére és céljára vonatkozó általános tanokat is kiválasztani az államra irányuló vizsgálódások köréből s azokat mint *általános államtant* tárgyalni, ami ellen elvi kifogást tenni már kevésbé lehet, mivel ezen tanok közös anyagát képezik a bölcséletnek és a politikának, tehát elvi és tudományos szempontból indokolni lehet a többi tanoktól való elhatárolást és megkülönböztetést. A rendszer teljessége s összefüggése érdekében azonban sokkal inkább helyeselhető a politika tulajdonképeni anya-

gával a bölceleti anyagot vagy a németektől úgynevezett *állalános államtant* kapcsolatba, szerves összefüggésbe hozni, mivel a tulajdonképeni politika rendszere csak állambölceleti kutatások segélyével épülhet fel, mint tette ezt már Aristoteles, aki az általa politikának elnevezett tudomány körében a bölceleti tanokat, a tételes ismereteket s az államélet helyeselhető elveit együttesen, egymással szerves kapcsolatban tárgyalta.

3. §. A politika módszere.

A politika tárgyát, mint említettük, konkrét állami jelenségek ismerete s lehetőleg általános elvekre való visszavezetése képezi.

Amennyiben a politika kizárólag csak leírná az államélet tünetényeit, az egyes intézményeket, a módszer kérdése jelentős nem volna, tisztán csak arra szorítkozván feladata, hogy a leírt tünetényeket rendszerbe foglalja, összegezze. Ámde minden tudománynak feladata az ismertetett tények és jelenségek alapján tőle kitelhetőleg általános igazságokat, úgynevezett elveket is állapítani meg, mert csak így válik valamely ismerethalmaz tudománynyá. csak így képes valamely tudomány elérni tulajdonképeni feladatát, a megmagyarázást s a jövőre vonatkozó következtetést, tanulságot.

A természeti, anyagi világgal foglalkozó tudományok e célt a természettudományi, vagy induktív módszer segélyével érik el. E módszer segélyével a jelenségeknek azonos körülmények közti ismétlődését – főleg kísérletek útján – kétséget kizárólag megállapítják, ami megtörténvén, a tudomány a többszöri tényt általánosítja s elvkép, igazságkép állítja fel, hogy ugyanazon okok hasonló körülmények közt mindig azonos eredményt idéznek elő, s a mint történt a múltban, hasonlóképp fog történni megfelelő okoknál más alkalommal is.

A természeti anyagi világ, szemben az emberi élet világgával, relative oly kevésbé bonyolult, hogy gyakran már a jelenségek azonosságából s az azonos következményekből minden ellenpróba, kísérletezés nélkül megállapítható valamely általános elv, s a kísérlet sokszor csak azért történik, hogy esetleges zavaró mellékhatásoktól is minden tekintetben függetlenül megállapítható legyen az, a mit minden valószínűség szerint már is igazságnak kell tekinteni.

Az emberi, úgynevezett erkölcsi világban e módszer sokkal kábban alkalmazható. Már a lélektanban is, mely pedig még

a természeti, anyagi tudományok mesgyéjén foglal helyet, a jelenségek azonosságából sokszor ellenpróba, kísérlet nélkül kénytelen a tudomány egyes elveket megállapítani, mert a jelenségek nagyobb tömege nem áll rendelkezésére, a kísérletezés pedig elháríthatatlan nehézségekbe ütközik. Mennyivel inkább áll ez a még bonyolultabb erkölcsi világ, különösen pedig a társas élet tüneményeire, hol azonos jelenségek vagy egyáltalán nem, vagy csak gyéren állanak rendelkezésünkre, a kísérletezés pedig csaknem teljességgel lehetetlen.

Elvet azonban nemcsak az. induktív módszer segélyével lehet megállapítani. Kétségtelen), hogy elvnek, igazságnak ott is kell létezni, a hol eszközeink fogyatékosága miatt ahhoz nehezebben férhetünk; éles megfigyeléssel, a lényeges elemek felfedezésével sikerülhet tehát általános elvet onnan is kivonnunk, ahol a jelenségek gyér száma s a kísérletezés lehetetlensége a természettudományi módszer alkalmazását kizárják. Ez esetben az úgynevezett deduktív módszerhez kell folyamodnunk, a mely abban áll, hogy valamely bonyolult tünemény lényegét az őt kísérő mellékjelenségek közül, elmélkedés útján, kiemeljük, a lényegest a mellékéstől különválasztjuk s elvül logikai következtetés segélyével a legvalószínűbb okozati kapcsolatot állapítjuk meg.

Az ily módon megállapított elvek, ugyan nem a természettudományi igazságokkal, hanem csupán feltevésekkel, hypothesisekkel lesznek egyenértékűek, azaz igazságvoltagek matematikai biztossággal nem lesz megállapítható. Azonban, ha a módszeres eljárás szigorúan logikus volt, s a felállított elvet más jelenségek, esetleg későbbi tapasztalatok is megerősítik, úgy azt valószínűbbnek hiányában saját szempontunkból a természettudományi indukció módszere útján nyert igazsággal egyenlő értékűnek fogjuk tekinteni.

A politika, mint a legbonyolultabb társas jelenségeket vizsgáló tudomány, természetesen legkevésbé nélkülözheti a hypothesiseket s kutatásaiban segítő eszközül túlnyomóan egy-egy előzetes, minden valószínűség szerint helyes feltevést használ, szóval a *deduktív módszert (dogmatikus, spekulatív eljárást)* alkalmazza. Ott azonban, hol egészen egyszerű tüneménnyel áll szemben, a hol kísérleti eredményeket használhat fel, továbbá a hol azonos tünemények, különösen pedig a történelem által. nyújtott igazolások állanak rendelkezésére, lehetőleg a természettudományi módszer, az indukció segélyével állapítja meg a jelenségek okozati összefüggését s az ebből levonható általános igazságot. Az ily körülmények

közt alkalmazott induktív eljárást, mely különösen az előzetes feltevések utólagos igazolására alkalmas, arra való tekintetből, hogy eszközei anyagát túlnyomóan a történeti tapasztalatokból meríti, *történeti módszernek* is szokás nevezni.

4. §. A politika irodalma.

A politika irodalmi művelése kétféle irányban történhetik.

Egyik, midőn valamely irodalmi mű feltett célzattal valamely gyakorlati, úgynevezett napi politikai kérdést tárgyal, vagy azért, hogy az intéző politikai köröket valamely felfogás helyességéről meggyőzze, vagy pedig hogy másokat egy vagy más irányban befolyásoljon, esetleg a közvélemény kialakulását az illető gyakorlati politikai kérdés tekintetében elősegítse. A politikai kérdéseknek ily célzattal való tárgyalását *publicistikai irodalomnak* nevezzük. A politikai irodalom ezen körébe tartozik a napi sajtó politikai cikkeitől kezdve minden mű a legalaposabb szaktanulmányig, ha az a gyakorlati, politikai élet befolyásolását célozza.

Más irányú irodalmi művelését a politikának *politikai tudománynak* nevezzük, mely a publicistikától főképp célja tekintetében különbözik. A tudományos politikai mű, még ha tekintettel is van a gyakorlati politika kérdéseire és szükségleteire, nem napi vagy pártérdekeket tart szem előtt, midőn egy vagy más irányban nyilatkozik, hanem egyetlen célja, hogy a tudomány addigi álláspontját saját tudományos vizsgálódásának eredményével előbbre vigye, fogalmakat tisztázzon, általános igazságot állapítson meg. Különbözik továbbá a publicistikai műtől szigorú tudományos módszere tekintetében.

Mindkét faja a politikai irodalmi tevékenységnek becses az elméleti politika-tudományának szempontjából. Publicistikai mű gyakran szolgáltat impulzust behatóbb tudományos vizsgálódásra, a gyakorlati politikai élet pedig sokszor a tudomány tárházából merített érvek hatása alatt fejlődik, mely fejlődés ismét további visszahatással lehet a politikai tudományra. Vannak oly eredetileg publicistikai, azaz gyakorlati célzattal készült politikai művek, melyek belső értékességüknél, általánosításaiknál fogva egyszermind tudományos műveknek is tekinthetők.

Itt bennünket természetesen a tudományos politikai irodalom érdekel első sorban, miért is jelezzük a legkiemelkedőbb, hatásaikban legkiválóbb szerzőket s műveiket, azon tanok megjelölésével, melyeknek kifejtése e szerzők nevéhez fűződik.

A politikai tudomány atyjának méltán tekinthetjük A r i s t o t e l e s t. Plato is az államot tette ugyan több művében vizsgálódásainak tárgyává, de nem, miként Aristoteles, való állami jelenségekkel, azok magyarázatával, okaik kutatásával foglalkozva, hanem tisztán elvont bölcselekedéssel, az eszményi állam képének megrajzolására törekedvén, melyet a kommunizmusban vélt föltalálni. Plato művei (*Az államról A törvényekről*) eszerint nem a politika, hanem kizárólag az állambölcselet körébe tartoznak.

Aristoteles, kinek egyik főműve *Politika* címet visel, az államot úgy tekinti, mint a legmagasabbrendű emberi társas szervezetet, melynek legjellemzőbb vonása: a teljesség, önmagának, (vagyis az emberi szükségleteknek) minden irányú kielégítése (autarkeia). E társas szervezet nem mesterséges, önkényes alkotás, hanem a természet műve, mivel az embert a természet nem különálló, önönmagát maga is *kielégíteni* képes, hanem mások támogatására szoruló, államban élni kénytelen lénynek (*zoon politikon*) alkotta. A tényleg létező vagy létezett államok vizsgálata alapján állapítja meg Aristoteles az államformák közti különbségeket, a szerint, a mint az uralom egyetlen személyt illet meg, *monarchiát* a szerint, amint az keveseket illet meg, *arisztokráciát* s a szerint, a mint az az összeséget illeti meg, *politeiát (demokrácia)* különböztet meg. Minden államforma jó, ha az uralmat gyakorlók azt bölcsen, nem saját maguk, de az összeség érdekében kezelik, s rossz, ha azzal visszaélnék; az uralommal való visszaélés idézi elő az államformák elfajulásait, a *tyrannist*, az *oligarchiát* és a *demokráciát*, mely utóbbi kifejezésnek, szemben a politeiával, Aristoteles rossz értelmet tulajdonít, a féktelenné vált tömeguralmát értve alatta a jobb értelmű és érzelmű polgárok felett (későbbi mű elnevezéssel: csócselék-uralom, *ochlokrácia*). Ugyancsak Aristoteles tői ered az állami életműködések főirányainak megkülönböztetése; az állami működések az elhatározások előzetes megtárgyalásában, a *tanácskozásban*, az állam ügyeinek intézésében, az *igazgatásban*, s a polgárok jogsértéseinek megtorlásában, az *Ítékezésben* állanak, melyek alapján *tanácskozó* (törvényhozó), *igazgató* (végrehajtó) s *ítélkező* (bírói) hatalmat különböztet meg.

Aristoteles után a politikai tudomány csak a renaissance-korszak nyomán vett igazi lendületet; e kor irodalmában Machiavelli, B o d i n, N o b b e s, Montesquieu, és Rousseau tanai emelkednek ki.

Az olasz Machiavelli főműve (*A fejedelem*, 1520) ere-

detileg publicistikai jellegű, mert szerzője azon célzattal írta, hogy fejedelmének megjelölje a módokat, melyek segítségével biztos uralomra lehet szert tenni, s valamely kitűzött célt, ez esetben az olasz nemzet felszabadítását idegen uralom alól, s az olasz nemzet egységét el lehet érni. Machiavelli nevéhez egy sokat vitatott s örökké vitatandó kérdés felvetése fűződik: a politika és erkölcs egymáshoz való viszonyának kérdése. Machiavelli szerint a politikai cél a legelsőrendű minden lehető cél közt, s annak megvalósítására az államférfi bárminő, még erkölcsbe ütköző eszközöket is alkalmazhat. Szerinte az államférfi nincs kötve még az adott szó által sem, ha az államacél érdeke ezt úgy hozza magával, sőt ortámadás, gyilkosság is jogosult, ha ezeket magasabb eszmény indokolja.

Machiavelli tana méltán részesült heves támadásokban, mert egy állam sem számíthat sem alattvalói részéről odaadó hazafiúi buzgalomra, sem más államok részéről megfelelő tiszteletre, ha lábbal tapodja, bármily cél érdekében, azon elveket, melyeknek megtartására magával szemben úgy alattvalói, mint más államok részéről számot tart. Tagadhatatlan azonban, hogy válságos időben, különösen ha valamely állami létérdek, a jövődő boldogulás lehetősége forog kockán, az önfentartási ösztöne kényszeríti az államot végső, esetleg erkölcsi elvbe ütköző eszközökhöz is folyamodni. De ilyenkor sem fogjuk az erkölcsi elvbe ütköző eljárást helyeselni, hanem miként hasonló körülmények közt az egyéni életben, úgy az államéletben is elnéző tekintettel vagyunk az enyhítő és mentő körülmények iránt, melyek valamely erkölcsileg elítélendő tényt idéztek elő.

Machiavelli tanának volt kifogása az u. n. monarchomachikus elmélet, melynek legfőbb képviselői a francia Languet (1579) és a spanyol Mariana jezsuita szerzetes (1599). Ezen elmélet a nép érdeke ellen vétő, zsarnokoskodó, vallástalan fejedelemmel szemben az alattvalói hűséget feloldottnak tekinti, sőt feljogosítottanak nyilvánítja az alattvalót az ily uralkodó meggyilkolására is.

A francia Bodin (műve: *Hat könyv a köztársaságról, 1516*) először fejti a politikai tudományban oly nagy szerepet játszó *szuverenitási* elméletet. Szemben a középkori theokratikus felfogással, mely az államot a vallás, az egyház fenhatósága alá helyezte, Bodin az állam fejének minden irányban kiható, feltétlen hatalmat tulajdonit, mely semmi más hatalom által korlátozva, megkötve nem lehet. E legfőbb hatalmat nevezi Bodin *szuverenitás-*

n'ak, mely, bár «az államból kifolyólag, a fejedelem személyét illeti meg.

Az angol Hobbes (főművei: *A polgárról*, 1642, *Leviathan*, 1652) az állami hatalom keletkezését s az államot megillető szuverenitás lényegét fejtette ki. H o b b e s az állami hatalmat szerződésre vezeti vissza, melylyel az emberek, kik különben egymással állandó harcban lennének kénytelenek élni (*bellum omnium contra omnes*) maguk között békét és rendet létesítenek. Az ily módon létesült állami hatalom, illetve ennek kezelője minden irányban korlátlan, azaz abszolúte szuverén, úgy hogy azt semmi, még erkölcsi, sőt természeti korlátok sem kötik.

A francia Montesquieu nevéhez (főműve: *A törvények szelleme*, 1748) az alkotmányos állam természetének megállapítása fűződik. Montesquieu az angol alkotmányt téve vizsgálódásai tárgyává, azt találta, hogy ezen alkotmány a közszabadságot minden más addig létezett alkotmánynál jobban biztosítja. Ennek okát kutatva, azt abban lelta fel, hogy az állami legfőbb funkciók nem egy természetes vagy jogi személy kezében vannak egyesítve, hanem azok külön választva, más-más szervek végezvén a különböző funkciókat. E legfőbb, egymástól elválasztott funkciók, melyeket állami hatalmaknak nevez, a törvények hozatala, azok végrehajtása, és a bíraskodás. A törvényhozás a néptől választott testületet illeti meg, az állami igazgatást, minisztériuma közvetítésével, a fejedelem gyakorolja, míg a bíraskodás oly módon van szervezve, hogy a bírói személyek működésére sem egyik, sem másik hatalom illetéktelen befolyást ne gyakorolhasson. M o n t e s q u i e u ezen, az angol alkotmányból elvont, bár téves megfigyelései alapján, állította fel az *államhatalmak szétválasztásáról* szóló, nevéhez fűződő elméletet.

A genfi Rousseau (főműve: *A társadalmi szerződésről*, 1762) a B o d i h és N o b b e s által kifejteni kezdett szuverenitási tant teszi vizsgálódásai tárgyává. Szerinte az állam az embereknek oly tartalmú szerződésén alapszik, mely szerint az egyén lemond természeti szabadságáról, de csak azért, hogy ennek helyébe egy más szabadságot, a polgári szabadságot nyerje. Ez a polgári szabadság abban áll, hogy az egyén másoknak jogait tiszteletben tartja, de viszont a többiek is tiszteletben tartják az ő szabadságát. A polgárok összesége, a nép bírja egyedül és van jogosítva gyakorolni amaz ös-szerződés szellemében a legfőbb hatalmat, a szuverenitást; jogosan tehát mindig csak a nép szuverén. Tartalmát tekintve, a szuverenitás a *nép akarata*, mely általános köte-

lező szabályok megállapításában nyilvánul. Azzal, hogy a nép az ő akaratának végrehajtására, ügyei intézésére magának fejedelmet s elöljárókat választ, szuverenitását, mely, miként az akarat maga, elidegeníthetetlen, nem adja fel, s ha a fejedelem vagy elöljárók jogtalanul magukhoz ragadják a szuverén hatalmat, a nép azt, mint jogosan kizárólag őt illető, erőhatalommal is visszaragadhatja. Rousseau tana élelmében tehát a forradalom jogosult, mert ez csak elkerülhetetlen eszköz arra, hogy a nép a saját jogát, a tőle elorzott szuverenitást visszaszerezze.

Rousseau-val zárul mondhatni a klasszikus politikai irodalom. A francia forradalom utáni korban a szabad állami intézmények tudományos vizsgálata főleg a . tételes közjogi intézmények vizsgálatával kapcsolatban történik. A nélkül, hogy az előbbiekkel egyenrangú nevek válnának ki, a XIX. században sok oly politikai kérdés nyer tudományos megvitatást, melyeknek problémái előbb fel sem merültek. Főtörekvése a politika tudományos művelőinek egyrészt a politikai jelenségek rendszerezése, másrészt az intézmények mélyébe való hatolás, jelentőségük becslése.

A franciák közt legkiválóbb képviselői a tudományos politikai irodalomnak a XIX. században Constant és Tocqueville. Constant *Az alkotmányos politika tana* (1815) című művében az alkotmányos monarchiát teszi vizsgálódásainak tárgyává s azon következtetésre jut, hogy a fejedelem hatalma különbözik attól a hatalomtól, melyet végrehajtó hatalomnak szoktak nevezni. Szerinte létezik a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett alkotmányos monarchiákban még egy önálló fejedelmi hatalom is, mely a többi hatalmak közti súrlódásnak van hivatva elejét venni, illetve azt kiegyenlíteni. E tant némelyek hazai irodalmunkban is magukévá tették. Tocqueville *A demokrácia Amerikában* (1835) című, sokat olvasott művében az északamerikai alkotmány rendszerét s szellemét s a demokratikus eszme gyakorlati megvalósulását ismertette meg az európai államférfiakkal és a közönséggel.

A modern angol irodalomban kiváló jelentőségek Bagehot és Stuart Mill nevei. Bagehot *Az angol alkotmány* (1866) című művében az– angol állami életből von el értékes tanulságokat s fejti ki a parlamenti kormányzat lényegét, természetét. Stuart Mill a *Szabadságról* (1861) írt művében az egyéni és politikai szabadság határvonalaikat igyekszik megvonni, egy más műve-

ben pedig, mely a *Képviselői kormány* (1862) címet viseli, a modern képviselői rendszer elveit fejti ki.

A *németek* főképp a politika tudományának rendszerezése terén tűnnek ki. Említésre méltó Mohl-nak *Az államtudományok enciklopédiája* (1859) című összefoglaló műve s Bluntschli-nak *A modern állam tana* (1876) című munkája, mely három részből (kötetből) áll. Az első rész *általános államtan* címen az állam fogalmát, alapfeltételeit, célját, szuverenitását s az államformákat (fejti ki; a második rész, *általános államjog* címen, a törvény, törvényhozás, államfő, kormány, bíróság, a gazdasági és szellemi igazgatási, s a szabadságjogok fogalmát és elveit kutatja, a modern államintézmények vizsgálata alapján; végül a harmadik rész, *politika* címen, a gyakorlati államélet irányelveit állapítja meg. A német irodalmat illeti meg különösen az érdem, hogy a *közigazgatástani* mint kiváló részét a politikának, önállóan kezdte művelni; legkiemelkedőbb e téren Gneist-nak és Stein Lőrinc-nek munkássága, előbb főleg *Az angol közigazgatási jog* (1860) című műve folytán, mely az angol önkormányzati közigazgatást mutatta be az európai nemzeteknek, utóbbi *Közigazgatástan* (1865) című nagyszabású munkája (folytán, mely először nyújtotta az állami feladatok megvalósítására irányuló tevékenységnek, a közigazgatásnak teljes rendszerét.

A magyar tudományos politikai irodalom alkotásai közül minden kétséget kizárólag legeredetibb és legkiválóbb Eötvös-nek *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra* (1854) című hatalmas, három kötetből álló munkája, mely a francia forradalomból eredő s később más eszmékkal is kiegészült politikai irányelveket veszi szemügyre. Ezen eszmék a *szabadság*, az *egyenlőség* és a *nemzetiség* eszméi, melyeknek összeegyeztetését Eötvös lehetetlennek tartja: szerinte az állam az egyéni szabadság biztosítására létezik, mely pedig nem egyenlőséget, de éppen egyenlőtlenséget idéz elő a polgárok között, a nemzetiségi eszme feltétlen érvényesülése pedig az államok szétdarabolására s kezdetlegesebb színvonalra való sülyedésére vezethet. Foglalkozik e mellett Eötvös a helyes közigazgatási rendszerek elveivel, a közigazgatás összpontosítása és a vidéki önkormányzat rendszerei között az előbbi mellett foglalva állást.

Másik kiváló, bár nem rendszeres művelője a politika tudományának Schvarcz Gyula, a ki egyrészt mély reálfilológiai képzettségével az ókori, különösen a görög államélet jelenségeinek részleteit vizsgálta, másrészt a modern államintézmények

eredetének és természetének kutatása körül fejtett ki töredékes, de széleskörű tudományos működést. *A demokrácia* (1877-1898) című, németül kiadott, de *Görög történelem* (1900) címen nagyrészt magyarul is feldolgozott munkájában, melyből az athéni demokráciát és a római tömeg uralmat tárgyaló két kötetet sikerült csak megírnia, a józan demokratikus elvet állítja fel az államélet eszményéül, mely elv egész múltját, jelentőségét és fejlődési irányát felölelő (műve bevezetéséül közlött), hatalmas koncepciójú munkatervezete az emberiség legeredetibb politikai gondolkozóinak egyikérei tanúskodik. *A politika elemei* (1880) című munkájában az államformatan új alapokra fektetésének kísérletével foglalkozik, számos kisebb dolgozataiban pedig, eredetiséggel és boncoló elmével, a politikai történelem és tudomány legkülönbözőbb természetű problémáit (görög és római alkotmány-kérdések, Aristoteles tanai, Montesquieu elmélete, miniszteri felelősség, két-kamararendszer, alaptörvények, államtanács stb.) tárgyalja,

A rendszeres művek között Kautz, Concha és Kuncz művei a legkiválóbbak. Kautz műve: *A politikai tudomány kézikönyve* (1861), bár a három közt a legkevésbé eredeti alkotás, mégis nagy jelentőségű, mint a legelső nagyobbszabású rendszeres mű, mely hazai irodalmunkban a politikával foglalkozik; e mellett irodalmi adatai még ma is sikerrel¹ használhatók.

Sokkal magasabb színvonalon áll Concha *Politikája* (1895.) írója bámulatos, a politikai irodalom legkisebb zugáig elható olvasottság birtokában, szigorúan fegyelmezett logikával építi fel a politika egész rendszerét, a közigazgatástan nélkül; a mű egyetlen hátránya, hogy szerzőjének egyébként remek állambölcsői kedése elvonja benne) a teret maguknak az egyes konkrét politikai intézményeknek ismertetésétől és kutatásától.

Kuncz-nak *A nemzetállam tankönyve* (1888) című műve szintén határozottan eredeti alkotás. Kiindulva azon felfogásból, hogy az állam nem pusztán szervezet, de mint nemzet, valóságos, reális élő személy, e felfogást a politika minden kérdésében következetesen igyekszik érvényesíteni.

Az újabb írók közül Balogh Arthur működése a legkiválóbb jelentőségű: különösen említésre méltó *A törvényhozó hatalom* (1899) című műve, melyben az alkotmánypolitika legjelentősebb részét a modern irányok alapul vételével dolgozza fel.

Irodalmi útmutató.

3. §. *A politika módszere.* – Cornwall-Lewis: A treatise on the methods of observation and reasoning in politics. 1852. – Dufau: De la méthode dans son application aux sciences morales et politiques. 1866. – Clement: Le bon sens dans les doctrines morales et politiques, ou application de la méthode expérimentale à la philosophie, à la morale, à l'économie politique et à la politique. 1878. – Donnât: La politique expérimentale. 1885. – Menger: Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften und der politischen Oekonomie insbesondere. 1883. – Stuart Mill Logikája II. – Concha Politikája 4. §.
5. §. *A politika irodalma.* – A politika világirodalmi fejlődését feltüntető, összefoglaló művek: Matter: Histoire des doctrines morales et politiques des trois derniers siècles. Paris 1836. – Janet: Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale. 3e é. Paris 1887. (Magyarul is). – Weitzel: Geschichte des Staatswissenschaft. Stuttgart 1833. – Mohi: Die Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften. Erlangen 1885. – Bluntschli: Geschichte der neueren Staatswissenschaft, allgemeines Staatsrecht und Politik. Seit dem 16 Jahrhundert bis zur Gegenwart. 3. Aufl München und Leipzig. 1881. (M. is.) – Rehm: Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, 1896. – Sidgwick: Development of a european Polity. 1902. – Gumplowicz: Geschichte der Staatstheorien. 1905.
- Az egyes politikai írókra, tanokra, intézményekre vonatkozó adatokat feltüntető, főbb enciklopédikus munkák: Block: Dictionnaire général de la Politique. Paris 1863-64. (Azóta több kiadásban.) – Bluntschli-Brater: Deutsches Staatswörterbuch. Stuttgart-Leipzig. 1857-70. – Rotteck-Welcker: Das Staatslexikon. Encyclopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände. 1856-66. – Bachern: Staatslexikon. Freiburg. 1901-1904. – Márkus: Magyar Jogi Lexikon. Budapest. 1898-1905. – A Pallas lexikon számos cikke.
- Ó- és középkor.* Plato: Az állam. A törvények. – Aristoteles: Politika. (M. is.) – Cicero: De Republica. De Legibus. – Augustinus: De Civitate Dei. – Aquinói Tamás: De Regimine Princepum. – Dante: De Monarchia. – Machiavelli: Il Principe, (M. is.) Discorsi. – Morus: De optimo Reipublicae statu, deque nova insula Utopia.
- Újkor.* Bodin: Six livres la République. 1576. – Languet: Vinciticiae contra tyrannos, sive de principis in populum et populi in principem potestate. 1579. – Mariana: De rege et regis institutione. 1599. – Althusius: Politica methodice digesta. 1603. – Grotius: De jure belli ac pacis. 1625. – Hobbes: Elementa philosophica de Cive. 1642. – De corpore politico, or the Elements of law moral and political. 1650. – Leviathan, the matter, form and authority of Government. 1652. – Milton: Tenure of Kings and magistrates. 1549. Defensio pro populo anglicano. 1551. – Spinoza: Traetatus theologico-politicus. 1670. (M. is.) – Traetatus politicus. 1677. – Pufendorf: De officio hominis et civis juxta legem naturalem. 1673. – Thomasius: Fundamenta juris naturae et gentium. 1705. – Sidney: Discourses concerning Go-

vernment. 1683. – Locke: Two treatises on Government. 1689. – Vico: De univers! juris uno prinieipio et fine. 1720. – Scienza Nuova. 1738. – Montesquieu: De l'esprit des lois. 1748. (M. is.) – Rousseau: Du Contrat social ou principes du droit politique. 1762. (M. is.) L'origine de l'inégalité parmi les hommes. 1753. – Voltaire: Idées Républicaines 1765. La voix du sage et du peuple. 1766. Le cri des Nations 1769. – Kant: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre. 1796. – Blackstone: Commentaries on the laws of England. 1765. – De Lohne: Constitution de l'Angleterre, ou l'état du gouvernement anglais, comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe. 1771. – Burke: Reflections on the Revolution in France. 1790. – Ferguson: Principles of Moral aud Political Science. 1792. – Godwin: Enquiry concerning Political justice. 1796. – Bentham: Introduction to the principles of Morals and Legislation. 1792. – Deontology or the science of morality. – Works. 1843.

Legijabb kor. (Általánosabb, főleg rendszeres művek.) Aretin: Staatsrecht der constit ut ionellen Monarchie. 1823. – Pölitz: Die Staatswissenschaft im Lichte unserer Zeit. 1828. – Stahl: Die Staatslehre und die Principien des Staatsrechts. 1832. – Zachariae: Vierzig Bücher vom Staat. 1833. – Dahlmann: Politik. 1835. – Schmitthenner: Zwölf Bücher vom Staat. 1839. – Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechts. 1845. – Rotteck: Lehrbuch des Vernunfrechts und der Staatswissenschaften. 1840. – Schleiermacher: Die Lehre vom Staate. 1847. – Stein: System der Staatswissenschaft. 1852. – Rössler: System der Staatslehre. 1857. – Mohl: Encyclopédie der Staatswissenschaften. 1859. (M. is.) – Held: Staat und Gesellschaft. 1861. – Waitz: Grundzüge der Politik. 1862. – Escher: Handbuch der praktischen Politik. 1863. – Seydel: Gnmzüge einer allgemeinen Staatslehre. 1873. – Bluntschli: Die Lehre vom modernen Staat. I. Allgemeine Staatslehre. 1875. II. Allgemeines Staatsrecht. 1875. III. Politik. 1876. – Laband: Staatsrecht des deutschen Reiches. 1876. – Ifoltzendorff: Die Principien der Politik. 1879. – Gareis: Allgemeines Staatsrecht. 1883. (Marquardsen „Handbuch des öffentlichen Rechts“ című gyűjteményes vállalatának első kötete.) – Röscher: Politik, geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie. 1892. – Gumpłowicz: Allgemeines Staatsrecht. 1897. – Treitschke: Politik. 1897. – Van Calcker: Politik als Wissenschaft. 1898. – Jellinek: Das Recht des modernen Staates. I. Allgemeine Staatslehre. 1900. – Schollenberger: Politik. 1903. – Schmidt R. Allgemeine Staatslehre. 1903. (Frankenstein gyűjteményes vállalatának egyik kötete.)

Constant B.: Principes de politique constitutionnelle. 1815. Cours de politique constitutionnelle. 1818. – Tocqueville: De la démocratie en Amérique. 1835. (M. is.) – Comte: Système de Politique positive. 1851. – Dupont-White: L'individu et l'état. 1856. – Büchez: Traité de la Politique. 1866. – Vacherot: La démocratie. 1860. – Rossi: Cours de droit constitutionnel. 1867. – Pradier-Fodéré: Principes généraux de droit, de politique et de législation. 1869. – Parieu: Principes de la science politique. 1870. – Laboulaye: L'état et ses limites.

1871. (M. is.) – Acollas: Philosophie de la science politique er commentaire de la déclaration des droits de l'homme de 1793. 1877. – Bergeret: Principes de Politique. 1880. – Donnât: La politique expérimentale. 1885. – Guérin: Catéchisme politique. 1886. – Leroy - Beaulieu: L'état moderne et ses fonctions. 1880. – Laveleye: La gouvernement dans la démocratie. 1891. – Funck-Brentano: La politique, principes, critiques, réformes. 1892. – Esmein: Cours de droit constitutionnel français et comparé. 1899.

Craigh: Elements of political Science. 1814. – Brougham: Political Philosophy. 1844. – Bowyer: Commentaries on universal public law. 1854. – Cox: The british Commonwealth. 1854. – Stuart Mill: On Liberty. 1861. (M. is.) Thoughts on representative, Government. 1862. (M. is.) – Gray: Principles of political Science. 1864. – Bagehot: The english Constitution. 1866. – Spencer: Social Statics. 1868. – Principles of Sociology. 1877. – Freeman: Comparative Politics. 1873. – Lieber: Manual of political Ethics. 1875. – Woolsey: Political Science or the State theoretically and practically considered. 1878. – Amos: The Science of Politics. 1883. – Dicey: Lectures introductory to the study of the law of the Constitution. 1885. (M. is.) – Burgess: Political Science and comparative constitutional Law. 1890. – Sidgwick: The Elements of Politics. 1891. – Macy: The english Constitution. 1897. – Hammond: Outlines of comparative Politics 1903.

Karvassy: A politikai tudományok. 1843. – Az alkotmányi és igazságügyi politika. 1862. – Szeremlei: Politika. 1844. – Benczúr: A szabadság és társadalmi rend elméletei. 1848. – Eötvös: A XIX-ik század eszméinek befolyása az álladalomra. 1854. – Kautz: A politikai tudomány kézikönyve. 1876. – Kogler: Általános államtan. 1868. – Kerkápoly: Publicistái dolgozatok. 1869. – Pisztóry: Államismerttan. 1872. – Schvare: Die Demokratie. 1877. A ' politika elemei. 1880. – Kuncz: A nemzetállam tankönyve. 1888. – Concha: Újkori alkotmányok. 1885. Politika. 1895. – Balogh: Tanulmányok az alkotmánypolitika köréből. 1895. A törvényhozó hatalom. 1899.

Folyóiratok, gyűjtemények. Laband-Mayer-Stoerk: Archiv für öffentliches Recht. (Tübingen-Leipzig.) – Hirth: Annalen des Deutschen Reiches. (München-Leipzig.) – Grünhut: Zeitschrift für das privat- und öff ff entliche Recht der Gegenwart. (Wien.) – Bücher: Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. (Tübingen.) – Schmoller: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche. (Leipzig.) – Jellinek-Meyer: Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen. (Leipzig. 1895-től.) – Brie: Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht. (Breslau. 1897-től.) – Revue du droit public et de la science politique. – Revue politique et parlementaire. – Annales des sciences politiques. – Annuaire de la législation étrangère. (Paris.) – Political Science Quarterly; Contemporary-Edinburgh-, North American Reviews. (London, Edinburgh. New-York.) – Budapesti Szemle, Athenaeum, Jogtudományi Közöny, Huszadik Század, Jogállam. (Budapest.) Értekezések a társadalmi tudományok köréből. (1867-től.) Magyar jogászegylet! értekezések. (1880-tól.) – Payer-Vikár: Országgyűlési könyvtár. (Budapest. 1903-tól.)

ELSŐ RÉSZ.

Az állam fogalma.

(Általános államtan.)

5. §. Az állam fogalmának alkatrészei.

A politika tárgyát *állami* jelenségek vizsgálata képezvén, mindenekelőtt az állam mivoltával, *fogalmával* kell tisztába jönnünk.

Kétségtelen s már az első pillanatban szemünkbe tűnő tény az, hogy az, amit államnak nevezünk, embereknek társasága, Közlelebről tekintve, azt látjuk, hogy az emberek ezen társasága állandóan ugyanazon földterületen tartózkodik, sajátos összefüggésben, rendben, u. n. szervezetben él, mely szervezet a lehető legnagyobb erő kifejtésére képes. Az állam tehát állandóan ugyanazon földterületen élő embereknek, kiket együtt népnek, nemzetnek nevezünk, a lehető legnagyobb (szellemi és anyagi) erő kifejtésére képes és hivatott társasága, szervezete.

Az állam fogalmában eszerint a következő, minden körülmények között megnyilvánuló, tehát *lényeges* alkatrészek foglaltnak:

1. A nép, illetve nemzet.
2. A terület.
3. A szervezettség (organizmus).
4. A képesség és hivatottság szellemi és anyagi erő kifejtésére.

E fogalmi alkatrészek mindegyikét külön kell szemügyre ennünk.

6. §. Nép, nemzet, nemzetiség.

Az embereknek egy nagyobb, együtt élő, rokonfajú csoportját népnek nevezzük.

Valamely nép azonban különböző fokán állhat a politikai fejlettségnek. Vannak népek, köztük egész kicsinyek is, melyek kedvező körülmények és saját életrealitásuk folytán idegen befolyástól függetlenül fejlődnek s társas életüket önállóan szervezik és intézik. Viszont megtörténik még nagy népekkel is, hogy kedvezőtlen viszonyok, belső gyöngeségük folytán más nép vezetése alá kerülnek s önálló állami életet ennek folytán nem élhetnek.

Az oly népet, mely önálló állami életet él, *nemzetnek*, míg az oly népet, mely más nép állami vezetése alatt él, *nemzetiségnek* nevezzük. Nemzet például az angol, az orosz, a montenegrói, nemzetiség az irlandi, a lengyel, a tót nép.

Úgy a nemzetnek, mint a nemzetiségnek népi sajátosságai azonosak. E népi sajátosságok: a közös leszármazáson a alapuló nyelv, műveltség, szokások. Az egyedüli különbség nemzet és nemzetiség között, hogy az első maga alkot és irányít államot, míg a második egy más u. n. *államalkotó nép* vezetését fogadja el.

Van arra is eset, hogy valamely nép egy része államot alkot, tehát nemzetet képez, más része pedig más állam vezetése alatt él, tehát nemzetiséget képez. Így az olasz nemzetnek ki v ül létezik olasz nemzetiség Ausztriában, valamint nálunk is (Fiume); a szerb nép egy része államot alkot, más része Magyarország területén nemzetiségi életet él. Előfordul az is, hogy ugyanazon kultúrájú és nyelvű, azonos faji sajátságú nép ketté vagy több felé válva él anélkül, hogy a különvált részek egyike vagy másika, nemzetiségi színvonalra süllyedne. Így az angol nép két nemzetet alkot, u. m. az angliai és az északamerikai nemzetet, vagy a német nép a német és az osztrák birodalomban szintén két nemzetet képez.

Előfordul végül, hogy valamely területen különböző népek egy államot alkotnak, anélkül, hogy egyikük is vezető szerepet vinne a többiekkel szemben. Ilyenkor egyensúly lévén az egyes népek között, ezek egy nemzetté olvadnak össze anélkül, hogy különös népi sajátságait fölládoznák. Így van a svájci állam te-

riületen német, francia és olasz nép, melyek nem nemzetiségek, mert az államélet irányításában egyenlő rangú szerepet visznek, de nem is nemzetek, mert csak együttvéve alkotnak egyetlen, t. i. a svájci nemzetet.

7. §. A nemzetiségi kérdés.

A múlt század közepén M a n c i n i, olasz egyetemi tanár azt a tant állította fel, hogy minden nép, melyet közös leszármazás, közös kultúra, különösen pedig közös nyelv jellemez, államot kell hogy alkosson s ha esetleg csak nemzetiségi színvonalon áll, hivatva van arra, hogy állammá fejlődjék és nemzetté legyen.

Bár nyilvánvaló, hogy ez a tan csak tetszetős formüilázása volt az olasz nép nemzeti egységre törekvő vágyának, siettek abból mégis sokan a legmesszebbmenő s a legképtelenebb következtetéseket levonni. A legkisebb, leglehetőlenebb s még a történeti múlt jogcímével sem rendelkező nemzetiséget is állami létre méltónak és hivatottnak vélték azok, kik e tant kritika nélkül, esetleg elfogult jóakarattal magukévá tették.

Ámde kétségtelen, hogy. M a n c i n i-nak az olasz nemzeti aspirációk jogosságából elvont általánosítása nélkülözi a szilárd alapot, s annak keresztülvitele nemcsak, hogy képtelenség, de föltéve kivihetőségét, több bajt okozna, mint amennyi előny származnék belőle esetleg egyes részleges érdekekre.

Állami életet élni nem oly könnyű dolog, mint némelyek vélik. Számos nép vau, mely megkísérelte azt, de elbukott, mert hiányzott hozzá a fizikai, erkölcsi ereje vagy szellemi képessége. Sokszor a természeti vagy gazdasági viszonyok állják útját annak, hogy valamely nép állammá alakuljon, mert a természeti vagy gazdasági viszonyok egy más népre utalják őt, melynek ilyenformán állami vezetését elfogadni kénytelen. Máskor egy hatalmas, magasabb kultúrájú nép közvetlen szomszédsága, a történeti események utalják a gyengébb fajt az erősebb irányításának elfogadására, ami önálló állami létének a másikéba való olvadását vonja maga után. Ritkán, vezethető vissza tisztán a nyers erőre valamely népnek idegen államba való kebelezése, s ha ily állapot elő is fordul, az sohasem tartós, mert kedvező alkalommal a tisztán nyers erőhatalommal meghódított nép visszanyeri önállóságát. Nem volt, mert nem is lehetett tartós a török uralom a magyar nép fölött, hogy az 1849 után következett abszolútizmus, mely ideiglenesen

nemzetiségi színvonalra süllyesztett bennünket. Ahol azonban nem nyers erők, de egyéb, természeti, gazdasági, erkölcsi és szellemi tényezők okozzák egy nép politikai fölényét más nép fölött, ott ezen állapot oka oly mélyen gyökerezik, hogy annak mesterséges eltávolítása vagy egyenesen lehetetlen, vagy oly rázkódtatásokkal járna, melynek elkerülése mindegyik félnek érdeke. Legkevésbé jogosult pedig ily rázkódtatásokhoz idegen résztől segílyt nyújtani, valamely nemzetiségnek állammá alakulását mesterségesen előmozdítani, mert lehetséges, hogy egy nemzetiség idegen segílyssel állammá alakulni tud ugyan, de önönmagát mint államot saját erejéből föntartani már nem képes. A természetes fejlődés, a törtéheti kialakulás sokkal inkább biztosítja a nép érdekét, mint az atyáskodó közbenjárás. Csak ott, hol durva erők idézte elő valamely nemzetiség színvonalat s tart letiporva egy különben életre való népet, hol csak embertelen elnyomással, megfélemlítéssel, vérengzéssel tudja egy állam valamely nemzetiség fölötti fölényét megtartani, léphetnek joggal közbe az emberiség védelmére idegen államok s emelhetik fel vagy vissza az állami színvonalra az addig természetellenesen nemzetiségi színvonalon tartott népet. Abban az esetben, ha valamely nép egy része állami életet él, míg egy töredéke akár mint politikailag különjogu nép, akár mint közönséges nemzetiség, más állam kebelébe tartozik, gyakran azzal a törekvéssel találkozunk, hogy a töredékes rész addigi kapcsolatából kiváljon s a vele egyfaju állammal egyesüljön. E törekvés, mely némelykor igazolható, legtöbbször azonban nem, *irredentizmus* elnevezés alatt ismeretes. Ilyen törekvést táplálnak például az olaszok Ausztria olasz nyelvű tartományainak elszakítása s az olasz államba, valamint egyes túlzó németek ugyancsak Ausztria német nyelven beszélő részeinek elszakítása s ezeknek a német birodalomba való kehelezése iránt, sőt vannak, kik természetesnek találnák, ha hazánk az a területe, melyet nagyobb mérvben román nemzetiségűek laknak, a szomszédos román államhoz tartoznék.

Az irredentizmus a M a n c i n i-féle tanra támaszkodik, melynek bírálatát imént adtuk. De hogy ezen elmélet nem föltétlen érvényű, azt maguk az irredentisták is kénytelenek elismerni, mert például senkinek sem jut eszébe azt a törekvést táplálni, hogy Svájc olasz nyelvű területét Olaszországba, francia nyelvű területét Franciaországba vagy a németek lakta részt a német birodalomba kebelezzék, kizárólag azon indokból, mert az említett területeket azonos anyanyelvű s kultúrájú népek lakják. Nincs

komoly törekvés az iránt sem, hogy Belgium francia nyelvű területe Franciaországhoz, Oroszország német nyelvű kelettengeri tartománya a német birodalomhoz, vagy Magyarországnak szerbek lakta területe Szerbiához csatoltassék. Világos tehát, hogy M a n c i n i-féle tan csak ürügyül szolgál az irredentizmus híveinek arra, hogy elméletileg igazoljanak valamit, amit más módon igazolni nehézségbe ütköznek.

Első pillanatra úgy látszik, mintha valamely néptöredéknek állami létre való képességét magában az a körülmény, hogy fajrokonai államot alkotnak, alkalmas lenne igazolni, de ha közelebbről nézzük, bebizonyul, hogy e körülmény valamely nemzetiség politikai életrevalóságát önmagában még nem igazolja. Ugyanazon faj különböző töredékei ugyanis más-más tényezők hatása alatt eltérően fejlődhetnek, s míg egyikük képes az önálló állami létre, addig a másikat a viszonyok egy más nép vezetésének elfogadására utalják. Az a felfogás sem tartható, hogy a fajrokonásnak az egy állama tömörülést előbb-utóbb szükségképen maga után kell vonnia. Az állam ugyanis nem tisztán a közös leszármazás és a nyelv terméke, de egyéb, így természeti, földrajzi, gazdasági, erkölcsi és hatalmi tényezőké is. Fajrokonok e tényezők hatása folytán különválnak, külön nemzetté, állammá tömörülnek, úgy hogy a legkezdetlegesebb faji ismervekben, még a nyelvben is: változás áll be, mint történt ez az egy eredetű spanyol és portugál, vagy a német és hollandi néppel; viszont az említett tényezők különböző eredetű, különböző nyelvű népeket egy állami közösségben egyesítenek, elválasztva őket a fajrokonoktól, mint ahogy ezt Svájcnak, Belgiumnak vagy Magyarországnak példái mutatják.

Az irredentizmus tehát lehet esetleges adott viszonyok közt tiszteletreméltó és indokolt nemzeti törekvés, de nem általános igazság, nem elv. Általában konstatálható, hogy a M a n c i n i-féle elmélet nem alapul a nemzetiségi viszonyok összes tényezőinek gondos mérlegelésén, hanem egy tisztán egyoldalú, bár nemes érdek igazolhatásának vágyán, s legfőleg még az álhumanizmuson. Épen ezért a mai politikai tudomány napirendre tért ezen elmélet fölött, annál is inkább, mert alig van állam, melyet meg nem rendítene ezen elmélet gyakorlati keresztülvitele.

Sokkal fontosabb és gyakorlatibb az a kérdés, hogy egy oly államban, melyben az államalkotó nép vezetése alatt nemzetiségek élnek, ez utóbbiak minő külön jogosítványokban részesíthetők.

E kérdés elvi megoldása azért nehéz, mert egészen eltérők lehetnek azok az okok, melyek a nemzetiségi viszony alapjául szol-

gálnak; különböző anyagi, gazdasági, erkölcsi és szellemi színvonalú nemzetiségek létezhetnek, melyekkel egységes, azonos elv szerint elbánni lehetetlen.

Lehetséges az, hogy valamely nép, mely történeti múlttal, erős faji öntudattal, fejlett gazdasággal és kifejlett, az államalkotó népével egyenrangú, sőt talán magasabb művelődéssel bír, de számbeli kisebbségénél fogva kénytelen egy más nép vezetésének rendelni magát alá. Ilyen esetben mindkét fél érdekében a legelőnyösebb, ha a gyöngébb nép politikailag különálló szervezetet nyer s csak a legfőbb, leglényegesebb kérdésekben irányítja őt a hatalmasabb, a nélkül, hogy kultúráját, sajátos társadalmi és állami intézményeit reá kényszerítene. Ily politikai különállás esetén a nép átmeneti helyzetet élvez a nemzeti és nemzetiségi színvonal között, s nagyon gyakran nemzetnek is nevezetik.

Ilyen helyzet áll elő előbb-utóbb akkor, ha egy számbelileg aránytalanul gyöngébb nép lép unióba egy hatalmasabbal. Ha a két nép fajilag, vallásilag rokon s érdekeik teljesen azonosak, úgy azoknak h'zonyos mérvig érzelmi és öntudati összeolvadása áll elő, ha külön nevet és partikuláris felfogást meg is őriz a gyöngébb fél. Ilyen a helyzete pl. az angollal szemben a skót népnek, mely mint önálló, bár gyöngébb nemzet, lépett unióba az előbbivel, politikai külön állását bizonyos mérvig saját érdekében feladta, s a hatalmasabb angol néppel legtöbb tekintetben egybeolvadt, a nélkül azonban, hogy eltűnt, megsemmisült volna.

Eredetileg tisztán personal unió volt az is, mely kapcsolatba hozta a számbelileg gyöngé, de maga és önálló kultúrájú, gazdaságilag is érett finn népet, a tőle faj, művelődés és vallás tekintetében különböző, s nála sokkal hatalmasabb orosz néppel. Itt bár a legfőbb irányítás a hatalmasabb orosz népet illeti, természetes egybeolvadás már nem jöhet létre, a mesterséges beolvasztásnak pedig hiányzik minden jogcíme s az maradandóan nem is sikerülhet. Hasonlóképp indokolt, bár csekélyebb fokig, a horvát népnek különálló politikai helyzete a magyar állam keretében, a mennyiben a horvát nép, bár az államalkotó magyar néppel szemben számbelileg gyöngé, de támaszkodhatik bizonyos történeti múltra, s egy a többi nemzetiségeknél magasabb, külön kulturális és gazdasági életre. A skót, a finn és a horvát nép e szerint magasabb színvonalúak, mint a közönséges nemzetiségek, ez okból nevezetnek nemzeteknek is. Hasonlóképpen azon az úton vannak a csehek is, hogy közönséges nemzetiségből ez utóbbi értelemben vett nemzetté fejlődjenek, mert történeti múlt, erős faji öntudat, nagy

műveltség s fejlett gazdasági élet indokolják e törekvésüket. Egészen sajátos a szétdarabolt szerencsétlen lengyel nép helyzete, mely magas kultúrája s faji öntudata dacára, Oroszországban a legalacsonyabb színvonalu nemzetiség sorsát kénytelen tűrni. Poroszországban az alkotmányos élet dacára a németek számszerű többségének nyűgét viseli, csupán Ausztriában élvez műveltségi és gazdasági fokához méltó nemzetiségi életet. Hatalmi tényekkel szemben természetesen tehetetlenül áll a legjogosultabb törekvés is, de azok marandóságában méltán lehet kételkedni.

Más a jogszerű helyzete az olyan nemzetiségeknek, melyek egy vagy más okból önálló politikai életre szemmel láthatólag képtelenek. Azt a felfogást, hogy valamely nép csak azért mert nép, képes állami életet élni s önönmagát helyesen irányozni, a történelem adatai lépten-nyomon megcáfolják. Jogosult tehát, sőt, mert természetes, határozottan szükségszerű, hogy az ily népek teljesen más, arra képesebb, politikailag érettebb nép vezetésének rendeljék magukat alá. Egy oly nép, melynek történeti múltja nincs, melynek társadalmi, műveltségi és gazdasági viszonyai kezdetlegesek, melyek belsőleg, számszerűleg is gyönge s a politikai hivatásnak tanújelét nem adja, nem is volna képes azon feladatok végzésére, melyekre az állam van hivatva.

Az ily nemzetiség feletti uralom azonban nem irányulhat annak niegsemimsítésére, mert az irányítás józanul csak egy bizonyos határig mehet, azon határig, melyet az állam létérdeke és feladatai szabnak meg. Így első sorban, mivel bizonyos faji öntudata, a legalacsonyabb színvonalu népnek is van, az állam joggal élhet elővigyázati rendszabályokkal, hogy e faji öntudatnak az állami öntudattal szemben való állásfoglalását megakadályozza. Méltán követelheti tehát az állam a kebelén belül élő nemzetiségektől, hogy az államalkotó vezető elemnek, vagyis a nemzetnek nyelvét, kultúráját, intézményeit ismerjék, tiszteletben tartsák, s ily módon felfogásukat s érdekeiket a nemzetével azonosítsák. Ha e cél biztosítva van, az állam nem állhat útjába a nemzetiség külön, sajátos, de az államéval nem ellentétes felfogása és érdekei érvényesülésének. Veszélyes és józan politikával meg nem egyeztethető azonban, hogy az állam valamely nemzetiségnek, főképp, ha ennek hajlama van az állami érdekek ellen lépni fel, politikai különállást, u. n. nemzetiségi jogokat biztosítson. Tisztára elegendő, ha a nemzetiségekhez tartozó alattvalók mindazon polgári es politikai jogokban részesülnek, melyek a vezető néphez tartozókat is megilletik; ne legyen tehát nemzetiségi, hanem kizárólag alattvalói egyenjogúság.

Az előírt keretben a nemzetiségi alattvalók akadálytalanul tanulhatják és művelhetik anyanyelvüket, vallásukat, irodalmukat, kulturális intézményeiket, sőt helyesen teszi az állam, ha e téren őket még támogatja is, hogy megnyugtassa őket az iránt, hogy nem megsemmisíteni, hanem csupán összhangba hozni akarja természetadta sajátosságaikat a nemzet szellemével, s mindannyiuk közös érdekeivel.

8. §. Az állam területe.

A terület ép oly fontos alkateleme az állam fogalmának, mint a nép, a mely rajta állandóan megtelepedve lakik. Valamely embersokaság élhet ugyan bizonyos szervezetben abban az esetben is, ha lakóhelyét folyton változtatja, nomádeletet folytat, de az ily szervezet laza, könnyen széthull, arról pedig szó sem lehet, hogy az ily embersokaság haladni, kultúrát fejleszteni képes legyen. Csak amidőn a nép valamely területen állandóan megtelepszik, lesz nemzetté, alakul állammá.

A terület nagysága, természeti sajátosságai, a földrajzi, éghajlati viszonyok közvetlenül valamely nemzet gazdasági életére, tehát a megélhetésre vannak befolyással, a gazdasági élet pedig az állami élet összes nyilvánulásaira döntő hatást gyakorol. Azt látjuk ennél fogva, hogy a politikai intézmények közvetve a területi viszonyok hatásának bélyegét is magukon viselik.

Megállapítani, vajjon kis vagy nagy területű államok alkalmasabbak-e az állami feladatok végzésére, abszolút mértékkel nem lehet. Látjuk ugyanis, hogy az ó-korban egyrészt apró városállamok is sikerrel meg tudtak felelni feladatuknak, másrészt épen az állami feladatok sikeresebb megvalósítása végett nagy birodalmak keletkeztek. Sokszor egy aránylag kicsiny állam kedvező földrajzi fekvése nagyobb erőtlökét képvisel, mint egy más állam óriási területe, a melyet azonban a természet kívülről jövő támadásokkal szemben nem véd; a biztonság érzete ugyanis a nemzet belső életét erősen fejleszti s ez az állami intézményeken is visszatükröződik. Így az angol szabadságintézmények nem fejlődhettek volna ki oly korán, ha az állam szigeti fekvése a belső béke és egészséges politikai fejlődést már eleve nem biztosította volna. Mivel ugyanis kívülről jövő támadásoktól alig kellett e nemzetnek tartania, a királyi hatalom épen nem jttámaszthatott vele szemben oly mérvű igényeket, mint a kontinens hatalmas államaiban, hol az abszolút fejedelmi hatalmat épen a védelemre való állandó harci készenlét tette elkerülhetetlenné.

Valamint az állam első alkatelemét képező fogalom körüli vitában némelyek a nemzetiséget, a fajt, a leszármazást, tehát egy természeti körülményt, jelölnek meg a mintaszerű állam egyedül helyes alkotó eleméül, ép úgy az államterület helyes elhatárolása körül is merülnek fel egyes, többé-kevésbé tartható, célzatos elméletek.

Az állami határok kétfélék, *természetesek* vagy *mesterségesek* lehetnek. Természetesnek nevezzük az olyan határt, melyet már a természet véd az áthatolás ellen, minők a jfenger, folyamok, hegyláncolatok, sivatagok. Minden más határvonal, a melyen való áthatolást a természet nem akadályozza, mesterséges.

Valamely terület birtokbavételénél egy nép egész természetesen arra törekszik, hogy már maga a természet védje őt külső támadásokkal szemben, igyekszik tehát területének határait egy oly vonalig kiterjeszteni, melynek őrizete, védelme könnyű és biztonságot nyújt. Ebből az érthető igyekvésből vonták le némelyek az u. n. *természetes határok tanát*, mely akkép hangzik, hogy minden államnak joga van határait a legelőnyösebb természetes határvonalig kiterjeszteni.

Ez a tan ép oly kevésbé állja meg a bírálathoz, mint a nemzetiségi elmélet. Abból a tényből, hogy a legelőnyösebb határvédelem az, a melyet a természet nyújt, ép oly kevésbé következik a természetes határok kikényszerítésének a jogosultsága, miként azon körülményből, hogy az egyetlen népfajból álló államalakulat a legelőnyösebb, nem következik bármely nemzetiség feljogosítása az önálló állami létre. A létező állami elhelyezkedés ezen a címen bármikor meg volna zavarható, s csak erőhatalom kérdése volna halomra dönteni századok óta meggyökerezett állapotokat. A hol a természet önkényt nyújtja előnyeit, ott oktalanság volna azokat elutasítani, de a békés állapotot megzavarni a természetes határok elérésének ürügye alatt, megrendíti a jogbiztonságba vetett hitet.

E tan tarthatatlansága leginkább ott nyilvánul, hol különböző természeti határok kínálkoznak, melyek elérésére két egymással szomszédos állam egyaránt törekszik. Így állították a franciák, hogy hazájuk természetes határa a Rajna s ezen a címen foglalta el XIV. Lajos a Rajnáig eső, francia és német eíem által vegyesen lakott területet. Viszont a németek a Vogézek hegyláncolatát állítják saját hazájuk legtermészetesebb határainak s kedvező alkalommal területüket odáig k; i is terjesztették. Mindkét fél görcsös ragaszkodása e tanhoz állandó játéklapdává tenné a két természetes határ közé eső területet és lakosságát.

9. §. Az állam mint szervezet (organizmus.)

Harmadik szembetűnő alkateleme az állam fogalmának, hogy benne az emberek egymással bizonyos összefüggésben, sajátos rendben élnek.

A természet minden önálló jelenségében találunk benső rendet, összefüggést, Míg azonban némely jelenségeknek benső rendje önmagától, belső mozdító erő hiányában, soha semminemű változást nem szenved, addig más jelenségek ezen benső rendje önmagától, egy belső mozdító erő következtében változásra képes, dacára annak, hogy maga a jelenség lényegében ugyanaz marad. Az előbbi jelenségek élettelen, az utóbbiak élő jelenségek.

Az élettelen jelenségek önmagától változni nem képes benső összefüggését *szerkezetnek*, az élő jelenségek változásra képes benső összefüggését, azaz rendjét pedig *szervezetnek* (organizmus) nevezzük.

Szervezet alatt ennél fogva önmagától való változásra, vagyis *életműködésre való berendezettséget* értünk, a minővel csak magasabb rendű jelenségek, élő, azaz növényi és állati lények bírnak. Az élet megszűntével felbomlik, megszűnik a szervezet, bár ugyanazon anyagnak továbbra is lesz, de már csak szerkezeti rendje, összefüggése. A szellemi termékek szintén az élettelen világhoz tartozván, azoknak rendje szintén csak szerkezet és nem szervezet, mert azok önmaguktól mozgásra, változásra képtelenek.

Az egyes élőlény szervezete *egyedi (individuális) szervezet*, melynek renjdeltetése az egyed életműködését szolgálni. Azon eszmei, de természetén alapuló rend^t, kapcsolatot, mely több hasonló szervezetű, tehát rokon lényt közös életműködések céljából állandó összefüggésben tart, szintén szervezet, mert tartalmát szintén életműködés képezi.

Az ily szervezetet, mely több élőlényt foglal magában közös életműködések végzése céljából, az egyedi szervezettel szemben, *társas vagy össz-szervezetnek* nevezzük. Ily társas szervezete van némely állatoknak is, melyek állandóan csoportban élnek, mint például a méhek, hangyák, melyeknél a legnagyobb valószínűség szerint az egyes egyedek gyöngesége, az életműködések önálló végzéseie való képtelensége idézi elő a csoportos, együttes életet. Az embert erejének fogyatékosága hasonlóképen a csoportos, társas életre utalja, melynek legmagasabb rendű alakja az állam.

Az állam e szerint tényleg ép úgy létező szervezet, mint az egyes ember szervezete. Míg azonban az egyedi szervezet *benső*,

addig az államszervezet *külső* rendje bizonyos emberi életműködéseknek.

Minden szervezet *erő*, mely lényegében az önmagától való mozgásban, vagyis az életben nyilvánul. Ez az erő a magasabb rendű állati szervezetben fokozódik; egyrészt kifelé hat s a külvilágban idéz elő változást, másrészt bizonyos fokig fegyelmezni képes önmagát, úgy az egész szervezetet, mint annak egyes részeit.

Ezen erő az emberi szervezetben van meg a legmagasabb fokban s mint *akarat* és *cselekvés* nyilvánul. A társas vagy össz-szervezet szintén erő, mely a külvilágban változást képes előidézni, valamint képes önmagát s a részeit képező egyedeket fegyelmezni. A társas vagy összszervezet legmagasabb alakulatában, az államban ez az erő szintén megnyilatkozik; az államszervezet ezen erejét *hatalomnak* nevezzük, mely elemeire bontva, lényegében szintén nem egyéb, mint akarat és cselekvés, miként az emberi egyedi szervezetben, csak hogy a mérve sokkal fokozottabb.

Az állam fogalmában tehát annak szervezeti jellegéből önkényt folyik az is, hogy az állam *hatalom*, melynek az állam alkatelemei, a nép és terület föltétlenül, akkép vannak alárendelve, miként az egyedi szervezetben rejlő erőnek a szervezet alkatrészei.

Vannak, kik az államnak nemcsak szervezetet, de külön *öntudatot* és *személyi létei* is tulajdonítanak. Míg azonban az államnak organikus létet tulajdonítanak egészen természetes dolog, a mennyiben a szervezet fogalma különböző alkatrészek egymáshoz való viszonyait tartalmazza, mely viszonyok kétségtelenül léteznek az állam tüneményeiben is, addig az államnak az egyedektől független öntudatot is tulajdonítani és őt valóságos személyiségnek tekinteni már csak azért sem lehet, mert az öntudat s az azon alapuló személyi lét annyira exakt valóságok, hogy szemmel nem látható, csak elképzelt lényre alkalmazva zavar támadna maguk ezen egyébként exakt valóságoknak fogalmi mibenléte iránt. Fikciókép beszélhetünk ugyan, állami öntudatról, értvén ez alatt az állami tényekből levont s így magának az államnak tulajdonított felfogást, s ugyancsak ükciókép beszélhetünk az államról mint személyiségéről is, de csak abban az értelemben, miként a szintén tisztán képzelmeu alapuló jogi személyek személyiségéről beszélünk.

10. §. Az egyén mint az államszervezet alkat-eleme; az állampolgárság.

Mint láttuk, a szervezet fogalma szoros vizsgálattal két alkatrészre bontható: az egyik a szervezet részeinek egy egészsze való összefüggése, rendje, a másik az erő, mely életműködésben nyilvánul. Az államban ez a két alkatrész mint *államrend* és mint *államhatalom* nyilatkozik, melyek egymást feltételezik s egymás nélkül nem létezhetnek.

Az államrend az állami szervezet alkatelemeit képező egyes embereket, s az egyeseknek az államénál alsóbbrendű szervezeteit egy magasabb egészbe foglalja össze, melyben az egyesek egymáshoz mellérendeltségi, az egészhez alárendeltségi viszonyban állanak.

Az államrendben az egyes ember mint *állampolgár*, az egyeseknek alsóbbrendű, önkénytelen vagy szándékolt szervezetei pedig mint *család, rend, osztály, felekezet, párt, egyesület, jogi személy*, stb. jelentkeznek. Az állampolgárnak az egészhez való alárendeltségi viszonyát az *alattvaló* elnevezés fejezi ki.

Az egyes ember az állampolgárságot önkénytelenül; saját akaratára nélkül szerzi meg, azaz minden ember már születik valamely állam alkatelemévé, mert emberi méltóságához illő életet csak mint egy magasabb szervezet része élhet. Ugyancsak az emberi méltóságból folyik azonban, hogy akaratára ellen az egyén ne kényszerüljön egy neki nem tetsző államrendben élni, minek folytán eredeti állampolgárságát elhagyhatja, s mesterségesen egy, más állampolgárságot szerezhet, más állam szervezetébe léphet. Az államterület valamely része azonban az esetben sem szakítható ki pusztán a rajta élő alattvalók akaratával az államszervezetből, ha ez utóbbiak más állami szervezetbe óhajtanak is lépni, mert az államterület szilárd alkatrésze az államnak, míg az egyesekből képződő nép állományában folytonos változás, hullámmás van, anélkül, hogy ez az államszervezet lényegében változást idézne elő.

Az állampolgárság eszerint *természetesen* vagy *mesterségesen* szerezhető meg; mindkét szerzési mód tekintetében különböző rendszereket ismer a politika. Az állampolgárság *természetes* megszerzésének rendszerei a következők:

1. A *leszármazási elv* szerint a szülő állampolgárságát osztják a gyermekek, bárhol születnek is. Ez az elv érvényes pél-

dául Magyarországon, Ausztriában, a német birodalomban. Svájcban, Svéd- és Norvégországban.

2. A *területi elv* szerint a születési hely állampolgárságot nyeri a gyermek, ha a szülő idegen állam polgára is. Ez az elv érvényes az angol birodalomban, Portugáliában s az amerikai államok túlnyomó részében, így az Egyesült-Államokban s az összes délamerikai országokban.

3. A *vegyes elv* szerint az állam saját polgára gyermekét, bárhol születik is, állampolgárának tekinti, de elnyeri az állampolgárságot idegen alattvaló ott született gyermeke is, ha a szülő állandóan ott lakik. E rendszert követik Belgium, Németalföld, Francia-, Olasz-, Orosz-, Görög- és Törökország.

4. A *kisegítő elv* érvényesül minden államban azokra, akiknek leszármazása és születési helye ismeretlen, bizonytalan; ezen elv értelmében a talált gyermekek a találás helyének állampolgárságot nyerik. Ha azonban később a leszármazás vagy a születési hely kiderül, a megfelelő főelv nyer alkalmazást.

A természetes állampolgárság elvesztésének!, illetve egy új állampolgárság *mesterséges* megszerzésének módját:

1. A *házasság*. Az állampolgárságnak ez úton való megszerzésének két egymással homlokegyenest ellenkező rendszere létezik. Így az európai államokban, sőt bizonyos korlátozással az észak-amerikai unióban is, a nő szerzi meg férje állampolgárságát, míg a délamerikai államok túlnyomó részének törvényei akképp intézkednek, hogy azon férfi, ki ottani nővel lép házasságra, nevének állampolgárságát nyeri el. Az Egyesült-Államokban a nő, ha idegen állampolgárhoz megy nőül, de továbbra is hazája területén marad, megtartja természetes állampolgárságát, míg Franciaországban azon idegen férfi, ki francia nőt vesz el, neje állampolgárságát sokkal könnyebben elnyerheti, mint más külföldi alattvaló.

2. A legtöbb államban létező rendelkezés szerint a törvénytelen születésű gyermek, ki eredetileg anyja állampolgárságát osztja, *törvényesítés* által atyja állampolgárságát nyeri el, történjék e törvényesítés az illető államban elfogadott bármely módon, utólagos házassággal, államfői engedéllyel, örökbefogadással, végrendelettel, stb.

3. Végül az állampolgárság mesterséges megszerzésének legáltalánosabb módja a *honosítás*. Ez a szerzési mód az állampolgárságát változtatni akaró egyénnek s az őt kebelébe fogadni hajandó államnak közös akaratnyilvánításán alapszik. Az

államok különféle, nem mindenütt azonos kellékek kimutatását kívánják meg a kötelékébe lépni óhajtó egyéntől, annak előzetes biztosítására, hogy a szervezetbe újonnan belépő tag vele valóban szervesen összeforr. Ha egy valaha az államhoz tartozott, de abból később kivált egyén óhajt újból az elhagyott szervezet tagjává, lenni, minthogy a természetes kapcsolat nyomai teljesen soha sem tűnnek el, s az újabb tökéletes egybeforrás már előre is valószínű, legtöbb államban elegendő az állampolgárság visszanyeréséhez a puszta akaratnyilvánítás, mely szerzési mód *újra* vagy *visszahonosítás* név alatt ismeretes.

Minthogy az államok az állampolgárság természetes és mesterséges megszerzésének módjait nem egyöntetűen, de sokszor egymástól homlokegyenest eltérően szabályozzák, sőt bizonyos körülmények közt az állampolgárság elvesztését is kimondják anélkül, hogy az így sújtott egyén egy újabb állam kötelékébe lépett volna, visszas helyzetek is állhatnak elő. Azt az esetet, midőn valaki az eltérő törvényes intézkedések folytán mesterségesen új állampolgárságot nyer, anélkül, hogy az előbbit elvesztené, *kettős állampolgárságnak*, azt az esetet pedig, midőn valaki természetes állampolgárságát elveszti, anélkül, hogy mesterségesen egy újabbat szerzett volna, *hontalanságnak* szokás nevezni. Mindkét helyzet abszurd, mivel az egyik a szervezet helyes értelmébe a másik az ember társas természetébe ütköző állapot. A kettős állampolgárság logikusan ép oly képtelenség, mint ahogy szörnyűnemény a természeti világban az oly kivételes állati szervezet, melynél egy szerv két életműködéssel bíró lénynek áll szolgálatában. Világosan kitűnik e helyzet abszurditása akkor, ha a kettős állampolgársággal bíró egyénnek az állampolgári viszonyból fofiyó kétféle kötelességei összeütököznek, amikor azután kénytelen vagy egyik, vagy másik kötelességét teljesíteni, tehát az állampolgárságok közül választani. A hontalanság pedig kitaszítja az embert a természetnyújtotta helyzetből, jogok és kötelességek nélküli, béna s hivatásának megfelelni nem tudó tisztán vegetatív lényvé süllyeszti le, aki nem követelheti, hanem csak az emberiségből fakadó könyörületnek köszönheti, hogy bárhol is megtűrik, mert hiszen mindenütt ki van léve a kiutasításnak.

Az az eljárás, midőn valaki szándékosan azért helyezi magát a hontalanság állapotába, hogy az állampolgárságból folyó kötelességekből magát kivonja, de azért valamely államban élvezze a társas szervezet nyújtotta előnyöket, nem egyéb természetellenes visszaélésnél s a társas előnyök bitorlásánál. Minden állam

ugyanis viszonzóság mellett, vagyis azon feltevésben enged élni területén idegeneket, hogy az ő állampolgárait más államok a maguk területén hasonlóképp élni engedik; a ki azonban egy állam kebelébe sem tartozik, tulajdonképen visszaél azon állam jóhiszeműségével, melynek területén él. A *világ polgárság, kozmopolitasság* elnevezés ilyenkor csak tetszetős takarója a célzatosan egy állam kötelékébe sem való tartozásnak, a természet által előírt állampolgári köteleességek tagadásának s ennek dacára a társadalmi előnyök jogtalan bitorlásának.

Feladata lesz az államoknak az állampolgárság körüli viszszás helyzeteket közös eljárás, közös szabályozás által megszüntetni, úgy hogy mind a kettős állampolgárság, mind a hontalanság lehetősége ki legyen zárva.

A mi az állampolgárság *tartalmát* illeti, abban köteleességek és jogok egyaránt foglaltatnak. Önként folyik ez az állam szervezeti voltából. A növényi és állati szervezet életműködésében is az egyes szervek bizonyos funkció teljesítésére vannak hivatva, melynek ellenértékeképp az összes többi szervek funkciójának eredményeit élvezik. Míg azonban a növényi és állati életben a szervi funkciók teljesen öntudatlanul mennek végbe, addig a társas szervezetben e funkciók némelyike öntudatlan, másika tudatos; az állami szervezet egyes eleme, az egyén részben öntudatlanul, részben határozott tudattal teljesít szolgálatot az egész szervezetnek, a minek fejében a szervezet többi elemeinek működéséből öntudatlanul vagy öntudatosan élvez előnyöket. Öntudatlanul hat az összeség javára az egyén működése, midőn tisztességgel, a jog határára belül, kizárólag saját érdekében vél működni; ugyancsak öntudatlanul élvezi is a társas szervezet előnyeit, midőn a többek hasonló működése az ő javára is kihat. Tudatosan működik az egyén az összeség javára, midőn önmagát tudattal korlátozza és egyéni érdekét a összeség érdekének alárendeli; s ugyancsak tudatosan élvezi az államszervezet előnyeit akkor, mikor tevékenységének egy bizonyos körét az összeség idegen beavatkozások ellen biztosítja, sőt részt enged neki az összeség közös érdekei irányításában.

Az *állampolgári (alattvalói) köteleességek* e szerint az állampolárnak *tudatosan* az összeség érdekében tanúsítandó cselekvéseit jelentik, míg az *állampolgári jogok* azon előnyök összeségét tartalmazzák, melyeket az állampolgár az állami létből *tudatosan* élvez, mely előnyök főleg az egyéni élet háborítlanágában s az összeség életére muló befolyhatásban állanak.

11. §. A társadalom.

Az egyénen kívül az államszervezetnek egyéb elemei is vannak, minthogy benne egész sorozata létezik alsóbbrendű társas szervezeteknek is. Ezek némelyike, ép úgy mint maga az állam, az azt képező egyének akaratától alapjában függetlenül alakul, minthogy azokba elemeik ép úgy mint az állami szervezetbe, túlnyomóan már a természet vagy ellenállhatatlan körülmények folytán kerülnek, mások ellenben az egyéni akarat, szabad elhatározása folytán jönnek létre, s ép úgy meg is szűnhetnek.

Ezen alsóbbrendű társasszervezeteket szokás az állammal szembe állítva *társadalom* elnevezés alatt foglalni egybe, bár e kettő, állam és társadalom, nem ellentétes fogalmak, hanem az utóbbi az előbbinél alsóbbrendű, bár sokszor mellérendeltnek látszó jelenség.

Társadalomról beszélve, ép úgy miként az államnál, emberek társas szervezetét értjük, a nélkül azonban, hogy az állam fizikai erőhatalmát oda képzelnők. Ez azonban nem azt jelenti, mintha a társadalom elnevezés alatt összefoglalt társas szervezeteknek nem volna erejük, hanem csak azt, hogy ezen az államnál lazább szervezeteknek, mint minden szervezetnek, önnönmagukban rejlő erejük van, úgy hogy állami erőhatalom nélkül, maguktól is képesek életműködéseiket végezni, bár szükség esetén kénytelenek elfogadni a magasabb rendű államszervezet támogatását.

Viszont az a hatás, melyet az alsóbbrendű szervezetek mint társadalom gyakorolnak az államszervezetre, nem mellé, vagy talán mint sokan vélnék, fölérendeltségnek jele, hanem egyszerűen a szervezeti jelleg következménye, mely mindenütt azt mutatja, hogy az alsóbbrendű vagy részszervek s az összszervezet állandó kölcsönhatásban vannak egymással.

Az a körülmény, hogy némely alsóbbrendű társas szervezetek más állam népelemeire és területére is átnyúlnak, csak azt bizonyítja, hogy az államnál mint ideális szervezetnek, nem az elemeit képező reális tagoknak, az egyéneknek teljes absorbeálása képezi rendeltetését, de ép ellenkezőleg, az egyének minden irányú szabad életműködésének biztosítása ott, ahol ez nem ütközik magának az államszervezetnek életműködésébe, létérdekébe. Ezen értelemben beszélünk *világtársadalomról* is, mely nem egyéb, mint az egyes államok alsóbbrendű szervezeteinek laza összefüggése, mely

csak az államszervezetek segítségével képes egységesnek látszó életműködésre, mely valójában azonban nem egyéb, mint részszerű életműködések összhangzatos halmaza. Hogy ez valóban így van, igazolja azon körülmény, hogy egyes államok egészen el is zárkozhatnak s alattvalóikat is elzárhatják attól, mit világtársadalomnak nevezünk, mint tették, sőt teszik ezt ma is China, Tibet, Marokko, melyek elzárkoznak sok oly u. n. világtársadalmi életműködéstől, melyek pedig más államokban ép az államszervezetnek s következőképpen az egyének javát mozdítják elő.

Az egyénben az alsóbbrendű társas szervezetek, vagyis a társadalom közvetítésével alakul ki számos nézet, meggyőződés, összhangban azokkal, melyeket más egyének, illetve a vele azonos szervezetben élő egyének túlnyomó része táplál. A társadalomnak ezen eredeti termékét, mely az egyének összhangzó meggyőződésében nyilvánul, nevezünk *közvéleménynek*, mely a helyes államszervezetekben politikai tényezővé válik.

Nézzük egyikjét-másikat az államnál alsóbb rendű társas szervezeteknek, minők *a család, a rendek, osztályok, felekezetek, egyesületek, magánjogi személyek* és mások, melyeket együttvéve *társadalomnak* szokás nevezni.

12. §. A család.

Míg a természet élettelen jelenségeinek léte időtartam által korlátozva nincs, addig az élő jelenségek életműködése rövid időtartamhoz van kötve, melynek elteltével az életműködés megszűnik s a szervezet felbomlik.

Az élő, azaz szervezettel bíró lények életműködésének egy része azonban ép arra irányul, hogy ha már a szervezet szükségszerű felbomlását meg nem akadályozhatja, azt valami módon legalább mégis pótolja s az elpusztulandó helyett egy más szervezetet hagyjon maga után. A szaporodás különböző nemei a növényi és állati életben biztosítják a szervezettel bíró jelenségek állandó, bár mindig más és más egyedek alakjában való, fennmaradását.

Már bizonyos állatoknál látjuk, hogy a szaporodás szükségessége az e célra törekvő s a maguk helyett hátrahagyni szándékolt egyedek közt rövidebb-hosszabb ideig tartó kapcsolatot, együttélést eredményez. Az embernél a leszármazásnak határozott tudata már egész életre kiható kapcsolatot idéz elő; az anyát ugyanis a tőle való leszármazásnak biztossága, az atyát pedig ennek való-

színüége ellenállhatatlanul hozzáfűzi a gyermekekhez, kikben mindketten saját lényük és életműködésük megújulását látják.

A szülők és gyermekek közti nemcsak fizikai, de az együttélés folytán mindinkább erkölcsivé váló kapcsolatot nevezzük *családnak*. A család az egyén mellett a leghathatósabb eleme az államnak, mert abban nyerik az állampolgárok az első gondozást, a nevelést, s a kölcsönös szeretet, mely a családi együttélésben megnyilatkozik, szolgál alapjául a megszokott környezet, a nyelv, az intézmények s az egész nemzet iránti vonzalomnak, a hazaszeretetnek.

13. §. Osztályok és rendek.

A gazdasági, megélhetési viszonyok, a hitbeli meggyőződések, a társas szervezetek helyes rendje felőli nézetek s egyéb számos okok az államszervezet kebelén belül más alsóbbrendű társas szervezetek képződésének szolgálnak alapjául. E társas szervezetek külön-külön első pillanatban nem látszanak oly szükségyszerűnek, mint az államszervezet, de közelebbről tekintve, azoknak ép oly mélyreható alapjuk van s ép úgy a természetben gyökereznek, mint az államszervezet, melynek éppen egyik ideális funkciója ezen alsóbbrendű szervezetek működését összhangban tartani saját életműködésének érdekéivel, s különösen megakadályozni, hogy azok egyike-másika, bár a természetben gyökerezik, ne fadjuljon el az egyén, a többi alsóbbrendű, valamint az államszervezet rovására. Az államszervezet gondoskodik, hogy ezen alsóbb társas szervezetek a természet vadhajtasai ne legyenek, nemesíti őket, és ily módon biztosítja életműködésüknek az övével összhangzó irányát.

A *gazdasági* életviszonyok különbsége az államszervezet kebelében megteremti az *osztályok* és *rendek* szervezetét. Azonos gazdasági helyzetű egyének közt az egymással való gyakoribb érintkezés, azonos érdekeik, nézeteik, azonos műveltségük, önkénytelenül, öntudatlanul is hatalmas kapcsolatot létesítenek. E kapcsolatot, ha az államszervezet jogi következményt hozzája nem fűz, *osztálynak*, míg ha magát a kapcsolatot az államszervezet külön jogokkal és kötelességekkel ruházza fel, *rendnek* nevezzük.

Az állam, ha tökéletességre törekszik, kerüli az osztályoknak mint ilyeneknek jogosítását és kötelezését, azaz rendekké tömörítését, sőt ez utóbbi állapot megszüntetésére törekszik, mert

szükségtelen, sőt káros hatása a hatalmasabb; gazdaságilag erősebb osztályoknak amúgy is kedvezőbb helyzetét a gyengébbek rovására az összeség erejével még előnyösebbé tenni.

A társadalmi osztályoknak kétféle sorozata létezik; az egyik *fokozati*, a másik *mellérendeltségi*. Az előbbi sorozatban a vagyoni helyzet s az abból folyó műveltség stb. foka, az utóbbiban a gazdasági helyzet eredete és minősége jut kifejezésre.

A gazdasági helyzet s az abból folyó műveltség fokozata szempontjából *felső-, közép- és alsóosztályt* különböztetünk meg. Ez osztályok azonban nincsenek egymástól mereven elválasztva. A felső és középosztályt azonos műveltség fűzi össze, de választóvonalat von köztük az a gazdasági körülmény, hogy míg a felső osztályt gazdasági helyzete, gazdagsága teljesen fölmenti a napi munka kényszerétől, addig a mérsékeltebb helyzetű középosztályhoz tartozó egyén a napi munkától magát teljesen fel nem mentheti, esetleg kizárólag munkával, éppen műveltségén alapuló szellemi tevékenységgel tartja fenn magát a vagyonnal bíró középosztály színvonalán. A közép- és alsóosztályt a munka kényszere hozza kapcsolatba, de váfiasz vonalat von köztük a műveltség különböző foka, s ezzel kapcsolatban az a körülmény, hogy míg az alsó osztályt kizárólag vagy túlnyomóan megélhetésre irányuló tevékenység foglalkoztatja, addig a középosztálynak módja és ideje van szellemi élvezetekre, önművelésre, tudásának és ismereteinek bővítésére.

Az osztályoknak nem fokozati, hanem mellérendeltségi sorozatát véve szemügyre, azt látjuk, hogy a felső osztály valamely konkrét államban mint *születési, vagyoni és szellemi arisztokrácia* jelentkezik. Az *első* alatt a nagy földbirtokon alapuló, előbb vagy jelenleg is külön rendiséggel felruházott osztály tagjait értjük, mely éppen az elvesztett jogi különállás, rendiség hagyománya folytán igyekezik elzárkózni még a felső osztály más elemeivel szemben is. A *vagyoni* vagy pénzarisztokráciát nem régi előjogok hagyománya, de kizárólag gazdagsága, mely túlnyomóan ipari és kereskedelmi tevékenység gyümölcse, emeli a születési arisztokráciával egy színvonalra, A *szellemi* arisztokrácia végül egyes szellemileg kiváló egyének, pl. államférfiak, tudósok értelmi szolgálatainak oly mérvű jutalmazásán alapszik, mely az ily egyének a felső osztály tagjaival egy színvonalú életet biztosít. A felső osztály ezen neme, a szellemi arisztokrácia, többnyire efemer, az egyén életéhez kötött jelenség, mely az utódokban csak akkor folytatódik, ha az

elődnek sikerült a szellemi előkelőség mellett anyagi bázist is biztosítania.

A középosztály keretében a *földbirtokosok*, a *nagy s közép iparosok* és *kereskedők*, valamint az *értelmiségi foglalkozást űzők* jelentkeznek mint ugyanazon társadalmi osztály egymás mellé rendelt tagozatai, melyek, bár életmódjuk és társadalmi érintkezésük szintére közös, egymással szemben szintén tanúsítanak némi zárkózottságot. Hullámozás azonban ennek dacára, különösen igazán egészséges társadalomban, létezik köztük. Zárkózottságra, ép úgy, mint a születési arisztokrácia, részben épen rendiségi hagyományainál fogva, leghajlandóbb a földbirtokosi osztály (birtokos nemesség), előrehaladottabb társadalomban azonban e hajlam csökken, mi abban mutatkozik, hogy az ezen osztályból származó egyének értelmiségi, ipari és kereskedelmi életpályára is lépnek. Észlelhető továbbá hullámozás a középosztály és a felső osztály megfelelő tagozatai között is. Intenzív gazdasági tevékenységgel ugyanis a földbirtokos középosztály tagja a születési, az ipari és kereskedelmi téren kiváló egyén a pénz-arisztokráciába küzdhet! fel magát, míg az értelmiségi osztály tagjai a szellemi arisztokráciába emelkedhetnek fel. Ép úgy süllyedés is állhat be, ha a középosztályhoz tartozó egyén, elfeledvén, hogy a munka az ő létezésének tulajdonképeni alapja, elhanyagolja gazdasági tevékenységét s ezzel saját vagy utódai gazdasági romlását idézi elő; ugyancsak ha az értelmiséghez tartozó egyén saját személyére nézve munkaképtelenné vállig utódait illetve pedig, azok nevelését elhanyagolja, biztosítását elmulasztja, Ily okok és körülmények a középosztályból az alsó osztályba való süllyedést idézik elő.

Az alsó osztályban a *földmivesek*, (jobbágyok), *kisiparosok*, *mezei és gyáripari munkások* s az előképzettség nélküli *értelmiségi alkalmazottak* alkotnak egymás mellé rendelt tagozatokat.. Ezek közt az elzárkózás sokkal csekélyebb, mint az előző osztályokban, mert a megélhetés egyforma nehézsége alig engedi osztálybüszkeség kifejlődését, legföljebb a kisbirtokú földmivesben kelt aránylag biztosítottabb helyzete bizonyos előítéletet a többi alsó osztálybeliakkal szemben. Az alsó osztály azon elemeit, melyek semmi vagyonnal nem rendelkeznek s kizárólag kezük munkájának keresetére vannak utalva, a minők különösen a mezei és gyáripari munkások, *proletariátus* vagy *negyedik rend* elnevezés alatt szokták összefoglalni.

Az államszervezet működésében a társadalmi osztályok *súlya* és *szerepe* természetesen más és más. Érdemben legnagyobb

a súlya az alsó osztálynak, melynek testi munkája szolgáltatja az egész szervezet megélhetésére szükséges anyagi eszközöket, mit első sorban érdeke a szervezetnek biztosítani; az állam működését tehát első sorban ezen számban is leghatalmasabb osztály érdeke irányítja. A közép osztálynak a súlya kisebb az előbbinél, de azért szintén nagyon jelentékeny, mivel ezen osztály tevékenysége a szervezetet a fizikai megélhetés szempontjából ugyan másodrendű, de a fejlődéshez, tökéletesedéshez okvetlenül szükséges szellemi eszközökkel látja el. Az államszervezet működését, tehát az alsó osztály által szükségelt alapirány megtartásával, a szellemi szükségletek szempontjából, másodsorban a középosztály érdeke irányítja, Csak a mennyiben ez az alatta levő két osztály érdekeivel nem ellenkezik, irányíthatja az államszervezetet a felsőosztály érdeke is, a kultúra fejlődésével együttjáró legfinomabb anyagi és szellemi szükségletekről való gondoskodás szempontjából.

Teljesen megfordított a társadalmi osztályok *cselekvő szerepe* az államszervezetben. Legnagyobb szerep jut a szervezeti életműködés irányának megvalósításában, vagyis az állam ügyeinek tényleges intézésében a felső osztálynak, azaz a születési, vagyoni és szellemi arisztokráciának. Ez az osztály ugyanis első sorban fizikai idővel korlátlanul rendelkezik, mert a megélhetés gondjával nem kell törődni; széles látókörrel bír, mert módjában van, anyagi megerőltetés nélkül, más államokat, idegen intézményeket is közvetlenül megismerni, tanulmányozni, s a helyeset a helytelenről megkülönböztetni; érzékkel, sőt gyakorlattal is rendelkezik, ha, mint ez gyakori, közvetlenül oly környezetben nevelkedik, mely állandóan közügyekkel foglalkozik; végül anyagi függetlensége, nevére való büszkesége biztosítékot nyújtanak az iránt, hogy valóban az összeség érdekeit tartja szemel előtt, s nem jut kísértésbe, hogy helyzetét egyéni érdekei előmozdítására s az összeség hátrányára aknázza ki.

Mindezen okok öntudatlanul is mindenütt a legelső, vezető szerepet biztosítják a társadalom felső osztályának. Túlnyomóan ezen osztályból kerülnek ki úgy az uralkodó családok, mint a köztársasági államfők, valamint a miniszterek és hadvezérek tekintélyes része; ezen osztály szolgáltatja a felső kamarák anyagát is, még a demokratikus szervezetű államokban is, a hol a születési arisztokráciát a vagyoni és szellemi arisztokrácia pótolja.

A középosztály szintén tudatos aktív szerepet visz az államszervezet életműködésében; míg azonban a felső osztály, épen tagjai csekély számánál fogva, hivatva van mondhatni összes

valamire való tehetségű és hajlandó tagjaival résztvenni a közügyekben, addig a középosztály csak egyes kiemelkedő tagjai útján jut szerephez s törekvése nem annyira az állam élén foglalni helyet, mint inkább az állam élén szereplők irányát befolyásolni, azok működése helyességét ellenőrizni, valamint a valóságos állami igazgatást végezni, erre képzett s az értelmiségi elemhez tartozó tagjai útján a hivatalnoki, más osztályhoz tartozó tagjai útján az önkormányzati igazgatás alakjában. Túlnyomóan a középosztályból kerülnek ki tehát a vezető államférfiak, így a miniszterek egy tekintélyes részén kívül úgy a magasabb mint az alsóbbrendű közigazgatási hivatalnokok, bírák, katonatisztek s a nagyobb (tartományi, kerületi, megyei, városi) önkormányzati testületek tagjai és tisztviselői; ez az osztály szolgáltatja végül az alsó kamarák anyagának túlnyomó részét is, a hol ügyel az egész államszervezet helyes menetelére.

Legcsekélyebb szerep jut az államügyek tényleges intézésében az alsó osztálynak. Minthogy a közügyek intézésében való részvétel többé-kevésbé időbeli és anyagi áldozattal jár, az alsó osztály tagjait pedig a kereseti tevékenység teljesen leköti, másrészt mert tagjai a közügyek intézéséhez megkívántató előismeretekkel, általános műveltséggel sem rendelkeznek, közvetlen közreműködésük csekély körre van szorítva. Csak ritkán emelkedik ki ezen osztály egy-egy nagyobb tehetségű tagja megfeszített szorgalom s osztályának különös támogatása segítségével annyira, hogy az államélet elsőrendű ügyei intézésében közvetlen részt vehessen, de ekkor már maga is a középosztály tagjává válik. Hogy az állam életműködését első sorban tényleg valóban ezen osztály érdekei irányozzák, ennek biztosítására szolgál modern államokban a nérvé-
képviseleti rendszer, mely a törvényhozás egyetlen vagy egyik házát, valamint az önkormányzati testületeket túlnyomóan az állam óriási többségét képező alsó osztály bizalmi férfainak tartja fenn. E bizalmi (férfiak közül rendszeren csak kevesen tartoznak magához az alsó osztályhoz, mert ez a művelt középosztály vezetésében megbízik s ezen osztályból választja küldötteit, hogy helyette az állam életműködését intézzék. Csak községi s egyéb alsórendű, előtanulmányt nem igénylő közfeladatokat képes az alsóosztály közvetlenül maga is végezni.

E szerint az alsó osztályi szolgáltatja az országgyűléseken és önkormányzati testületekben ülő képviselők választóinak túlnyomó részét, a kisebb kormányzati testületek tagjait és egyes hivatalnokait, a közhivatalok előképzettség nélküli és szellemi

munkát végezni nem hivatott alkalmazottait, valamint a hadseregek altiszti és legénységi állományának egészét oly államban, hol a hadsereg önkéntes belépés útján szerveződik, s annak túlnyomó részét ott, hol a fegyveres szolgálat állampolgári kötelezettség.

14. §. Egyház és állam.

Míg az *osztályok* és *rendek* elnevezése alatt ismeretes társas szervezeteket a gazdasági életviszonyok és foglalkozások különbsége idézi elő, addig mások az emberi életviszonyokban rejlő egyéb okokon alapulnak. Egyes nézetek, felfogások, meggyőződések, anyagi és szellemi érdekek, s az azok értelmezése körül mutatkozó eltérések képezik jegecedő pontjait ezen többi alsóbbrendű társas szervezeteknek.

Így az istenség felől azonos felfogást, hitet tápláló egyéneket a *vallásfelekezet*, *egyház* neve alatt ismert társas szervezet foglalja egybe. Míg azonban az osztályok szervezete eredetileg öntudatlanul jön, létre s öntudatos szervezetté csak mesterségesen a rendek alakjában válnak, addig a vallásfelekezetek tudatos szervezetkép jelennek meg, sőt alakulásuk, képződésük legtöbbször szemmel látható tényekkel megy végbe. Hol a hitbeli felfogás egy állam kebelében minden egyénben lényegileg azonos, ott nem keletkezik sorozata a felekezeteknek, mint volt ez az ókorban, sőt a Középkor keresztény és mohamedán államaiban is. Ilyenkor az államnak magasabb s a vallásnak alsóbbrendű szervezetei teljesen fedik egymást, s az egyén állami és vallási kötelezettségeit nem is tartja szükségesnek megkülönböztetni, külön választani. Midőn azonban valamely államban az alattvalók között a hitbeli felfogás körül lényeges eltérések támadnak, az állam, hacsak e felfogások valamelyike az ő létérdekét nem veszélyezteti, kénytelen eltérni, hogy alattvalói különös hitbeli felfogásuknak megfelelően külön-külön szervezetekben csoportosuljanak.

Az a körülmény, hogy hasonló hitbeli felfogások különböző államszervezetbeli alkatelemeket is kapcsolatba hoznak egymással, még akkor sem teszi e kapcsolatot az államszervezetnél magasabb rendűvé, ha ez utóbbi határozott, tudatos, egyetemes szervezetté válik. Az államszervezet nem áll ugyanis útjába annak, hogy alkatelemei, ha az irányában köteles funkciójukat megfelelően elvégzik, egyéb tetszésszerinti funkciót is ne végezzenek. Alávetheti tehát magát valamely alattvalója egy egészen idegen szerve-

zet irányításának is, ha ez az államszervezet iránti funkcióját nem befolyásolja; mihelyt azonban eredeti, az államszervezet iránti funkciója s a más szervezet áttal kívánt működés között ellentét támadna, mint első sorban az államszervezet alkateleme, ennek tartozik a köteles szolgálatot, funkciót teljesíteni s a másikat megtagadni.

Miből világos, hogy az államszervezet magasabb rendű a vallási szervezetnél, még az esetben is, ha ez utóbbi nagyobb területen, több állam alattvalóit képes hitbeli felfogások közössége alapján egy egyetemes szervezetben egyesíteni, mert míg az állam mindíg és feltétlenül képes rendelkezni szervezetének alkatelemeivel, al minek biztosítására vannak hatályos eszközei, addig a vallási szervezet csak annyiban veheti igénybe alkatelemei ifunkcióit, amennyiben ezeket az államszervezet igénybe nem veszi.

Az állam életműködésében a vallás szervezeteknek csak az államszervezet kezdetleges fokán jut elsőrendű szerep. Mindaddig, míg valamely államban csak egy vallás létezik, s az nem olvad magasabb, tudatosan vezetett szervezetbe más államok vallásával. - mint ez az ókor theokratikus, de többi államaiban is létezett, az állami és vallási szervezet együttesen jelentkeznek, a vallás irányítja az állami szervezet életműködését, az állam pedig a vallást fizikai erővel támogatja. Ez a helyzet állandóan fenn is maradt a nem keresztény államokban, hol állami és vallásszervezet ma is teljesen fedik egymást s egymással összeolvadva jelentkeznek. Ilyen helyzetben föl sem merülhet vallás és állam ellentétének esete, sőt eshetősége sem, mert a vallás az állam egész lényegét áthatja, a kettő egy. Ellentét a két szervezet közt csak akkor merülhet föl, ha a két szervezetnek két külön, szemmel látható irányító szerve van, melyek egymás hatalmi körén kívül esnek, egymástól függetlenek.

Ez az eset állott elő a középkorban, midőn a nyugoti kereszténység szervezetének fejét kedvező körülmények oly helyzetbe juttatták, hogy mindennemű állami szervezettől függetlenné vált. illetve maga is egy állam fejevé lett. Most tehát megnyílt a lehetősége annak, hogy a hívek, kik mint idegen alattvalók, mindkét szervezetnek elemei voltak, két oldalról s esetleg ellentétes irányítást nyerjenek, mely eshetőség alól egyedül az egyházi állam alattvalói voltak kivéve, minthogy itt az alattvaló mint hívő, kétféle irányítást, egyházi és állami feje egy lévén, természetsszerűleg nem nyerhetett. Ez a lehetőség csakugyan be is következett, az egyház

és állam közt megoldhatlan ellentétek merültek fel s megszületett az egyház és állam problémája.

Midőn a protestantizmus az egyház egységét a nyugoti államok nagy részében megbontotta, az állami és vallási szervezetnek addigi viszonyában lényeges változás állott elő; előbb ugyanis az állami szervezet egy vallási szervezetet fedett, amit bonyolulttá, csak a fent vázolt hatásköri összeütközés tett, míg most az államszervezet alkatelemei, az egyének, több vallási szervezetben csoportosultak, ami az államszervezet helyzetét nehezebbé, a viszonyt még bonyolulttá tette. Az állam ugyanis most már nem azonosíthatta magát egyik vallással sem anélkül, hogy más alkatelemeire ez sérelmes ne lett volna. A kibontakozás e helyzetből akkép történt, hogy az állam megszűnt magát kizárólagosan egy felekezettel azonosítani, valamennyi vallásszervezetnek háborítlan helyzetet biztosított, s valamennyit részesítette támogatásában.

A protestáns jellegű, valamint a görögkeleti államokban az állam és egyház, valamint a katolikus jellegű államokban az állam és nem katolikus felekezetek közt ellentét az alattvaló s hívő mikénti magatartása tekintetében nem merül fel, mert egyikük, t. i. az államszervezet föltétlenül képes a másikat uralni, annál inkább azonban a katolikus vagy egyéb jellegű államokban az állam és a római egyház között. Mondhatni tehát, hogy állam és egyház problémája elvontan nem is létezik, hanem kizárólag állam és katolicizmus problémája. Hogy e probléma oka nem a vallás és állam fogalmi ellentétében rejlik, hanem kizárólag azon körülményben, hogy a katolikus vallásszervezet feje történetből államszervezeten kívüli helyzetbe jutott, már fentebb kifejtettük.

A két szervezet közti összeütközések elkerülésének vágya a vezetett arra, hogy egyes államok iparkodnak a katolikus egyház fejével kötött szerződésekkel, u. n. *konkordátumokban* körvonalozni a két szervezet hatáskörét, hogy így az alattvalóknak és hívőknek kettős kötelességei közt az összhang biztosítható. Más államok az egyházi problémát radikálisan igyekeznek megoldani, kizárván az egyháznak, mint amily tisztán belső, lelki szükségletek kielégítésére hivatott szervezetnek, az államszervezet életműködésében való részesedését s megvonván a vallási szervezetektől az állam nagybíró mérvű támogatását. Az ezen célra irányuló rendszerek az u. n. *laikus állam* és a *szabad egyház szabad államban* rendszerei.

A *laikus állam* elve abban áll, hogy az állam maga ír elő bizonyos minimális vallási, tulajdonképpen bölcséleti elveket, u. n. *polgári vallást*, melyet minden alattvalója vallani köteles, vallás-

felekezeti szervezeteket pedig nem ismer el és nem támogat. A laikus állam ezen eszméjét R o u s s e a u vetette fel *Társadalmi szerződésében*, s azt, miután a katolikus egyházzal elháríthatatlan ellentétbe került, a francia forradalom meg is valósította, midőn az egyháztól elszakadt, a régi vallásgyakorlatot megtiltotta, polgári vallást és istentiszteletet rendelt el, s mindezt nemcsak a katolikus egyház, hanem valamennyi vallásfelekezet eltörlésével, melyek pedig (mitgefangen-mitgehagen) az államnak bonyodalmat, nehézséget nem okoztak.

A laikus állam rendszere túllő a célon, mert az államnak nem rendeltetése alattvalói benső, lelki világát is igazgatni, mint amelyre erőhatalommal kényszert gyakorolni nem lehet, már pedig más módja az államnak akarata végrehajtására nincsen. A vallási szervezetek eltörlése, megsemmisítése szintén nem vezet célra, mint ezt a francia forradalom példája igazolja. Az egyének túlnyomó részét ugyanis a hitbéli okokon kívül ép oly önkénytelen okok utalják valamely vallásszervezetbe is, mint aminők az egyént a család, az osztály, a rend, az állam önkénytelen kiegészítő részévé teszik. A vallásszervezetek mesterséges, erőszakos megszüntetése az állam legfőbb hatalmi jellegénél, szuverenitásánál fogva lehetséges ugyan, amint per absolutum az államnak hatalmában van akár a családi szervezetnek mesterséges felbontása is, mint ezt Plato az ő ideális államában kontemplálta, sőt Spartában tényleg is történt, de az ily rendszabály sokkal több bajnak mint előnynek lesz forrása. Hogy az egyházak laicizálása, megszüntetése Franciaországban nem sikerült, annak oka az alattvalók zömének a vallási szervezethez való önkénytelen tartozásában és ragaszkodásában rejlett. Midőn azután Napoleon a francia állam élére került, geniálisan felismerte az állam által elkövetett hibát, s nem habozott, bár egyéni hitbéli meggyőzések nem sarkallták, alku-dozásba lépni az egyházzal, melynek eredménye *konkordátum* lett az állam s a katolikus egyház között. Hogy azonban a konkordátum által való rendezés sem vezet teljes sikerre, s a hivatalos összeütközések konkordátum dacára is előfordulnak valamely állam és az egyház közt, csak természetes, mert az államszervezet fejlődése és igényei merev korlátozást idegen szervezet részéről nem tűrhetnek, s a szerződésen kívül eső téren, sőt magából a konkordátumból is, számos ok és alkalom nyílik az ellentétekre. Ez mutatkozott a konkordátum dacára csakhamar Franciaországban is, sőt itt az összeütközés anynyira ment, hogy a pápa az állam fejét az egyházból kiközösítette,

ami ha ez alkalommal az államszervezet életműködését, mint a középkorban, már nem is bénította meg, (Napoleon szerint „azért még egy katonája kezéből sem esett ki a fegyver”) az alattvalók egy nagy részét kínos helyzetbe hozta, melyet természetesen nem oldhattak meg máskép, mint hogy a kétféle, az egyház által igényelt s az államnak tartozó ellentétes kötelességek közül az utóbbinak engedelmessé váltak. A probléma legsikeresebben akkor oldódott volna meg, ha Napóleonnak sikerült volna azon tervét megvalósítania, hogy az egyházi állam bekebelezésével, s az egyház központi szervezetének Parisba való áthelyezésével, a pápa elveszítse addigi államszervezeten kívüli helyzetét, s így az egyház közvetlen állami befolyás alá kerüljön. Ez a mód agyán első sorban a francia állammal szemben vette volna csak elejét az állam és egyház közti összeütközések lehetőségének, de előbb-utóbb kétségkívül a többi államokra nézve is a probléma megszűnését idézte volna elő.

Annak a fölismerése, hogy a lelki szükségletek ellátása nem képezhet állami feladatot, a vallási szervezetek megszüntetése pedig csak újabb, más nehézségeket szül, vezetett a *szabad egyház szabad államban* jelszó alatt ismert rendszer megkísérlésére. Ezen elv formulázása C a v o u r-tól, a nagy olasz államférfiútól ered, ki a hazája és az egyház közti bonyodalmat oly módon vélte megoldhatónak, ha az állam, anélkül hogy alattvalói hitbéli meggyőződését előírná vagy arra kényszerítene gyakorolna, anélkül továbbá, hogy a létező vallásszervezeteket eltörölné, saját életműködésében a vallási szervezetnek semminemű befolyást nem enged, azt nem támogatja, azonban nem is gördít semmi akadályt az ellen, hogy a vallásszervezet a hívők kizárólag lelki szükségleteit ellássa.

Ez a rendszer, mely némely protestáns jellegű államban, így különösen Északamerikában gyakorlatilag már előbb is létezett, s minden tekintetben bevált, tagadhatatlanul a legsikerültebb megoldása lenne az állam és egyház problémájának, ha a direkt politikai befolyás és állami támogatás elvesztéseért az egyháznak cserében följánlott, a lelkiekben való teljes függetlenség azon veszélyt nem rejtené magában, hogy az ellenőrzés hiánya a lelki vezetésnek épen a hívek politikai befolyásolására való felhasználását fogja maga után vonni. Épen ezen körülménynek lehet tulajdonítani, hogy nem csak az államok, de a római egyház is készséggel fogadja ezen elvet, mely neki a lelkiélet ellenőrizetlen irányítása révén az előbbinél még nagyobb súlyt és befolyást képes biztosítani.

Protestáns jellegű államszervezetben e veszély azért nem merülhet fel, mert a szabad egyház rendszere, mint legtöbb más

rendszer mellett, is, egyházi életüket a hívek maguk kormányozzák, kik mint hívek és alattvalók, kettős kötelességeik közt az összhangot képesek megőrizni, önnönmagukkal természetsszerűleg nem jöhetvén ellentétbe. Az északamerikai unió területén a protestáns vallásszervezetek benső lényegében rejlő ezen biztosíték annyira a közszellemben ment át, hogy ez az egyetemes római egyházzervezet kiegészítő részét képező, s elég tekintélyes számban létező katolikus hívekeit is teljesen áthatja, s abban nyilvánul, hogy a hívek egyházi ügyeiket nagy mérvben függetlenítik a kívülről jövő irányzástól, sokkal nagyobb mérvben, mint; ezt a római egyház szervezete eredetileg megengedné. Ezen irányzat, melyet a római egyházban *amerikanizmus* név alatt ismernek és kárhoztatnak, a protestáns vallásszervezet hatásának s a szabad egyház szabad államban rendszerének természetes kifolyása.

Katholikus jellegű államokban azonban a szabad egyház szabad államban rendszere csak abban az esetben vezethet az óhajtott sikerre, ha az állam a kívülről jövő befolyás alól magát mint szervezetet teljesen kivonva s az egyháztól teljesen különválva, fentartja magának az ellenőrzést, hogy a kívülről való lelki irányzás az állam által előírt kötelességek teljesítésére zavarólag ne hasson. Ez azonban tulajdonkép már nem *szabad* egyház szabad államban, hanem *ellenőrzött* egyház az annak befolyásától ment államban.

Hogy csak ily értelemben sikerülhet ezen rendszerrel, bár még így sem tökéletesen, a kérdés megoldása, bizonyítja azon körülmény, hogy a gyakorlatban azt vagy tényleg a jelzett megszorítással vitték keresztül, vagy pedig az a lelki irányításnak politikai befolyásra való felhasználását eredményezte. Így Olaszországban az állam a szabad egyház elve dacára sem kerülheti el, hogy a vallási életet, például a hitoktatást ne ellenőrizze, mert taitania lehet attól, hogy annak keretében a gyermekek államellenes oktatásban részesülnek; viszont Belgiumban a szabad egyház szabad államban rendszerének feltétlen keresztülvitele azt eredményezte, hogy a lelki élet vezetése címén az egyház híveit politikai irányban is befolyásolja, s ennek segítségével az államéletben még nagyobb súlyjal rendelkezik, mint az előtt, a mi természetsszerűleg zavaró hatással van az államszervezet helyes életműködésére.

15. §. A pártok.

Míg természeti okok a *család*, gazdasági okok az *osztályok*, jogi okok a *rendek*, vallási okok a *felekezetek* társas szervezeteit létesítik, addig az egyéneknek az államszervezet helyes működésére irányuló tudatos törekvései a *pártok* társas szervezeteit teremtik meg.

Tulajdonképen az látszanék természetesnek, ha az állam összes alkatelemei már eleve tökéletes összhangban lennének az állam helyes, egyedül célszerű életműködése iránt. Míg azonban az egyedi szervezetekben már a természet biztosítja az alkatrészek ez iránti összhangját, addig az államszervezetben ezen összhang épen az alkatelemek tudatos közreműködése folytán jó létére, mely tudatos közreműködést az alkatelemeknek egyes kisebb szervezetekben, pártokban való tömörülése, küzdelme készíti és segíti elő.

A közvetlen okok, melyek az egyéneknek egyik vagy másik párthoz tartozását idézik elő, különfélék lehetnek, melyek közt egyik elsősorú kétségkívül az *érdek*.

Az érdek lehet nemes es nemtelen, indokolt és indokolatlan. *Egyéni* és *családi* érdekek tisztességes pártképződés alapjául nem szolgálhatnak, mert nem volna nemes, egyéni és családi érdekek szempontjából irányítani egy egész államszervezetet, hacsak ezen érdekek, mint például az államfő személyénél, nem teljesen azonosak. Ép oly kevéssé szolgálhat egészséges állami szervezetben pártképződés alapául a *felekezeti* érdek, mert indokolatlan egy tisztán lelki szükségletek ellátására hivatott társasszervezet érdekei által irányítottatni az összes, másféle szükségletek kielégítésére hivatott államszervezetet. Csak az állami, valamint a nemes és indokolt rendi és osztályérdekek kielégítésére irányuló törekvés igazolja az egyéneknek külön pártszervezetekben való tömörülését.

Az az érdek tehát, mely legfőbb oka a pártképződésnek, nem az egyéni s annak szűk körén sarkallik, hanem a lehető legtágabb szemponton, az osztályok és az egész állam érdekeinek szempontján.

„Az osztályoknak, mint gazdasági viszonyok által teremtett társas szervezeteknek, s az államnak érdekei is első és fősorban gazdaságiak lévén, világos, hogy fejlődött állami szervezetekben a pártok főleg a *gazdasági* érdekek szempontjából alakulnak. E sze-

rint, eltekintve az oly államoktól, melyekben kifelé való viszonyok várnak rendezésre, hol tehát az állami lét kérdése foglalkoztatja első sorban az elméket, a pártok bárminemű elnevezése mögött végelemezésben gazdasági irányzatok rejlenek.

A mi az egyes osztályok gazdasági érdekeit illíti, nyilvánvaló, hogy azok csak különbözők, de nem ellentétesek, sőt osztályfokozati szempontból jóformán különbözők sem, mert alsó, közép és felső osztályok mint ilyenek közt (mint pl. a kisgazda és a nagybirtokos, a kis- és nagykereskedő közt) nincs gazdasági érdekeltérés. Inkább a mellérendelt társadalmi osztályok érdekei mutatnak különbséget, így gazdag vagy szegény mezőgazdának a gazdasági érdeke egy, de egészen más, mint a bármely fokozatú iparosé, kereskedőé. Ezenkívül egyes társadalmi osztályok helyzetének nemcsak önmaguk, de az összeségnek is javára szolgáló rendezése mint elsőrendű és indokolt gazdasági érdek, szintén jogos alapját képezi a pártalakulásnak.

A gazdasági érdekek különbözősége azért nem jelenti azok ellentétességét, mert miként az egészséges állati szervezetben minden szerv megnyeri a maga szükséglete kielégítésére szolgáló élet-erőt, a, nélkül, hogy a többiek ennek hátrányát éreznék, ép úgy az egészséges társas szervezetben is kielégítést nyerhet minden, jogosult érdek a többiek sérelme nélkül. Sőt még ott is, hol valamely oknál fogva egyik vagy másik alakatelem a maga funkcióját csak hiányosan képes teljesíteni, a többiek működése e hiányt sikeresen pótolja. Így például oly államban, hol a mezőgazdaság nem képes azt a természetszabta feladatát teljesíteni, hogy az egész állam mezőgazdasági szükségleteiről gondoskodjak, e hiányt pótolja a többi gazdasági ágaknak annál intenzívebb tevékenysége, a nélkül, hogy érdekeik különbségéből közöttük ellentét merülne fel.

A gazdasági alapon való pártszervezkedésnek tehát nem az a célja, hogy egyik-másik gazdasági érdeknek a többiek hátrányára túlsúlyt biztosítson, hanem csak az, hogy a gazdasági érdekek tudatosakká váljanak s el ne hanyagoltassanak. Helytelen eljárás azonban, mádon maga az állam szervezi a pártokat olykép, hogy az osztályoknak külön-külön mint ilyeneknek nyújt részvételt a politikai testületekben, mert ez könnyen az egyetemes érdekek szem elől tévesztését idézi elő az egyenesen osztályérdekek képviselőre hivatott egyénekben. E rendszer különben is nem egyéb, mint a régi rendi szervezet mási alakban való megújulása.

A pártokba való tömörülésnek egy más, szintén jelentékeny oka a felfogások különbsége, az állami életműködés irányítása-

nak helyes eszközei és módjai, iránt. E felfogási különbségek, a nélkül, hogy mellőznék a pártszervezkedés alapjául eredetileg szolgáló elsődrendű gazdasági okokat, két főirányra oszlanak. Az egyik irányhoz azok csatlakoznak, kiknek egyrészt gazdasági érdekeiken, másrészt óvatos, higgadt vérmérsékletükön alapuló felfogása szerint az államszervezeti életműködés hagyományos, létező rendjének megóvását kell annak irányításánál első sorban szem előtt tartani. s azon igyekezni, hogy az államszervezet minden rázkódás nélkül, az addigi módon és rendben működjön tovább. A másik irányhoz tartozók, kiket kevésbé veszélyeztetett gazdasági érdekek s mozgékonyabb vérmérsékletük bátrabbakká tesznek, az előbbel ellentétben az államszervezet életműködésének hagyományos rendjével elégtelenek, s nem félnek attól, hogy a szervezetet kötelező rend javítása, az u. n. *reformok*, meg fogják rendíteni, sőt a szervezetnek éppen egészségesebbé válását remélik különösen az által, ha a hagyományos renddel ellentétben az alkatelemek, az egyének mind nagyobb és nagyobb részének jut tudatos érvényesülés az államszervezet, életműködésében. ,

Az első sorban az államszervezeti életműködés hagyományos rendjét a változtatástól megóvni iparkodó pártokat *konzervatív*, az egyének mind nagyobb és tudatosabb érvényesülése útján szervezetfejlesztésre törekvő pártokat pedig *liberális* irány elnevezés alatt szokták összefoglalni. A konzervatív (= megőrző) elnevezés a hagyományos rend fentartását, a liberális (bőkezű, nagylelkű) elnevezés pedig a politikai érvényesüléstől elzárt alkatelemek iránti nagylelkűséget, azok jogokkal való felruházását találóan fejezik ki.

A konzervatív és liberális irányok, mikép a gazdaságaik, szintén csak különböznek egymástól, anélkül, hogy lényegben egymást kizáró ellentétek lennének. Minden szervezetben ugyanis az életműködésnek kétféle törekvését lehet észlelni: az egyik a szervezet minél biztosabb fentartására, a másik annak minél tökéletesebbé fejlődésére irányul. A növényi és állati egyedi szervezetnek ezen életműködési irányzatai ismétlődnek, sőt még nagyobb fokban léteznek a társas szervezetekben, legmagasabb mérvben pedig magában az államban. Míg azonban az egyedi szervezetekben maga a természet gondoskodik a kétféle irányzatnak összhangban való érvényesüléséről, addig az állami szervezetben ezen összhangot a kétféle irányzatnak pártszervezetek alakjában való megtestesülése az által éri el, hogy egyik irányzat a másik *kizárólagos* érvényesülésének útjában áll s így elejét veszi úgy az államszervezet

elavulásának, mint a nagymérvű erőfeszítésből eredhető kimerülésnek.

Gyakorlatilag a két irány akkép teljesíti valamely konkrét államban feladatát, hogy az egyik párt tényleg végezi az állam életműködésének irányítását, a másik pedig azt bírálja és ellenőrzi. Minthogy pedig állandóan az egyik párt uralmon maradása a másik irány jogos és indokolt törekvései megvalósítását beláthatatlan időig elodázná, egészséges államszervezetben a szerep időnkint megváltozik, úgy hogy más alkalommal az előbb bíráló és ellenőrző szerepre utalt párt fogja irányítani az állam életműködését s az előbb uralmon volt párt végzi a bíráló és ellenőrző funkciót. Ezt a jelenséget nevezik a pártok váltógazdaságának, vagy, mivel modern államokban a pártküzdelem fősínhelye a törvényhozó testület vagy parlament, *parlamentari váltógazdaságnak*.

Szükséges azonban, hogy a pártok főirányai maguk is át legyenek hatva azon meggyőződéstől, hogy az állam helyes életműködése érdekében a másik irányzat is jogos, sőt szükséges. Ha e meggyőződés hiányzik, s az egyik irány a másiknak teljes kizárásával, sőt megsemmisítésével akar érvényesülni, megszűnik az egészséges állapot, s a pártszervezeti viszonyok elfajulnak. A konzervatív irány elfajulását, mely a hagyományos, az állam igényeinek már meg nem felelő rend erőltetett fentartásában, sőt visszafejlesztésében nyilatkozik, *reakcionárius*, a liberális iránynak az államszervezet megrendülése árán is erőszakolt érvényesülését, elifajulását pedig *radikális* elnevezéssel jelöljük. Ha pedig, szintén egészségtelenül, vallásfelekezeti érdekek is közreműködnek a pártszervezetek alakulásában, az állam igényei által már nem szükségelt egyházi hagyományok fentartására vagy visszaállítására törekvő, alapjában tehát reakcionárius pártszervezetet más néven *klerikális*, az ezen törekvést meggátolni igyekvő, különben liberális vagy radikális pártot pedig *antiklerikális* pártnak nevezzük.

A pártok mindezen főirányainak és elfajulásainak, mint már említve volt, fejitetlenül megvannak a gazdasági háttereik. Vagy, a főirány kebelén belül, egyes árnyalatokban nyilvánulnak ezek, vagy maga a főirány is bizonyos határozott gazdasági irányzatot képvisel. Így a konzervatív irány egyszersmind csaknem mindeütt a hagyományos rendhez leginkább ragaszkodó földbirtokos, valamint az állam szolgálatában álló s abból étió értelmiségi (bürokratikus) osztályok érdekeinek szószólója, valamint, félve a kockázattól, az állam már meglévő, kipróbált gazdasági élet-

működésének védelmezője. A hagyományos rend iránt kevesebb há-
lára kötelezett liberális irány a szabadabban mozgó gazdasági fog-
lalkozású, így az ipari, kereskedelmi, valamint szabad értelmiségi
osztályok érdekeit juttatja kifejezésre, egyszersmind pedig újabb
gazdasági erőforrások megnyílásával kecsegtető gazdasági poli-
tika megkísérlésére sarkall.

Ha valamely párt a tetszetősebb liberális elnevezést viseli,
de alapján konzervatív jellegű politikát űz, a névcsera a do-
log lényegét nem változtatja meg; ilyenkor a tuajdonképeni libe-
rális irányú párt más (demokrata, radikális, új-liberális stb.) né-
ven szerepel.

Előfordul, hogy valamely párt oly politikai, különösen gaz-
dasági irány érvényesítésére törekszik, mely az államszervezetnek
annyira lényeges átalakulását vonná maga után, hogy arról az
előbbi politikai irányra visszatérni vagy egyáltalán nem, vagy
csak újabb káros rázkódtatással volna lehetséges. Ilyenek az ál-
lamforma, a létező közjogi állapot, az uralkodó vagyon- és jöve-
delemeloszlási rendszer megváltoztatására irányuló törekvések. Az
e törekvéseket tápláló pártok szintén a konzervatív vagy liberá-
lis irányoknak képezik árnyalatait, s egyéb, kevesebb rázkódtatás-
sal járó törekvéseket, érdekeket is képviselnek, de alapirányuk kö-
vetkeztében az államszervezetnek időleges, a pártok közti váltógaz-
daság elve szerinti tényleges irányzására vagy képtelenek vagy csak
alaptörekvésüknek egyéb másodrendű célok megvalósíthatása ér-
dekében való ideiglenes félretételével válnak képesekké. Ilyenek
monarchiákban a *köztársasági*, köztársaságokban a *monarchikus*
pártok; ilyenek az államkapcsolatokban az ezen kapcsolatot lé-
nyegesen meglazítani vagy-teljesen felbontni, illetve államkapcsolat
nem létében egy más állammal ily kapcsolatot létesíteni óhajtó
pártok, az u. n. *közjogi ellenzékek*, melyek egyaránt lehetnek kon-
servatív vagy liberális jellegűek; ilyenek végül azok a pártok, me-
lyek a létező vagyon, munka, termelési, jövedelemeloszlási rend
gyökeres átalakítását célozzák, az u. n. *szocialisticus* pártok.

Mindezen pártok az államszervezet életműködésének tényle-
ges irányítását csak akkor vehetik át, ha az előző irányt sikerült
teljesen visszaszorítaniok, megsemmisíteniük, vagy legalább belát-
hatatlan időre tehetetlenné tenniök. Előfordul azonban, hogy egy
ilyen párt is átveszi az államélet tényleges irányítását, a nélkül,
hogy végső törekvését egyidejűleg megvalósítaná, s teszi ezt, a vi-
szonyokkal megalkudva, azért, hogy ha alaptörekvését nem is, de
fegalább egyéb üdvösnek tartott s a viszonyok szerint kivihető tö-

rekvéseit keresztül vigye, s előkészítse a talajt alaptörekvése megvalósítására, vagy pedig az államot valamely válságos helyzetből kimentse. Így történhetik csak, hogy köztársaságokban *monarchikus*, monarchiákban *köztársasági* elvű államférfiak és pártok is kormányozhatnak, mint történt például Franciaországban 1871-1878. között, mikor is a köztársasági államforma dacára monarchikus elvű államférfiú (Mac-Mahon) állott mint köztársasági elnök az állam élén s minisztériuma, sőt sokáig a törvényhozó testület többsége is monarchista volt. Hasonló volt az eset akkor is, midőn néhány évvel ezelőtt az állam gazdasági rendjét gyökeresen átalakítani ugyan nem szándékozó, de számos üdvös gazdasági reformra hajlandó francia kormány socialistikus elvű tagokkal is kiegészítette magát, sőt azóta a szocialistikus pártok intenzív támogatására támaszkodva kormányoz. Ha valamely párt nem indokoltan, de kizárólag az uralom élvezetéért mond le alaptörekvéséről, vagy pedig irányát az uralom elnyerése érdekében, időről-időre, a hogy mondani szokták, „a mint a szél fű”, módosítja, *opportunistává* válik, a mi szintén a pártviszonyok elfajulását, erkölcsstelenségét jelenti, ép úgy, mint a mikor egyéni vagy családi érdekek képezik valamely párt magatartásának rugóit, mely esetben a párt s különösen vezetősége u. n. *klikké* alacsonyodik le.

Több népfajból alakuló államszervezetben, különösen ha az egyes nép fajok, a nemzetiségek, mint ilyenek államilag is elismert szervezettséggel bírnak, gyakori, hogy az egyes népfajok akár indokolt, akár indokolatlan, úgy vélt érdekeiket pártszervezetek alakjában juttatják kifejezésre. Az ilyen, u. n. *nemzetiségi pártok*, a mennyiben a létező államszervezet lazítására, megbontására, esetleg szétdarabolására törekszenek, a nélkül, hogy törekvésük megvalósulása egy egészségesebb életműködésű szervezeti állapot reményével kecsegtetne, az államélet tényleges irányítását még időlegesen sem végezhetik. Végül egyáltalán nem juthat még csak elismert pártszervezeti alakban való kifejezésre sem azon egyének törekvése, kik már elvben minden létező államszervezet teljes rombadöntését, s e romokon egy egészen új fantasztikus szervezet létesítését tűzi ki céljukul, mely az államszervezet szükségképi, természetes fejlődésével ellenkező, képtelen törekvést *anarchistikus* elvnek nevezzük.

A pártszervezetek irányelveiket, felfogásukat, törekvésüket *pártprogramok* alakjában szokták összefoglalni, a minek célja nem egyéb, mint hogy az egyének figyelmét a bentfoglalt irányelvekre irányítsák, az egy érdekű, felfogású és törekvésű

egyének tömörülését elősegítsék, s a pártszervezeti tagok, *párthívek* tudatos együttműködését, magatartását biztosítsák. Az érintkezésnek, eszmecserének, meggyőződésnek egyéb eszközeiül a *párt-egyesületek*, *párt- vagy népgyűlések*, *pártorganumok* (pártsajtó) s számos más intézmények szolgálnak.

16. §. Az intézmények.

Az államban létező egyéb társas szervezetek az *intézmények* fogalmi körébe tartoznak.

Míg a család, osztályok, rendek, felekezetek, pártok s maga az állam is többé-kevésbé öntudatlan tényezők eredményei, addig az egyének, a fenti társas szervezetek, valamint az állam érdekében határozottan tudatos tények által létesített többi társas szervezeteket, más állandóság céljából közösen létesített eszmei alkotásokkal együttvéve, *intézmények* neve alatt szokás összefoglalni.

Valamennyi u. n. intézménynek az állandó, beláthatatlan ideig való fenmaradás célzata képezi közös ismertető jelét, s ebben a magasabb rendű társas szervezetektől nem is különböznek, mert azoknak is célja az egyéni élettartamtól független fenmaradás; ép ez okból szokás a családot, osztályokat, rendeket, felekezeteket, pártokat és az államot is intézményeknek nevezni. Lényegesen külön választja azonban őket a szoros értelemben vett s állandóan így is nevezett intézményektől az a körülmény, hogy az utóbbiak határozottan öntudatosan létesítetnek, a nélkül, hogy szükséges volna mélyebb, öntudatlan tényezőket mint okokat kutatni, míg az előbbieket közvetlenül mélyebb, többé-kevésbé öntudatlan tényezőkön alapulnak. Egy konkrét család alapulhat ugyan az azt alapító egyén öntudatán, hasonlóképpen egy konkrét rend, felekezet vagy párt, sőt valamely konkrét állam létét is okozhatja egyéni öntudatos tény, de hogy egyén, család, állam stb., mint ilyenek léteznek, fősorban természeti, tehát öntudatlan tényezők eredménye.

Az intézmények sajátosságát tehát a határozott öntudattal történt létesítés képezi. Különbséget kell tennünk azonban az intézmények két neme között, melyek egyike társas szervezetek alakjában nyilvánul, másika pedig tisztán eszmei alkotásként jelentkezik, s mint ilyen könnyen különválasztható a belőle folyó, őt mintegy megtestesítő jelenségektől.

A társas szervezet alakjában nyilvánuló intézményeket azon okból létesítik az egyének s azoknak magasabb szervezetei, (főleg az állam, hogy bizonyos fizikai, anyagi és szellemi erők működését

állandósítsák. Ilyen *egyéni* társas szervezetű intézmény például egy polgári kör (casino), mely az egyének közti érintkezésnek, az eszmék kicserélésének, egyszerűbb szórakozásoknak lehetőségét van hivatva állandósítani; *osztályt* társas intézmény például egy kereskedelmi bank, mely a kereskedő osztály hiteligenyei érdekében állandósul; *felekezeti* társas intézmény egy hittani főiskola, mely a felekezetnek hitoktatókkal, lelkészekkel való állandó ellátását biztosítja; társas szervezetű *pártintézmény* egy központi pártiroda, pártegylet, mely a párthívekkel való kapcsolatot tartja fenn állandóan. Végül *állami* társas szervezetű intézmények példái: a hadsereg, a közhivatalok, az állam oktatási, művészeti s más állandó szaktestületei (egyetemek, fő-, közép- és népiskolák, agrár, kereskedelmi, ipari, művészeti szakiskolák, közegészségügyi intézetek, kórházak, igazság- és közegészségügyi orvosi tanácsok stb.)

Minden társas szervezetű intézmény mögött ott rejlik a megfelelő eszmei intézmény, melynek a társas szervezet alakjában való megtestesülés lényeges, természetes folyamányát képezi. A mit azonban egyenesen eszmei intézménynek nevezünk, abból vagy egyáltalán nem folyik semmiféle társas szervezet, vagy pedig ha ilyen folyik is, az annak nem a lényegét teszi ki.

Egyéni és családi eszmei intézmény például egy alapítvány, (p. o. nyílt vagy családi ösztöndíj), mely anyagi, pénzbeli erőt állandósít valamely cél állandó elérésének biztosítása érdekében; *osztályt* eszmei intézmény a munkások baleset elleni biztosítása, vagy a hivatalnoki nyugdíj intézmény; *felekezeti* eszmei intézmény példája a papi nőtlenség; eszmei *pártintézmény* egy párt-organum, pártlap fentartása, a párt irányának sajtó útján való állandó hangoztatása, felszínen tartása érdekében. Végül eszmei *állami intézmények* példái: az állam formája, monarchiái vagy köztársasági alkata, a miniszterek felelőségének, a népképviselőnek, az adó és ujoncmegtagadási jognak intézményei!, a fogalomban rejlő állandóság célzatával.

Minden indokolt, jogos egyéni, családi, osztályi, rendi, sőt felekezeti és pártintézmény számíthat az államszervezet tudatos támogatására, sőt gyakran maga az állam létesíti az összeség érdekében is szükségelt, bár közvetlenül egyéim vagy egyéb társas szervezeti célra szolgáló intézményeket. Így állandósít az állam maga is az *egyének* jogos, különösen közhasznú gazdasági kulturális törekvéseire szolgáló intézményeket, minők az állandó ipari, kereskedelmi segélydíjak, oktatásügyi, művészeti, magasabb ki-képzést elősegítő tanulmányi, utazási ösztöndíjak; az *osztályérde-*

kek védelmére maga az állam szervezi a munkások, földművesek, földbirtokosok, kereskedők, hivatalnokok számos intézményeit, melyeknek példái a kötelező munkásbetegségélyezés, kis- és nagybirtokosok földhitelintézetei, az ipari és forgalmi szabadság, az állami nyugdíjintézetek; a *rendi érdekek* védelmére a kevésbé előrehaladott állam főúri hitbizományok létesítését engedi meg, nemesi privilégiumokat állapít meg, a városi polgárokat külön közjogi helyzettel ruházza fel, a jobbágyak szabad költözködését intézményileg biztosítja; az indokolt *felekezeti* érdekek védelmére intézményileg gondoskodik azok lelkészeinek illő megélhetéséből, tanintézeteiknek színvonalon maradhatásáról (állami kongrua, felekezeti iskolai államségély); a jogos *pártérdekek* védelmére intézményileg biztosítja az egyesülési, gyülekezési és sajtószabadságot stb. Az intézmények az államszervezetnek nagyobb szilárdságot vannak hivatva biztosítani, természetesen azonban nem az intézmények számától, hanem azok jóságától, belső helyességüktől, a viszonyokhoz való alkalmasságuktól függ, hogy e hivatást tényleg képesek-e betölteni.

17. §. Az állam, mint a lehető legnagyobb erő.

Az állam fogalmának az az eleme, hogy az állam a lehető legnagyobb szellemi és anyagi erő kifejtésére képes és hivatott, önként folyik egyrészt magából az állam szervezeti jellegéből, másrészt abból, hogy az állam a társas szervezetek legfejlettebbje, leghatalmasabbja.

Minden szervezet életműködése erő; minél fejlettebb valamely szervezet, ezen erő annál nagyobb, a legfejlettebb szervezet ereje tehát okvetlenül a lehető legnagyobb.

Az erőnek azonban kétféle nemét különböztetjük meg: van fizikai vagy testi, anyagi, és van intellektuális vagy értelmi, szellemi erő. Az egyes állati szervezetekben az erőnek e különböző nemei változatosan és sokszor egészen aránytalanul vannak megosztva; így vannak állati szervezetek, melyekben a testi erő óriási s az érteumi majdnem semmi, viszont vannak olyanok, amelyek a fizikai erő hiányát vagy hiányosságát értelmi erejükkel kénytelenek pótolni. Az emberi egyed szervezet testi ereje egyes állati szervezetek mellett elenyészően csekély, de annál nagyobb, fejlettebb értelmi ereje, mélynek segítségével a leghatalmasabb állati testi erő fölött is képes diadalmaskodni.

Már a társas szervezetek legsó fokozata, a család is sike-

resebb életműködést képes kifejteni, mint az egyén, a testi és értelmi erők többszörös megléte következtében. A család után legfontosabb társas szervezetekben, a gazdasági okok behatása alatt képződő osztályokban és rendekben ez az erő még jobban hatványozódik, ami főleg a gazdasági életműködés nagyobb eredményességét idézi elő. A felekezetekben a társas szervezkedés célja, a lelki elmélyedés, nem a testi és értelmi erők egyesítését írja ugyan elő, de ennek dacára látjuk, hogy a vallási szervezetek szükség esetén szintén az egyénnél nagyobb erőt képesek kifejteni, ha felekezeti, akár indokolt, akár indokolatlan érdekeik érvényesítésére síkra szállanak. Végül a pártokban mindennemű erő az előbbieknél még fokozottabb mérvben van meg, mivel azok az egyéneket teljes öntudatosssággal fűzik össze mindennemű nemes és indokolt érdekeik érvényesítésére.

Mindezen társas szervezetek ereje azonban még mindig nem a lehető legnagyobb, mert a valamennyiüket összefoglaló legmagasabb rendű szervezet, az állam, mindannyiuk testi és értelmi erejét egyesítvén magában, ezen egyszerű matematikai ok az államat náluk még nagyobb, tehát a lehető legnagyobb erővé teszi.

Ezen lehető legnagyobb erő képessé teszi az államot mindennél hathatósabb testi és értelmi életműködés végzésére. De nemcsak képes erre az áltam, hanem hivatott is, mert semmiféle szervezeti erő sem azért létezik, hogy parlagon heverjen, hanem azért, hogy érvényesüljön. Az államnak tehát szervezeti jellegéből folyó hivatása, hogy a benne rejlő erőt szunnyadni ne engedje, hanem azt hathatósan, minden irányban kifejtse, érvényesítse.

Első sorban az államnak a lehető legnagyobb testi és értelmi, máskép, anyagi és szellemi erő kifejtésére való *képességéi*, s azután ugyanarra való *hivatottságát* kell közelebbről szemügyre vennünk.

18. §. A szuverenitás fogalma.

Azt az erőt, amely az államban mint szervezetben rejlik, s melyet ez kifejteni képes, mint a lehető legnagyobbat, *hatalomnk* nevezzük. Ezen elnevezés, hatalom, mely a nyelvben akadály nélküli cselekvésre való feltétlen képességet jelent, a legáltalóbban jelöli meg az államszervezet erejének természetét.

A közönséges nyelvben ugyanis a *hatalom* elnevezést akkor használjuk, mikor azt akarjuk jelezni, hogy valakinek valamely cselekvését semmiféle idegen erő nem akadályozza, az illető egyén tehát feltétlen ur cselekvése felett.

Az államszervezet ereje, az állami hatalom szintén azt jelenti, hogy az állam cselekvéseit egy más, kivülről álló erő nem akadályozza, vagyis hogy az állam feltétlen úr a maga cselekvései felett. Az „úr” szó mögött rejlő ezen értelem nyelvünkben szintén szerencsésen tükröződik vissza az *uralom* kifejezésében, amely a *hatalommal* eredetileg azonos fogalmat fejez ki.

Aki azonban valamely dolog felett ur, azaz hatalommal bír, az első sorban önmagának, illetve azon *elhatározásának* az ura, mit cselekedjék. Az államszervezet ereje, hatalma is további elemzésben önmagára, az elhatározások mikéntjére irányul, úgy hogy végső elemzésben az államszervezet ereje *elhatározásai feletti hatalmát* jelenti. Miképp azonban az egyedi szervezetben az elhatározások, indító okok befolyása alatt történnek, ép úgy az államszervezetben is minden egyes elhatározást okok teremtenek meg, melyek az állam legegységesebb alkatrészeinek, az *egyéneknek öntudata* útján hatnak rá, mivel az állam, mint öntudatos fizikai lényeknek csak szervezete, de nem maga is fizikai lény, bár önálló életműködéssel bír, de nem rendelkezik egyszerűen külön önálló öntudattal is.

Az államszervezet életműködésében nyilvánuló erő vagy hatalom lényegét, mely abban áll, hogy minden más erő kizárásával, egyedül saját fizikai alkatelemeinek öntudata útján választ az elhatározására ható indító okok között, nevezzük *szuverenitásnak*. Egyszerűbb kifejezéssel a *szuverenitás* azt jelenti, hogy elhatározásai fölött, alkatelemei útján, egyedül, kizárólag maga az állam rendelkezik vagy minthogy ez az önmaga fölötti kizárólagos rendelkezhetőség ép az államszervezetben rejlő s a lehető legnagyobb erőnek folyománya, mondhatjuk azt is, hogy a szuverenitás az államszervezetben rejlő erő, hatalom.

Hegyesen jelölte meg tehát a szuverenitási tan felderítője, Rousseau a szuverenitás lényegét az akaratban, mely csak más, elvontabb kifejezése az elhatározásnak. Helyes volt azon eljárása is, hogy, bár az államot mint egységet (tehát szervezetet) fogta fel, a szuverenitás *akarati* jellegéből még nem következtetett az állam külön öntudatos személyiségére, minthogy egységkép jelentkező akarata végelemzésben tényleg egyéni öntudatok útján képződik.

Hibázott azonban Rousseau, midőn az elhatározás és végrehajtás, az akarat és cselekvés viszonyait a szuverenitás fogalmával összhangba nem hozta. A szuverenitás fogalma ugyanis, bár első és főszóban akaratot, elhatározást fejez ki, maga alá vonja

az akarat folytán létrejövő cselekvést, az elhatározás végrehajtását is. Tisztán akarat, általános elhatározási tényeknek tulajdonítani szuverenitási, azaz hatalmi jelleget, a cselekvésben, megvalósításban pedig tisztán csak mechanikus jelleget látni ép oly kevésbé lehet, mint ahogy nem lehet az egyéni akarat, elhatározás mellett tisztán alárendelt, mechanikus jellegűnek tekinteni a cselekvést. Sőt *ki és lefelé* a szuverenitás, azaz a hatalom épen a cselekvésben nyilvánul meg ép úgy, mint ahogy kifelé az egyénnek is *cselekedetei* adják meg a súlyt, a tekintélyt, míg a belsejében lefolyó még oly lényeges akarat, elhatározási folyamat a világ előtt rejtve marad. Rousseau a fenti hibába esve, csak az általános akaratelhatározási tényeknek, az általános szabályok megállapításának, a törvényhozásnak tulajdonított szuverenitási jelleget, még a legfontosabb végrehajtási cselekményeknek is csak mechanikus jelleget tulajdonítván, holott világos, hogy egy általános; szabály alkotása s annak helyes végrehajtása egyformán lényeges, s egyformán uralmi funkciók az államszervezeti életműködésben. De nem is áll, mintha az akarat, elhatározási elem csak az általános szabályalkotásban volna felfalható, mert vannak általános szabály nélkül felmerülő funkciók is, melyek akaratelhatározást tételeznek fel. Ilyenkor akarat és cselekvés nem különválasztva, de egy momentumban jelentkeznek, mint például az államfőválasztásnál. Tisztán látható, hogy a, fejedelmválasztás ténye cselekvés ugyan, de magában e cselekvésben akarat, illetve¹ elhatározás van beolvadva, anélkül, hogy ez az akarat általános szabályalkotás is lenne. Nem ismerve azt fel, hogy vannak cselekvések, melyek az arra vonatkozó akarattal összeolvadva, *egyetlen* tényben jelentkeznek, nem lehet csodálni, ha Rousseau a szuverenitási lényegének felismerése dacára egyes hibás következtetésekre jutott.

Az államszervezet életműködésének minden jelensége tehát erő, hatalom és szuverenitás. Végső fokban azonban természetes, hogy erő, hatalom és szuverenitás akaratra, elhatározásra vezethetők vissza, ami annál nyilvánvalóbb, mivel az állam összetett, nem fizikai szervezet lévén, olyan *akarattól független* életműködések, minőket az egyedi szervezetek végeznek, egyáltalán nem végez, mikép az alsóbbrendű társas szervezetek sem. Az összes államszervezeti életműködések akarattal, elhatározással történnek, legyen ezen akarat akár egy korlátlan fejedelem teljesen önkényes elhatározása, akár a törvényhozó testületek fontolgatásának eredménye, vagy jejentkezzék ezen akarat akár valamely alsórendű államközeg hivatalos cselekvényeivel összeolvadva.

19. §. A szuverenitás eszmei korlátlanúsága és fizikai korlátai.

A szuverenitás fogalmából folyik annak tartalma: hogy az állam minden fizikailag lehetőre elhatározhatja magát s elhatározásait végre is hajthatja; másképp: az állam életműködésének eszmeileg nincs korlátja. Az állam e szerint elvileg akarhat bármit a nélkül, hogy ebben gátolva lenne. Minthogy azonban az állam nem valamely mesés, fantasztikus lény, hanem fizikai lényeknek szervezete, világos, hogy *fizikai* korlátai neki is vannak, azaz életműködéseit tényleg csak bizonyos, elháríthatatlan határok közt végezheti.

Az állami szuverenitás ezen fizikai korlátai saját lényében, *szervezet jelleg ében* rejlenek. Miképp az egyedszörvezet sem léphet ki önönmagából s kénytelen a természetszabta s önszervezetében rejlő korlátozásoknak, saját u. n. *fizikumának*, magát alávetni, ép úgy az állam is alá van vetve a szervezetéből mint ilyenből folyó korlátoztatásoknak.

Az állam pedig tudvalevőleg összetett, azaz területből és fizikai egyedekből, egyénekből összealakult szervezet, mely tényből önkénynt folyik, hogy az állam szervezetében az egyének és a terület játszák ugyanazon szerepet, melyet az u. n. fizikum játszik az egyedi szervezetekben, tekintve, hogy az állam fizikumát az egyedek és a terület teszik ki. Az állam ép oly szükségképiséggel van alávetve a saját alkatrészeiben birt korlátoknak, mint a hogy az egyed van alávetve saját fizikumának.

Az állami szuverenitásnak fizikai korlátját e szerint saját szervezetében, saját alkatrészeiben, *területből* és *egyénekből* alakult fizikumában kell kutatnunk.

20. §. A terület, mint a szuverenitás fizikai korlátja.

A szuverenitásnak az állam első fő-alkatrészében, a *területben* rejlő fizikai korlátja abban nyilvánul, hogy az államszervezetben rejlő erő feltétlenül; közvetlenül s a szándékolt hatálylally csak az államterületen, annak határáig hat, melyen túl már más államszervezetek szuverenitása érvényesül. A szuverenitásnak *AZ* állami területen való korlátlanúsága, az úgynevezett *területi fen-*

ség következtében a szuverenitás kiterjed minden létező jelenségre, különösen minden egyénre, még pedig nem csupán saját alkatelemeire, de más államoknak azon területen tartózkodó alattvalóira s ezeknek dolgaira is.

Az államterületben gyökerező fizikai korlát gyakorlatilag abban nyilatkozik meg, hogy háború esetét kivéve, más államterületen az állam szuverenitása megszűnik érvényesülni, bár hatását némelykor még így is érezteti az államok közífi viszonyosság elve folytán, mely abban áll, hogy egyik állam a másik helyett érvényesíti, a szuverenitást ép úgy, mint azt az eredetileg jogosult állam érvényesítené. Eszmeileg, sőt tényleg is, lehetséges ugyan, hogy egy állam saját határain kívül is érvényesítheti, a háború esetétől eltekintve is, erejét és szuverenitását, az ilyen tény azonban, mint a szuverenitás természetébe ütköző, az államszervezetnek csak nehézségeket, bonyodalmakat fog okozni, a mitől pedig életműködése, biztossága és sikeressége érdekében józanul tartózkodnia kell. Így történt például, hogy midőn Napoleon Enghien herceget 1804-ben idegen államterületen elfogatta, tehát a francia állam szuverenitását területi határain kívül is érvényesítette, jogtalan s a szuverenitás természetébe ütköző ténye által a francia államot veszélyes helyzetbe sodorta.

A szuverenitásnak az állam *területi* alkatelemében rejlő fizikai korlátja e szerinte saját területhatára, illetve *más államok szuverenitása, területi fensége.*

21. §. A szabadság, mint a szuverenitás fizikai korlátja.

A szuverenitásnak az *egyénekben* bírt fizikai korlátjait véve szorosabban tekintetbe, következő eredményekre jutunk.

A szuverenitásnak az állam egyedi alkatelemeiben gyökerező korlátja azon körülményből ered, hogy az államszervezeti és az egyéni életműködések csak egymással összhangban működhetnek, mert hiszen állam és egyén nem ellentétes, de egymást kölcsönösen feltételező szervezetek, melyek mindegyikének életműködési sikere a másik sikeres életműködésétől függ. Sőt végső elemzésben az államszervezeti életműködés még inkább feltételezi az egyént, mint megfordítva; mert állam még képzeletben sem létezhetik egyén nélkül, míg az egyén állam nélkül, bár a vadság és állatiasság színvonalán, legalább elképzelhető.

A szuverenitásnak e szerint az *egyéni életműködések akadálytalanság* a, az *egyéni erők érvényesülhetése* képezi egyik korlátját, mely korlátozás mellett van csak biztosítva az államszervezetnek egyidejű sikeres életműködése is.

Minden szervezetben meg van az a természetsugallta törekvés, hogy önnönmagának, saját fizikumának ne ártson, igyekszik tehát minden szervezet önmagát, testét, szerveit, alkatrészeit minden lehető káros hatás ellenében megóvni. E törekvés a társas szervezetek mindegyikében szintén föllelhető, legjellemzőbben a családban, hol ez a törekvés a legintenzívebben, szemmel láthatólag nyilvánul; léteznie kell tehát e törekvésnek az államban is. Önnönmagának, alkatrészeinek az ártalomtól való megóvása e szerint már a természettől sugallt törekvése az államszervezetnek, minek folytán ez az ösztönszerű törekvés a szuverenitásnak a legtökéletlenebb államszervezetben is korlátját fogja képezni, mely korlát az egyének életműködését, erejüknek, az államszervezet oly óriása túlereje mellett is, érvényesülhetését biztosítja.

Oly hatalmas, összetett szervezetben azonban, minő az állam, egyetlen konkrét egyén életműködése, bármily fontos legyen is az illető egyén szempontjából, oly észrevétlen és elenyészően csekély az összeség életműködése mellett, mint a tenger egy cseppje az óceánban; egyetlen egyén életműködésének, ereje érvényesülésének a meggátlásai, sőt megsemmisítése tehát az összeség életműködését észrevehetően károsan befolyásolni nem fogja. Az államszervezet sikeres életműködése céljára e szerint a szuverenitásnak elégséges fizikai korlátozása látszanék lenni, ha *általában* az egyéni erők érvényesülését nem gátolná annyira, hogy ez az összeség életműködésére észrevehetően káros legyen. Miből azután logikusan az folyónék, hogy egyetlen konkrét egyén erejének érvényesülhetése, mint-hogy egyetlen egyén életműködése az egész államszervezet sikerére közömbös, nem is képezi fizikai korlátját a szuverenitásnak, vagyis hogy egyetlen egyén erejének érvényesülését az állami erő, a szuverenitás, minden indok nélkül is gátolhatja, sőt meg is semmisítheti.

Ámde kétségtelen az, hogy az egyéni életműködéseknek csak ily általában való biztonsága, a mely az egyéneket külön-külön, bár az államszervezet sikeres életműködésének veszélyeztetése nélkül, kiteszi az erőszakos megsemmisítésnek esélyének, az egyéneket ki nem elégítheti, mert külön-külön mindegyikük felett ott lebeg Damokles kardjakép az államnak ellenállhatatlan túlereje, a szuverenitás korlátatlansága s a megsemmisülésnek ebből folyó, minden pillanatban fenyegető veszélye. Ezen rettegéssel eltöltő állapotból.

mely az összeség életműködésére is bénító hatással van, csak egy menekülés van: a szuverenitás további korlátozása, s nemcsak az egyéneknek általában, de minden egyénnek is külön-külön biztosítása életműködésének kifejthetése, éiejének érvényesíthetése céljából.

Végső elemzésben a szuverenitás ezen korlátja is fizikai korlát, mert az állam egyedi alkatelemeiben, fizikumában gyökerezik s az államszervezet saját életműködésének sikeressége érdekében áll elő.

A szuverenitásnak eszmei korlátlanságával szemben azt a fizikai korlátot, mely az egyéni életműködések a gátlás és megsemmisülés veszélye ellen külön-külön is biztosítja, nevezzük elsődleges értelemben vett *szabadságnak*, Montesquieu szerint a *polgár szabadságának*, közönségesen *egyéni szabadságnak*.

Az *egyéni szabadság* e szerint az egyén biztonságát, azaz *mentességét* jelenti a szuverenitásnak esetleges szeszélyszerű érvényesülésétől. Ezen *egyéni* értelemben, a szabadság *negatív* tartalmú fogalom, mert tartalmát nem valamely irányú tevékenység, hanem *állapot* képezi: az egyéni életműködésnek az államszervezet keretében gátoltatás s megsemmisíttetés veszélyétől mentes állapota. Ily állapotot minden normales államszervezetben élveznie kell az egyénnek, miért is az magasabb rendű, de *fizikai* korlátját képezi a szuverenitásnak. Ezen fizikai korlát külsőleg mint az egyéni szabadságot biztosító valamely *intézmény*, különösen mint általános, az egyéni életműködés mikénti kifejthetését meghatározó szabály, azaz *törvény* jelentkezik, meiyet az államszervezet első sorban önmagára nézve jelent ki kötelezőnek, az egyéneket minden irányban megnyugtatni igyekezve aziránt, hogy életműködésük jogos és ténynek bizonyult indok nélkül háboríttatást szenvedni nem fog. A szuverenitás további korlátja tehát az egyéni életműködés érvényesülhetésének terjedelmét meghatározó *törvény* s az ezzel kapcsolatos *intézmények*.

Törvény és intézmények nélkül egyáltalán nincs egyéni szabadság, tehát korlátja sem a szuverenitásnak. Bárminő tökéletesek legyenek is azonban azok az intézmények és törvények, melyek valamely államszervezetben az *egyéni* szabadságot megállapítják és a szuverenitásnak korlátot szabnak, egyedül ezek az egyént teljesen kielégíteni s biztonsága felől minden irányban megnyugtatni még minjdig nem képesek. Azon tudat, hogy a törvényeket és intézményeket az erre hivatott közegek helyesen kezelik s az egyéni szabadságát az államhatalom tiszteletben tartja, csak pillanatra kelthet

megnyugvást az egyénben, de őt állandóan ki nem elégítheti. Első sorban is még mindig fenyegetve érzi magát, nem ugyan a pillanatnyi megsemmisülés veszélyétől, ha már e tekintetben a létező törvények és intézmények őt meg is nyugtatják, de attól, hogy az államhatalom magukat e törvényeket és intézményeket helyezi visszaélésből hatályon kívül, nem lévén oly erő, mely ebben azt megakadályozni s azon ígérétenek megtartására kényszeríteni volna képes, melyet a törvények és intézmények létesítéskor tett, midőn azokat magára nézve kötelezőknek jelentette ki. Ettől eltekintve azonban az emberi természetben gyökerezik az a kétségbevonhatatlan ösztön, hogy saját, életműködése felett lehetőleg az egyén maga rendelkezék. E természeti ösztönt az államszervezet nem képes, de nem is hivatott elfojtani, megsemmisíteni, sőt, amennyire ez az államszervezeti életműködés sikerességével összhangba hozható, épen arra hivatott, hogy annak utat engedjen, annak megvalósulását elősegítse. Az egyén a természettől sarkallva arra törekszik, hogy maga állapítsa meg egyéni szabadságának tartalmát; mivel pedig ezt mint államszervezetben, tehát más egyénnel összefüggve élő lény, a többiektől korlátoztatván, nem teheti, arra törekszik, hogy legalább maga is közreműködjék egyéni szabadsága tartalmának megállapításában. A szuverenitásnak tehát egy még közelebbi, de a természetben gyökerezvén, továbbra is *fizikai* korlátja létezik az egyének azon törekvésében, hogy maguk is közreműködjenek a reájuk vonatkozó törvények hozatalában és végrehajtásában, az egyéni szabadság tartalmát megállapító és biztosító intézmények létesítésében és ientartásában.

A szuverenitás eszmei korlátlanásával szemben az egyének közreműködése a reájuk vonatkozó s az egyéni szabadságot korlátozó törvények és intézmények létesítésében jelenti a *másodlagos* értelemben vett, Rousseau szerinti szabadságot, melyet közönségesen *politikai szabadságnak* szokás nevezni. A politikai szabadság az egyén cselekvő részvételejelleiiti az államszervezet tudatos életműködéseiben, az egyéni szabadság biztosítása érdekében, tartalmát tekintve tehát *pozitív* fogalom, mert nem egyszerű állapotot, Hanem *tevékenységet* még pedig az egyéni szabadságot biztosító törvények és intézmények létesítésében való tevéleges közreműködést jelenti.

Á politikai szabadság minden normális államszervezetben az egyéni szabadságnál is magasabb rendű, de szintén *fizikai* korlátját képezi a szuverenitásnak, mert gyökere szintén a természetben rejlik. Ezen fizikai korlát külsőleg, ép úgy mint az egyéni szabadság-

ban rejlő fizikai korlát, *intézményekben, törvényekben* jelentkezik, melyeket az egyéni szabadságot biztosító legfontosabb intézményekkel és törvényekkel *alkotmány* elnevezés alatt szokás összefoglalni.

Az alkotmány e szerint, eltekintve attól, hogy elnevezése alá foglaljuk az államszervezet *külső formáját* is, a politikai és egyéni szabadságra vonatkozó intézményeknek, az u. n. *alaptörvényeknek* képezi foglatatát. Világos azonban, hogy a politikai szabadságra vonatkozó intézmények csak biztosítékait szolgáltatják az egyéni szabadságnak, s az alkotmány belső magvát az egyéni szabadság képezi, melynek csak külső, védő burka a politikai szabadság.

Alkotmány, illetve politikai szabadság nélkül létezhetik ugyan valamely államszervezetben momentán egyéni szabadság, de politikai szabadság hiányában annak nem lévén biztosítékai, végső fokban korlátja sincs a szuverenitásnak; viszont előfordulhat az is, hogy valamely tényleges államszervezetben meg vannak a politikai szabadság érdekében eredetileg létesített intézmények keretei, a nélkül, hogy valóban léteznék politikai, sőt egyéni szabadság. Mindez természetellenes és ép ennél fogva csak ideiglenes állapot lehet. A szabadság mindkét neme ugyanis, a fenti értelmezések szerint, végelemzésben a természetben gyökerező szükségképesség, s mint ilyen valósággal fizikai korlátját képezi, a szuverenitásnak, a mely korlát ellen törni egyértelmű az önfizikuma ellen való fordulással. Erre, vagyis önfizikuma megtámadására, sőt lerombolására, mikép az öntudattal bíró egyedszervezet is képes (öncsonkítás, öngyilkosság), ép úgy képes a belőlük összetett szervezet, az állam is. csak hogy az ilyen államszervezetnek, mely egyénei szabadságát 'törvények, intézmények, politikai szabadság és alkotmány által biztosítani elmulasztja, tehát önfizikuma ellen tör, szükségképen el kell gyöngülnie, s ha a kóron valami úton nem segít, előbb-utóbb meg kell semmisülnie. Igen gyakran azonban a fizikumában rejlő s a megsemmisüléstől önkénytelenül is irtózó életerőnek egy erőszakos fellobbanása, hatalmas megrázkódtatás árán, az államszervezet gyökeres átalakulását és javulását idézi elő. Ennek a megelőzésére, vagy a megsemmisülés veszélyének felismerésétől megriadva, gyakran maga az, addig hibás államszervezet, önmagától, rázkódtatás nélkül javítja meg szervezeti hibáját az egyéni szabadság intézményes biztosításával.

Igy gyengült el és semmisült meg az egyéni szabadságjogokat nem ismerő velencei köztársaság, mely semminemű intézménnyel sem biztosította alkatelemei életműködésének biztonságát, az államszervezet keretében való nyugodt, veszélytől ment érvényesül-

hetesét. Az életerőnek erőszakos fellobbanása így seperte az egyéni szabadságot lábbal tipró s a végromlás felé haladó abszolutisztikus államszervezetet a francia forradalomban, s alakította azt gyökeresen át az egyéni szabadság intézményes biztosításával. Midőn pedig a forradalom későbbi stádiumában a köztársasági konvent, az átalakított államszervezet megvédésére irányzott, eredetileg nemes törekvésből, ha kifejezetten csak ideiglenesen is, az egyéni szabadság korlátját félretette s ezzel az egyének rettegését, rémuralmat teremtett meg, az államszervezet csakhamar megérezte, hogy az egyéni szabadság biztossága nélkül meg fog rendülni s kijavítván ideiglenes szervezetű hibáját, a rémuralom eltörlésével önmagától, belső rázkódtatás nélkül tért vissza előbbi útjára. Ép oly rövid időtartamúak szoktak lenni az egyéni szabadságot tényleg szeszélyesen lábbal tipró, közrettegést okozó monarchiái zsarnokságok, (a minő volt például Caligula vagy Nero uralma,) melyek, ha az ily államfő a sziniterről még idején le nem tűnik, közfelkelés vagy palotaforradalom folytán csakhamar megszűnnek. A szuverenitásnak az egyéni szabadságban rejlő fizikai korlátja ugyanis oly hatalmas, hogy még a politikai szabadság hijján levő, tehát szintén természetellenes képződésű abszolutisztikus államszervezetek is törekednek az alattvalókat intézményekkel s bár tökéletlen, törvényes garanciákkal megnyugtanni az iránt, hogy egyéni életműködésüket szeszélyből és jogos, tényszerű indok nélkül az államhatalom részéről veszedelem nem fenyegeti, ha az egyének ezen intézmények és törvényes garanciák létesítése körül közreműködést nem is engednek.

Egyéni és politikai szabadság valamely államban együttesen teszik ki azt az állapotot, melyet közönségesen *közszabadságnak* szokás nevezni.

22. §. A hazaszeretet, mint a szuverenitás és a szabadság közti összhang biztosítója.

Az egyénben, ha tisztán önérdeke lebegne szemei előtt, az a törekvés lépne kizárólagosan előtérbe, hogy az államszervezetből minden lehető előnyt kiaknázzon a nélkül, hogy annak a maga részéről bármit is nyújtana. Az egyén tehát, politikai szabadság birtokában, iparkodnék ennek segélyével egyéni szabadságát határtalanul kiterjeszteni s a maga részéről semmi áldozatot sem hozni^a az államszervezet érdekében. Ilyen formán a szuverenitás nemcsak

hogy a végső fokig korlátolva volna, de végelemzésben meg is szünnék létezni.

Az egyénnek ilyen törekvésével szemben azonban maga a természet vet gátat, miként más, oldalról a szuverenitás eszméi korlátlanlanságának is gátat vetett. Önlénye, saját fizikuma ellen törne az egyén, ha szabadságát oly tágra terjesztené ki, hogy a szuverenitást s ezzel az államszervezetet is ledöntené, mert egyszerre megszűnvn az államszervezet, s a, többi egyének is hasonló határtalan szabadságot élvezvén, az egyén az államszervezetből eredő előnyöket is mind elvesztené s így saját lényének, önfizikumának romlását idézné elő.

A szabadságnak a minden korlátnélküliségig való fokozása tehát ép oly természetelleni képtelenség, mint a szuverenitásnak *fizikai* korlátlanlansága. A kérdés ennél fogva csak az, hol találkoznak össze tényleg a szuverenitásnak és a szabadságnak korlátai. Mert világos, hogy a hol a szuverenitás végződik, ott kezdődik az alattvaló szabadsága s megfordítva, a hol az alattvaló szabadsága végződik, kezdődik a szuverenitás.

A szuverenitás és a szabadság közös fizikai korlátját, a hol ugyanis az egyik végződik s a másik kezdődik, matematikai biztossággal megállapítani nem lehet; a kettő közti összhangot magának a természetnek kellene biztosítania. Csakhogy az ember a maga öntudatával és akaratával, sokszor pedig gyarlóságából folyó öntudatlan s akaratlan tévedéseivel képes egy bizonyos fokig dacolni magával a természettel is, a minnek hatása az egyéniekből összealakult társas szervezeteken, magán az államszervezeten is mutatkozik.

Valamely konkrét államszervezet e szeritít tüntethet fel természetellenes jelenségeket; túltenghet benne a szuverenitás a szabadság rovására s megfordítva, a szabadság is a szuverenitás rovására, mindkettő az államszervezet s ebből folyólag maguknak az egyéneknek kárára és ártalmára.

A természet azonban ösztönszerűleg iparkodik gondoskodni a maga alkotásainak, tehát a társas szervezeteknek is sikeres életműködéséről. A család életműködésének összhangját egy, az egyéni önfenntartási érdektől határozottan megkülönböztethető más ösztön segítségével iparkodik biztosítani, a *szeretet* ösztönével, mely az egyedi, önfentartási ösztönt is uralni képes a családi össz-életműködés érdekében, a niinek hatása az egyéni érdekek alárendelésében sőt feláldozásában nyilvánul. A szeretet ösztönével lehet csak megmagya-

rázni, hogy például a szülő életét, tehát legelső rendű és legjogosabb érdekét is, képes gyermekéért szükség esetén feláldozni.

Ugyanazon ösztönt oltotta bele a természet az egyénnek, mint az államszervezet egyik alkatelemének, lényébe is. Lehetetlenség is nem éreznie szeretetet a belőle is mrnt részből alakult, tehát bizonyos mérvben saját egyéniségével egy államszervezet iránt, mely neki a szervezetről folyóannyfi anyagi és szellemi előnyt s e mellett életműködésének biztonságát is nyújtja. Ez a szeretet az államszervezet iránt szükség esetében a legelső rendű érdeknek, az életnek feláldozásától sem riad vissza, különben is annyi előnyt élvezvén az egyén az államszervezetről, hogy azt élete föláldozásával sem tartja drágának visszafizetni.

Az államszervezet iránti ezen tudatos érzés, a *hazaszeretet* van a természettől hivatva a szuverenitás és a szabadság közti korlát olyképp való megvonását biztosítani, hogy az egyén ne igényeljen magának oly mérvű szabadságot, mely az egész szervezetet ártalmasan érintené, illetve hogy az egyén politikai szabadságát ne használja fel egyéni szabadságának oly mérvű kiterjesztésére, mely megrendíthetné mindnyájuk közös javát, az államszervezetet. Önként folyik ebből, hogy a *hazaszeretet* az egyéni érdekek *önkéntes* alárendelését idézi elő az azt tápláló alattvalókban, végső szükség esetén pedig még az életnek feláldozását is.

Minden tudatossá vált természetes ösztön azonban, a mint helyes mederbe terelődvén, üdvös hatásaiban fokozódik, ép úgy könnyen el is tévelyedhetik s romlást okozhat. Így például a legalsóbbrendű, u. n. érzéki ösztönök az embernél a tudatosság folytán az eredetnél rendezettebb, egészségesebb életműködést vannak hivatva előidézni, de könnyen féktelenség és kicsapongás eszközüül is szolgálhatnak. Hasonlóképp áll a dolog a hazaszeretetről a természettől eredő, tudatossá vált ösztönével is. Helyes mederben a hazaszeretet a szabadság és a szuverenitás közti helyes korlát megállapításával az államszervezeti életműködés sikerét a lehető legmesszebbre képes fokozni, de viszont ha eltévelyedik s féktelenségbe sülyed, az államszervezet romlását idézheti elő. Akár a szabadságnak az államhatalom vagyis a szuverenitás rovására, akár a szuverenitásnak a szabadság rovására való szükségnélküli túlságos kiterjesztésével az eltévelyedett hazaszeretet az államszervezet egészségtelen életműködésének válhatik okozójává. Így idézte elő a hatalmas lengyel birodalom bukását az egyéni és politikai szabadság túltengése az állami hatalom rovására, nem polgárainak közönye, hanem hazaszeretetük eltévelyedése következtében. Hasonlóképp már a rom-

lás lejtőjére kezdte vinni a hazaszeretnek ellenkező irányban való eltévelyedése a francia államot, a forradalmi konvent idején, midőn ez a haza megmentésének célzatával, tehát hazaszeretetből, az egyéni szabadság rovására az államhatalom túltengését idézte elő. A hazaszeretnek tehát tudatossága mellett *józnak* is keli lennie, mert csak így képes a szuverenitás és a szabadság közti összhangot biztosítani, a kettő közti helyes korlátot megvonni s egyiknek a másik rovására való túltengését megakadályozni.

23. §. Az egyes szabadságjogok.

Az alattvaló egyéni és politikai szabadsága, mint láttuk, vég-elemzésben fizikai korlátját képezi a szuverenitásnak. Ennek értelmében azon határig, ameddig a szabadság terjed, az alattvalóra jogok, azontúl, azaz ahol a szuverenitás kezdődik, kötelességek hárulnak, melyeket *állampolgári jogoknak* és *kötelességeknek* nevezünk.

Az állampolgári jogok aszerint, hogy a szabadság mely neméből, az egyéni vagy politikai szabadságból folynak-e, *egyéni* (közönségesen u. n. *polgári*) és *politikai szabadságjogokra* különözhetők. Valamely konkrét államban lehetséges, hogy az egyén bir némely az államhatalom részéről tiszteletben tartani ígért egyéni szabadságjogokkal, de nem lévén közreműködési joga az erre vonatkozó intézmények és törvények megállapításában, azaz nem bírván politikai szabadsággal, politikai jogokkal nem rendelkezik. Az ellenkező eset, hogy t. i. az alattvalók politikai jogokat élveznek s egyéni szabadságjogokat nem, fogalmilag lehetetlennek látszik, mert hisz a politikai jogok épen az egyéni szabadság s az ebből íolyó egyéni szabadságjogok védelmére léteznek, ezeket tehát már fogalmilag előre feltételezik; konkrétan azonban, természetellenesen ugyan, megtörténhetik, hogy a politikai jogok élvezetében maradt alattvalókat az államhatalom az egyéni szabadságjogok élvezetétől ideiglenesen felfüggeszti. Ilyen az eset egy alkotmányos, politikai szabadsággal bíró államban, midőn a közrend helyreállítása céljából, de a politikai jogok sérelme nélkül, a személyes szabadságra vagy a gyülekezésre vonatkozó polgári jogokat kivételes rendszabályok alá helyezik.

A szabadságjogokat, különösen pedig azon jogokat, melyek az *egyéni* szabadságot biztosítják, a francia forradalom emberi és polgári jogok elnevezéssel egységes okmányban (chartában)

szövegezte „Az emberi és polgári jogokról szóló nyilatkozat”-ában. E nagyfotosságú okmány, melynek lényege a művelt európai államszervezetek tulajdonává lett, főbb vonásaiban a következőket tartalmazza:

„A francia nép képviselői, nemzetgyűléssé alakulva, tekintetbe véve, hogy az emberi jogok nem tudása vagy megvetése az *egyedüli oka* a közbajoknak és a kormányok elfajulásának, elhatározta, hogy egy ünnepélyes nyilatkozatban kifejezi az ember *természetes, el nem idegeníthető és szentelt jogait.*”

„Minden ember születésénél fogva *szabad és egyenlő.*”

„Minden állam célja az ember természetes jogainak fentartása. E jogok: a *szabadság, a tulajdon, a biztosság, az elnyomás elleni ellenszegülés.*”

„A *szabadság* abban áll, hogy az ember mindent tehet, ami másnak nem árt. *Korlátait* a törvény állapítja meg.”

„Senkit sem szabad *bevádolni, sem elfogni, csak a törvény által előírt esetekben és módokon.*”

„Senkit sem szabad bántani *véleményéért, a vallásiakért* sem, ha csak nyilvánításuk nem zavarja a törvényes rendet.”

„Joguk van a polgároknak fegyver nélkül, békésen *összeülni.*”

„A *gondolatok és vélemények szabad közlése* egyike az ember legbecesebb jogainak. Minden polgár *szabadon beszélhet, írhat és nyomtathat,* de törvény előtt felelős e szabadsággal való visszaéléseiért.”

„A *tudajdon szent és sérthetetlen jog,* ezért senki sem fosztható meg tőle, ha csak a törvényesen megállapított közjó ezt nem teszi szükségessé; akkor is igazságos kárpótlás fejében.”

E nyilatkozat aforisztikus rendszertelenségei abból a természetes okból magyarázható, hogy az egyéni szabadság *negatív* fogalom s az abból folyó jogok is *negatív* természetűek, melyeket *pozitív* alakban tökéletesen kifejezni s rendszerbe foglalni lehetetlen. Az e nyilatkozat alapján kiegészített s közkeletű csoportosítása az egyéni szabadságjogoknak a következő:

1. Az *élet és személyes szabadság joga.* Ezen jog az egyén életét és személyét védi minden erőszakos beavatkozástól, úgy más egyének, mint az államhatalom ellenében. Jelenti első sorban, hogy az egyén felett nincs önkényeskedő hatóság, s hogy az egyén csak szigorúan a büntető törvényekben meghatározott esetekben *fosztható meg* életétől vagy személyes szabadságától. E jogból folyik a *rabszolgaság* tilalma, a *foglalkozásnak, életpályának* szabad

választása, a *munka-*, az *ipar-*, a *forgalom-szabadság*, a *szabad költőzködés* s az állam területén bárhol való *letelepedés*, sőt a *ki-vándorlás* joga; a *tanszabadság*, melynek értelmében senki a tanulástól elzárva nincs, az egyén tetszés szerint műveitheti s bármely életpályára képezheti magát; végül ide tartozik a *becsület* joga, mely abban áll, hogy az egyén becsületét azaz morális létét a törvény a sérelmek ellenében ép úgy megvédi, mint fizikai létét és szabadságát.

2. *A tulajdon sérthetetlensége.* Ezen jog úgy más egyénnel, mint az államhatalommal szemben védi az egyén *vagyonát*, *jogos vagyoni érdekeit*, s *biztosítja* általában a *vagyonszerzés módjait*, minek értelmében az egyén tulajdont szerezhet s azt minden nem tiltott gazdasági tevékenységgel szaporíthatja. Csak magasabb közérdekből, törvényileg szigorúan megállapított esetekben, fosztható meg az egyén tulajdonától a *kisajátítás* intézménye folytán, de ilyenkor is az érték teljes megtérítése mellett.

3. *A lelkiismeret- és gondolat-szabadság* joga biztosítja az egyént, hogy mint hívő, lelkiéletét saját legjobb meggyőződése, hite szerint irányozhatja, mint tudósi, tudományos vizsgálódásainak eredményét szabadon taníthatja és terjesztheti, s mint polgár, közéleti kérdésekben a törvény tiszteletben tartásával akadálytalanul nyilatkozhatik. Az elsőt *vallás-*, a másodikat *tudomány-*, s a harmadikat *szólásszabadságnak* szokás közelebről nevezni.

4. *A sajtószabadság* joga szorosan összefügg az előbbivel s azt jelenti, hogy az egyén gondolatait sajtó útján az államhatalom engedélye nélkül is közzéteheti. A sajtó útján elkövetett visszaélések, bűncselekmények azonban utólag ép oly megtorlásban részesülnek, mint ha azok szóval vagy tettel követték volna el.

5. *A gyülekezési és egyesülési szabadság* jelenti az egyén azon jogát, hogy másokkal az államszervezetre hátrányos célzat nélkül érintkezésbe léphet, egyesületeket alakíthat s közérdekű ügyeket nyilvánosan, *népgyűléseken* tárgyalhat, megvitathat.

6. Az összes előző szabadságjogok esetleges sérelme orvoslására egy kiegészítő jog szolgál, u. m. a *panaszemelési jog* az államhatalom legfőbb szerveinél, az alsóbbrendű állami hatóságok ellenében. Ezzel rokon a *kérvényezési szabadság*, mely nem pozitív jogsérelmet van hivatva orvოსoltatni, hanem az államhatalom legfőbb szerveinek figyelmét hívni fel a közjó előmozdítására, valamely közérdekű intézkedési megtétele céljából.

7. Végző fokon a felülről jövő jogsérelem ellenében az egyén csak *ellenállással* védheti egyéni és politikai szabadságát. Ezt mint

jogot ugyan, a francia nyilatkozaton kívül, az államok nem iktatták alkotmányukba, de magától értetődik az önkénnyel szemben. Az ellenállás lehet szenvedőleges (*passzív*) és cselekvőleges (*aktív*). Némely államban, mint nálunk is, a passzív ellenállás joga az alkotmány szellemében s egyes tételes intézményeiben gyökerezik, míg az aktív ellenállás jogát ott is ahol létezett, mint Angliában és Magyarországon, kifejezetten eltörölték. Ha az ellenállást, mint önvédelemből folyó természeti jogot, elfogadjuk, úgy belőle önkényt következik a *forradalomra való jog*, abban az esetben, ha a, legfőbb szervek, az államhatalom kezelői, az egyéni és politikai szabadságot, azaz az államszervezeti rend természetes alapjait eltörölni, megsemmisíteni megkísérik. Ez esetben ugyanis felbomlik a szuverenitás és az egyéni szabadság közt természetesen alapuló kapcsolat s az egyén a megsemmisülés veszélyével szemben az önvédelemhez folyamodik, mely a egyének összesese/a nép részéről mint *forradalom* nyilatkozik meg.

A mi a *politikai szabadságjogokat* illeti, ezek oly intézmények, melyek az egyénnek első sorban az államszervezet rendje s az egyéni szabadságjogok fentartására szolgáló intézmények és törvények *létesítésében*, másodsorban a már létesített intézmények és törvények *alkalmazásában* biztosítanak közreműködést. E jogok tehát valóságos, cselekvő magatartást igényelnek az egyén részéről, ellentétben az egyéni szabadságjogokkal, melyek az egyén részéről cselekvőséget, tekintve hogy azok egyszerű biztonsági állapotok, nem feltételeznek. A politikai szabadságjogok e tevőleges természete maga után vonja azt, hogy azok *nem csupán jogok*, de egyúttal *kötelességek is*, melyekkel az alattvaló úgy a saját, mint az összeség érdekében élni tartozik. A politikai jogoknak csupán jogokként való felfogása azoknak esetleges elhanyagolását, az egyén közügyek iránti érdeklődésének ellanyhulását idézi elő, ami könnyen a szuverenitás túltengését s az egyéni szabadságjogok korlátozását vonhatja maga után.

A politikai szabadságjogokkal való élés, tekintve azok tevőleges természetét, a tudatos és józan *hazaszeretetet* mint előfeltételt okvetlenül megkövetelik, miből következik, hogy azokból az államszervezet azon egyes alkatelemei, melyek tudatosan az államszervezet felbontására vagy annak teljes megsemmisítésére törnek, az önvédelem jogánál fogva kizárandók. Az egyéni szabadságjogok azonban még az ily alkatelemekkel szemben is tiszteletben tartandók, mert a politikai szabadság az összes alkat elemeknek s nem^{cs}upán az e szabadsággal élőknek biztosítására szolgál.

A már részben ismertetett „emberi és polgári jogokról szóló nyilatkozat” tartalmazza a legáltalánosabb vonásokban a politikai szabadságjogok elveit is, a következő tételekben:

„A törvény a közakarat kifejezése. Minden polgár személyesen vagy képviselője által hozzájárulhat annak megalkotásához. Akár véd, akár büntet, mindenkire nézve egyenlő.”

„A törvény előtt minden polgár egyenlő és tehetsége szerint képes minden méltóságra és közhivatalra, Csak az erény és képesség tehet megkülönböztetési”

„A társaságnak jogában áll felelősségre vonni minden megbízottját.”

„Meg kell büntetni az önkényes rendeletek kiadóit és végrehajtóit.”

„Minden polgár ellenőrizheti a közadó szükségét és hováfordítását és hozzájárul annak országos felosztásához és beszedési módjához.”

Ezen főelvek alapján a *politikai szabadságjogok két csoportban* foglalhatók össze, aszerint, amint azok az áll a szervezeti életműködés általános irányának megállapításában, azaz az intézmények és törvények *létesítésében*, vagy pedig magukban az egyes állami feladatok megvalósításában azaz a *törvények alkalmazásában* biztosítanak közre működést az egyén részére.

1. Az államszervezeti életműködés általános irányának megállapításában való közreműködési *törvények hozatalában* s az azok *végrehajtása feletti felügyeletbe* s biztosít résztvevőt az egyén részére, különböző, egymástól eltérő módokon. Így voltak és vannak államszervezetek, melyek az összes politikai szabadságot élvező egyéneknek biztosítanak az említett funkciókban *közvetlen* közreműködést, míg más államszervezetekben e közreműködés csak *közvetett*, azaz *bizalmi egyének* útján történik. Ezen politikai szabadságjogot a *törvényhozásban való közreműködés* jogának nevezzük.

2. Az államszervezet *egyes feladatainak megvalósításában* az egyének szintén résztvesznek. Az általános elv e tekintetben az, hogy több-kevesebb értelmi képzettség előfeltételével bármely egyén *közvetlenül* is közreműködhetik az *egyes* államszervezeti életműködések intézésében. Így bármely egyén lehet *államfő, miniszter, közhivatalnok, katona, bíró*, s mint ilyen, a megfelelő egyes állami életműködések a saját személyében van jogosítva és kötelezve végezni. Minthogy azonban az ezen módon való közreműködés többé-kevésbé az *élet hivatal* jellegét ölti magára, ami az illető

egyénnek a megélhetés érdekében az államhatalommal való azonosulását vonja szükségszerűleg maga után, az egyénnek az egyes állami életműködésekben másféle részvételt is kell biztosítani, tekintve, hogy a politikai szabadság célja épen az államhatalom és az egyéni szabadság közti korlát teniartása, ami kizárólag élethivatásos jellegű közreműködéssel nem biztosítható. Az egyénnek az egyes állami életműködésekben való ily értelmű részvételét egy az államszervezet keretében létező külön intézmény, az *önkormányzat* van hivatva biztosítani, mely, intézmény kisebb-nagyobb fokon és fejlettségen meg van minden politikai szabadsággal bíró államszervezetben, sőt azt az egyéni szabadságot, ha csak tökéletlenül is, biztosítani törekvő abszolutisztikus államszervezetek sem nélkülözik. Ezen intézmény abban áll, hogy az egyének nem élethivatásos foglalkozáskép, de egyéb élethivatásuk fentartásia mellett egyes állami életműködéseknek akár egyénenként, akár közvetlenül vagy közvetve bizalmi egyének útján képződött testületekben, maguk végeznek, illetve azok végeztése fölött felügyeletet gyakorolnak. Az önkormányzat nyilvánulhat más és más elnevezésekkel, az általános közigazgatási funkciókban mint *testületi* (tartományi, kerületi, megyei, grófsági, városi, községi), vagy mint *nem élethivatásos tisztviselői* közigazgatás; a katonai igazgatásban mind rövid időtartamú és nem élethivatásos tiszti és legénységi szolgálat; a *bírói* igazgatásban nyilvánulhat mint kizárólag csak egyes esetek intézésére hivatott *esküdtbírótság* (*jury*), vagy pedig mint általában, ele nem élethivatáskép működő *helyi* (kerületi, megyei, községi stb.) *önkormányzati bíróság*, utóbbi rendszerint a helyi általános önkormányzati közigazgatással kapcsolatosan.

24. §. Az állampolgári köteleességek.

Azon ponttól, ahol az állampolgár egyéni és politikai szabadságjogai végződnek, kezdődik a szuverenitásnak, vagyis az egyénre mint alattvalóra háramló *köteleességeknek* területe. Az egyéni életműködés érvényesülését eléggé biztosítják a szabadságjogok, de az államszervezet életműködése is megfelelő biztosítékokra szorul. Az államszervezet életműködésének ezen biztosítéka természetesen másutt mint alkatrészeiben, azaz területében és egyéni alkateleiben nem rejthetik. A terület azonban mint a természet által bármennyire is kedvezményezett, de élettelen alkatrész az államszervezet életműködése sikerének biztosítására önmagától nem képes, tehát ezen feladat kizárólag az egyéni alkateleire háramlik át.

Az állami életműködés sikerét az egyének akkép biztosítják, ha a maguk részéről mindentől tartózkodnak ami az államszervezet kárára szolgálna, s mindent elkövetnek, ami annak sikerét és javát idézi elő. Az egyén ilyen értelmű magatartása képezi foglalatát az állampolgári vagy alattvalói kötelességeknek.

Mint már láttuk, a politikai szabadságjogok egyidejűleg mint kötelességek is jelentkeznek, minélfogva azok az állampolgári jogok és kötelességek közt mintegy áthidalást, átmenetet képeznek. A szoros értelemben vett alattvalói kötelességek között is található olyanok, melyek a kötelesség jellegén kívül a jogosultság jellegét is magukon viselik. Így például a honvédelmi kötelesség nemcsak kötelesség, de jog is, azaz a fegyveres szolgálattól nem zárhatók el azok, kik arra önként és ellenérték nélkül vállalkoznak; ép úgy a tankötelesség, mely a kötelességen kívül a jogot is magában foglalja a tanulásra, a tanszabadság intézményében.

Miképp a szabadságjogok *negatív* és *pozitív* tartalmúak lehetnek, sőt e szerint különülnek el egyéni és politikai jogokon. Akként lehet az alattvalói kötelességek között is *negatív* és *pozitív* tartalmúakat megkülönböztetni. A *pozitív* tartalmú kötelességek az alattvaló részéről határozott tevőleges magatartást, *cselekvéd* igényelnek, míg a *negatív* tartalmúak azt igénylik, hogy az állampolgár az államszervezet érdekében valamit tűrjön, illetve olyat ne tegyen, amiből az államszervezetre hátrány származhatnék.

A francia „Emberi és polgári jogokról szóló nyilatkozat” az alattvalói kötelességek főelveit szintén magában foglalta következő tételeiben:

„Akit a törvény értelmében idéznek, az engedelmeskedni tartozik; az ellenálló ez esetben bűnös.”

„Az emberi és polgári jogok biztosítására fegyveres erőre van szükség.”

„A fegyveres erő és közigazgatás költségeinek fedezésére elkerülhetetlen az adó.”

„Az adót egyenlően kell felosztani a polgárok közt, tehetségök arányában.”

Az alattvalói kötelességek ezen elvek figyelembe vételével két főcsoportba oszthatók: a *negatív* és *pozitív* tartalmú alattvalói kötelességek csoportjaiba.

1. A legfőbb alattvalói kötelesség az államszervezet iránti *hűség*, mert ebből önkényít folynak a többi kötelességek. Tartalma *negatív*, mert az egyént általánosságban arra kötelezi, hogy minden oly ténytől tartózkodjék, mely az államszervezet hátrányára

szolgálja. A hűség megszegését, különösen a saját államával szemben fegyveres állásfoglalást, a hazaárulást, valamint az alkotmány elleni erőszakos támadást a büntető törvények a legszigorúbb büntetéssel sújtják.

2. Az alattvalói hűség önként előálló folyamánya az *alattvalói engedelmesség*, mely főleg *pozitív* magatartást ír az alattvaló elé. Ezen kötelesség a törvények parancsainak megtartására kötelezi az egyént, bármi legyen is ezen törvények tartalma. Az engedelmesség kötelezi például az egyént *törvényes idézés* esetén a hatóság előtt való megjelenésre; gyermekei taníttatására, azaz a *tankötelezettség* teljesítésére; bizonyos *tisztségek viselésére* (esküdtszék); a törvényesen kiszabott *bűnt élések lerovására* stb.stb.

A *pozitív* tartalmú alattvalói engedelmesség keretéből azonban különösen kiválik két kötelesség, melyek különös *politikai* jelentőséggel bírnak; ezek:

a) a *közteherviselési kötelesség*, mely az állami anyagi szükségleteihez való arányos hozzájárulást írja elő minden, az állam területén létező, erre kötelezett személy és dolog után;

b) a *védelmi kötelesség*, mely kötelez minden fegyverképes alattvalót, hogy személyes szolgálattal járjon az államszervezet védelméhez. Ezen kötelesség elvben fennáll azon államokban is, melyek az általános védkötelezettség intézményét nem ismerik, mert világos, hogy ezen államok csak addig és azon fokig mellőzik ezen intézményt, ameddig szervezetük védelméről más módon is képesek gondoskodni.

25. §. Az egyenlőség.

Az államszervezeti életműködés tényleges sikerének előmozdításában az egyéni alkatelemek tagadhatatlanul különböző súlyal működnek közre. A természet nem egyformán osztja ki az egyének közt sem a testi, sem az értelmi erőt, ezenfelül a gazdasági helyzet különbségei döntő befolyást gyakorolnak az egyéni közreműködések értékére. Ennek megfelelően else pillanatra az látszanék természetesnek, ha az egyének jogai és kötelességei különböző mértékkel állapíthatnának meg aszerint, amint közreműködésük az államszervezetre kevesebb vagy több értéket képvisel.

Az államszervezetnek azonban nem lehet hivatása a természet okozta különbségeket a maga részéről még inkább fokozni, annál kevésbbé, mert az államszervezet a legkiválóbb és legértéke-

sehb egyéni erőhöz viszonyítva is oly hatalmas tárházával rendelkezik az erőforrásoknak, mely mellett az egyéné, minden kiválósága és értékesége mellett is, elenyészik. Az államszervezetben senki sem nélkülözhetetlen, s a szükségletek rendszerint megteremtik azokat az egyéneket, kiknek közreműködésére az államszervezetnek éppen szüksége van. A születésen alapuló külön jogosítás és kötelezés éppen a célzott érdekbe ütközik, mert kedvező gazdasági helyzet még nem jelenti azt a kiváló és értékes értelmi erőt, mely az államszervezet életműködésének sikere szempontjából különös beccsel bír. Viszont pedig oly nagy nehézséggel, mondhatni lehetlenséggel járna az államszervezet érdekében szükséges egyének mesterséges felkutatása, s külön jogokkal és köteleességekkel való felruházása, hogy ezen ok szintén ellentmond az egyéni jogok és köteleességek különböző mérték szerint való megállapításának.

Ebből önként következik, hogy csakis a történeti fejlemények, a fajkülönbség, az egyén természettől való tökéletlensége, gyarlósága s az ebből folyó gazdasági egyenlőtlenség teremtették meg az ókorban az emberi méltóságot annyira lealacsonyító rabszolgasági intézményt, a középkorban pedig a rendi külön jogosításokat. Már az ókor fejlett államai törekedtek az államszervezetből élvezett jogok és belőle folyó köteleességek arányosítására, egyenlősítésére, az újkort államok pedig annak felismerésére is eljutván, hogy az egyének születésén és gazdasági helyzetén alapuló külön jogozás és kötelezés úgy az egyéni mint az állami életműködések sikerére a legkárosabb, fejlődésben hátráltató befolyással van, a jogok és köteleességek egyenlőségének elvét, mint természetből fakadó elvet, ismerték el. Az államszervezet sikeres életműködése érdekében nem képzelhető helyesebb eljárás, mint az egyének szabad érvényesülésével járó versenytől várni az államszervezet érdekében szükséges értékes értelmi erők kiválását, mely felfogás a modern államokban mint *józan demokratikus elv* érvényesül.

Az állampolgári jogok és köteleességek e szerint normális államszervezetben csakis a legszükségesebb megszorítást tűrik meg.

Ami első sorban az *egyéni* szabadságot s az ebből folyó szabadságjogokat illeti, ezek minden különbség nélkül egyenlően megilletnek minden egyént, nem tekintve nem-, kor-, osztály- és valláskülönbséget, sőt megilletik az idegeneket is, egyedül a feltétlen letelepedési jog kivételével, mely annyiban nyerhet megszorítást, hogy az államszervezet hátrányára működő idegen az állam területétől távol tartható.

A *politikai* szabadságjogok gyakorlása tudatos és józan haza-

szertetet tételezve fel, azok élvezetében az egyenlőség ehe mellett csak oly állampolgárok részesítendők, kiket az életkor s megfelelő minimális műveltség a politikai szabadságjogok helyes gyakorlására képessé tesznek. A tankötelezettségnek épen azon? célra kell szolgálnia, hogy minden egyén megszerezze a saját érvényesüléséhez szükséges értelmiségen kívül azt a minimális műveltséget, mely az állampolgári szabadságjogok helyes gyakorlásához szükséges. A politikai jogegyenlőséget az a körülmény, hogy némely egyének közvetlenül, mások csak közvetve érvényesülnek a közügyek intézésében, lényegesen nem befolyásolja, ha a közvetlen közreműködés nem külső ismérveken, de belső értékességen alapszik.

Ami az állampolgári *kötelességeket* illeti, az egyenlőség elve itt már minden irányban, következetesen, megszorítás nélkül viendő keresztül, mert egyesek előnyösítése feltétlenül mások hátrányát idéz elő s megrendíti az államszervezet iránti szeretetet és az igazságosságba vetett hitet és bizalmat, A kötelességek fokozása azon esetben, ha ez a, méltányosságból következik, természetesen csak helyeselhető, mint például az adózás fokozatossága (progresszív adórendszer), a műveltebb egyének esküdtbíróági kötelezettsége, a vagyonos egyéneknek önköltségen való fegyveres szolgálata s más hasonló intézmények.

26. §. A szuverenitás fizikai korlátozásának eredményei.

Oly államszervezetben, hol a szuverenitás természetes korlátait kellőképp felismerik s helyesen állítják fel, ahol különösen az egyéni életműködést az egyéni és politikai, azaz a közszabadság intézményei az államszervezet életműködésével összhangban engedik érvényesülni, ha a szuverenitás korlátolva van is, maga az állami életműködés inkább mondható korlátlannak, mint az oly államé, hol a viszonyok által javasolt iorlátok, különösen pedig az egyéni szabadságintézmények, illetve az ezekre vonatkozó biztosítékok hiányoznak.

Ami különösen ez utóbbit illeti, a közszabadság védi ugyan a gyöngye egyént az államszervezet ellenállhatatlan túlerejének szélső érvényesülésével szemben, de viszont *valódi szükség* esetén *korlátlanul* engedi igényelni az államszervezet részéről az egyén föltétlen alárendelését, sőt önfeláldozását. Közszabadság nélküli

államszervezetben az egyén *valódi szükség* esetén is, ép úgy mintha szeszélynek engedelmeskednék, csak a túlerő kényszerítő hatása alatt működik közre az államszervezet életműködésének biztosítására, nem önfeláldozásból, hanem mert más választása nincs, ami természetesen a közreműködés sikerességét a leghátrányosabban befolyásolja.

Így történik azután, hogy, a szuverenitás közszabadságból folyó, végső elemzésben fizikai korlátozásai az egyének biztossági érzetétől, ebből folyó önérzetétől s megelégedettségétől eltekintve, az államszervezetben rejlő erőt még ellenállhatatlanabbá, a valóságban tehát korlátlanabbá teszik, mint ha fizikai korlátok nélkül tisztán az államszervezet nyers túlereje érvényesül alkatelemerei szemben. A történelem tanúságai szerint a féktelenségtől ment, de azért a szabadság elvén nyugvó államszervezetek fizikai, erkölcsi, gazdasági és kulturális tekintetben nagyobb eredményeket értek el a velük egyidejű más szervezetű államoknál.

27. §. A szuverenitásnak más korlátozásai; különösen az államkapcsolatok.

Láttuk, hogy a szuverenitásnak korlátait egyrészt alkatelemei életműködésének érvényesülhetése, vagyis a szabadság, másrészt az államterület fizikai határai képezik. Ezek mindketteje oly korlátot képez, melyet előbb utóbb minden államszervezet kénytelen saját életműködésének tartóssága, biztossága érdekében elismerni,

A szuverenitás korlátlansága azonban végső elemzésben az elhatározások felett való, idegen erő által fizikailag nem korlátolt rendelkezést jelentvén, magától értetődik, hogy az államszervezet szuverenitása sérelme, elvesztése nélkül elismerhet magára nézve egyéb kötelezéseket, korlátokat is, melyek az elhatározásai feletti rendelkezhetést elvben nem érintik. Különösen történeti, gazdasági, s külbiztonsági okok azok, melyek valamely államszervezetet az önnön elhatározásai feletti feltétlen rendelkezésnek, azaz szuverenitásának korlátozására viszik.

Így történhetik a szuverenitás korlátozásával, de nem annak sérelmével, hogy valamely állam a saját területének egy részét, melynek a többitől eltérő viszonyai, sajátosságai vannak, ezen eltérő viszonyoknak és sajátosságoknak megfelelően a legfőbb irányzás fentartásával különös jogokkal, külön területi *önkormányzatai* ruhazza fel. A szuverenitásnak ily módon valamely területrés-

szel szemben való korlátozása adott viszonyok közt ép oly értelmű, mint az egyének szabadságjogaiban rejlő korlátozás. Ilyen széleskörű területi önkormányzat dacára azonban a kapcsolat az állam és területrésze közt *feltétlen*, az államszervezet *közös*, ZIL alattvalói viszony ugyanaz marad, úgy hogy az államszervezet minden lényeges változása kihat a területrésze, mely semmi körülmények és eshetőségek közt nincs jogosítva külön államként szervezkedni, A szuverenitás korlátozásának ezen nemét függetlenül az államformától, *real-uniónak* nevezhetjük, mely lényegesen különbözik és szígyosman meg is különböztetendő a vele sok tekintetben hasonló, szövetséges államnak nevezett, alább tárgyalandó alakulattól. Ilyen real-unió alakjában történő szuverenitás-korlátozás az, mely létezik az angol birodalomban, hol egyes területrészek, a túlnyomóan hazai gyarmatosok által lakott Kanada, Ausztrália, Fokföld és Natal a legszélesebb körű önkormányzattal, parlamentekkel és felelős minisztériumokkal bírnak, a legfelsőbb irányzást s a mindannyiukat közösen vonatkozó életműködések az azonban maga a valamennyit összefoglaló államszervezet végzi. Hasonló szuverenitás-korlátozás áll fenn a magyar állam kebelében is annak egy területrésszel, Horvátországgal szemben. Mindezen önkormányzattal: bíró megkülönböztetett területrészek feltétlenül osztják az államszervezet sorsát, így például ha aikár az angol birodalom, akár a magyar állam más államformára térnének át, az említett széleskörű önkormányzattal bíró területrészek viszonya az államszervezethez teljesen változatlan maradná.

De nemcsak saját alkatielemeivel, területrészeivel szemben korlátozhatja az állam az ő szuverenitását, hanem kifelé más államszervezetekkel szemben is. Ez az eset áll elő akkor, midőn valamely állam más állammal szemben kötelezi magát, hogy bizonyos együttesen történt megállapodásokat határozott vagy határozatlan ideig tiszteletben fog tartani s azoknak a maga erejével érvényt szerez. Ilyen korlátozását idézik elő a szuverenitásnak a *nemzetközi szerződések*, melyek a lehető legtágabb körben mozoghatnak s a szuverenitást egész lazán vagy a képzelhető legszorosabban megköthetik, de még mindig a nélkül, hogy a szuverenitás, azaz maga a külön államszervezet megszűnnék létezni. A lehető leglazábban fűzi össze s korlátozza az államokat az oly nemzetközi szerződés, mely őket valamely külső és látható szerv, intézmény elfogadása, létezése nélkül, határozott időtartamra köti meg. Ilyen például egy kiadatási szerződés, mely a területi fenség korlátozását jelenti, a mennyiben az államok arra kötelezik az ily szerződéssel magukat,

hogy a saját területükről bizonyos egyéneket más állam hatalmába szolgáltatnak át. Szorosabb a kötelezettség például egy kereskedelmi szerződés esetén, mely más államnak állandó és meg nem akadályozható forgalmat biztosít a kötelezett állam területén. Még szorosabb korlátozását idézik elő a szuverenitásnak az u. n. *védelmi szerződések* (véd- és dac-szövetségek), mint a melyek béke idején egyöntetű külügyi politikára, háború esetén pedig egyöntetű hadműveletekre kötelezik az államokat. Előfordulhat végül az, hogy két vagy több állam állandósít egy közös szerv vagy intézmény elfogadásával, létesítésével valamely kötelezettséget, a nélkül azonban, hogy szervezetével a többiekkel együtt egy magasabb és közös szervezetbe olvadna. Ez az eset, melyet *fejedelmi személyes unió*nak, illetve *államszövetség*nek nevezünk, a szuverenitásnak a lehető legnagyobb korlátozását jelenti, de még mindig nem jelenti a szuverenitás megszűnését, mert az államszervezet mint ilyen *nem föltétlenül* rendeli magát alá, de a maga elhatározásaival állandóan maga adja meg tartalmát az általa elvállalt kötelezettségnek, ezt a maga erejével önmaga valósítja meg, sőt fenmarad neki a gyakran jogilag megállapított eshetőség a kötelezettség alól szabadulni. Ily kölcsönös korlátozását jelentik a szuverenitásnak például az Ausztria és Magyarország, a Svéd és Norvégország, sőt jogilag az Oroszország és Finnország között jelenleg fennálló határozatlan időtartamú jogi kapcsolatok, melyeket *personal-uniónak* s *államszövetség*nek egyaránt lehet nevezni; ilyenek voltak továbbá azon kapcsolatok, melyek 1830. előtt a német, 1787. előtt az északamerikai s 1848. előtt a svájci kanton-államokat fűzték össze, mely kapcsolatok fejedelem közössége nélküli, egyszerű *államszövetségek*nek nevezhetők.

A szuverenitásnak már nemcsak korlátozását, de megszűnését s egy más szuverenitás létrejöttét jelenti, midőn két vagy több, előbb önálló és szuverén államszervezet önkényt és kifejezetten abban álapodik meg, hogy a jövőben a legelső érdekű s más egyéb ügyekben is feltétlenül alávetik magukat a belőlük közösen alakuló szervezet elhatározásának s ennek megvalósítását szintén ezen közös szervezetre bízzák. Egyértelmű ezzel az az eset, midőn egyetlen vagy több kisebb állam, bizonyos területi önkormányzat fentartásával, egy hatalmasabb államszervezetnek rendeli magát alá. Ilyen esetekben, még akkor is, ha, az előbb önálló s továbbra is fenmaradó területi másodrendű társas szervezetek a „szuverén” elnevezést külsőleg viselik is, lényegben ezen szuverenitás megsemmisül s az alakított közös szervezet válik szuverénné, mert ennek elhatározásai

esetleg az egyes másodrendű szervezetek *akarata ellenére is* kötelezők lesznek s ezeket nem is a másodrendű szervezet, hanem a közös szervezet mint a lehető legnagyobb erő. maga valósítja meg. Az előbb önálló államok szuverenitásának egy magasabb rendű közös szervezetre való átruházása az u. n. *szövetséges állam* alakulását idézi elő, mely lényegesen megkülönböztetendő úgy a *reál-uniótól*, mint az előbb tárgyalt *personal-unió* illetve *államszövetség* elnevezésű alakulatoktól. Míg ugyanis a real-unió egy szuverén állam keretén belül egy kisebb területrésznek egyszerűen a rendesnél terjedelmesebb önkormányzattal való felruházását jelenti, addig a szövetséges államot éppen megfordítva, előbb szuverén, de a jövőre másodrendű területi szervezetként egyszerű önkormányzattal megelégedni kész államok alkotják meg. Egyéb tekintetben azonban reál-unió és szövetséges állam hasonló vonásokkal bírnak. Így míg a personal-unió és az államszövetség bizonyos körülmények közt *önként* felbomlásra képes, sőt erre hajlandó kapcsolatok, addig a szövetséges állam, a reál-unióhoz hasonlóan, *minden körülmények közt* hivatva van mint *magasabb rendű szervezet* fenmaradni. Semmiféle változás a viszonyokban nincs hivatva a szövetséges államban, miékként a reál-unióban sem, előidézni a közös szervezet felbomlását, míg hasonló változások a személyes uniót és az államszövetséget, illetve szuverenitásnak ezen alakú korlátozásait megszüntetik. Csak külső folyamányai mindezeknek, hogy az egyéni alkatelemek a personal-unióban és államszövetségben nem e kapcsolatnak, hanem kizárólag az *egyes cülaniszervezeteknek* képezik alkatelemeit, azaz állampolgárait, alattvalóit, míg a szövetséges államban, ép úgy minit a reál-unió eseténél, az egyéni alkatelemek magának a közös szervezetnek képezik állampolgárait, alattvalóit. A personalis unióban és államszövetségben az alattvalók polgári és politikai jogait az egyes államszervezetektől s nemakapcsolattól nyeri, in'él't is maga a kapcsolat iránt alattvalói azaz hűségi és engedelmisségi kötelességre nincsenek is kötelezve, hanem kizárólag saját államszervezetük iránt, míg a szövetséges államban a reál-unióhoz hasonlóan az egyén mint a közös szervezet alkatelem^, ettől nyeri polgári és politikai jogait s ennek tartozik az alattvalói hűség és engedelmisség kötelességei. Míg tehát a personalis-uniónak illetve az államszövetségnek nincsenek saját alattvalói, *csak egyenrangú tagjai* az államszervezetekben mint ilyenekben, addig a szövetséges állam, melynek tagjai szintén vannak a másodrendűekké vált területi szervezetekben, bír hűségre és engedelmisségre kötelezett *alattvalókkal is*.

Ilyen szövetséges államok ez idő szerint a német birodalom, az északamerikai unió és Svájc, mint a melyek számos, azelőtt szuverén államokat ma a legbensőbb közös szervezetben, u. n. *szövetségben* egyesítenek. Az előbb *szuverén* államok ezen elnevezésüket megtartották ugyan s bizonyos ügyekben széleskörű önkormányzat[ta] is bírnak, az igazi szuverenitás azonban kétségkívül magánál a szövetségnél van, a melytől az egyes területrészek el nem válhatnak, a mely a szervezetet még szorosabbra fűzni te jogosítva van s mint a lehető legnagyobb erő, feltétlen, ellentmondást nem tűrő elhatározásokat hozhat s azokat a maga erejével mindenütt végre is képes hajtani.

28. §. A szuverenitás egyéb tulajdonságai; a felelőtlenség, elidegeníthetlenség, elévülhetlenség, jóhiszeműség és oszthatatlanság.

Mint láttuk, a szuverenitás korlátlanágát akkiép kell érteni, hogy az állam a maga elhatározásait, tehát az eredetileg természet által eléje szabott korlátokat is, más tényezőktől függetlenül, alkatelemei útján *maga állapítja meg*. Eszmeileg, sőt tényleg is, lehetséges ugyan, hogy a szuverenitás valósággal korlátok nélkül juttatja magát érvényre, ezzel azonban ép önnönmaga ellen tör, önmagát rontja, sőt semmisíti meg, a mit élő és élni akaró szervezet sem ösztönből, sem észszerűen nem tehet. Mikép azonban tévedésből, esztelenégből valamely egyedszervezet is megronthatja, sőt megsemmisülheti önmagát, aképen az államszervezet is, ha korlátokat magának megálapítani nem akar, tévedésből, vagy esztelenégből előidézheti a maga romlását vagy megsemmisülését. A szuverenitás eszmei korlátlanága ennek megfelelően csak abban állhat, hogy az állam más tényezőktől függetlenül, alkatelemei útján maga határozza meg, miket ismer el maga részéről korlátoknak, mely pontig fogja életműködését kiterjeszteni. Az állam- és egyedszervezetek életműködéseinek természetét összevetve, lehetetlen más eredményre jutni, mint hogy az áEafri, ha józanul határozza el magát, saját területe határaiban és a szabadságban fogja föl és elismerni saját életműködésének egyedül helyes és természetes korlátjait.

A szuverenitás lényegéből azonban az ekkép értelmezett *Icorlálanságon* kivü'i egyéb tulajdonságok is folynak. Ilyen első sorban a szuverenitás *felelőtlensége*, mely azt jelenti, hogy az állam-

szervezet életműködéseit semmi más erő felül nem bírálja s az életműködések tényleges megvalósítóit más, mint maga az államszervezet, az esetleg helytelen tényekért következményekkel nem sújthatja. Önkényt folyik e tulajdonság abból, hogy a szuverenitás a *lehető* legnagyobb erő, már pedig azon esetben, ha őt más erő felülbírálná, s az állami életműködések tényleges megvalósítóit más erő vonhatná esetleg helytelen tényekért felelősségre, a szuverenitás megszűnnék a *lehető* legnagyobb erő lenni, a másik, a felülbírálásra és felelősségre vonásra képes erő nála nagyobb lévén.

A szuverenitás lényegéből folyó tulajdonság az *elidegeníthetlenség* is, mely azt jelenti, hogy az állam mint egyéni alkatelemek szervezete az elhatározásai feletti rendelkezést egyetlen vagy több egyénnek avagy egy más erőnek *szándékosan* át nem engedheti, arról le nem mondhat. Nem jelenti azonban a szuverenitás elidegenítését, midőn egy államszervezet önkényt egy másikba olvad, mert ilyenkor új, az előbbiektől különböző államszervezet létesül, mélyben az új elhatározások az előző államszervezetek alkatelemei útján fognak továbbra is képződni. Az sem jelenti a szuverenitás elidegenítését, ha az államszervezet alkatelemei, mert jönnek tartják, az állami elhatározások képződésében nem közvetlenül, hanem közvetve egy vagy több egyén útján működnek közre, mert ilyenkor az elhatározások végső elemzésben még mindig magában a szervezetben, azaz az alkatelemekben gyökereznek. Az államszervezetnek egyetlen vagy több egyén, vagy idegen erő által történő irányása. ha ez nem a szervezetben gyökerezik, szintén nem a szuverenitásnak részükre történt elidegenítését jelenti, mert ez szándékosan és észszerűen nem történhetett, hanem egyszerűen egy tényleges állapotot, a szuverenitás bitorlását, melyet a szervezet, a csak őt illető szuverenitásnál fogva, bármikor és bármely eszközökkel megszürik tethet.

Az elidegeníthetlenségből folyik a szuverenitás *elévühetlensége*, a mi azt jelenti, hogy a szuverenitás, azaz az elhatározások feletti rendelkezés természet szerint magát és egyedül a szervezetet illetvén, az azzal való nem élés, vagyis egyetlen, több egyén vagy idegen erő által való, a szervezetben nem gyökerező irányzás, nem jelenti ezen tényleges állapot szentesítését, mert ezen állapotot a szervezet bármily hosszú idő múlva is, és bárminő eszközökkel, megszüntetheti s a természetszerűleg egyedül őt illető szuverenitást bármikor újból gyakorlatba veheti.

A szuverenitás lényegéből következik továbbá annak termé-

szetszerű *jóhiszeműsége*, vagyis hogy az államszervezetnek alkotóelemei útján létrejött elhatározásai másra mint a szervezet *javára* nem célozhatnak. Folyik ez önkényt azon tényből, hogy minden élő szervezet ösztönszerűleg is a maga fentartására és tökéletesbbüléseére törekszik, a mi áll föltétlenül az államszervezetre is. Nem következik azonban ebből a szervezet *csalatközhatatlansága*, a szuverenitás *tévedésmentessége*, mint azt R o u s s e a u állította, mert a jóhiszeműség még mindig nem zárja ki a tévedést, azaz, oly elhatározások lehetőségét, melyeknél jobbakat is lehetett volna hozni. A szervezetben nem gyökerező irányzás tényleges állapota esetén, minthogy ilyenkor az államiakként jelentkező elhatározások voltaképp csak egyéni, s csak külsőleg szuverenitási, tényleg azonban erőhatalmi tények, előfordulhat, hogy e természetellenes állapot a szervezettel szemben nem jó-, de határozottan rosszhiszemű elhatározásokat idéz elő. Mindez azonban nem cáfolja azt, hogy a szuverenitásnak természetsszerűleg, azaz nem az elfajult eseteket tekintve, a jóhiszeműség szintén jellemző tulajdonsága.

A szuverenitás lényegéből folyó tulajdonság, végül az *oszt-hatatlanság* is, mely azt jelenti, hogy valamely területen *lehető legnagyobb*, azaz oly erő, mely minden más erőtől független, csak *egyetlen* egy létezhetik és érvényesülhet. Több ilyen erőt elképzelni sem lehet; ugyanegy területen *két egyenlő* lehető legnagyobb erő fogalmi képtelenség, mert kétféle egyenlő és ellentétesen működő erő valamely államszervezetben okvetlenül *területi szakadást* idézne elő; két *nem egyenlő* erő közül pedig az egyik okvetlenül nagyobb. s akkor ez levén azon területen a lehető legnagyobb erő, a szuverenitás, azaz az elhatározások feletti rendelkezés végső fokozat ezt fogja illetni.

A szuverenitás oszthatatlanságából tehát az folyik, hogy annak csak *egyetlen alanya* lehet, ez pedig nem lehet más, mint maga az egyéni és területi alkotórészekből összealakult szervezet, a nemzet, mely éppen mint ilyen *egyetlen alany* nevezetik államnak.

A szuverenitás oszthatatlanságának elvét nem érinti, ha két vagy több állam területén tudatosan és szándékoltan egyöntetű életműködések mennek végbe, ha az ily egyöntetű életműködések nem egy külön erőnek elhatározásából, hanem az egyes államszervezetek közös megállapodásával történnek. Ilyenkor ugyanis az egyes államszervezetek területein szintén csak egy erő érvényesül, de saját elhatározásból egyöntetűen egy vagy több más államszervezet életműködésével. Ilyen a helyzet nemzetközi szerződés esetén, melylyel egyértelmű az államszövetség esete, mert mindkettőnek lé-

nyege az, hogy két vagy több állam közösen állapodik meg némely elhatározásokban s azokat mindegyik külön valósítja meg a maga külön erejével. E helyzet áll fenn például Ausztriában és Magyarországon, melyek a fejedelem személyének közösségéből kifolyólag közös védelmi politikát folytatván, egyöntetű elhatározásokban állapodnak meg, melyeket mindegyik szervezet külön valósít meg.

A szuverenitás oszthatatlanságát az sem befolyásolja, ha akár két vagy több előbb szuverén állam az iránt állapodik meg, hogy egymással közös szervezetben egyesülnek, akár egy kisebb állam egy hatalmasabbal szervesen, de megkülönböztethetően, összeolvad, akár végül valamely államszer vezet egy területrészét külön önkormányzattal ruházza fel, mikor is a közös szervezet elhatározásainak az egyes területszerek feltétlenül alávetik magukat, bár bizonyos másodrendű ügyekben maguk is bírnak rendelkezési joggal. Ilyenkor ugyanis a közös szervezetnél, az u. n. szövetségnél lévén a lehető legnagyobb erő, a szuverenitás a szövetséget fogja illetni, s azon szervezeteknek, melyek részeit képezik, a készükre fentartott ügyekre vonatkozó rendelkezési jogát, mint a szuverenitás korlátai tárgyalásánál említettük, akkép fogja tiszteletben tartani, miként egy egyszerű államszervezet a maga területén az egyéneknek biztosított s a szuverenitással szemben korlátkép felállított szabadságjogokat. Ilyen a helyzet az u. n. szövetséges államban és a ireál-unióban, melyekben a legfőbb életműködések magá e közös szervezet határozza el és valósítja meg az önkormányzattal bíró egyes területszereken is, sőt a közös szervezet jogosítva van a szövetség tartalmában változtatásokat is eszközölni. (*Competenz-Competenz-elmélet.*)

Nem jelenti végül a szuverenitás megosztását az államszervezeti funkciók más-más egyének által való végzése, az életműködési feladatok *különböző szervek közt való felosztása* sem.

Az államszervezetben rejlő lehető legnagyobb erő ugyanis a különböző életműködési feladatokat végző szervek közül annál lesz, amelyik végső elemzésben a többieket uralni, felelősségre vonni képes. Ez a funkció, azaz a felelősségre vonás oly jelentékeny, hogy az csak magára a szervezetre iartozhatik. miből folyik, hogy azt tényleg vagy a szervezet alkatelemeinek közvetlen összesége, vagy az alkatelemek összeségében gyökerező, a szervezet általános irányítására s ezzel kapcsolatban az egyes életműködések feletti felügyeletre rendelt szprv van hivatva gyakorolni.

29. §. Az államhatalmak.

Az államszervezeti életműködések eltérő természetének felismerése vezette már Aristotelest azok megkülönböztetésére, midőn azokat *tanácskozó*, *igazgató* és *ítélkező* feladatokban csoportosította. Később a tanácskozó funkciót az általános szabályok hozatalában, vagyis a *törvényhozásban*, az igazgatási funkciót az általános szabályok megvalósításában, vagyis a *végrehajtásban* s az ítélkező funkciót az általános szabályoknak vitás esetekben való alkalmazásában, vagyis a *bíraskodásban* formulázták. Minthogy pedig mind a három funkcióban az állam szuverenitása azaz hatalma nyilvánul, magukat e funkciókat *államhatalmoknak* nevezték el s e szerint különböztették meg *törvényhozó*, *végreltájéto* és *bírói államhatalmokat*.

E funkcióknak Aristoteles nyomán tett megkülönböztetése azonban hibás, mely hiba részben már Aristotelesben, túlnyomóan azonban az ő félreértésében gyökerezik.

Aristoteles ugyanis *Politikájában* azt mondja, hogy minden állam alkotmányában van három részlet, melyekre annak, aki alkotmányt készít, különös figyelmet kell fordítania, mert ha azokat sikerült jól rendeznie, akkor jó az alkotmány is. Az első részlet a közügyek felőli tanácskozás, a második a hatóságok hatásköre és szervezése, a harmadik az ítélkezés. A legfőbb ezek közt, mondja Aristoteles a tanácskozás., még pedig a békéről, a háborúról, szövetkezésről, törvényekről, halálbüntetésről, száműzetésről, vagyonkobzásról s a felelősségrevonásról való tanácskozás.

Mint látható, Aristoteles csak figyelmeztetett arra, mely részletei az alkotmánynak a leglényegesebbek s nem állítja határozottsággal e részletek mindegyikét egymástól belső természetben különböző funkcióknak. Ha közelebről tekintjük, az ítélkezés és más hatósági ténykedés között mélyebbre ható megkülönböztetést tenni nem is lehet, mivel mindkettő egyaránt a megvalósítását jelenti annak, amit az államszervezet jónak és helyesnek tart. Hibás volt tehát Aristoteles alapján később a bírói funkciót, mint sajátos természetű életműködése, külön államhatalomként a másikkettőtől, illetve az igazgatási funkciótól olyképp megkülönböztetni, mintha a két funkció természete más volna.

A másik két funkciót Aristoteles nagyon helyesen különböztette meg egymástól, mert azok elseje jelenti, mint az általa, adott részletezésből kitűnik, az államszervezet általános irányítá-

sát, másika pedig az általános irányítás alapján keletkező egyes feladatok megvalósítását. Ilyen általános irányítása az államszervezetnek a hadüzenés, a békekötés, az idegen állammal való szövetekezés, általános szabályok azaz törvények hozatala, s az igazgató hatóságok ellenőrzése. A halálbüntetés, a száműzés és vagyonelkobzás, mint egyes esetekre vonatkozó intézkedések, csak tárgyuk rendkívüliségénél fogva kerültek Aristotelesnél, ki különben is apró városállamokat tartott szemei előtt, a tanácskozó feladat, vagyis az általános irányítás eszközei közé. Az általános irányítás alapján előálló egyes feladatok csak folyamányai az előbbi részletezésnek; ilyenek tehát főleg hadvezetés, a békeszerződés részleteinek, valamint a szövetség feltételeinek kidolgozása és teljesítése, a törvények alkalmazása, a felelősségben elmarasztalt hatóság ellen hozott ítélet végrehajtása stb.

Látható, hogy Aristoteles az állami főéletműködések közti mélyreható, lényeges megkülönböztetést volt képes tenni; később mindazáltal e megkülönböztetést elejtették, illetve megszüntették, amennyiben a tanácskozási funkció helyett a törvényhozóit állították fel, abban levén az állami életműködések közt a lényeges különbséget, hogy azok általános szabály megteremtésében, *akaratban*, vagy általános szabályok végrehajtásában, *cselekvésben* nyilatkoznak. E szerint különböztették meg azután a törvényhozó és végrehajtó hatalmakat, kiegészítvén ezeket Aristoteles nyomán a bírói hatalommal.

Ma e műkifejezések annyira meggyökeresedtek, hogy azokat jobbakkal helyettesíteni célját vesztett törekvés lenne, de lehet azoknak az értelmét helyesbíteni. Tagadhatatlan, hogy az államszervezet általános irányítása jelentékeny részben törvények útján történik, ezen alapon *a potiori* az összes általános irányítást tartalmazó életműködések a *törvényhozó hatalom*, az általános irányítás alapján végzendő *eau es* életműködések pedig, tekintve, hogy azok jelentékeny része törvények *végrehajtásában* nyilvánul, *végrehajtó hatalom* elnevezés alatt foglalhatók össze, ez utóbbiba bele értve a bírói működéseket is.

E két főéletműködésnek, sőt azokon belül is egyes funkcióknak *külön szervezetben* való megtestesülése már csak természetes folyománya az állam *szervezeti* jellegének. A legelemibb államszervezet sem valósíthatja meg összes életműködéseit azonegy szerv által; még ha képes is alkatelemei összesége által az általános irányítást s a leglényegesebb egyes feladatokat végezni, mindig lesznek! és maradnak oly feladatok, melyek elvégzésére egyes egyének,

vagy több egyénből álló szerv tevékenységét kénytelen igény bevenni. Ilyen például a *hadvezetés*, azaz egy általános iránynak, a szervezet által elhatározott hadviselésnek egyetlen vagy kevés számú egyének által való intézése, a hadműveletek egyöntetűsége és sikere érdekében; mikor is a szervezet az egyes hadi intézkedéseket nem maga állapítja meg, mert ez legtöbbször lehetetlen is volna, de elfogadja szellemileg kiváló, tapasztalt, gyakorlott egyéneknek, mint szervezetnek elhatározásait és tényeit. Hasonló a *békekötésnek*, vagy más, *szövetségi* és egyéb *nemzetközi szerződés* egyes részleteinek megállapítása s azok teljesítése, ha a szervezet az általános irányítást, a békére, a szövetségre, s egyéb nemzetközi szerződésre való elhatározását nyilvánította, a mikor szintén lehetetlenség-egyetlen vagy kevés számú tehetséges, ügyes, szakképzett egyének működését nélkülöznie. Végül az alattvalókra vonatkozó általános szabályok, *törvények megvalósítása*, gyakorlatba való átvitele szintén nem, vagy csak kevéssé, történhetik maga a szervezet megállapító és elfogadó szervezet összesége által, főleg mert az abból folyó egyes funkciók oly számosak, s annyira egyéni tehetőséget vagy szakképzettséget igénylők, hogy egyetlen vagy kevés számú egyének által végezhetőek csak azzal a sikerrel, melyet a szervezet maga is óhajt. S ép így áll a dolog az általános irányítás fogalmi körébe tartozó egyéb életműködésekkel is, melyeknek gyakorlati megvalósítása külön szervezetet igényel.

A természetszerű szükséglet idézi tehát elő az általános irányítás gyakorlati sikere érdekében az *egyes* életműködéseknek *külön szervekre* való reá bízását, a *hadvezetői, diplomáciai, beligazgató és ítélkező hatóságok* alajkjában, valamennyit azonban szorosán a szervezet által helyesnek talált általános irányok kereteiben. Így ha az államszervezet háborúra határozta el magát egy bizonyos állam ellen, a hadvezető hatóság mindent el fog követni, hogy a háború sikeres legyen, de nem fog hadműveletei közben önkényesen) más államoknak is hadat izenni, mert ez már az egész államszervezet általános irányítása lenne, mely csak az utóbbit, magát illeti meg. Vagy ha az államszervezet más állammal valamely tárgyban szerződni akar, a diplomáciai hatóság szorosán ragaszkodni fog a szervezettől nyert irányokhoz s nem fog például kereskedelmi szövetség helyett önkényüleg véd- és dacsövetséget is kötni. A beligazgatás keretében a hatóság szintén szorosán a nyert irányításhoz fogja magát tartani s nem fogja például a katona kötelezettségének eleget tett egyént újból besorozni, vagy valamely egyén adóját a törvény által megállapított adókulcs két-

szeresében kivetni. Végül az ítélkező hatóság az egyének közt felmerült vitás eseteket szintén nem a saját önkénye, de a törvényekben nyert általános irányítás keretében fogja eldönteni, még akkor is, ha saját maga másféle szabályt tartana helyesnek.

Az egyes életműködések különválása, külön szervek alakjában való megvalósulása nem jeleníti tehát az államszervezet erejének szétforgácsolását, a szuverenitás megosztását, sőt ellenkezőleg, jelenti a szuverenitás fokozott érvényesülését, az állami életműködések nagyobb sikerét. Az államszervezetben rejlő erőnek, hatalomnak csak több *árját* jelentik a külön szervezetekben megtestesülő feladatok és működések, nem pedig egymástól független önálló erőket, miért is törvényhozó és végrehajtó *hatalmak* helyett sokkal helyesebb törvényhozó és végrehajtó *hatalmi ágakról* beszélni. Nem volna azonban helyes a szuverenitást, azaz a hatalmi jelleget, mint Rousseau tette, egyedül a törvényhozói életműködésnek tulajdonítani, s a többi működéseket olyképp tekinteni, mintha azok csak a törvényhozói életműködésnek hatalmi jelleg nélkül való, mechanikus következményei volnának, minő a gép működése az emberi irányítás alatt.

Az államszervezet ugyanis a legapróbb alkatelemében is *élet*, gépről tehát analógiát vonni vele szemben nem lehet, másrészt a törvényhozás és végrehajtás között a mélyen gyökerező, természet-szerű különbség nem az, hogy az egyik akarat, a másik cselekvés, az egyik elhatároz, a másik végrehajt, mint az ember és a gép Itfőzti viszonyba, hanem az, hogy az egyik *általános irányát* fejezi ki az államszervezetnek, a másik pedig annak *egy feladatait* valósítja meg, a mit nem lehet ugyan olyan szerencsés műkifejezések alá vonni, mint akarat és cselekvés, elhatározás és végrehajtás, de a lényegét érintetlenül hagyja. Nem az akarat és cselekvés fogalmi között lévő különbség adván meg a törvényhozói és végrehajtói életműködések külön-külön jellegét, magától értődik, hogy mindegyik; életműködés tartalmaz akaratot és cselekvést, elhatározást és végrehajtást. Az általános irányítás, a mi a törvényhozásnak nevezett életműködésnek képezi tartalmát, nemcsak elhatározásokban, de cselekvésben, egyes elhatározások foganatosításában is nyilvánul, mint a minő példák a hadüzenettel egyidejűleg a hadvezető hatóság megalakítása, kirendelése, a szövetkezés elhatározásával egyidejűleg a diplomáciai hatóságnak az alkudozásokra való felhatalmazása s a szövetség fölveinek megállapítása, a törvény hozatalával egyidejűleg az annak megvalósítására hivatott hivatalok felállítása stb. stb. Mindezek elhatározást és végrehajtást egyaránt

jelentenek, de összefoglalhatók az általános irányítás fogalmának keretében, Viszont az *egyes* feladatok foganatosítása, az úgynevezett végrehajtói életműködés szintén egyaránt tartalmaz cselekvést és akaratot, végrehajtást s ezt megelőző elhatározásokat, természetesen a nyert irányítás keretei közt, mint például a hadvezér nemcsak megvívja az ütközeteit, de arra mafeát előbb el is határozza, a diplomata nemcsak aláírja a, szerződést, de annak tartalmát is lehető legjobb tehetsége szerint megállapítja, a beligazgatási hatóság nemcsak, behajtja az adói, de legjobb belátása szerint maga batjározza el annak idejét, módját és körülményeit, miként a bírskodó hatóság sem csupán vakon alkalmazza az általános szabályt, de mérlegeli a vitás eset minden mozzanatát. Mindezek cselekvést és előzetes elhatározásokat egyaránt foglalnak magukban, a miből világos, hogy az általános irányítás s az egyes feladatok foganatosítása, vagyis a törvényhozási és végrehajtási funkciók; nem mechanikai, azaz gépszerű viszonyban, hanem *szerves* kapcsolatban, összefüggésben, vannak egymással, mindegyik erő és hatalom, csakhogy az egyik magasabbrendű, mint a másik. A törvényhozási és végrehajtási funkciókat e szerint helyesen jelöljük egyaránt *hatalmaknak*, mert mindegyikükben szuverenitás, vagyis az államszervezetben rejlő ellenállhatatlan, lehető legnagyobb erő nyilatkozik meg.

Semminemű ok sincs azonban arra, hogy e két államhatalmon kívül egyes állami életműködések szintén természetszerű különbségre visszavezethető *államhatalmak-kép* emeljünk ki. Merültek fel azonban olyan elméletek, melyek úgy az. általános irányítás, mint a foganatosítandó egyes feladatok köréből etmeltek ki némely életműködések s azokat mint államhatalmakat tüntették fel. Végső elemzésben ugyan az állami életműködések lényegét, különösen azok egymáshoz való viszonyát az ily sajátzerű elméletek nem érintik, de alkalmasak egyes feladatoknak túlzott jelentőségét tulajdonítani.

Ilyen első sorban azon elmélet, mely a törvényhozó és végrehajtó jhatalmak mellett külön *fejedelmi hatalmat* állajpít meg. Ezen elmélet már csak azért is túlzás, mert az államoknak csak egy nemére, a monarchikus formájú államokra vonatkoztatható, azt mondani pedig, hogy köztársaságban két, monarchiában három államhatalom létezik, sokkal mélyebb különbségre engedne következtetni állam és állam között, mint a minő tényleg létezik. A fejedelem funkciói s a többi állami életműködések között mélyreható, természetben rejlő megkülönböztetést tenni nem lehet, mert azok

vagy az általános irányítással olvadnak egybe, minő például a törvényszentesítés vagy minisztérium alakítás, vagy pedig az egyes életműködések végzésében, az általános irány fogatosításában, állanak, minő például a hadvezetés, törvényt végrehajtó rendelet kibocsátása, kegyelmezés stb. Hogy monarchiákban a fejedelem tényleg nagy egyéni súlylyai és szereppel vesz részt aiz állami életműködésekben, még nem szolgál alapul arra, hogy az ő funkcióját az államhatalmak külön nemekép különböztessük meg, mert az más mint általánbs irányítás vagy egyes felaidatok fogatosítása, nem lehet.

Az amerikai tudományban a többi államhatalmak mellett külön *alkotmányozó hatalmat* vesznek fel, kiindulván azon tényleges körülményből, hogy az északamerikai unió alkotmányát a rendes törvényhozástól eltérő sajátságos módon hozzák, módosítják s egészítik ki. Az amerikai alkbtmány ezen sajátossága; azonban szín, tén nem szolgálhat okul általánosításra, mert ezen intézmény tartalma nem egyéb, mint az amerikai unió államszervezetének, hosszú, beláthatatlan időn át, előre való általános irányítása, mely egyéb általános irányításoktól csak jelentőség, de nem belső természet szempontjából különböztethető meg.

Az államszervezet különös szervek útján megvalósítandó némely fontosabb feladatait szintén nagy a hajlandóság külön államhatalmakként fogni fel, bár ezt belsőleg semmi sem indokolja. Így beszélnek némelyek külön *hadügyi* s külön *diplomáciai (federatív) államhatalomról*, a bíraskodó funkciónak külön *bírói államhatalomként* való felfogása pedig úgy az elméleti, mint a gyakorlati politikában ma is közkeletű. Ha mindez megállana, úgy a végrehajtó hatalom fogalomkörében csak az ügynevezett belügyi közigazgatás maradna meg, ami már magában elégséges ezen felfogások önkényűségének, mélyreható alapnélküliségének bizonyítására.

30. §. Az államhatalmak elválasztása.

Az állami életműködéseknek kiüionböző szervek által való tényleges végzése gyakorlatilag különféle módokon nyilvánulhat meg. Ami első sorban az általános irányítást illeti, ez, mint az életműködések legfontosabbja, normális államszervezetben egyedül és kizárólag magát a szervezetet illetheti meg, aminek gyakorlati megvalósulása vagy az, hogy azt közvetlenül, azaz alkatelemei összesége útján, maga az egész szervezet végzi, vagy hogy közvetve végzi azt oly alkatelemei útján, kiket erre kirendel s akiknek irá-

nyításában tényleg meg is nyugszik. Megtörténhetik azonban, hogy az általános irányítást a szervezetben nem gyökerező alkatelemek végzik; ámde az ilyen állapot mint abnormis és természetellenes, állandó és tartós nem lehet.

Ami az *egyes* életműködési feladatokat illeti, azok végzése *minden körülmények* közt oly szerveket illet, kiket az általános irányítást végző szerv vagy közvetlenül maga rendel ki, vagy akikneá közvetett szervek által történt kirendelését kifejezetten vagy hallgatagon magáévé teszi. A kapcsolat az általánosan irányító és az egyes feladatok foganatosítására hivatott szervek közt e szerint normális és abnormis körülmények közt *egyaránt benső* és *szoros* s mint ilyen, az előbbinek az, utóbbi felett való közvetlen vagy közvetett felügyeletet s a felelősségre vonást lehetővé teszi. E szoros összefüggés az általános irányítást végző szerv és az egyes feladatok foganatosítására hivatott szervek, vagyis a törvényhozó és a végrehajtó hatalmak közt, szolgáltatja a legerősebb biztosítéka, *normális államszervezetekben* a törvényekből folyó *közszabadságnak*, *abnormis szervezetű államokban* pedig *a szabadságtalanságnak*, mert itt ugyancsak ezen összefüggés teszi ideiglenesen is lehetővé, hogy a szervezetben nem gyökerező voltak dacára tényleg irányító alkatelemek természetellenes helyzetüket fentarthatassák.

Az államhatalmak szoros kapcsolata, különösen pedig a végrehajtó hatalomnak a törvényhozóitól való függése a z előbbieket értelmében ép oly hatalmas eszköz a közszabadság biztosítására, mint más szemben a legszarnokibb uralom fentartására.

Ennek dacára, az államhatalmak valódi természetének s némely tények okozati összefüggésének félreismerése folytán, részben még ma is uralkodik az az elmélet, mely szerint épen a közszabadság biztosítása érdekében az államhatalmakat egymástól el kell választani, hogy azok egyike a másiktól minél kevésbé függjön.

Ez a hírneves elmélet a francia M o n t e s q u i e u-tól származik, aki az angol alkotmányt vizsgálva, abból azt a következtetést vonta le, hogy az angol közszabadság oka nem egyébben mint azon körülményben rejlik, hogy ott a törvényhozó, végrehajtó és bírói államhatalmak egymástól el vannak különítve.

„A politikai szabadság, mondja M o n t e s q u i e u, a polgár nyugalma jelenti, mely abból a tudatból ered, hogy biztonságban van; hogy e szabadság tényleg meg legyen, az államnak olyannak kell lanni, hogy egyik polgár a másiktól ne félhessen. Midőn azonban egy személyben vagy hatóságban a törvényhozó hatalom egyesülve van a végrehajtó hatalommal, nincs szabadság, mert félni

lehel, hogy ugyanaz a fejedelem vagy ugyanaz a tanács zsarnoki törvényeket hoz, hogy azokat zsarnokilag végrehajthassa. Akkor sincs szabadság, ha a bírói hatalom nincs elválasztva a törvényhozó és végrehajtó hatalomtól, ha a törvényhozó hatalomhoz volna kötve, a polgárok élete és szabadsága önkénytől függene, mert a bíró törvényhozó is lenne egyszermind; ha pedig a végrehajtó hatalomhoz volna kötve, a bírónak meg lenne a fizikai ereje az elnyomásra."

„Ami a törvényhozó hatalmat illeti, ezt természetszerűleg a *nép összeségének* kell gyakorolnia, minthogy azonban ez kis államokban is nehézkes, nagy államokban pedig lehetetlen, e hatalmat a *nép képviselők* útján kell hogy gyakorolja. Az ily módon létrejött testületnek hivatása nem ténykedni, mert jól ténykedni nem is volna képes, hanem törvényeket hozni s ügyelni, hogy azokat jól végre is hajtsák, amikhez van, sőt egyedül neki, a képviselőnek, van képessége.”

„A végrehajtó hatalom, *egyetlen fejedelem* kezében kell hogy legyen, mert az államélet ezen részlete állandó ténykedést igényel s erre egy ember inkább képes, mint többen, míg a törvényhozó feladatát megfordítva, több ember jobban képes végezni, mint egyetlen egy. Ha nem fejedelem, hanem a törvényhozó testület kebeléből veti személyek kezelnék a végrehajtó hatalmat, nem volna többé szabadság, mert a *két* hatalom egyesülne, ugyanazon személyek egyidejűleg mindkét hatalom gyakorlásában résztvehetvén.”

„Ha a törvényhozó testület hosszú időn át nem ülne össze, megint nem volna szabadság, mert vagy nem hozna senki sem törvényeket s akkor anarkia állana elő, vagy pedig a törvényeikei a végrehajtó hatalom hozná, mely esetben ez utóbbi korlátlaná válnék.”

„A végrehajtó hatalomnak módot kell adni, hogy útját állhassa a törvényhozó testület határozatainak, nehogy ez zsarnokává válhasson, minden képzelhető hatalmat magához ragadjon s a többi hatalmakat megsemmisítse. A törvényhozó testületnek a végrehajtó hatalommal szemben ily joggal nem szükséges bírnia, mert a végrehajtásnak a nélkül is fizikai korlátai vannak; elég, ha megvizsgálhatja, mikép hajtották végre az általa hozott törvényeket, anélkül azonban, hogy a fejedelem személyét megítélhetné. Ha ezt tenné a törvényhozó testület, zsarnokivá válnék, s megszűnnék a szabadság.”

„A fejedelem e szerint a törvényhozó hatalomban csak annyiban vegyen részt, hogy magát megvédhesse. Arra sincs tehát

szükség, hogy javasoljon, mert hisz a neki nem tetsző határozatok utólag úgymint visszavetheti. Ami különösen a közszükségletek, adó és fegyveres erő megállapítását illeti, ebben is csak a pusztán helyeslés legyen a szerepe, különösen pedig óvakodjék a törvényhozásokat nem évről-évre, de örökre megállapítani, mert így könnyen kockáztathatja a szabadságot, ha ilykép a végrehajtó hatalom tőle függni megszűnik.”

„Ami a bírói hatalmat illeti, amely különben a három közül a legjelentéktelenebb, azt nem állandó hatóságnak, hanem a nép kebeléből rövid időre kirendelt személyeknek kell gyakorolniuk, mely módon a bírói hatalom megszűnik félelmetes lenni. Lehetőleg egyenrangúak Ítélnének egyenrangúak felett, nehogy részrehajlástól kelljen a vádlottnak tartania!”

Főbb vonásokban ezek képezik M o n t e s q u i e u elméletének lényegét. A törvényhozó hatalom tehát törvényt hoz, adókat és katonákat szavaz meg, s ellenőrzi a végrehajtó hatalmat; a végrehajtó hatalom *veto*-t gyakorol a törvényhozás nem tetsző határozatával szemben, de magában a törvények hozatalában tevőlegesen közre nem működve, egyedül az állami biztonságáról gondoskodik. Ez tehát valóságos, a lehető legmesszebb menő szétválasztása a funkcióknak és szerveknek, vagyis a hatalmaknak, úgy hogy méltán merült fel a bardés, mikép fog ily mechanikus különválasztás mellett az állami életműködés tényleg és egyöntetűen végbe menni. Maga M o n t e s q u i e u jegyzi meg, hogy az ily rideg elválasztásnak tulajdonkép mozdulatlanságot és tétlenséget kellene előidéznie, de ezen aggályt azzal oszlatja el, hogy a dolgok kényszerűsége fogja az egymástól független erőket mozgásra s összhangzó működésre indítani.

Az angol alkotmányból ezen elméletet M o n t e s q u i e u tés megfigyeléssel vonta el. Angliában ugyanis a 17-ik század végétől úgynevezett *parlamentáris kormányzás* létezik, ami éppen az ellenkezője a hatalmak elválasztásának, melyet M o n t e s q u i e u tankép felállított. A parlamentáris kormányrendszerben a törvényhozó testület és a végrehajtó hatalom feje között létezik egy közbeeső tényező, a kabinet vagy minisztérium, mely mindkettő bizalmának letéteményese; a tényező a két hátaimat, a törvényhozást és végrehajtást összefoglalja, összhangjukat s egymásra való kölcsönös befolyását biztosítja, állandósítja. A két államhatalom tehát, ahelyett, hogy folyton törvényjavaslatokkal és vétóval fenyegetné egymást, a legbensőbb összefüggésben s összhangban él egymással. A M o n t e s q u i e u elmélete azzal a ridegséggel, ahogy fel van

állítva, csak viszálykodásra s lépten-nyomon való összeütközésekre vezetne, melyeket a veto, a helyett, hogy orvosolna, még jobban elmér gesitene. Kítűnt ez csakhamar a francia forradalom kezdetén, midőn Montesquieu tanát, a hatalmak szétválasztásán nyugvó alkotmányos monarchiát, megkísérelték a gyakorlatban is érvényesíteni, de sikertelenül, mert a merev elválasztás idegenkedést, féltékenykedést idézett elő a két államhatalom között, holott ha az angol alkotmányt lényegében utánozták volna, a minisztérium közvetítő helyzete a szenvedélyekre okvetlenül csillapítólag hatott volna, s már eleve útját állotta volna az összeütközéseknek.

Montesquieu elmélete alapján készült néhány évtizeddel később az. északamerikai unió alkotmánya is, melyben a végrehajtó hatalmat tényleg a lehetőségig külön választották a törvényhozó hatalomtól. Tagadhatatlan tény, hogy ezen alkotmány sikerültnek mondható, ámde kézenfekvőleg nem a hatalmak különválasztása, hanem egészen más okok folytán. Az egyik az a körülmény, hogy maga az alkotmány független a közönséges törvényhozó testülettől, mert megváltoztatása a legnagyobb nehézségekbe ütközik; a tartalmát képező határozmányok pedig mint minden vitán felül álló, mindkét hatalom által szükségkép tiszteletben tartót): elvek, oly szigorú zsinórmértékül szolgálnak, hogy az alkotmányban lefektetett elvek területén a két hatalom közt összeütközés létre nem jöhet. A másik ok az unió köztársasági jellegében, s különösen abban rejlik, hogy a végrehajtó hatalom fejének, az elnöknek, ki egyébként is felelősség mellett ténykedik, s kinek *veto-ja*, is csak felfüggesztő hatálylyal bír, működési időtartama oly rövid (legfeljebb kétszer négy év), hogy a törvényhozó testülettel, melynek előbb rendszerint maga is tagja volt, az összhangot már maga ezen lény biztosítja. Egészen más a helyzeke, szemben a törvényhozással, egy örökös fejedelemnek, mint ezt a francia forradalom példája mutatja.

Montesquieu elmélete hibájának okát feltalálni nehéz. Montesquieu ugyanis a szárazföldi államok politikai helyzetét az angol alkotmányval egybevetve végzetlen különbségeiket látott: a kontinensem mindenütt abszolútizmust, a közszabadság teljes hiányát, a népek elnyomását s elkeseredést, Angliában pedig alkotmányos életed szabadságot, megelegetést. Egy annyira összetett jelenségből, minő valamely állam élete és szervezete, az okozati összefüggéseket kibonyolítani a legnehezebb feladatok közé tartozik, módja pedig nem volt Montesquieu-nek több irányú megfigyeléseket, összehasonlításukat tenni, mert az egyidejű len-

gyei alkotmány kinövései már akkor az anarkia szélére sodorták a lengyel nemzetet, a magyar alkotmány pedig az ausztriai házzal kötött unió folytán elveszett a szemek elől, sőt azon időben mondhatni zug-alkotmánynyá sülyedt le. Egyedül Angliára szorítván megfigyeléseit, nem csoda, ha Montesquieu figyelmét első sorban s főleg az ragadta meg, hogy az angol alkotmányban más szerve van a törvényhozásnak s más a végrehajtásnak, míg másutt a két funkció egy szervben, a fejedelem személyében összpontosult. Kutatva már most, mi idézi ott elő a közszabadságot, s mi az oka, itt a szabadsátságának, Montesquieu a *legszebészököbb* jelenséget tévesen *leglényegesebbként* fogta fel s a hatalmak külön szervekre való oszlását mint az ő szemeiben a közszabadság érdekében való követelményt, sietett kiélesteni a hatalmak merev szétválasztásának elméletében.

Ha Montesquieu-nek sikerült volna igazán az angol alkotmány mélyére hatolnia, úgy a közszabadság előfeltételekép nem a hatalmak szétválasztásai, hanem az állatszervezet egyéni alkatelemeinek, a nemzetnek a *szuverenitásban való részesedését* állította volna fel, mint tényleg tette ezt egy évtizeddel később Rousseau az ő örökbecsű munkájában. Nem azon fordul meg tehát valamely államszervezet tökéletessége és a közszabadság, hogy benne a kiéit államhatalom ridegen elkülönítve végezze, a maga teendőjét, hanem azon, hogy a szervezet általános irányításai *valóban a szervezetben gyökerezék*. Ha ez egyszer így van, akár lát-szólag tőle különválasztva működik a végrehajtó hatalom, mint Eszakamerikában, akár vele együtt a legteljesebb kölcsönhatásban mint Angliában, az államszervezet életműködése sikerének és a közszabadságnak útjából egyéb akadályok már könnyen elgördíthetők.

Montesquieu tanának nagy hála vagyunk ugyan kötelezve gyakorlati hatásaiért, e tan azonban, mint elmélet, a politikai tudomány mai állása szerint teljességgel meghaladottnak tekinthető.

31. §. Az állam célja.

Az államszervezet, mint lehető legnagyobb anyagi és szellemi erő, ezen erejét nemcsak képes kifejteni, de arra egyszersmind hivatott is.

Hogy ez tényleg áll, bizonyosságául hivatkozhatunk arra az általános igazságra, hogy a természetben egyetlen sziervezetben

rejlő erő sem önmaga megsemmisítésére vagy megrontására igyekszik, hanem ellenkezőleg arra, hogy önmagát minden lehetőség szerint kifejtse, érvényre juttassa, így érvényesíti erejét minden növényi, állati és emberi szervezet, ekkép hivatása tehát a belőlük alakult társas szervezeteknek is, legkiválókép pedig az államnak, kifejtetni a természet által nekik juttatott erőt és tehetségét.

A természetben egyéb célt felfedezni lehetetlenség. Cél ugyanis valaminek a végső eredményét jelenti, azt pedig kikutatni, mi a végső sorsa, eredménye minden létezőnek, tehát a természet összességének, módunkban annál kevésbé áll, mert mint egyedszervezetek magunk is részei lévén ezen összességnek, fogalmi képtelenség, hogy mint parányi részek az egészet tökéletesen feifogni s minden vonatkozásban megmagyarázni képesek legyünk. Azon egyszerű matematikai igazság, hogy a rész kisebb az egésznél, már eleve útját vágja azon lehetőségnek, hogy emberi elmével további célt, mint a jelenségeknek érvényesülésre való hivatottsága, megtudjunk állapítani. Nem vagyunk képesek tehát, mi kép saját létünk végső célját, akkép az államét sem, kikutatni, tudományos ténykép megállapítani, úgy hogy e kutatási törekvést józanul már eleve el kell ejtenünk.

Ha azonban végső célnak, azaz célnak szó szoros értelmében, megállapíthatása az emberi képességet felül is haladja, ez nem jelenti a jelenségek vizsgálatának teljes sikertelenségét. A cél megállapítása helyett ugyanis a jelenségek okozati összefüggésének kutatása bő kárpótlást nyújt az emberi elmének, mert az okozati összefüggések ismerete segélyével igazságok és következtetések vég nélküli sorozatának juthat szintén birtokába. Az egyén és társas szervezeteinek végső célja helyett az okozati összefüggések megismerése módot nyújt ezen szervezetek belső lényegébe hatolni, különösen pedig megállapítani azok képességét és ebből folyó hivatottságát, azaz azt a viszonylagos célt, melynek ismeretére még eljuthatunk.

Láttuk, hogy a társas szervezettek legmagasabbrendű alakulatának, az államnak lényegét az egyéni alkatelemek s maga az összszervezet együttes, összehatngzó életműködése teszi, az államszervezetben rejlő erő e szerint ezen lényegnek kifejtésére kell hogy képes és hivatott legyen. Az ellenkező oldalról, a contrario, okoskodva: lehetetlenség feltennünk, hogy az államszervezetben rejlő erő azért létezzék, hogy az egyéni alkatelemek s az összszervezet együttes és összhangzó életműködését akadályozza, a helyett hogy elősegítené és biztosítaná.

Az államszervezet hivatása, célja ezek szerint nem lehet más, mint a benne rejlő erőt *eszközül szolgáltatni az egyem alkatéin melmek* a, saját életműködésük érdekében, de viszont az egyéni alkatelemekben rejlő erőt *a maga, részéről szintén eszközül használni* az államszervezet életműködése érdekében.

Az államszervezet hivatási körének tehát pozitív határit kiszabni nem lehet, mert minden jogos és indokolt egyéni életműködés igényelheti az államszervezetben rejlő erő támogatását, viszont minden államszervezeti életműködés igényelheti az egyéni alkatelemek erejét, odaadását, bármi legyen is ezen életműködések tartalma.

Közelebbről vizsgálva azonban a normális egyéni és államszervezeti életműködések belső tartalmát, azt látjuk, hogy azok első és főszóban az *önfentartásra* irányulnak, miből folyik az államszervezet legegyszerűbb, de egyúttal legelső hivatása: úgy az egyén, mint az államszervezet létének minden telhető módon való biztosítása. Az egyén azon indokolt törekvését, hogy létét idegen és káros behatásokkal szemben fentarthassa, az államszervezet pozitív és negatív utón segíti előre és biztosítja. A pozitív eszköz abban áll, hogy a benne rejlő erő az egyén *sérelme* esetén, az utóbbi érdekében feltétlenül érvényesül, a negatív eszköz pedig akkor, hogy az államszervezet az egyéni életműködés érvényesülése elé a maga részéről gátat nem gördít. Az egyén sérelme esetén az államszervezetben rejlő lehető legnagyobb erő pozitív eszközkép, mint *jog* érvényesül, s az ily sérelmek megelőzésére s megtörténtük esetén a megfelelő következmények érvényesítésére szolgáló előzetes intézkedések együttvéve mint *jogrend* jelentkeznek. Az államszervezet által nyújtott negatív eszköz, vagyis az egyéni életműködés nem akadályozása, mint *egyéni szabadság* érvényesül, melynek sérelmét az államhatalom túlerejével szemben a *politikai szabadság* intézményei vannak hivatva megelőzni s orvosolni.

Az egyén léte biztosításának érdekében e szerint az állam hivatása a *jogrend* és a *szabadság* létesítése és fentartása,

A mi az államszervezet önfentartási törekvését illeti, e törekvés lényegben arra irányul, hogy sem belső, sem külső hatások az államszervezetet mint ilyent meg ne rongálják s meg ne semmisítsék. Ezen célból az államra kettős hivatás hárul; az egyik saját szervezetének oly karban való tartása, hogy *belülről*, azaz a szervezetből magából annak gyengülése és megsemmisülése be ne következhessek; a másik a *kívülről* jövő káros hatások megelőzése és elhárítása. A *belülről* jöhető káros hatásokat önfentartása érdek-

ben jogosítva lévén, sőt tartozván az államszervezet megelőzni és elhárítani, az erre szolgáló eszközöket is tartozik megteremteni. Hivatása ennél fogva az államnak az egyéni alkatelemek részéről a szervezet vagyis az összeség rendje ellen intézett erőszakos támadást az egyéni szabadság lehető legcsekélyebb sérelmével már előre megakadályozni, a valóságos támadást pedig erőhatalommal is elhárítani. Az államszervezetnek ezen saját alkatelemei ellenében való önvédelmi életműködése a megfelelő eszközök létesítésében és ientartásában mint *közrend* jelentkezik. A mi a *kívülről*, más államszervezetek részéről jöhető káros hatásokat illeti, azok megelőzésére a többi államszervezetekkel vak összhangzó életműködés és egyetértés, elhárítására pedig a már előzetesen előkészített fegyveres erő kifejtés szolgál. Hivatása e szerint az államnak egyrészt a nemzetközi érintkezés fentartása s az ebből folyó kötelezettségek viselése, másrészt önmagának szükség esetén való megvédelmezése, mely törekvés végső célja a biztos és háborítlan nemzeti lét, vagyis az állam *önállósága és függetlensége*.

Az *önfenntartásból* folyólag az állam hivatása e szerint a *jogrend*, a *szabadság*, a *közrend* és a *nemzeti önállóság* ientartásában áll. A *jogrend* az egyént védi az egyénnel, a *szabadság* ugyancsak az' egyént az állammal szemben; a *közrend* az államot az egyének ellenében óvja, míg a *nemzeti önállóság* ugyancsak az államot helyezi biztonságba más államok ellenében.

Az *önfenntartáson* kívül azonban minden szervezet erejének van egy más hivatása is: a szervezetben levő rejtett tulajdonságok kifejtése, magának a szervezetnek lehető tökéletesbbitése. Ez a hivatása meg kell hogy legyen az államszervezetnek is, mint a mely a legmagasabbrendű az összes szervezetek között. A *jogrend*, a *szabadság*, a *közrend* és a *nemzeti önállóság* az államszervezeti erőt a maga teljességében nem juttatják kifejezésre, csak az előzetes feltételeket, az alapot szolgáltatják arra, hogy azokon valami épüljön, kifejlődjék, tökéletesbbuljön. Az államszervezetnek is tehát ép úgy, mint más szervezeteknek, aзи *önfenntartáson* kívül más! hivatása a *fejlődés*, a *haladás* az *önfenntartásra* szolgáló eszközök segítségével.

Az emberi értelemben vett fejlődés vagy haladás alatt értjük az ember lehető függetlemtését a *természeti jelenségektől*, értjük különösen azt, hogy az ember a természeti jelenségek káros hatásait magától mind jobban távol tartja, azok előnyös hatásait pedig léte nehézségeinek megkönnyítése érdekében mind jobban és jobban kiaknázza. Az államszervezet e szerint hivatva kell hogy legyen a benne rejlő lehető legnagyobb erőt nemcsak az egyén

és az összszervezet fentartása, de az egyénnek és az összszervezetnek haladása, vagyis a természettől való lehető függetlensége érdekében is kifejtteni, különösen ha tekintetbe vesszük, hogy az egyén kizárólag magára hagyatva, tökéletlen, gyarló erejével és eszközeivel e feladatot sikerrel megvalósítani nem képes.

Kétségtelen tehát, hogy a természeti erőket, hatásokat távol tartaini, vagy megfelelően kiaknázni, haladást jelent; az egyénnek a maga részéről leelemibb érdeke például oda, törekedni, hogy testét és javait kórtol, elemi csapástól s minden természeti ártalmtól már eleve megóvja; ámde kétségtelen az is, hogy a természet értelmével, azok romboló hatásaival szemben az egyén maga legtöbbször tehetetlenül áll s csak valamely magasabbrendű szervezet, különösen pedig az állam lesz képes azokat a benne rejlő s rendelkezésére álló óriási erőttöke segítségével, a mennyire csak lehet, az egyén környezetéből eltávolítani, elhárítani. Az államszervezet e tekintetben tehát részben maga gondoskodik alkatelemei testi és anyagi érdekeinek a természeti erőkkal szemben való védelméről, részben elősegíti az egyének ez iránti törekvéseit azáltal, hogy a maga intézményeit rendelkezésükre bocsátja. Hasonlóképp, a magára utalt egyén gazdasági tevékenysége hiányos, eszközei fogyatékosak, a társas szervezetekre, különösen plédig az államra hárul tehát az a feladat, hogy közvetlenül vagy közvetve, az egyén gazdasági tevékenységét intenzívebbé, hatályosabbá tegyék, gondoskodva mind tökéletesebb intézményekről és segédeszközökről, melyek az egyént támogatják a természeti akadályok leküzdésében. Szellemi, tudományos, művészi szükségleteit szintén nem volna képes az egyén, kizárólag a maga] erejére utalva, kielégíteni, az államszervezet összeréjének támogatásával azonban e szükségletek is a lehető legmagasabb mérvben kielégíthetők. Szóval, az államszervezet akkor áll hivatásának tetőpontján, ha a haladás által igényelt egyetlen feladattól sem vonja meg, ha közvetett úton is, segítségét, támogatását. Sőt a vallási életet is, mely ugyan nem természet fölötti közvetlen uralmat, azaz haladást, jelent, de a mely a tudományos eszközökkel bizonyos fokig elérhető bölcséleti összefoglaló világnézetet pótolja az egyének zöménél, hivatása az államnak a maga erejével támogatni, legalább is annyira, hogy az egyén vallási életétől a külső akadályokat távol tartsa.

A létnek biztonsága a jogrend, szabadság, közrend és nemzeti önállóság intézményei következtében, továbbá a természeti erők mind nagyobb mérvű leküzdése és kiaknázása a haladás intézményeinek segítségével az ember lényében tagadhatatlanul jóleső ér-

zést, a *jólét* érzetét keltik. Minél nagyobbmértű s minél általánosabb ez az érzet az államszervezet alkatelemeiben, annál nagyobbmértű és áltadánosabb magának! az államnak jóléte is, mely ilyenformán az államszervezet emberileg felismerhető céljakép tekinthető. Tagjaiban levén csak az államnak reális valósága, ezek általános jólétének fokától függ, mennyire volt képes az államszervezet az ő hivatását megvalósítani; világos ugyanis, hogy minél általánosabb tagjainak megelégedése az államban elérhető biztonság, haladás és jólét fokival, annál nagyobb fokban érte el valamely konkrét állam az ő eszményi! célját, rendeltetését is.

32. §. Az államcél-elméletek.

Az államcél helyes megállapításának első sorban a cél fogalmának nehézségei állanak útjában.

Ha ugyanis nem sikerül annak a belátására jutnunk, hogy végső célt tudományos eszközökkel megállapítani lehetetlenség, képzelődésszülte, tudományos alap nélküli végletek könnyen kínálóznak ugyan az állam céljának megállapítására, azokat azonban a tudományos gondolkodás kénytelen, mint a jelenségek magyarázatára alkalmatlanokat mellőzni és elvetni.

Másrészt az államszervezeti életműködések jelenségei atnyira összetettek, hogy azon törekvések, melyek azokból az okozati összefüggéseket, a viszonylagos célt és hivatást kibonyolítani igyekeznek, könnyen az egyoldalúság veszélyébe esnek. Innen az államcél-elméletek változatossága, melyek azonban egy-egy irányát, hivatását az államszervezetnek gyaikran mégis helyesen juttatják kifejezésre.

Elseje az állam cél elméleteknek az a tan, mely az államot egyszerű eszközkép fogván fel, céljául *isten akaratának* földi megvalósítását tekinti. Ez az elmélet, melyet mint ilyet a német Stahl formulázott, a theokratikus államszervezetnek szolgál igazolásául, ámde kétséget nem szenved, hogy az állami élet ezlen alsórendű fejlődési fokozatát eszményképül elismerni nem lehet. Föltéve és elismerve, hogy az istenség a vallásrendszerek valajmelyikének értelmében létezik, a mit pedig tudományosan megállapítani gyarló emberi eszközökkel lehetetlen, egy ily istenség akaratát a; természeti jelenségektől különválasztva, el nem képzelhetjük, arra tehát mint külön és feltétlen célra sem hivatkozhatunk. Az isteni akarat a természet jelenségeiben és utmutatásaiban juthat csak kifejezésre, ezeknek felismerése pedig; egy

isteni akarat előzetes feltevése nélkül is lehetséges. Ezen tan, mely feltétlenül maga után vonja egy, az isteni akarat közlésére és értelmezésére hivatott szerv irányító szerepét az államszervezetben, a földi élet szükségleteinek elhanyagolására s túlnyomóan a földi életre irányított figyelemre vezetne, így tehát ha tudománytalanságától el is tekintünk, helyes állammélcélméletül már az állami *reális* oldalára valló tekintetből sem szolgálhat.

Hasonlóképp áll a dolog azon elmélettel, mely Plato-tól származik s az *erkölcsöt* tűzi ki az állam céljául, különbség csak az, hogy míg az isteni akarat a *vallás*, addig az erkölcs a *bölcsseiei* kizárólagos uralmát és irányítását jelentené. Ámde a mi különösen az utóbbit illeti, az erkölcs megvalósítása mint cél, még, lazább és bizonytalanabb életműködését jelentené az államszervezetnek, mint az előbbi. Tény csak az, hogy az állam célja az erkölcs ellenkezője nem lehet, egyedül e nemlegesség azonban oly széles működési kört nyitna' meg az állam feladatainak, melynek a természeti lehetőség s a tényleges jelenségek egyaránt ellentmondanak; az erkölcs területe ugyanis jóval tágabb, mint az államé, mert a lélek bensejét is elfoglalja, hova pedig az állam be nem hatolhat. Kizárólag az; erkölcsre irányított életműködés ép úgy elvonná az államszervezet alól a reális talajt, mint valamely istenség akaratának megvalósítására irányított kizárólagos törekvés, a mi ezen elméletnek szintén tarthatatlanságát igazolja.

Egy más elmélet, melyet legtűzetesebben az angol Bentham fejtett ki, az állam célját a *boldogságban* találja fel. E tan elhagyja ugyan már az előbbi elméletek egyoldalú idealisztikus területét, helyesnek és kielégítőnek azonban még sem tekinthető. Először is a boldogítás törekvése az államszervezet részéről korlátlan^ az egyéni élet legapróbb részleteibe beható ténykedést, végső sorban atyáskodó zsarnokságot igényelne, úgynevezett *rendőr-államot* idézne elő, a mit önérettel bíró egyén önkényt el nem fogadhat. Másrészt azonban ily kiterjedt feladatra: maga; az államszervezet sem volna képes. A boldogság ugyanis annyira apró, egyénenkint különböző, változatos tényezőkön alapszik, hogy azokat az állam, dacára a benne rejlő végtelen angyali és szellemi erőnek, fizikailag sem lenne képes nyújtani, mm a hogy például teljes képtelenség az államszervezettől kívánni meg azon boldogság biztosítását, melyet egyeseknek a családi érzések', a szerelem, a dicsőség stb. nyújtanak. E tant tehát úgyis mint egyéni szabadságot veszélyeztető s rendőrállamra vezető felfogást, úgyis mint képtelen feladatot igénylő elméletet szintén el kell vetnünk.

Hosszú időn át a legterjedtebb volt azon elmélet, hogy az állam egyedüli célja a *jogrend* létesítése és fentartása, mint ezt a német K a, n t fejtegette, s a mely tanhoz a magyar E ö t v ö s is hatalmas érvekkel járult hozzá. Tagadhatatlan, hogy ezen tan, mely a rendőrállam helyébe az, úgynevezett *jogállamot* teszi, sokkal józabb az előbbieknél, de az ellenkező végletbe esik, mert míg az előbbiek az állam céljául túlságos sokat ölelnek fel, addig ezen elmélet az állam feladatát túlságos szűk körre szorítja. Kizárólag az egyéni biztonságot tekinteni az állami életműködés feladatául egyértelmű az állam közönyösségével tagjainak léte és sorsa iránt, holt az államszervezet épen azoknak a legszorosabb összefüggését képezi. Nem vonhatná ezen elmélet szerint az állam gondoskodása körébe például a házasság intézményét, vagy az oktatásügyet., mert egyikük sem érinti az állam eredeti célját, az egyének biztonságát. E tan az állam atyáskodó önkényének gátat vetne ugyan, mint a hogy tulajdonképen célzatosan a rendőrállam rendszerének visszahatásaképp keletkezett, de másrészt megbénítana, vagy alsóbbrendű társasszervezetek, (pártok, felekezetek, rendek, osztályok, érdekkörök) elfogultságának és önkényének szolgáltatna ki számos oly intézményt, melyek az összesség érdekében egyöntetűen s elfogulatlanul egyedül csak az államszervezet által volnának szabályozhatók. Minthogy a jogrend fentartásán kívül egyéb feladatokat ezen felfogás határozott célzattal küszöböl ki az állam hivatási köréből, mint a haladást akadályozó s szükségképen az államszervezet tespedésére vezető tan szintén tarthatatlan.

Más nézetek szerint az állam célja a *nemzeti szellem* megvalósítása, mely elmélet végső sorban az olasz M a n c i n i-ra vezethető vissza; e tan lényege sikerülten tükröződik vissza, a *nemzet-állam* elnevezésben. Itt sem lehet kétségbevonni a felfogás bizonyos irányú helyességét, mert minden államszervezet határozott irányzatot tüntet fel egy bizonyos faji jelleg, sajátosság; kidomborítására, érvényre emelésére. Ám de ha meggondoljuk, hogy egyoldalul és feliétlenül megvalósítva az úgynevezett nemzeti szellem a helytelen és elvetendő faji sajátosságok meggyökeresedésére, az idegen, még annyira is helyes intézmények megvetésére, sőt gyűlöletére vehetne, több nemzetiségből alakult államban pedig viszályt, féltékenységet vagy zsarnokságot idézne elő, ezen tan kizárólagos érvényét, helyességét szintén tagadásba kell vennünk, annál isi inkább, mert e tan feltétlen érvénye végső elemzésben a faji sajátosságokat tenné az államszervezkedés kizárólagos alapjává s a több fajból összealakult államszervezetek fölbomlását idézné elő.

Végül az általunk is vallott s lényegében az angol S i d n e y-re visszavezethető *összetett célelmélet*, mely az egyén és állam összhangzó biztonságát, *haladását* s ebből folyó jólétet jelöli meg az állam céljául, *kultúrállam* elnevezése alatt napjainkban uralkodónak s a többiek mellett talán a legkevésbé egyoldalúnak mondható. Ez az elmélet ugyanis sem az egyént, sem az államot nem tekinti a másik feltétlen eszközének., bizonyos fokig mindegyiket célnak fogva fel, melynek a másik eszközéül szolgál. Ilykép az állam az egyén jólétét (biztonságát és haladását) szolgálja, de az egyén is szolgálja az államot, az összeség jóléte, a nemzet függetlensége és fejlődése érdekében. A kettőnek összhangzó életműködése az emberi erők minden irányú kifejtését, az önálló nemzeti alapon felépülő kultúrát biztosítja, a *modern nemzeti kulturáltam* alakjában.

Egyén és állam összhangzó működésére mint összetett jellegű államcélra alig utalt bárki is világosabban és megkapóbban, mint éppen hazai államférfiaink egyike, A p p o n y i Albert gróf, ki publicistikai élel ugyan, egyik beszédében következőkép fejtette ki ezen elméletet: „Az az emberi sokaság, mely egy ország lakosságát képezi, ha úgy tekintjük, mint *egyéni* boldogulásra törekvő erők sokaságát: *nép*; ha pedig úgy nézzük; mint az *összetartozás* érzelve által teremtett egységet: *nemzet*. Az egymásra utaltság törvényei a népet *társadalommá* alakítják, az összetartozás jogi kialakulása pedig a nemzetet *állammá* szervezi. Ez a két szervezet azonban gyakorlatilag egymástól el nem választható. A nemzeti tudat beleéli magát az egyesek lelkébe, a nemzet sorsa az érzelmek és érdekek világában az *egyéni* boldogságra nézve is elsőrendű tényezővé válik: *a társadalom nemzeti jelleget ölt*; az állam pedig nemcsak jogi biztosítékokat ad a társadalom fejlődésének, de öntudatosan felveszi céljai közé az egyéni boldogságnak minél nagyobb tömegeknél való előmozdítását: *as állami élet szociális* (= egyéni jólét) *irányban fejlődik*. A társadalom élettörvénye a *szabadság*, vagyis az *egyén* jogi függetlensége, mert csakis ez biztosíthat mindenkit arról, hogy saját erejét a maga céljaira fogja felhasználhatni; az állam léttörvénye az *önállóság*, vagyis az államjogi függetlensége minden más államtól, mert csakis így biztosíthatja tulajdon népét arról, hogy jogfelsőbbtségét csakis az ő érdekében fogja érvényesíteni. A közéleti működés kettős célja: népjólét és nemzeti nagyság csak együttesen valósítható meg; hiú ábránd azoknak elválasztása, az egyik csoporthoz tartozó feladatoknak a másik elhanyagolásával való felkarolása.” (Beszéd 1905 március 20-án tartott Kossuth-serleg ünnepélyen.)

Irodalmi útmutató.

6. §. *Nép, nemzet, nemzetiség.* – 7. §. *A nemzetiségi kérdés.* Fichte: Reden an die deutsche Nation. 1808. – Tittmann: Nationalität und Staat. 1860. – Becker: Der Missbrauch der Nationalitätslehre. 1873. – Fischof: Die Sprachenrechte in den Staaten gemischter Nationalität. 1885. Kremer: Die Nationalitätsidee und der Staat. 1885. – Neumann: Volk und Nation. 1888. – Hernritt: Nationalität und Recht. 1899. – Springer: Der Kampf der oesterr. Nationen um den Staat. I. Das nationale Programm als Verfassungs- und Verwaltungsfrage. 1902. – Lecky: Democracy and Liberty. I. 1896. – Mancini: Diritto internazionale. 1873. – Mamiani: Delia ottima congregazione umana e del principio di nazionalità, 1870. – Palma: Del principio di nazionalità nella moderna società europea. 1867. – Renan: Qu' est ce qu' une nation? 1882. – Deloche: Du principe des nationalités. 1860. – Horn: Liberté et nationalité. 1860. – Türr: La question des nationalités. 1867. – Eötvös: A XIX. sz. uraik, eszméi. 1853. A nemzetiségi kérdés, 1865. Kemény G.: A nemzetek fejlődéséről. 1856. – Mocsáry: Nemzetiség. 1858. Programm a nemzetiség és a nemzetiségek tárgyában. 1860. Persz: A nemzetiségi kérdés államethikai világitásban. 1879. – Balássy: Nyelv nemzetiség, nemzet. 1893. – Demkó K.: Asszimiláció, reasszimiláció és a magyar kultúrpolitika, 1897. – Láng: A nemzetiségek Magyarországon és Ausztriában. 1898.
8. §. *Az állam területe.* Fricker: Das Staatsgebiet. 1867. Gebiet und Gebiets-hoheit. 1901. – Inama-Sternegg: Die Tendenz der Grosstaatsbildung der Gegenwart. 1869. – Holtzendorff: Eroberung und Eroberungsrecht. 1871. – Stoerk: Option und Plebiscit bei Eroberungen und Gebiets-cessionen. 1879. – Heimbürger: Der Erwerb der Gebiets-hoheit. 1888. – Freudenthal: Die Volksabstimmung bei Gebiets-Ab-tretungen und Eroberungen. 1891. – Salamon: L' occupation des territoires sans maître. 1889. – Jéze: Etude théorique sur L'occu-pation comme mode d' acquérir les territoires. 1896.
9. §. *Az állam mint szerveset [organizmus.]* Spencer: Social Statics 1851. Social-Organism. Westminster Review. 1860. Principles of Sociology. 1868. – Giddings: Principles of Sociology. 1896. – Lilienfeld: Gedanken über die Socialwissenschaft der Zukunft. I. Die menschliche Gesellschaft als realer Organismus. 1873. Pathologie sociale. 1896. Die organische Methode. 1898. – Schäßle: Bau und Leben des socialen Körpers. 1875. – Ahrens: Die organische Staatslehre. 1850. – Van Krieken: Über die sogenannte organische Staatstheorie. 1873. – Gierke: Die Genossenschaftstheorie. 1887. Das Wesen der menschlichen Ver-bände. 1902. – Espinas: Die tierischen Gesellschaften. 1879. – Rümelin: Über den Begriff der Gesellschaft und einer Gesellschafts-lehre. 1894. – Tönnies: Gemeinschaft und Gesellschaft. 1887. – Spann: Untersuchungen über den Gesellschaftsbegriff. 1903. – Hesse: Natur und Staat. 1904. – Gumplowicz: Die sociologische Staatsidee. 1902. – Fouillée: La science sociale contemporaine. 1880. – Worms: Organisme et société. 1896. – Fabreguettes: Société, Etat, Patrie. 1898. – Beöthy Leó: A társadalom keletkezéséről. 1878. A társa-

- dalmi fejlődés kezdetei. 1882. – Pulszky. A jog- és állambölcselet alaptanai. 1886. – Tegze: Szerves társadalomtani elméletek. 1900. – Hegedűs L.: A sociologia sarktétele. 1901. – Jászig O.: A szerves társadalomelmélet. 1901. – Illyefalvi: Szerves társadalom és államszervezet? 1902. – Pikler: Az emberi egyesületek és különösen az állam keletkezése és fejlődése. 1905.
10. §. *Az egyén mint az államszervezet alkateleme; az állampolgárság.*
A 9. §-nál felsorolt műveken kívül: Martitz: Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr. 1875. – Dantscher: Die politischen Rechte der Unterthanen. 1892. – Je Iinek: System der subjektiven Öffentlichen Rechte. 1892. – Robillard: Essai sur l'acquisition et la perte de la qualité de français. 1875. – Folleville: Traité théorique et pratique de la naturalisation. 1880. – Cogordan: La nationalité au point de vue des rapports internationaux. 1890. – Suhajda: A honosításról és a külföldiekről. 1868.
11. §. *A társadalom.* I a 9. §-nál felsorolt műveket; továbbá: Stein: System der Statswissenschaft. II Die Gesellschaftslehre. 1856. – Riehl: Die Naturgeschichte des Volkes als Grundlage einer deutschen Socialpolitik. 1854. – Treitschke: Die Gesellschafts-Wissenschaft. 1859. – Tönnies: Gemeinschaft und Gesellschaft. 1887. – Zenker: Die Gesellschaft 1903.
12. §. *A család.* A 9. §-nál felsorolt műveken kívül: Riehl: Naturgeschichte des Volkes. 3. Die Familie. 185t. – Engels: Ursprung „der Familie, des Privateigenthums und des Staates. 1886. – Grosse: Die Formen der Familie und die Formen der Wirtschaft. 1896. – Starcke: Die primitive Familie. 1898. – Gross: Die ethische Ausgestaltung der Ehe im Kulturleben der Völker. 1892. – Westermarck: Geschichte der menschlichen Ehe. 1893. – Morgan: Ancient society. 1878. – Howard: A history of matrimonial institutions; theories of primitive marriage and the family. 1904. – Lánczy: A faluközösség eredete. (Ősi család és tulajdon.) 1881.
13. §. *Osztályok és rendek.* Stein: Gesellschaftslehre, I. Der Begriff der Gesellschaft und die Lehre von den Berufsklassen. 1856. – Riehl: Naturgeschichte des Volkes. 1. Land und Leute. 2. Die bürgerliche Gesellschaft 1854. Die deutsche Arbeit. 1862. – Held: Staat und Gesellschaft. 1861. – Bensen: Die Proletarier 1874. – Gurewitsch: Die Entwicklung der menschlichen Bedürfnisse und die sociale Gliederung der Gesellschaft. 1901. – Leplay: La réforme sociale 1864. – Granier: Histoire des classes laborieuses. 1838. – Baudrillart: La liberté de travail et la démocratie. 1864. – Bigot: Les classes dirigeantes. 1881. – Lecky: Democracy and Liberty. II. 1896. Mallock Aristocracy and evolution; a study of the rights, the origin and the social functions of the wealthier classes. 1898. – Concha Politikája I. r. 4. Az egyén élete. (Társadalomtan.) 1895.
14. §. *Egyház és állam.* Bluntschli: Psychologische Studien über Staat und Kirche. 1844. – Friedberg: Die Grenzen zwischen Staat und Kirche und die Garantien gegen deren Verletzung. 1872. – Sohm: Das Verhältniss von Staat und Kirche. 1873. – Zeller: Staat und Kirche. 1873. – Geffeken Staat und Kirche in ihrem Verhältnisse

- geschichtlich dargestellt 1875. – Martens: Die Beziehungen der Über-, Neben- und Unterordnung zwischen Kirche und Staat. 1877.
- Hergenröther: Der Gehorsam gegen die weltliche Obrigkeit und dessen Grenzen nach der Lehre der kath. Kirche. 1877. – Maassen: Freie Kirche und Gewissensfreiheit. 1876. – Moulart: Kirche und Staat oder die beiden Gewalten, ihr Ursprung, ihre Beziehungen, ihre Rechte und ihre Grenzen. 1881. – Fürstenau: Das Grundrecht der Religionsfreiheit. 1891. – Schulte: Die Macht der römischen Päpste über Fürsten, Länder, Völker, Individuen. 1896. – Rüttimann: Kirche und Staat in Nordamerika. 1871. – Gladstone: The State in its relation with the Church 1838. – Lecky: Democracy and Liberty. II. 1896.
- Minghetti: Stato e Chiesa. 1878. – Laurent: L'église et l'état. 1862.
- Guizot: L'église et la société. 1861. – Laboulaye: La liberté religieuse. 1864. – Montalembert: L'église libre dans l'état libre. 1863. – Vera: Cavour et l'église libre dans l'état libre. 1869. – Pressensé: La liberté religieuse en Europe. 1870. – Bargy: La religion dans la société aux Etats-Unis. 1902. – Houtin: L'américanisme. 1901. – Horváth M.: Williams Roger, a szabad egyház szabad államban elv megteremtője és megtestesítője. 1873. – Simonyi J.: Állam és egyház. 1874. – Bohl: A vallás politikai és jogi szempontból. 1876.
- Horváth Ö.: Esmék a vallásszabadságról. 1893. – Reiner J.: A konkordátumról. 1898.
35. §. *A pártok.* Rohmer: Die vier Parteien. 1844. – Stahl: Die Parteien in Staat und Kirche. 186". – Frantz: Kritik aller Parteien. 1862. – Walcker: Kritik der Parteien in Deutschland vom Standpunkte des Geist'schen englischen Verfassungs- und A'erwal Lungsrecht. 1865.
- Bluntschli: Charakter und Geist der politischen Parteien. 1869. – Treitschke: Parteien und Faktionen. Aufsätze III. 1871. – Stein, Ludwig: Geschichtliche Entwicklung des Parteiwesens. 1897.
- Lowell: Governments and Parties in continental Europe. 1896. – Rémusat: La politique libérale. 1862. – Laboulaye: Le parti libéral, son programme et son avenir. 1865. – Seignobos: Histoire politique de l'Europe contemporaine. Evolution des parties et des formes politiques. 1897. – Ostrogorski: La démocratie et L'organisation des partis politiques. 1903.
18. §. *A szuverenitás fogalma.* Bodin. – Hobbes. – Rousseau. – De Maistre: Etude sur la souveraineté. 1796. – Ancillon: Über Souveränität und Staatsverfassungen. 1815. – Colin: De la souveraineté. 1858. – Ritchie: On the Conception of Sovereignty. 1891. – Merriam: History of the theory of sovereignty since Rousseau. 1900. – Landmann: Der Souveränitätsbegriff bei den französischen Theoretikern. 1896.
- Hancke: Bodin, eine Studie über den Begriff der Souveränität. 1891. – Dock: Revolution und Restauration über die Souveränität. 1900. – Seidler: Das juristische Kriterium des Staates. 1905. – Lers: A szuverenitás (felségiség) tana. 1892.
20. §. *Az államterület, mint a szuverenitás fizikai korlátja.* L. a 8. §-nál felsorolt műveket.
21. §. *A szabadság mint a szuverenitás fizikai korlátja.* – 22. §. *A hazaszeretet mint a szuverenitás és a szabadság közti össshang biztosí-*

- tója.* – 23. §. *Az egyes szabadságjogok.* – 24. §. *Az állampolgári kötelességek.* – 25. §. *Az egyenlőség.* Spinoza: Tractatus theologicopoliticus. – Rousseau: Discours sur l'origine de l'inégalité. Du contrat social. – Montesquieu: De l'esprit des lois. – Mably: Droits et devoirs du citoyen. 1789. – Coffinières: Traité de la liberté individuelle. 1828. – Cherbuliez: Théorie des garanties constitutionnelles. 1838. – Schützenberger: Les lois de l'ordre social. 1850. – Laboulaye: L'état et ses limites. 1863. – Dupont-White: L'individu et l'état. 1856. La liberté. 1864. – Acolas: Philosophie de la science politique et commentaire de la déclaration des droits de l'homme de 1793. 1877. – Jules Simon: De la liberté. 1857. La liberté civile. 1871. La liberté politique. 1871. – Poitou: La liberté civile. 1869. – Pelletan: Droit de l'homme. 1868. – Allezard: La liberté, principes de tous les droits. 1873. – Desjardins: La liberté politique dans l'état moderne. 1894 – Legrand: L'idée de la patrie. 1897. – Michel: L'idée de l'état; histoire des théories sociales et politiques en France depuis la Révolution. 1898. – Bertheau: L'égalité, 1898. – Gielkens: La liberté individuelle. 1901. – Locke: Two treatises on government. 1690. – Ferguson: un civil and political liberty. 1776. – Grimke: Nature and Tendency of Free Justitions. 1848. – Stuart Mill: On Liberty. – Lieber: On civil Liberty and Self-government. 1865. – Stephen: Liberty, fraternity, equality. 1873. – Paterson: Commentaries on the liberty of the subject. 1877. – Bruce Smith: Liberty and liberalism. 1887. – Lecky: Democracy and Liberty. 1896. – Holland: Liberty in the nineteenth Century. 1899. – Kant: Metaphysik der Sitten. – Humboldt W.: Ideen zu einem Versuche die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. 1792. – Hoffmann: Staatsbürgerliche Garantien. 1830. – Opzoomer: Die Grenzen der Staatsmacht. 1873. – Lothar: Die Freiheit der Berufswahl. 1897. – Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1892. Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. 1904. – Dantscher: Die politischen Rechte des Unterthanen 1892. – Schröder: Das Recht der Freiheit. 1901. – Benczúr: A szabadság és társadalmi rend elméletei. 1848. – Eötvös: A XIX. század uralkodó eszméi. 1853. – Asbóth: A szabadság. 1872. – Greguss: A szabadságról. 1873. – Kautz: Az újkori állam, mint szabadság, kötelesség és munka-szervezet. 1874. – Concha: Egyéni szabadság és parlamentarizmus Angliában. 1888. – Somló: Állami beavatkozás és individualizmus. 1903.
27. §. *A szuverenitásnak más korlátozásai; különösen az államkapcsolatok.* Hamilton I.: The Federalists. A commentary on the constitution of the United States; a collection of essays by Alex. Hamilton, Jay and Madison. 1787. – Austin: Lectures on Jurisprudence. 1832. – Calhoun: A disquisition on Government. 1851. A discourse on the Constitution and Government of the United States. 1851. – Bushnell Hart: Introduction to the study of federal Government. 1891. – Borel: Étude sur la souveraineté et l'état fédératif. 1886. – Grasserie: L'état fédératif. 1897. – Waitz: Grundzüge der Politik. 1862. – Treitschke: Bundesstaat und Einheitsstaat. Auf-

- sätze II. 1864. – Seydel: Der Bundesstaatsbegriff. Tübing. Zeitschrift. 1872. – Brie: Der Bundesstaat 1874. Theorie der Staatenverbindungen. 1886. – Jellinek: Die Lehre von den Staatenverbindungen. 1882. Über Staatsfragmente. 1896. – Rosin: Souveränität-Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. 1883. – Preuss: Gemeinde, Saat, Reich als Gebietskörperschaften. 1889. – Westerkamp: Staatenbund und Bundesstaat. 1832. – Fur-Posen er: Bundesstaat und Staatenbund. 1902. – Seidler: Das juristische Kriterium des Staates. 1905. – Juraschek: Personal- und Real-Union. 1878. – A magyar irodalmat 1. alább az 52. §-nál.
28. §. *A ssuverénitás egyéb tulajdonságai; a felelőtlenség, elidegeníthetlenség, elévülhetetlenség, jómsemiség és oszthatatlanság.* A 18., 21. és 27. §§-nál felsorolt műveken kívül: Murhard: Die Volkssouveränität im Gegensatz der sogenannten Legitimität. 1832. – Thilo: Die Volkssouveränität. 1839. – Maurenbrecher: Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränität. 1839. – Sieves: Qu'est-ce que le tiers-état? 1789. – Constant: De la souveraineté du peuple. 1814. – Vacherot: La démocratie. 186 . – Eichtal: Souveraineté du peuple et gouvernement. 1893.
29. §. *Az államhatalmak.* – 30. §. *Az államhatalmak elválasztása.* Aristoteles. – Locke. – Montesquieu. – Constant: Réflexions sur la distribution des pouvoirs. 1814. – Principes de politique constitutionnelle 1815. – Mounier: Recherches sur les causes qui ont empêché les Français de devenir libres. 1792. – Saint-Roman: Réfutation de la doctrine de Montesquieu sur la balance des pouvoirs. 1816. – Isambert: Essai sur les limites qui séparent le pouvoir législative du pouvoir réglementaire ou exécutif. 1819. – Cherbuliez: Théorie des garanties constitutionnelles. 1838. – Saint-Girons: Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire. 1881. – Duguit: La séparation des pouvoirs et l'assemblée nationale de 1789. 1893. – Hamilton: The Federalist. (1. a 27. §-nál.) – Janssen: Montesquieu's Theorie von der Dreitheilung der Gewalten im Staate. 1878. – Anschütz: Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt. 1901 – Concha: Az államhatalmak megosztásának elvei. 1812.
31. §. *Az állam célja.* – 32. §. *Az államcél-elméletek.* Murhard: Der Zweck des Staates. 1832. – Spinoza: Tractatus theol.-politicus. – Sidney: Discourses concerning Government. Bentham: Introduction. Deontology. – Kant: Metaphysische Anfangsgründe. Metaphysik der Sitten, – Humboldt W.: Über die Grenzen der Wirksamkeit der Staatsgewalt. – Eötvös: A XIX. század uraik, eszméi. – Ahrens: ()rganische Staatslehre. Naturrecht. – Krause: Abriss der Philosophie des Rechts. – Stahl: Philosophie des Rechts. – Spencer: Social Statics etc. – Pulszky: A jog és állambölcsészet alapjai. – Mancini: Diritto internazionale. – Kuncz: A nemzetállam tankönyve. – Concha: Politika. – Laboulaye: L'état et ses limites. – Dupont-White: L'individu et son rôle. 1852. – Ducpétiaux: La mission de l'état 1862. – Leroy-Beaulieu: L'état moderne et ses fonctions. 189 . – Dick: Nature and office of State. 1848. – Unold: Die höchsten Kulturaufgaben des modernen Staates. 1902. – Somló: Állami beavatkozás és individualizmus. 1903.

MÁSODIK RÉSZ.

Az állam formája.

(Alkotmánytan I. Rész.)

33. §. Az államszervezetek különbségei és az államformák.

A szuverenitás korlátozásának tárgyalásánál láttuk, hogy alkotmány alatt azon törvények és intézmények foglalatát értjük, melyek valamely államban az alattvalók egyéni és politikai szabadságjogait tartalmazzák és biztosítják, Alkotmányuk ez értelemben csak az oly államoknak van, melyeknek tagjai egyéni és politikai szabadságot élveznek.

Az alkotmány elnevezésnek azonban egy más értelme is van. Miként maga a szó is kifejezi, alkotmány jelent általában valamely tartósnak reméli alkotást, az államra vonatkozólag pedig kifejezi annak alapszervezetét, bárminő legyen is belső tartalma. Ez értelemben minden államnak van alkotmánya, mert valami módon minden állam szervezve van, az esetben is, ha az alattvalók az államhatalom gyakorlásából ki vannak zárva, vagyis ha közszabadság az illető államban tényleg nem létezik.

Világos azonban, hogy az alkotmány ezen értelmezése tisztán külső, formai s nem fejezi ki okvetlenül valamely államszervezet valóságos lényegiét, belső természetét. Épen ezért nevezünk az állam alapszervezetét, ha tartalmát tüzetesen nein is tekintjük, az illető állam *formájának*, *alkotmány- vagy államformának*.

Az a kérdés már most, miféle külső szempontok a legalkalmasabbak: az állami alapszervezetek, vagyis az államformák különbségeinek megállapítására. A legszembeesőbb különbséget az

államszervezetek közt tagadhatatlanul az szolgálhatja, miféle *természetű*, szerv az, amely formailag az államszervezet élén áll. Ha ez egyetlen, elmozdíthatatlan és felelősségre nem vonható fizikai személy, úgy az állam formája *monarchikus*, minden más esetben *köztársasági*. Monarchia és köztársaság közt e szerint egyedül a szervezet élén álló szerv természete vonja meg a különbséget, bármi legyen is e szerv címe s érdemleges része az állami életműködésekben; ha tehát egy állam élén álló szerv e tisztjét élethosszigan van fős hivatva betölteni, s a monarchikus államokban használatos valamely fejedelmi címet visel is, de ennek dacára bizonyos körülmények esetén felelősségre vonható és elmozdítható, úgy köztársasággal és nem monarchiával állunk szemben, még ha a hivatalos és közönséges szóhasználat az ily államot esetleg monarchiának nevezi is.

Minden állam tehát vagy *monarchia* vagy *köztársaság*. Léteznek azonban még egyéb lényeges szempontok, melyek szükségessé teszik az államok további osztályozását, az államformák további megkülönböztetését. Ilyen első sorban a *politikai szabadság* szempontja, melynek megfelelően *alkotmányt alán* és *alkotmányos államformák* különböztethetők meg, alkotmánytalan levén ezen értelemben a közszabadságot nem ismerő (egyébként monarchikus) állam, alkotmányos pedig minden a közszabadság elve alapján szervezett állam, akár monarchia, akár köztársaság. Végül az alkotmányos államformának egíy további lényeges megkülönböztetése áll elő azon szempont alapján, a mint a politikai szabadság az államtagnak csak egy töredékét, nevezetesen egy előkelő kisebbségéi illeti meg, vagy pedig! azt az államszervezetnek legszélesebb rétegei, a nemzet összesége vagy legalább is túlnyomó része élvezik. Ezen szempont alapján *arisztokratikus* és *demokratikus államformákat* lehet megkülönböztetni.

A háromféle szempont egybevetésével most már a következő államformák különböztethetők meg:

A) Alkotmánytalan állam, a közönségesen úgynevezett *korlátlan monarchia*.

B) Alkotmányos állam. ínég pedig ennek a következő válfajai:

a) monarchia, még pedig: 1. *arisztokratikus*-, 2. *demokratikus monarchia*:

b) köztársaság, még pedig 1. *arisztokratikus*-, 2. *demokratikus köztársaság*.

Korlátlan, arisztokratikus és demokratikus monarchia,

arisztokratikus és demokratikus köztársaság, ezen öt államforma képezi minden létező és elképzelhető államszervezet külső megjelenését, külső formáját.

34. §. Az államfajok.

Az államformák mint ilyenek még teljességgel nem döntenek az államszervezet belső tartalma felől, épen ezért különböző szempontok szerint azoknak számtalan további osztályozása eszközölhető, így ha az állami életműködés főirányát, különösen annak célját tekintjük s ezen alapon osztályozzuk a különböző államszervezeteket, az *államfajok* fogalomköréhez jutunk.

Már *Arisztoteles* megkülönböztette a normális államformák *elfajult* alakjait, mint amelyekben nem a szervezet, hanem az államhatalom kezelőinek egyoldalú érdekei érvényesülnek. A *monarchiá*-nak elfajult alakja áll elő például, midőn a felelősségre nem vonható fejedelem azon hitben, hogy a szervezet van az ő, s nem ő a szervezet érdekében, a szervezet érdekeit elhanyagolja, sőt esetleg önkényes, szeszélyes eljárásával kifejezetten annak érdeke ellen tör. Ezen esetben a monarchia egy válfajával, önkényuralommal, despotikus monarchiával állunk szemben, melyet mint államfajt *tyrannis*-nak vagy *despotiá*-nak nevezünk.

Az *arisztokratikus államnak* elfajulása akkor áll elő, ha abban az előkelő kisebbség az államszervezet többi alkatelemeinek érdekeit önzően elhanyagolja, különösen pedig azon esetben, midőn az előkelő kisebbség egy része, a leghatalmasabb egyének és családok, az államszervezetben rejlő erőt az ő külön egyéni és családi érdekeik céljára aknázzák ki. Ilyenkor az arisztokratikus állam szintén önkényessé, despotikussá válik, s különösen az esetben, ha néhány egyén vagy család jut az állami hatalom birtokába, *oligarchiává* (kevesek uralma) fajul.

A *demokratikus állam* abban az esetben fajul el, ha az államtagnak számbelileg túlnyomó, legkevésbé képzett s vagyontalan része saját önző érdekeinek elérésére, különösen pedig a szervezet műveltebb és vagyonosabb elemeinek elnyomására használja fel az államszervezet, erejét, hatalmát. Ilyenkor a demokratikus köztársaság is despotikussá válik s mint nem normális, de elfajult államszervezet *ochlokrácia* (csöcselék-uralom) név alatt ismeretes.

Míndezen esetekben nem valamely magasabb cél, hanem az államhatalmat gyakorló elemek egyoldalú érdekei szolgálnak az államformák, illetve államfajok megkülönböztetésének alapjául.

Más esetekben azonban az államok közti megkülönböztetések alapjául valamely különös alapvonás, irányzat szolgál, e mellett azonban, eltekintve hogy okvetlenül az öt államforma valamelyikébe tartoznak, az ily államok is feltüntethetik az elfajult államok vonásait, amennyiben azok a megfelelő alapvonások és irányzat fentartásával a hatalmat kezelők egyoldalú érdekeit is szolgálhatják.

Az államszervezetek egyes sajátlagos alapvonásai, irányzatai szempontjából különös államformák, illetve államfajok nemeiképp *patriarchális-, katonai-, theokralikus-, kereskedő-, patrimonialis-, hűbéri-, rendi-,* valamint *rendőr-, jog-,* és *kultur-államot* különböztethetünk meg, sőt részben hasonló szempontokon nyugszik az időrendi állam fajoknak, az *antik, középkori* és *modern* államoknak megkülönböztetése is.

35. §. A patriarchális állam.

A patriarchális állam kezdetleges, kicsiny népek természetes államformája, oly időben, midőn a szervezet még teljességgel nem bonyolult s a közös leszármazás tudata vagy hite még eléggé élénk. Az ilyen szervezetben az egyes családok fejei majdnem korlátlan urai a családtagoknak, kiválik azonban közülök egy fölötté tekintélyes családfő, az egésznek élén álló főnök, fejedelem, aki az egész népet családjaképp tekinti, s személyesen ismerve a szervezet összes tagjait vagy legalább is a családok fejeit, a maga személyében intézi el az egyes családok közti viszályokat, ugyancsak személyesen intézkedik, ha hozzáfordulnak, az egyesek ügyes-bajos dolgaiban. Személye azonban leginkább akkor lép előtérbe, midőn népét harcba vezeti, vagy pedig, ha előrehaladott koránál vagy egyéb oknál fogva ezt nem teheti, a harcvezetésre, a többiek meghallgatásával, maga helyett mást jelöl ki, elhalálózása előtt pedig utódjáról gondoskodik. Mindezen csekély hatalmát sem önkényesen, szeszélye szerint, hanem népének, különösen pedig az idősebbeknek, a családfőknek előzetes tanácsai, véleménye alapján gyakorolja.

Semmi kétség nincs az iránt, hogy ezen államforma, mint kezdetleges népek természetes szervezete (*clan*), lényegileg theokratikus és patriarchális, családias alapokon nyugvó, bár eléggé laza, *demokratikus köztársaság*, melyből a politikai központosulásnak előbb-utóbb beálló szükségessége vezet át az arisztokratikus, oligarchikus, monarchikus és végül despotikus államformákhoz, mint ezt a szociológia tudománya, különösen néprajzi kutatások alap-

ján, meggyőzően bebizonyította, Az ókori történelemből mindez a legjellemzőbben a zsidó nép fejlődéséről mutatható ki, mely nép, a környező több ezeréves államokkal szemben, a lehető legkésőbb alakult meg s tömörült állammá. Hiba volna ugyan a zsidó népben fedezni fel a demokratikus államszervezet első csiráját, mert más, előbb kifejlett ókori népek a fejlődés ezen első fokán kétségkívül már a történelem előtti időben átestek, mindazáltal tagadhatatlan, hogy ezen nép történeti adatai utalnak az egész ókorból a legvilágosabban egy patriarchális és theokratikus alapokon nyugvó demokratikus köztársaságra, a bírák idejéből.*

Irányszata ezen államfajnak az alkatelemeknek egymásközi családias támogatása, a vallási babonák jámbor tisztelete, a meg-

* Bizonyítja ezt a zsidók történetéből például Jefe bíró választása, melyet a nép szentiratai a következőképp írnak le: Történt, hogy az Ammon fiaí harcba keveredtek Izraellel s ekkor Gileád vénei elmentek, hogy Jeftét (akit családja kiüldözött) visszahozzák Tób földjéről. S így szóltak a vének Jeftéhez: Azért fordultunk most hozzád, hogy jöjjél velünk, hadakozzál az; Ammon fiaí ellen, s légy minékünk fejünk s Gileád minden lakosainak. Jefe pedig így szólt a vénekhez: Ha visszavisztek engem, hogy hadakozzam Ammon fiaí ellen s ha kezembe adja őket az Ur, igazán fejettké leszek-e? Akkor a vének megesküdtek erre, Jefe velük ment s a nép a maga fejévé és fejedelmévé tette őt. Jefe pedig fogadást tett az Ur előtt, s ítélt Izraelt hat) esz-
tendeig.

A bírák könyve ezt az időszakát a zsidók történetének ekkép jellemzi: „Ebben az időben nem volt király Izraelben, azért mindenki azt cselekedte ami néki jónak látszott az ő szemei előtt.” A bíró ugyanis csak a harcba vezette népét s ha hozzá fordultak, ítéletet mondott, egyéb hatalommal azonban nem rendelkezett. Minthogy azonban mind érezhetőbbé vált a politikai központosság szükségé, előbb-utóbb a monarchikus államformára kellett áttérniük. Sámuel próféta bíráskodása idején történt ez, midőn is az írás szavai szerint, összegyülnének Izraelnek minden vénei s elmentek Sámuelhez Rámába, s így szóltak hozzá: íme, te megvénhedtél, fiaid nem járnak a te utaidon, most azért válassz nekünk *királyt*, amint más népeknél szokás. Azonban Sámuelnek nem tetszett e beszéd s az Úrhoz fohászzkodott, aki azt tanácsok! neki, világosítsa fel a népet, milyen hatalma lesz a királynak, aki uralkodni fog felettük. Sámuel erre így szólt a néphez: A királynak, aki uralkodni fog felettetek, ez lesz a hatalma: Fiaitokat elviszi, kocsisokká, lovászokká teszi s szekere előtt futtatja, katonákká teszi, velük műveltetí földjeit, velük készíttetí hadi eszközeit, leányaitokat pedig elviszi kenőcskészítőknek, főző- és sütőnőknek. Elviszi legjobb földjeiteket, szőlőhegyeiteket, olajfás kertjeiteket, veteményeiteket, szőlőitek megdézsmálja s hivatalnokainak adja, elviszi szolgálóitokat, szolgálóitokat, szamaraitokat, barmaitokat pedig megdézsmálja s tí szolgálí lesztek néki. S akkor majd panaszkodni fogtok királyotok miatt, kit magatok akartatok, de az Ur akkor már nem fog hallgatni rátok. A népnek azonban nem tetszett Sámuel intelme s monda: nem baj! csak király uralkodjék felettünk, hogy mi is úgy legyünk, mint a többi népek.

élhetésről való közös gondoskodás, együttes gazdálkodás vagy közös portyázás, zsákmányolás (ős-arab katonai patriarchalizmus) stb. A magántulajdont a patriarchális állam szűk körre szorítja, közös a szántó föld, a legelő, a vad, a hal, a zsákmány.

Minden nép őstörténete, hagyománya ezen államformára utal, ilyen volt a Homeros előtti görög törzseknek, a Tacitus előtti germánoknak s a honfoglalás előtti magyar nemzetségeknek, valamint legtovább a szláv népeknek szervezete; jelenleg is találkozunk afrikai és ausztráliai törzseknél, hasonló államszervezetekkel.

Amint az államszervezet bonyolultabbá válik, a nép szaporodik, s a szükségletek fokozódnak, a családi kapcsolat fejedelem és nép közt megszűnik s ezen államforma szükségképen más alakba megy át. Azonban a patriarchális jelleg több-kevesebb megőrzésével, minden különösebb átmenet nélkül is fejlődtek tovább némely államok, így különösen az ázsiai nagy despotizmusok, minő például China, vagy Európában az orosz birodalom.

36. §. A katonai állam.

Az olyan államokban, melyeknek főtörekvése a zsákmányolás, a hadi siker, a hódítás, szükségképen vágy maga az összesség szervezkedik katonailag, vagy pedig a hadsereg jut döntő szerephez az állami életműködés irányításában. Az ily államot, melynek tehát alapvonása és irányzata a hódítási vágy s a harc szeretete, más népek kizsákmányolása, külön áhamfajkép *katonai államnak* szokás nevezni.

Ezen államforma legelsőbb eredetileg a patriarchális államból fejlődik, a védelemre vagy terjeszkedésre irányított törekvés következtében; azonban tényleg a legkezdetlegesebb foktól fel a legmagjasabbig előfordul s megjelenhetik mind monarchia, mind köztársaság alakjában. Monarchikus katonai állam azonban sokkal gyakoribb; ilyen volt például a macedón, a hun, az arab, a monigol, a frank, a török birodalom, sőt katonai jellegű volt a magyar állam is a honalapítást közvetlenül követő időszakban; köztársasági katonai állam volt Spárta, már a császárság előtti Róma, Anglia Cromwell s Franciaország a direktórium és konzulátus idejében és még a legújabb időkben is *több délamerikai* köztársaság.

A katonai állam, különösen ha határozottan hódításra irányított céllal keletkezik, tartós nem lehet, mert vagy sikerül és

megszilárdul a hódítás, mely esetben a cél elérével a katonai jelleg háttérbe szorul, vagy pedig nem sikerül az összehódított területeket megtartani, mely esetben a katonai állam magától omlik össze.

Indokolt, hogy rendkívüli időkben az állam megmentésére hivatott hadseregi vezére az államszervezet élére kerüljön, nem indokolt azonban, hogy a hadsereg mint ilyen a nem katonai alkat-elemek háttérbe szorításával döntő szerepet játszszone az állam életében, különösen, hogy államfőt válasszon és tegyen le. Az ilyen államrend hamar megboszulja magát; a tábornokok, hadvezérek vetélykedése a hatalomért megbontja a hadsereg fegyelmét, s a hadi sikert kockáztatja; másrészt ha sikerül valamely hadvezérnek magát az állam élén állandósítania, a hadsereg foglalkoztatására irányuló törekvés, a hódítási politika a többi államok közös, egyetértő ellenállásán könnyen hajótörést szenvedhet, ami azután ezen államforma bukását idézi elő.

Azt a nemét a katonai államnak, mely akkép áll elő, hogy valamely hadvezér valamely polgárháború vagy pártviszályok által megviselt és belső békére vágyó köztársaság élére áll s azt monarchiává alakítja át, *caesarismus*. elnevezéssel szokás jelölni. Klasszikus példái Caesar és Augustus, valamint az újkorban Napóleon uralma; ezen uralom példái azonban kisebb államokban is feltalálhatók. (Viscontiak Milanóban, Mediciek Firenzében stb.)

37. §. A theokratikus állam.

A theokratikus állam irányzata a lehető legmagasabb rendű, mert kifejezett célja az istenség akaratának teljesítése, az annak való föltétlen engedelmesség. Nemcsak kezdetleges, de magasabb fejlődési fokon is s az istenhit bárminő tana mellett előfordulhat ez az államfaj, mely azonban tiszta alakjában épen túlságos eszményessége következtében, elfajulásaiban pedig durva visszaélései miatt a legkevésbbő alkalmas az államszervezeti élet valódi, reális szükség-leteinek kielégítésére s fejlesztésére.

A theokratikus államfaj jelentkezhetik egyaránt monarchikus, arisztokratikus, sőt demokratikus állam formájában is; így monarchikus alakban jelentkezett a kelet nagy államaiban, a régi Egyiptomban, vagy a mai Törökországban; arisztokratikus alakban például a középkori pápaságban és a főpapi államokban, demokratikus alakban a legtöbb patriarchális jellegű népnél, mint például hosszú időn át a zsidóknál. Lényegiben azonban ez az

államfaj arisztokratikus jellegű, mely jellegi vagy születésen, vagy szellemi kiválóságon alapul. Minden theokratikus állam feltételez ugyanis úgynevezett papságot, azaz a nép egy oly külön szervezett elemét, amely az isteni akarat közlésére van hivatva. Az államhatalom tényleges gyakorlása vagy ezen elemet, a papságot magát illeti, mely esetben az állam formája valósággal arisztokratikus jelleget ölt, vagy pedig az örökös fejedelem, illetve a nép akaratának befolyásolása útján gyakorol döntő befolyásolást az államélet irányítására, mely esetben az állam toilsó formája esetleg monarchikus, esetleg demokratikus lesz. Ezen értelemben szokás *nyílt* és *lappangó*, illetve *tiszta* és *dualisztikus* (vegyes) theokráciát különböztetni meg.

Ezen államfaj rendszerint a patriarchálisból fejlődik, olyképp, hogy a bonyolultabb szervezeti állapotok felléptével a vallás kezdi pótolni azt a családias kapcsolatot, mely előbb a népet összefűzte. Vagy maga a fejedelem lesz a nép főpapja is, vagíy pedig az előbb vallási funkciókat végzett egyének és családok szervezkedése hoz létre egy külön papi kasztot vagy testületet.

Legjellemzőbb vonása a theokratikus államnak a vallás *teljes összeolvadása* az állami életműködésekkel. A vallási szabályok megsértését egyúttal az állam elleni bűncselekménynek tekintvén, azt a legszigorúbban büntetik és általában semmi oly törekvést megí nem tűrnek, mely a vallás tétéleit a legkevésbé is érintené. Így szolgál az ilyen államokban a szent könyv egyszersmind törvénykönyvül s akadályoznak meg s büntetnek minden oly tant, mely a szent könyvvel ellenkezik. Mindez az alattvalóknak az isteni akaratban való teljes megnyugvását idézi elő, közönyt kelt a valláson kívül minden egyéb iránt, a tudományos gondolkodást csak korlátok közt engedi érvényesülni, miért is a theokratikus államok a virágzás bizonyos fokán megállanak s a további fejlődésre képtelenek lesznek.

A középkori keresztény államok erősen theokratikus vonásokat tüntettek fel s az egyház azon törekvése, hogy valamennyiök fölött egyetemes uralmat gyakoroljon, a nyugoti kereszténységet egy időben valósággal egyetemes theokráciává alakította át. Kifejezésre jutott ez különösen VII. Gergely nyilatkozataiban,* melyek a valóságban is érvényesültek.

Tagadhatatlan, hogy a theokratikus állam az emberi fejlődés

* *Solius papae pedes omnes principes deosculentur. – Uti licet imperatores deponere. – A fidelitate subjectos potest absolvere.*

egy bizonyos fokon jogos és indokolt, későbbi fejlődési fokon azonban csak a páni osztály visszaéléseivel és zsarnokságával tartható fenn, miért is ezen formát fejlődni és haladni akaró államszervezetek elvetik.

38. §. A kereskedő-állam.

Némely államot már maga a földrajzi fekvés önkényt arra utal, hogy a földbirtokra fektetett gazdasági élet háttérbe szorításával a más népek közti forgalom közvetítésére irányítsa tevékenységét. Az ily államot az e foglalkozásból eredő jelleg oly élesen megkülönbözteti más államoktól, hogy mint külön államfajt, kereskedő-államnak nevezzük el.

A kizárólagos kereskedő-államnak politikai szempontból jellemző vonása, hogy többnyire mint város-állam s mint arisztokratikus köztársaság szervezkedik. Ilyenek voltak az ókorban a föníciai városok, Tyrus és Sidon, a görögöknél Korinthus, Afrikában Karthago, a középkorban Velence, Genua, majd később egész napjainkig az ászaki Hanza-városok. Előfordul azonban, hogy valamely államot nem közvetlenül a földrajzi helyzet, hanem a történeti fejlődés juttatja a kereskedelmi túlsúly birtokába, minő volt Portugál és Németalföld s minő napjainkban Anglia. Az ilyen államokon is erősen – észlelhetők a kereskedelmi arisztokratikus vonások, a városok, kikötők jelentőségének túlsúlya (London) s az államterület többi részének jelentéktelensége, ha az állam maga nem is épen városi köztársasági

Ezen államfajt feltűnően önző és rideg számítás, s az egyéni erények, a bátorság, a nagylelkűség és a lovagiasság hiánya jellemzik. Polgárai a nagy jólét folytán csakhamar elpuhulnak, harciatlanokká válnak, úgy, hogy az állam legtöbbször idegen és zsoldos sereget alkalmaz úgy saját védelmére, mint esetleges gyarmathódításokra. Többnyire ezekben rejlik a kereskedő-államok bukásának oka; rendszerint más, erőteljesebb állam váltja fel kereskedelmi szerepüket, hogy később a kereskedelem folytán szerzett túlságos anyagi jólét következményei rajtuk is beteljesedjenek.

39. §. A patrimonialis, hűbéri és rendi állam.

A patriarchális állmforma igen gyakran úgy szűnik meg, hogy egy hatalmasabb törzs másokat meghódít, leigáz, vagy pedig több rokon törzs hódítások céljából egymással egyesül. A hódított

területeket népe között a hadvezető fejedelem osztja fel, a mi azt a felfogást gyökerezeti meg, hogy a terület magáé a fejedelemé, a ki a magából ad, mikor a hadi erényeket megjutalmazza. Az ily hódítások a fejedelem méltóságát, tekintélyét növelik, óriási magánvagyonára tesz szert, a mi helyzetét tetemesen megszilárdítja s méltóságát családjában örökletessé teszi. Az ilyen államot *pairimonalisnak* nevezzük.

Ezen államforma e szerint azon alapgondolaton nyugszik, hogy az állam egész területe egyetlen fizikai személyt, a fejedelmet magát ulajdonkép illeti meg, miből folyik az államszervezet összes életműködésének a fejedelem személyes életműködéseivel való azonosulásai. Az államszervezetből folyó jogok a fejedelem magánjogai-kép tűnnek fel, az állam jövedelmei az ő személyes jövedelmet, országát elidegenítheti, átörökítheti, gyermekei közt feloszthatja, hozományul adhatja stb., stb. Az államszervezet tehát egészen a magánjog analógiájára formálódik.

A hódításban vezérszerepet játszott s legjobbban kitűnt férfiak egész országrészeket kapnak vitéségük jutalmául, azzal a kötelezettséggel, hogy a fejedelem iránti hűségben megmaradni s a területrészt ennek nevében igazgatni tartoznak. Ezek a maguk területrészt hasonló kötelezettség mellett környezetük közt szintén szétosztják, s ez az eljárás tovább ismétlődik, míg végső sorban maga a meghódított lakosság, mint szolgáló vagy jobbágy nép, a földet műveli és szolgálai munkát végez. Ily módon az egész államszervezet többszövésű hálózattá lesz, melynek valamennyi elemét közvetlen vagy közvetett hűségeskü révén a fejedelem személyének közössége fűzi össze ugyanegy államszervezet tagjaivá. A közvetítés azonban lazítja a köteléket, a közvetlen hűbéresek a maguk alsóbb hűbéreseire támaszkodva mind jobban és jobban függetlenítik magukat a központi hatalomtól, a fejedelemtől, a mi ezen államszervezetet gyöngévé, szakadozotta teszi. A patrimonialis állam ezen alakulata a *hűbéri állam*, melynek klasszikus példái a középkori Francia-, Német- és Olaszország.

Megtörténhetik azonban, hogy a fejedelemnek sikerül a hódítás után is közvetlen kapcsolatban tartani össze népe összes tagait. Történhetik ez úgy, hogy a kisebb hűbéresek közvetlen hűbérurukon kívül magának a fejedelemnek is hűségesküt tesznek le, mint történt ez Angliában a normann hódítás után, vagy pedig úgy, hogy a fejedelem a nagyobb hűbéri adományokat megszünteti s közvetlenül maga adományozza a legkisebb hűbéri birtokot is, mint történt ez Szent István után nálunk Magyarországon. Az ilyen állam-

szervezet erős és egységes marad, bár a patrimonialis állam sok vonását a hűbéres államnál is jobban megőrzi. Elnevezése, megkülönböztetésül az előbbtől, *rendi állam*, nem minthogyha a rendi szervezkedés kizárólagos ismertető jele lenne, mert ez a patrimonialis államok közös jellege, de mivel itt a rendek az erős központi hatalommal szemben önállóan, mint közjogi tényezők, szervezkednek. Ezen rendi szervezkedés az ilyen államot megóvjá az abszolutizmustól, mely sors a hűbéres államokat vagy azáltal fenyegeti, hogy a fejedelem a tőle elszakadni törekvő főhűbéruri területeket harcban visszahódítja, vagy pedig annak következtében, hogy a főhűbéruraknak tényleg sikerül teljesen függetleníteni magukat a fejedelemtől s maguk is szuverénekké válván, országukat korlátlan hatalommal vetik maguk alá.

A patrimonialis, úgy hűbéres, mint rendi államok közös irányzata a földbirtokra fektetett gazdasági tevékenység, a, józan vallásosság s a hadi erények tisztelete és ápolása, utóbbi különösen a lovagi intézmény alakjában.

40. §. A rendőrállam.

Az oly államot, mely eredetileg az állam és az alattvalók jóléte és biztonsága céljából előzetes intézkedéseiben oly messze megy, hogy a hatóságok diszkreciójára bízott ezen intézkedések az alattvalók magánéletét, sőt a magasabb cél ürügye alatt egyéni szabadságát is lépten-nyomon zaklatásoknak teszik ki, *rendőrállamnak* szokás nevezni. Ezen államfaj az úgynevezett *felvilágosodott abszolutizmus* rendszerének terméke, azonban más, még demokratikus köztársasági államformával kapcsolatban is megjelenhetik.

A rendőr-államban mindenki és minden gyanús, a hatóságok folyton rémképeket, összeesküvéseket látnak, az alattvaló lépteit figyelemmel kísérik, őt a legjelentéktelenebb jelnél felügyeltet alá veszik, kémekkel környezik. Másrészt a hatóság mindenhatóságába vetett hit arra szoktatja az alattvalókat, hogy a legcsekélyebb, még családi ügyeikben is, a hatóság közreműködését, tanácsát, közbenjárását kérik ki, a mi más alkalommal a hatóságot feljogosítja az egyéni élet legbensőbb részletei tárgyában való intézkedésre.

Az ilyen államban az előzetes és indiskret intézkedések előbb-utóbb céljukat tévesztik, s az alattvalók és a közvélemény felháborodása, esetleg valamely politikai válság enyhítik vagy eisöprik ezen az egyéni életet annyira zaklató államrendszert.

A rendőrállam példái majdnem az összes abszolutisztikus és despotikus monarchiák, de nyomai feltalálhatók az oly alkotmányos államokban is, melyeket előzőleg hosszú időn át abszolút rendszerrel kormányoztak.

41. §. A jogállam.

A rendőrállammal ellentétben, *jogállamnak* nevezzük az olyan államot, a mely az egyéni és közbiztonság védelmére csak a lehető legszükségesebb előzetes inézkedésekre szorítkozik s működésében nem a hatóságok belátását, hanem szorosan a jogszabályokat veszi zsinórmértékül. Olyan állam azonban, mely kizárólag a jog alkalmazásában találná feladatát, sohasem létezett s nem is létezik; a jogállam elnevezéssel az egyéni szabadságot feltétlenül tiszteletben tartó s csak súlyos okok következtében korlátozó oly államot jelöljük, mely a jogrend fentartásán kívül egyéb célokat is követ.

Jogállamoknak tekinthetők általában az összes modern alkotmányos államok, főképen azonban azok, melyekben az alattvaló minden jogai és mindenkivel, még a hatóságokkal szemben is, intézményileg biztosítva vannak, tehát a hol az állam nem csupán a magán- és büntetőjogból, de az alkotmány- és közigazgatási jogrendszerből folyó alanyi jogokat is hathatós védelemben részesíti magukkal, a főbb hatóságokkal szemben is, még pedig független, úgynevezett *közigazgatási bíráskodás* intézményének alakjában.

42. §. A kultúrállam.

Az oly államot, mely az emberi haladásra, jólétre irányuló s a kor szükségletei által megkívánt életműködéseket kivétel nélkül mind felveszi feladatai közé, *kultúrállam* elnevezéssel jelöljük.

A letúnt államok közül azok viselik ezen jelzést, melyek az emberi *művelődés* terén nyomokat hagytak maguk után, az emberi művelődést kimutathatólag előbbre vitték. Határozottan kultúrállamok voltak e szerint az ó-korban *Egyiptom, Athén, Róma*, de már kevésbbé vagy épen nem voltak azok *Aethiopia, Judaea, Spárta*. A középkorban kultúrállamok voltak az *olasz* és az *arab*, de nem voltak azok az egyidejű *germán* államok.

A jelenlegi államok között megkülönböztetünk *vezető* kultúrállamokat, minők Franciaország, Anglia, Németország, Észak-Ame-

rika, melyek a művelődés terén a legtöbb értékeset nyújtják az emberiségnek; s egyszerű kulturállamokat, minők például Magyarország, Norvégia, Japán, melyek ha a vezető államokkal egyenrangú alkotásokat nem is mutathatnak rá, de komoly igyekezettel azon vannak, hogy maguk is alkossanak s a kor színvonalán álljanak. Megkülönböztetünk végül *elmaradt* kultúrájú álamokat, minők például Törökország, Marokkó. China, melyek a fejlődés egy bizonyos fokán megállottak s a haladó kor szükségleteivel szemben nagy mérvben elzárkóznak.

Jellemző vonása a modern kulturállamnak az emberi élet minden jogos szükséglete iránti érdeklődés, és minden indokolt s a haladásra irányuló törekvés támogatása.

43. §. Az időrendi államfajok.

Az államformák, különösen pedig az egyén és az állam közti viszony természetének jelzésére szokás *ókori*, *középkori* és *újkori* államokról is, mint különböző természetű államfajokról, beszélni, nem csupán idejét akarván ezzel valamely államfajnak jelezni, de annak jellemező, belső és lényeges tulajdonságait is.

Az *ókori*, *antik* vagy *klasszikus* fiamnak külön államfajként való felfogása azon a jellemző vonáson alapszik, mely az összes ó-kori államokat összefűzi. Az ó-kori államokban, monarchiákban és köztársaságokban egyaránt, az egyén csak mint államtag tett számot, mint egyén, a legszabadabb államban sem birt sérthetetlen, az összességtől feltétlen tiszteletben tartott jogokkal, mert az állam volt minden, a mely az egyént teljesen maga alá rendelte, abszorbeálta.

A *középkori* államot az ellenkező véglet, az egyén lehető legnagyobb önállósága az államszervezetben jellemzi. Az egyéni szabadság elve folytán az államszervezet a magánjog hasonlatosságára alakult, a közjogi köteleket hűségre kötelező magánszerződés pótolta, melyet, mint kétoldalú szerződést, a szerződések szabályai szerint lehetett értelmezni, változtatni, felbontani. A középkori állam, mint államfaj, e szerint az egyéni szabadság túltengését jelenti az államszervezet és az egyetemes érdekek rovására.

Az *újkori* vagy *modern* állam az egyén és az állam összhangzó együttműködésén alapul. Az állam nem feltétlen ura az egyénnek, de az egyén sem tekinti az államot magánjogias szervezetnek,

melybe tetszése szerint illeszkedik bele, hajnem mindketten, állam és egyén, a lehető legszorosabb kapcsolatban s mégis önállóan érvényesítik életműködéseiket. Míg az ókor szabad államaiban csak politikai szabadság létezett egyéni nélkül, a középkorban pedig egyéni politikai nélkül, addig a modern állam mai kifejlődött alakjai az egyéni és politikai szabadságot, mint közszabadságot, együttesen juttatják érvényre.

44. §. Egyszerű és kapcsolatos államok.

Az államok között a szoros értelemben vett államformáktól (monarchia, arisztokratikus és demokratikus köztársaság) s az államfajok megkülönböztetésére alkalmas jellemvonásoktól eltekintve, további lényeges megkülönböztetést lehet tenni a szerint, a mint. valamely állam befelé teljesen egységes s kifelé sincs más állammal valamely szorosabb kapcsolatban, vagy pedig befelé alkotmányjogilag megkülönböztetett részekből áll, illetve kifeje más államokhoz valamely az alkotmány jellegére lényeges befolyással levő kapcsolat fűzi. Ezen az alapon *egyszerű* és *kapcsolatos* államokat különböztetünk meg, előbbiek alatt értve az oly államokat, melyeknek szuverenitása területileg semmi irányban korlátozva nincs, utóbbiak alatt pedig azokat, melyeknek szuverenitása vagy befelé, vagy kifelé, esetleg mindkét irányban korlátozva van.

Egyszerű államok napjainkban úgy ki, mint befelé például Franciaország, Spanyolország, Olaszország!, Portugál, Dánia, Szerbia, Románia; kapcsolatos államok *befelé* az északamerikai unió, Svájc, a német birodalom, Nagy-Britannia, Magyarország, *kifelé* Ausztria és Magyarország, Svédország és Norvégia, Oroszország és Finnország egymás között.

A kapcsolatos államoknak három nemét különböztetjük meg, ezek: a *reálunió*, a *szövetséges állam* s az *államszövetség*, mely utóbbinak csak válfaját képezi az u. n. *personal-unió*.

45. §. A reálunió.

A szuverenitás korlátozásának tárgyalásánál kifejtettük a reálunió fogalmát és természetét, itt tehát csak a reálunió néhány példájának ismertetésére szorítkozunk.

Reálunió volt például az a kapcsolat, mely 1814. előtt Norvégországot Dániához s régebben Skót és Írországot Angliához

fűzte. Az első annak következtében szűnt meg, hogy Dánia 1814-ben Norvégországról lemondott és Svédországnak engedte át, utóbbi pedig az által, hogy Skótország és Irland külön törvényhozásai 1707-ben, illetve 1801-ben megszűntek s teljesen az angolba olvadtak bele.

Angliához ez idő szerint a reálunió viszonya fűzi Kanadát, Ausztráliát, Fokföldet és Natalt. Ezen területek különböző időközökben az anya államtól külön területi alkotmányt nyertek, mely saját ügyeikben a legszélesebb, alig ellenőrzött önkormányzatot biztosította nekik. Így *Kanada* önkormányzata kiterjedt a belügyi igazgatáson kívül a katonai (militia), oktatás-, igazság-, pénz-, kereskedelem-, tengerészet-, vasút-, posta-, közmunka- és földművelésű gyekre. A terület élén az angol király által kinevezett s a végrehajtó hatalom gyakorlására hivatott s csupán a királynak felelős kormányzó áll, a ki azonban a végrehajtó hatalmat az önkormányzat részére fentartott ügyekben *parlament* felelős kormány útján gyakorolja. A felelős kormány miniszterelnökből s miniszterekből áll, kiket a kormányzó előterjesztésére a király nevez ki. A törvényhozó hatalmat a terület *parlamentje* gyakorolja, mely két kamarából, szenátusból és képviselőházból áll. A szenátus tagjait a nyolc kanadai tartomány lakosainak számaránya szerint a kanadai minisztérium előterjesztésére, élethossziglan, bizonyos vagyoni cenzussal bíró s legalább harminc évet betöltött polgárok közül maga a király nevezi ki, a képviselőház tagjait pedig a tartományok lakosai alacsony vagyoni cenzusra fektetett szavazati jog alapján, öt évre választják. Az igazságszolgáltatás teljesen autonóm, a mennyiben a kanadai legfőbb ítélőszék a végső fórum; a kanadai területen felmerülő polgári és büntető perekben.

Lényegben hasonlók a többi említett angol gyarmatországi alkotmányok a kanadaihoz, csak a helyi viszonyokban rejlő okok idéztek elő bennük egyes, a lényegre nem tartozó különbségeket.

Magyarországhoz 1868. óta szintén a reálunió viszonya fűzi Horvátországot, míg előbb Horvátország a magyar állam kebelében lényegesebb közjogi különállás nélkül, törvényhatósági jellegű önkormányzattal bírt. Nevezett évtől azonban Horvátországnak a bel-, az oktatás-, és az igazságügyekben úgy törvényhozás, mint végrehajtás tekintetében országos önkormányzata van. A végrehajtó hatalmat a jelzett ügyekben a király a magyar miniszterelnök ellenjegyzésével kinevezett bán útján gyakorolja, ki a királyal a magyar kormány közvetítésével érintkezik; a törvény-

hozó hatalmat önkormányzati ügyekben az egyetlen kamarából álló horvát országgyűlés gyakorolja, mely részben választott, részben méltóság és születés címén jogosult tagokból áll. Az igazságszolgáltatás teljesen autonóm, a mennyiben a horvát területen felmerülő polgári és büntető ügyekben az ítékezés utolsó fokon is horvát báróságot illet meg.

46. §. A szövetséges állam.

A szövetséges állam jellemző vonása, hogy közjogi különállással, széleskörű önkormányzattal bíró területeket, előbb szuverén államokat foglal egybe, melyek többnyire később is viselik az állam elnevezést. Az intézmények közössége a kapcsolatos államrendszerek ezen neménél oly benső, hogy a szövetség, mint a réseiteől megkülönböztetett, felettük álló hatalom feltétlenül, egyes tagok hozzájárulása nélkül, sőt ezek ellenébe is képes elhatározásokra s ezek fogatosítására. A szövetséges államban tehát a szövetség maga szuverén, a szövetség tagjai eillenben nem szuverének; sőt míg az állam szövetségben a szövetségnek egyéni alkotóelemei, állampolgárai nincsenek, addig a szövetséges államnak maguk az egyének is, mint szövetségi állampolgárok, közvetlen alkotóelemeit képezik.

A szövetséges állam példáit ez idő szerint az északamerikai egyesült államok, a svájci szövetség és a német birodalom szolgáltatják, hasonló volt azonban az a szövetség, mely keletkezésüktől egészen 1795-ig a németalföldi államokat fűzte egybe, mely szövetség azonban 1795-től teljesen egységes, egyszerű államrendszernek adott helyet.

47. §. Az amerikai egyesült államok alkotmánya.

Az Angliától elszakadt tizenhárom északamerikai gyarmat, belátván, hogy az 1778-ban megállapított államszövetségi viszony sokkal lazább, hogysen az a, közös érdekeket minden irányban megfelelően érvényesíteni tudná, 1787-ben az addigi államszövetséget *szövetséges állammá* alakította át. Azóta az északamerikai államok száma 44-re szaporodott fel, melyek mindegyike az 1787-iki alkotmány értelmében tagja a szövetségnek.

Az 1787-iki szövetségi alkotmány a szövetség összes államaira közös *törvényhozó, végrehajtó és bírói* hatalmat állapít meg.

A törvényhozó hatalmat a közösen érdeklő és felsorolás szerint megállapított ügyekben az egyesült államok *kongresszusa* gyakorolja, mely szenátusból és képviselőházba áll.

A képviselőház tagjait a különböző államok népe két évenként a lakosok számaránya szerint választja, melynek megállapítása végett 10 évenként népszámlálást kell tartani. 1792-ben 30.000 lakos után számíttatván egy képviselő, azok száma 105 volt; 1892-ben, tehát száz évvel később, 173.000 lakosra esvén egy képviselő, az alsóház tagjainak száma 356-ra növekedett. Kongresszusi képviselő csak az lehet, a ki 25-ik életévét betöltötte, legalább 7 év óta polgára az egyesült államoknak, lakosa azon államnak, melyben megválasztják s mindazon kellékeknek megfelel, melyek a tagállam törvényhozásának képviselőire nézve is fennállanak.

A kongresszus szenátusába minden egyes tagállam törvényhozó testülete hat évre két-két szenátort küld, kik 30-ik életévüket betöltötték, legalább 9 év óta polgárai az egyesült államoknak s lakosai azon államnak, melynek törvényhozása őket szenátorokká választja. A szenátus tagjainak egy harmada két évenként kiválik s a szenátus ezen arányban Jkét ,évenként részlegesen megújul.

A szenátor és képviselő ezen küldetése ideje alatt az egyesült államok kormányától semmiféle hivatalt el nem fogadhat.

Minden törvényjavaslatot, melyet a képviselőház és a szenátus elfogadott, a végrehajtó hatalom feje, az egyesült államok elnöke elé kell terjeszteni. Az elnöknek tiz napon belül joga van a törvényjavaslat ellen tiltakozni, e tiltakozásnak (*veto*) azonban csak felfüggesztő hatálya van; az elnök ugyanis tartozik tiltakozását indokolás kíséretében rögtön visszaküldeni azon házhoz, a honnan a törvényjavaslat eredt, s a ház az elnök megjegyzései alapján a törvényjavaslatot még egyszer fontolóra veszi. Ha e másodszori megfontolás után mindkét ház a szavazatok két harmadnyi többségével újból a törvényjavaslat mellett szavaz, a javaslat az elnöki veto ellenére is törvényerőre emelkedik. Ha az elnök valamely törvényjavaslatot tiz nap alatt vissza nem küld, úgy tekinteni, mintha aláírta volna s a javaslat magától is törvényes erőt nyer.

A kongresszus törvényhozó hatalmának tárgyai: új államoknak a szövetségbe való felvétele, az állampolgárság ügye, a szárazföldi és tengeri hadügy, az egyenes és fogyasztási adó és ille-

tékügy, a hitelügy, a bank- és éremügy, a csődügy, a kereskedelem-, tengerészet-, szabadalom-, posta- és közlekedésügy, a törvényszékek felállítása, a nemzetközi jog elleni vétségek, a tengeri rablás s egyéb tengeri bűncselekmények s ezek büntetésének megállapítása, a nemzetközi sérelem megtorlására való felhatalmazás, a harc jog szabályainak megállapítása és a hadüzenet; végül a törvényhozó hatalom kizárólagos gyakorlása Columbia állam területén, melyen az egyesült államok székhelye, Washington, fekszik s a hol a kongresszus és az elnök működnek.

A kongresszusi törvényhozásnak azonban korlátokat szab az alkotmány, midőn kimondja, hogy a kongresszus az egyéni szabadságot biztosító „habeas corpus” aktát csak lázadás esetén függesztheti fel, jószágelkobzást vagy az állampolgárság elvesztését büntetéskép meg nem állapíthatja, kiviteli vámokat el nem rendelhet, nemesi címeket s ezek osztogatására jogot nem engedélyezhet, oly törvényt, mely valamely vallást uralkodónak nyilatkoztatna, valamely vallás gyakorlatát eltiltaná, a szólás- és sajtószabadságot, a gyülekezési, egyesülési, panaszemelési, kérvényezési jogot megszüntetné vagy korlátozná, nem hozhat.

A *végrehajtó hatalmat* az egyesült államok területén az *elnök* gyakorolja, a kit egy alelnökkel együtt *négy évre* a következő módon választanak: Minden állam a saját külön törvénye által előirt módon, annyi *elnökválasztót* (elektort) jelöl ki, a hány szenátort és képviselőt küld összesen a kongresszusba. Mindegyik állam elnökválasztói külön-külön saját államukban összegyűlnek s titkosan két szavazati áapot nyújtanak be, egyiken az elnökjelölt, másikon az alelnökjelölt nevével. A szavazatokat felbontván, lajstromba foglalják s e lajstromot aláírva, hitelesítve és lepecsételve a kongresszus szenátusának elnökéhez küldik be. A szenátus elnöke a szenátus és a képviselőház tagjainak jelenlétében a lajstromokat felnyitja, a szavazatokat összeszámolja s az abszolút többséget elnyert jelölteket az egyesült államok elnökének, illetve alelnökének nyilvánítja. Ha abszolút többséget senki sem nyert, úgy a legtöbb szavazattal bíró három jelölt közül az elnököt a képviselőház, az alelnököt a szenátus választja meg, megjegyezvén azonban, hogy ezen szavazásnál a szavazatokat *államonként* számitják, s az államok szerinti szavazatok abszolút többsége teszä érvényessé a választást. Ha a képviselőháznak bizonyos határidőn belül nem sikerüi az elnököt megválasztania, vagy ha az elnök elhal, avagy hivatalából idő előtt távozik, az elnöki tisztet az *alelnök* nyeri el, a ki különben rendes körülmények közt a szená-

tus elnöki méltóságát viseli. Ha ez esetek valamelyike az alelnökre nézve is előállana, úgy a kongresszus törvényben mondja ki, mely hivatalnok töltsen be a legközelebbi választásiig az elnök helyét.

Az elnök hivatalba lépése előtt (esküt tesz le az alkotmány megtartására).

Az elnök hatáskörét a szövetségi alkotmány a következőkben állapítja meg: főparancsnoka az egyesült államok szárazföldi és tengeri haderejének; a szenátus meghallgatásával s tagjai kétharmadának beleegyezésével nemzetközi szerződéseket köt, követeket, minisztereket, konzulokat, főtörvényszéki bírákat és hivatalnokokat nevez ki; alsóbbrendű hivatalnokok kinevezését azonban kongresszusi törvény felhatalmazásával egyedül is gyakorolhatja; külföldi követeket és minisztereket fogad; örökös a törvények hű végrehajtása felett; a szövetség állapotáról a kongresszushoz időnként üzeneteket küld, melyekben rendszabályokat ajánlhat a kongresszus házainak megfontolás s törvényes intézkedés végett; rendkívüli esetben a kamarákat vagy azok egyikét is összehívhatja, valamint, ha ezek elnapolásuk időtartamára nem tudnak megállapodni, az elnapolás idejét meghatározhatja; a büntetéseket enyhítheti vagy teljesen meg is kegyelmezhet, kivéve hűtlenség esetében.

Az elnök ép úgy mint az alelnök és a szövetség összes hivatalnokai, árulás, megvesztegetés és egyéb bűnök miatt hivatalából elmozdítható, tehát fegyelmi és büntetőjogi felelősséggel működik.

A szövetség *bírói hatalmát* az unió főtörvényszéke s a szövetség alsóbb bíróságai, melyeknek tagjai elmozdíthatatlanok, gyakorolják, de csak azon ügyekben, melyek az egyesült államok alkotmánya, törvényei és nemzetközi szerződésai ellen merülnek fel, ezenkívül ítélnék a követekre, miniszterekre és konzulokra vonatkozó összes esetekben, az államok egymás közti jogvitáiban s különböző államok polgárai közt vagy külföldi alattvalókkal szemben felmerülő peres ügyekben. A bűncselekmények felett esküdtbíróóságok ítélnék. Fontos elvi kijelentése az alkotmánynak, hogy az alkotmány határozatait a bíróságok kötelesek meg az esetben is tiszteletben tartani és alkalmazni, ha a kongresszus által hozott valamely törvény illetve az egyes államok alkotmányai vagy törvényei azokkal ellenkezének; hasonlóképpen a kongresszus által az alkotmány értelmében hozott törvények alkalmazandók az egyes államok alkotmányaival; és törvényeivel szemben is.

Az alkotmány *módosítását* a kongresszusi törvényhozás nincs jogosítva magától eszközölni, hanem az ily módosítvány

véghezvitelére az alkotmány kétféle, sajátyszerű eljárást állapít meg. Ha a *kongresszus két házának* kétharmadrésze véli az alkotmány módosítását szükségesnek, úgy megállapítja az általa javasolt módosításnak, az u. n. *jobbítmánynak* (amendment) szövegét, ezt az egyes államok törvényhozó testületei elé terjesztik vS a mennyiben e törvényhozó testületek háromnegyed része a kongresszus javaslatát magáévá teszi, a jobbítmány alkotmány-erőre emelkedik. Ha pedig az *egyes államok törvényhozó testületeinek* kétharmadrésze fejezi ki az alkotmány módosítására vonatkozó óhaját, úgy az összes államok az elnökválasztáshoz hasonló módon kijelölt küldöttek útján egy *ad-hoc* gyűlésben, úgynevezett *konventben* gyűlnek össze, mely gyűlés háromnegyed részének hozzájárulása a javasolt módosítást alkotmány-erőre emeli.

Biztosítja végül az alkotmány a szövetség minden államának a köztársasági államformát, a támadás elleni védelmet, a belső rendet és kijelenti, hogy azon jogok, a melyeket az alkotmány nem ruház magára vagy el nem tilt, az egyes államok és a nép jogai maradnak továbbra is; a rabszolgotartás jogát azonban, melyet az alkotmány eredetileg nem érintett, az 1865-iki jobbítmány elvonta az államoktól a szövetség egész területén.

48. §. A svájci szövetség alkotmánya.

A svájci kantonokat egybefüző államszövetség 1848-ban alakult át szövetségi állammá; az ezen évben az északamerikai mintára keletkezett szövetségi alkotmányt azonban 1874-ben a központosítás irányában módosították. Ez idő szerint tehát a svájci szövetséges állam szervezetéit az 1874-iki alkotmány tartalmazza.

A svájci szövetség törvényhozó hatalmát a *szövetséggyűlés* (Bundesversammlung) gyakorolja, mely két kamarából, úgymint nemzeti tanácsból (Nationalrath) s rendi tanácsból (Ständerath) áll. A nemzeti tanács tagjait általános és közvetlen szavazás útján a lakosság arányszáma szerint három évre a nép választja, olykép, hogy 20.000 lakosra esik egy képviselő, kiknek összes száma tíz évenként a népszámlálás adatai szerint változik; a nemzeti tanács 1874-ben 135 tagból állott, mely szám azóta természetesen növekedett. Választható minden választó, az egyházi személyek, papok kivételével. A rendi tanács 44 tagból áll, minden egyes kantont két-két küldöttje képviselvén. Ez utóbbiak választási

módja és megbízási időtartama a kantonoktól függ; vannak olyanok, melyek általános szavazat s olyanok, melyek a kantonális törvényhozó kamara útján, vannak továbbá oly kantonok, melyek egy évre a ismét olyanok, melyek 2-3 évre választják a rendi tanácsban ülő küldöttjeiket.

A törvényhozó hatalmat gyakorló szövetséggyűlés hatáskörébe a következő tárgyak tartoznak: az állampolgárság ügye, a védelmi ügy, a pénzügy, az utak, hidak, vasutak, posta, távirtda, bank, érem, súly, mérték, szóval a forgalom ügye, az oktatás, a közegészség, a biztosítás, a kivándorlás, a közerkölcsiség, a földmivelés, az ipar, az erdészet, a vízművek, a vadászat és halászat ügyei, a szövetségi hatóságok szervezése, a szövetségtanács és a szövetségi törvényszék tagjainak, valamint a szövetségi hadsereg tábornokának választása, a nemzetközi szerződések megkötése, a kantonok egymás közti vagy külfölddel kötött szerződéseinek jóváhagyása, a hadüzenet és békekötés, a kantonok alkotmányának és területének biztosítása, a belső biztonság főtartása, a kegyelmezés, a hadsereg fölötti rendelkezés, költségvetés megállapítása, államhitelek igénybevétele, a szövetségi közigazgatás és igazságszolgáltatás feletti felügyelet, a szövetségi közigazgatási ügyekből folyó panaszok és a szövetségi hatóságok hatásköri összeütközéseinek elintézése, stb., stb.

A szövetség végrehajtó hatalmát a *szövetségtanács* (Bundesrath) gyakorolja, mely hét tagból áll. Három évenként s együttes ülésben a szövetséggyűlés választja ezen végrehajtó-tanács tagjait, kik a maguk kebeléből minden évben más-más elnököt és al-elnököt választanak; ugyanazon személy azonban újból nem választható. A gyakorlat az, hogy az alelnök a következő évben a lelépő elnök helyét foglalja el. A szövetségtanács tagjai a szövetséggyűlés kamaráinak tanácskozásaiban részt vesznek ugyan, de szavazati joggal nem bírnak. Határozatait szavazattöbbséggel hozza, érvényes határozathozatalhoz azonban legalább négy tag jelenléte szükséges. Feladata a szövetségi törvények és határozatok végrehajtása, törvényjavaslatok kidolgozása és kezdeményezése, hivatalnokok kinevezése, a nemzetközi érintkezés fentartása, a külügyek intézése, a kül- és belbiztonság fentartására való felügyelet, a közigazgatás vezetése s a közigazgatási ügyek felső fokú intézése, a költségvetés elkészítése, időnkint a szövetség kül- és belügyeinek a szövetséggyűlésben való ismertetése.

A szövetségtanács hét tagja egyidejűleg a szövetségi közigazgatás egy-egy ágának az élén áll; ezen ágak a belügy, a ren-

dészeti és igazságügy, a hadügy, a pénz- és vámügy, a kereskedelem- és földmivvelésügy, a posta, távírda és vasutügy. A szövetségelnök a politikai ügyeket intézi.

A svájci szövetség *bírói hatalmát* a szövetségi törvényszék gyakorolja, melynek tagjait hat évre a szövetséggyűlés választja; székhelye Lausanne. Hatásköre kiterjed a magánosok alkotmányilag meghatározott polgári és fenyítő-ügyein kívül a szövetségi alkotmányból az egyes kantonok, valamint a kantonok és a szövetség közt felmerülő magánjogi jogviták és hatásköri összeütközések elintézésére, az ügyek bizonyos, a szövetséggyűlés részére fenn nem tartott csoportjaiban pedig a közigazgatási bíráskodás gyakorlására.

A szövetségi alkotmány *módosítása* következőkép történik. A szövetséggyűlés először is a módosítás szükségét állapítja meg; ha a módosítást esetleg a szövetséggyűlésnek csak egyik kamarája vélné szükségesnek, a másik azonban nem járul hozzá e véleményéhez, szintűgy, ha 50.000 szavazatképes polgár fejezi ki a módosítás iránti óhaját, az összes nép szavazata dönti el, egyáltalán van-e szükség a módosításra. Ha a polgárok többsége igennel felel, illetve ha a szövetséggyűlés két háza egyértelműleg mondja ki az alkotmánymódosítás szükségességét, a két kamarát újra választják, hogy a módosítás szövegét megállapítsák. Ha a szövetséggyűlés a módosítással elkészült, az csak azon esetben válik érvényessé, ha úgy a szavazó-polgárok, mint az egyes kantonok többsége elfogadta, mely utóbbiaknak szavazatát ez esetben a területükön leadott szavazatok többsége fejezi ki. Az alkotmánymódosítást e szerint végső sorban közvetlenül a nép eszközli (*kötelező referendum*).

49. §. A német birodalom alkotmánya.

Az 1815-ben alakult *német szövetség* 1866-ban felbomlott s Poroszország vezetése mellett a Majna feletti német államok közt *északnémet szövetség* elnevezéssel új államkapcsolat jött létre, mely központosított törvényhozással és végrehajtó hatalommal lévén ellátva, valóságos szövetséges állam; volt. Ezen államkapcsolat 1871-ben a délnémet államokkal bővült ki, a mikor is a szövetség *Német birodalom* elnevezést nyert, a szövetség elnöke pedig *német császár* címet vett fel. Az eredetileg 1866-ból eredő, de 1871-ben

módosított birodalmi alkotmány értelmében ezen szövetséges állam szervezete a következő.

A német birodalom törvényhozó hatalmát a *birodalmi gyűlés* (Reichstag) és a *szövetségtanács* (Bundesrath) gyakorolják. A *birodalmi gyűlés* tagjait, a képviselőket, a német birodalom népe három évre általános, közvetlen és titkos szavazással választja; számuk összesen 397, melyből a túlnyomó rész, 256 képviselő a birodalom legnépesebb államára, Poroszországra esik. A *szövetségtanács* a szövetség tagjait képező államok kormányainak meghatalmazottjaiból alakul, melyben a szavazatok a következőképp oszlanak meg. A szavazatok összes száma 58, melyből esik Poroszországra 17, Bajorországra 6, Szászországra és Württembergre 4-4, Badenra és Hessenre 3-3, Mecklenburg-Schwerinre és Braunschweigra 2-2, s a többi 17 államra 1-1 szavazat. Minden állam jogosítva van annyi meghatalmazottat küldeni a szövetségtanácsba, a hány szavazata van; a több szavazattal bíró államok összes szavazataikat azonban egyetlen meghatalmazott úttján is leadhatják.

Minden birodalmi törvényhez a két gyűlés többségének hozzájárulása szükséges; az esetben, ha a szövetségtanácsban hadügyi, tengerészeti és adóügyi törvényjavaslatok tárgyalásánál a szavazatok egyenlően oszlanak meg, a szövetség elnökiéinek, azaz a porosz királynak szavazata elönt, ha a létező rendelkezések fentartása mellett nyilatkozik.

A birodalmi törvényhozás hatáskörébe tartozó tárgyak a következők: az állampolgárság, a szabad költözködés és letelepedés az egész birodalom területén, a kereskedelem-, vám- és adóügy, a súly-, mérték-, érem- és papírpénz-ügy, a bankügy, a szabadalmak és a szellemi termékek védelmének ügye, a német kereskedelem és hajózás külföldi védelmének s a konzulátusoknak ügye, a védelmi szempontból fontos vasutak, szárazföldi és folyami utak ügye, a hiteles okiratok bizonyító erejére vonatkozó intézkedések, a polgári és büntetőjog és eljárás kodifikálása, a birodalmi hadsereg és tengerészet szervezése, az orvosi és állatorvosi rendtartás, a sajtó, és egyesülési jog szabályozása, stb.

A végrehajtó hatalmat a *szövetségtanács* és a *császár* gyakorolják. A szövetségtanács határoz a birodalmi gyűlés elé szánt javaslatok tárgyában, kibocsátja a birodalmi törvények végrehajtására szükséges rendeleteket és utasításokat s intézkedik a törvények és» rendeletek hiányainak pótlása tekintetében. Hét állandó bizottságra oszlik, úgymint külügyi, hadügyi, tengerészeti.

vám és adóügyi, kereskedelmi és közlekedésügyi, vasút-, posta- és távíróügyi, igazságügyi és számvevőszéki osztályokra, melyek a megfelelő közigazgatási ügyágakat intézik; a külügyi bizottságnak azonban, melynek elnöklete állandóan Bajorországot illeti, voltaképi ügyköre nincs s működése egyedül arra szorítkozik, hogy a külügyi politika felől a császártól felvilágosításokat kér s az egyes kormányok nézeteit a külügyek felől tolmácsolja.

A szövetségtanács minden tagja megjelenhet a birodalmi gyűlésen, ott felszólalhat s kormányának nézetét kifejtheti, még akkor is, ha ez a szövetségtanács nézetével ellenkezik.

A császár mint a szövetség elnöke, képviseli nemzetközi viszonyokban a birodalmat, háborút üzen, békét, szövetséget, nemzetközi szerződéseket köt, követeket küld és fogad. Hadüzenet esetén azonban a szövetségtanács hozzájárulására szorul. Az esetben, ha valamely nemzetközi szerződés a törvényhozás körébe vág, érvényéhez a szövetségtanács és a birodalmi gyűlés hozzájárulása szükséges.

A császár hívja össze, nyitja meg, napolja el s rekeszti be úgy a szövetségtanács, mint a birodalmi-gyűlés üléseit. Ugyancsak ő hirdeti ki és teszi közzé a birodalmi törvényeit s ügyel fel azok végrehajtására. A császár rendeletei a birodalom nevében adatnak ki, de csak a birodalmi kancellár ellenjegyzésével érvenyesek, ki értették a felelősséget viseli.

A szövetségtanács ülésein az elnökség és a munkálatok irányítása, a birodalmi kancellárt illetik meg, kit, mikép általában a birodalom összes tisztviselőit, a császár nevez ki.

Ha a szövetség tagjai, az egyes államok a szövetségből folyó kötelezettségeiket nem teljesítik, erre végrehajtás útján kényszeríthetők, melyet a szövetségtanács rendel el s a császár eszközöl. A szövetség különböző államai közt felmerülő viszály esetén a felek egyikének felszólítására szintén a szövetségtanács határoz. Oly államjogi viszályok esetén azonban, melyek elintézéséről az alkotmány nem gondoskodott, a felek egyikének kérelmére a szövetségtanács a békés kiegyenlítést kísérli meg, a mi ha nem sikerül, a viszályt birodalmi törvény útján döntik el.

A szövetségi alkotmány *módosított* törvény alakjában történik. Azon esetben, ha a szövetségtanács kebelében, még ha a módosítást a birodalmi gyűlés magáévá is tette, a módosítás ellen 14 szavazat nyilatkozik, a módosítás el van vetve, mely rendelkezés a birodalom úgy nagyobb, mint kisebb államait a majorizálás, illetve az alkotmánynak reájuk nézve hátrányos módosi-

tása ellenében biztosítja. Így Poroszország a maga 17 szavazatával biztosítva van, még ha az összes többi szavazatok mind ellene irányulnának is; hasonlóképp a nagy államok is, Bajorország, Szászország, Württemberg, Baden, képesek összesített szavazataikkal (17), épp úgy mint a kis államok is az ő szavazataik (24) összesítésével magukat a majorizálással szemben megvédelmezni.

50. §. Az államszövetség.

Az államszövetség, mint már láttuk, a szuverenitásnak kifelé, más állammal szemben való s a belső alkotmányra is lényeges kihatással levő korlátozása. Jellemző vonása, hogy ha bizonyos intézmények közössége áll is elő, az egyes államok minden, a szövetségből folyó kötelezettségüket saját hozzájárulásukból teljesítik s fölöttük nem áll oly szuverén hatalom, mely hozzájárulásuk ellenére is kötelezettséget állapíthatna meg velük szemben. Az államszövetség tagjai e szerint szuverének, míg maga a szövetség szuverén jogokkal nem rendelkezik.

Az állam szövetségi viszonyban álló kapcsolatos államoknak egy sajátos alfaját képezik azon monarchiák, melyek közös fejedelem vezetése alatt állanak, a nélkül, hogy a fejedelem személyének közössége az államokat egygyé olvasztaná össze. Ez utóbbi nagyon gyakori eset: így olvadt össze Skócia Angliával. Horvátország Magyarországgal, Csehország Ausztriával, Litvánia Lengyelországgal. Némelykor a viszony a két monarchia közt a realunió jellegét ölti magára, midőn a hatalmasabb állam vezetése alatt a másik széleskörű autonómiát élvez, minő volt egy ideig a kapcsolat például Anglia és Skócia között. Azt az esetet, midőn ugyanegy fejedelem alatt két monarchikus állam a maga szuverenitását megőrzi, vagyis a perszonal-unió esetét, azért tekinthetjük az államszövetségi kapcsolatnak csak alfajaképp, mert ha a fejedelem személyén kívül bizonyos közös intézmények állanak is elő, s közös intézmények egyenrangú felek hozzájárulásán alapulnak, s mindennemű kötelezettség is együttesen, közös egyetértéssel állapítatik meg.

Az államszövetségnek napjainkban csak perszonal-unionális alakjai léteznek, rövid idővel előbb azonban állottak fenn egyéb államszövetségi alakulatok is, melyek azonban később mind a szövetséges állami alakulatba mentek át. Ezek voltak az északamerikai szövetség 1776-1787. közt, a svájci szövetség 1848-tól visszamenőleg s a német szövetség 1815-1866. között.

Az *északamerikai államszövetség* 1776-ban alakult, de tartalmát tüzetesebben az 1778-iki szövetségekormány fejtette ki. E szövetségi okmány értelmében minden állam megtartotta szuverenitását, szabadságát, függetlenségét, mindennemű hatalmát és jogát, melyet a szövetség nem ruházott határozottan a kongresszusban egybegyűlt egyesült államokra. Kimondották az államok, hogy polgáraik minden államban letelepedhetnek s a szabad polgár jogával bírnak, egymást minden támadással szemben közösen megvédik, hadiköltségek s egyéb közös célokra közös kincstárt állítanak, melyhez az egyes államok adóval járulnak. Az államok közös érdekeinek célszerű vezetésére minden évben egy kongresszusba követeket küldenek, kik azonban együttvéve gyakorolnak államonként egy-egy szavazatot. Követet egy állam sem küldhet vagy fogadhat el s ép oly kevéssé köthet idegen állammal szerződést a kongresszus beleegyezése nélkül, sőt egymással sem szövetkezhetnek a nélkül, hogy a kongresszusnak hozzájárulása végett be ne jelentenék annak célját és időtartamát. Minden állam jól felfegyverzett miliciát tartozik fentartani; háborúba azonban egymással nem keveredhetnek, felmerülő viszály esetén a kongresszus dönti el az egyenletlenséget. Háborút indítani és békét kötni csak a kongresszus van jogosítva. Kiterjed a kongresszus joga még a pénzverésre, a mérteik megállapítására, állampapírok kibocsátására, flottaépítésre, haderőlétszám megállapítására, hadi adó kivetésére, tisztek és hivatalnokok kinevezésére, postahivatalok felállítására. Midőn a kongresszus nem tart üléseket, az általa választott *állambizottmány* intézi a szövetség ügyeit.

A szövetségi okmány utolsó cikke értelmében a szövetség tartalmában változás csak abban az esetben történhetik, ha abba valamennyi állam törvényhozó testülete beleegyezik.

Ezen államszövetség 13 évig állott fenn, mígnem az addigi laza kapcsolatot 1787-ben megszilárdították és szövetséges államrendszerrel cserélték fel.

A *svájci szövetség* 1848. előtt szintén államszövetség volt. A svájci kantonok hosszú évszázadokon át jóformán csak erkölcsi kapcsolatban állottak s teljesen megóvták szuverenitásukat, a francia forradalmak idejében azonban kénytelenek voltak belátni, hogy biztonságuk érdekében megfelelően kell szervezkedniük. Miután sikertelenül kísérelték meg 1798-ban a teljesen egységes állammá való alakulást, 1804-ben az államszövetségi rendszerre tértek vissza. Az ezen alapon szervezett szövetség tizenkilenc önálló kantonból állott, szövetséggyűlés által képviselve. Minden kanton

legalább egy követet küldött a szövetség-gyűlésre, azok pedig, melyek százezer lakosnál többet számláltak, kettőt. A szövetségi végrehajtó hatalom gyakorlása egy-egy évre és sorrendben Freiburg, Bern, Solothurn, Bazel, Zürich és Luzern kantonok között váltakozott. A közös védelem kötelezettségéből folyó ügyeken kívül minden katonának megmaradt a saját törvényhozása és helyi alkotmánya. 1815-ben új szövetséget kötöttek a kantonok, ez alkalommal huszonketten. A szövetséggyűlés ezentúl csak huszonkét képviselőből; alakult, minden kanton egyet-egyet küldvén, a mi természetesen ismét teljesen biztosítá az egyes katonok szuverenitását a szövetségi hatalommal szemben s az apró Zug vagy Uri kantonnak éppen annyi beleszólást engedett, mint a nagy berninek vagy zürichinek. A főbb ügyek intézése most már csak három kanton, Bern, Zürich és Luzern között váltakozott, mindig két-két évi időtartamra. A belviszályok azonban évtizedeken bénították ezen szövetség működését, annyira, hogy 1840-ben hét kanton úgynevezett *külön szövetséget* (Soniderbundy alakítva, megkísérelte teljesen elszakadni a svájci államszövetségtől. Polgárháború tört ki, mely e törekvést megakadályozta ugyan, de a belviszályok mindaddig tartottak, míg végre 1848-ban az északamerikai egyesült államok alkotmányát véve mintául, a svájci nemzet szövetséges állammá nem alakult át.

A német szövetség Napoleon és a védnöksége alatt keletkezett rajnai szövetség bukása után 1815-ben jött létre. A német-római császárság 1806-ban megszűnván, az addig egy birodalom tagjait képezett német fejedelemségek és szabad városok, a legkisebbek is, teljesen szuverénekké váltak, úgy hogy 1815-ben teljesen meghiúsult a szuverénségükre büszke és féltékeny államok ellenállásán az a kísérlet, hogy szuverenitásuk feláldozásával szorosabb kapcsolatba lépjenek egymással. Az 1815-ben létrejött szövetség ennek folytán, tával attól, hogy központi szuverén hatalmat állított volna fel, az államok szuverenitásának és egyenlőségének elvén készült. Célja volt a szövetségnek Németország külső és belső biztonságának s a harmincnyolc német állam függetlenségének és sértetlenségének megóvása. A szövetség ügyeinek intézésére a szövetséggyűlés szolgált, melyre az államok meghatalmazottakat küldöttek, még pedig a nagyobb államok egyet-egyet, a kisebbek pedig ketten-hárman, sőt hatan együtt egy-egy meghatalmazottat. Oly ügyekben, melyek a szövetség lényegére, belső tartalmára, irányultak, a szavazatok egyhangúságát írta elő a szövetségi alkotmány, állandó végrehajtó hatal-

mat pedig egyáltalán nem állított fel, hanem magukra az egyes államokra bízta a szövetség határozatainak végrehajtását. Csak végső esetben volt joga a szövetség-gyűlésnek valamelyik hatalmat bizni meg, hogy a szövetség határozatát az engedetlenkedő állammal szemben érvényesítse, mint történt ez például 1863-ban a schleswig-holsteini kérdésben, midőn Austriát és Poroszországot hatamzták meg a szövetség tagját képező Dániának fegyveres erővel való kényszerítésére.

A német államoknak ezen belső erő híjján levő szövetsége egészen 1866-ig tartott, midőn Austria kénytelen levén kiválni a szövetségből, Poroszország vezetése alatt megalakult előbb az északnémet szövetség, majd 1871-ben a német birodalom, szövetséges állammá foglalván egybe az addig laza kapcsolatban állott német államokat.

51. §. A Svédország és Norvégia közt fennálló államszövetség (personal-unió.)

Az 1814-iki kielii egyezményben Dánia lemondott az addig vele reál-unióban volt Norvégiáról s azt Svédországnak engedte át. A norvég rendek azonban e szerződésről tudomást véve, összegyűltek, az addigi dán kormányzót, Keresztély herceget királyukká választották s alkotmányt készítve független, szuverén állammá nyilvánították hazájukat. Midőn Keresztély király a svédek fenyegető magatartásával szemben uralmát veszélyben látva, trónjáról lemondott, a norvég storthing a svéd királyt választotta meg Norvégia uralkodójává, a ki az elődje alatt készült alkotmányt elfogadta, kijelentvén, hogy jobbnak tartja, egy szabad nemzet, mint egy fegyverrel legyőzött nép felett uralkodni.

A norvég alaptörvény értelmében a norvég királyság szabad, önálló, oszthatatlan és elidegeníthetetlen állam, Svédországgal egy király alatt egyesítve. Ha nincs a trónöröklésre jogosított herceg, a király svéd rendekkel egyidőben ajánlhat utódot a norvég storthingnak. Ha a két állam különböző személyt választ trónörökösül, e különbséget a két állam egyesült bizottsága szavazás útján dönti el.

A király norvég polgárokból tanácsot választ magának. Mikor a király Svédországban tartózkodik, mindig *megette* van

az egyik norvég államminiszter és az államtanács két tagja, s a király csak ezek jelenlétében intézheti a norvég ügyeket. A király rendeletei az alkotmánynyal nem ellenkezhetnek.

A király az állam szárazföldi és tengeri haderejének legfőbb parancsnoka. A haderő azonban a storthing beleegyezése nélkül sem nem gyarapítható, sem nem csökkenthető. Béke idején norvég csapatokon kívül más haderő nem állomásozhat Norvégiában, valamint norvég csapatok sem Svédországban, csak rövid időre, legfeljebb hat hétre egy évben vonhat össze a király közös hadgyakorlatokon korlátozott mennyiségben svéd- és norvég csapatokat Norvégia határain belül. Támadó hadjáratra Norvégia csapatai és fenti flottája, a storthing engedelmével, nem vehetők igénybe.

A királynak joga van mozgósítani, háborút üzeni, békét és szövetséget kötni, követeket küldeni és fogadni, mikor azonban háborút akar kezdeni, közölni tartozik szándékát a Norvégiában levő kormánynyal s kikérni ennek véleményét.

Ha valamelyik államtanácsos úgy találja, hogy a király határozata ellenkezik az alkotmánynyal vagy az ország törvényeivel, vagy nyilvánvalóan káros az országra, kötelessége, hogy erőteljes előterjesztést tegyen ellene. Az, a ki nem így tiltakozott, úgy tekintetik, mintha a királlyal egyetértett volna, felelős és vád alá helyezhető.

A norvég miniszternek és államtanácsosoknak helyük és szavazati joguk van a svéd államtanácsban, midőn ott oly ügyeket tárgyalnak, melyek mindkét államot illetik. Ha a király kiskorú, az államok kormányát ideiglenesen egy egyenlő számban norvég és svéd tagokból álló államtanács vezeti, mindaddig, míg a két állam a trónörökösválasztásra érvényes szabályok szerint a kiskorú király gyámját meg nem választotta.

Ha egy oly határozatot, melyet a király nem szentesített, három egymást követő storthing változatlanul elfogad, e határozat a király elé terjesztetik, azzal a kéréssel, hogy a király ne tagadja meg a határozat szentesítését, melyet a storthing a legérettebb megfontolás után üdvösnek talált. Az ily háromszor a király elé terjesztett határozat törvénynyé válik, ha a király szentesítése nem is történik meg a harmadik storthing szétoszlása előtt.

Norvégiának saját bankja és pénzrendszere van; joga van saját kereskedelmi zászlóra, míg hadi lobogója közös Svédországgal.

Azokat az ügyeket, melyek mindkét államot érdeklik, s természetüknél fogva nem tartoznak valamely minisztérium hatáskörébe, a svéd külügyminister intézi s Norvégia részére norvégnyelven a norvég államminister továbbítja. A diplomáciai ügyeket szintén a svéd külügyminister intézi és adja elő.

52. §. Az Ausztria és Magyarország közt fennálló államszövetség (personal-unió.)

Magyarország 1526-tól másfél századon át állandóan az osztrák fejedelmet választotta királyává, úgy hogy közte és az osztrák tartományok, illetve a német birodalom között egy tényleges, de minden jogi tartalom nélküli viszony állott elő, hasonló ahhoz, a mely Magyarország és Lengyelország közt Nagy Lajos, majd I. Ulászló idejében, Magyarország és Csehország közt II. Ulászló és II. Lajos alatt, valamint később a 18-ik században Lengyelország és a szász választó fejedelemség között is majdnem egy századon át szintén fennállott. 1687-ben, midőn a magyar törvény az osztrák fejedelmi család fiági örökösödési jogát kimondta, a viszony már némi jogi tartalmat nyert, mely jelentékenyen bővült 1723-ban, midőn a magyar törvény, kiterjesztve a trónörökösödési jogot az uralkodóház női ágára is, egyszersmind kimondta a kölcsönös védelem köteleességét, valamint azt, hogy a magyar korona országai az uralkodóház egyéb országaival felbonthatlanul és elválaszthatlanul együtt birtokolandók.

A kölcsönös védelem kötelezettségeinek belső tartalmát, módját a két állam jogi alakban csak 1867-ben állapította meg. E közös megállapodás értelmében, különösen hangsúlyoztatván Magyarország önállósága, szuverenitása, a két állam a paritás elve alapján bizonyos közös intézményeket létesített a kölcsönös védelem sikerességének biztosítására. A közös védelem két eszköze, a külügy és a hadügy e szerint a két állam közös megállapodásával, de egyöntetűen intézendő, különösen pedig a magyar hadseregnek vezérlete, vezénylete és belszerkezete a fejedelem által az osztrák hadsereggel egységesen intézendőnek ismertetett el. Közös törvényhozás felállítását azonban a nevezett ügyekre szükségesnek nem tartották, a két törvényhozás külön e célra kiküldött bizottságai jogosítván fel a közös költségvetés megállapítására s a közös ügyek tényleges intézésére rendelt szervek ellenőrzésére, míg a valóságos törvényhozási funkciók a közös ügyekre vonat-

közöleg is a két állam törvényhozó testületeit illetik. E törvények végrehajtására és a közös feladatok tényteges megvalósítására azonban külön erre hivatott szerveket állítottak fel a közös külügyi, hadügyi s az ezekre vonatkozó pénzügyi kormányzat intézményeiben, melyek élén felelősségre vonható ministerek állanak.

Az Ausztria és Magyarország közt fennálló kapcsolat jogi természetete analog a Svédország és Norvégia közti szövetséggel, a mennyiben a két állam itt is mint két egyenrangú fél áll egymással szemben, a nélkül, hogy oly intézmény léteznék, mely bármely ügyben is egyik vagy másik fél hozzájárulása nélkül akarata ellenére is kötelező határozatot hozhatna.

Azon intézkedés, hogy az osztrák-magyar szövetségben a két állam bizottsága végső esetben valamely tárgyra vonatkozólag, azaz a közös költségvetés és a közös ministerek ellenőrzése tárgyiban esetleg együttes szavazó ülésben határozhat, a viszony jellegét lényegesen ép oly kevéssé érinti, mint a hogy a svéd-norvég szövetség azon intézménye, hogy bizonyos körülmények között (trónörökös, regensválasztás esejtében) a két állam közös bizottságban határoz, vagy hogy a norvég ministerek bent ülnek a svéd államtanácsban, nem változtat e szövetség personal unió jellegén. De nem jelentheti a két állam két küldöttségének esetleges együttes szavazó ülése a szuverenitások összeolvadását s a két államnak egyetlen, szövetséges állammá, reál-unióvá alakulását azért sem, mert eltekintve attól, hogy a bizottságok együttes szavazása csak kisegítő intézmény, melyre esetleg soha sem kerül a sor, ezen intézkedés is minden tekintetben szem előtt tartja a teljes egyenrangúság – paritás – elvét s a szavazatok egyenlősége eseteire semmiféle kisegítő eszközről nem gondoskodik közös és valamelyik felett akarata ellenére is kötelező határozat hozhatása iránt. A közös fejedelem azon joga, hogy a közös költségek hányadát végső szükség esetén maga állapíthatja meg, az egyes államok külön közjogi intézményei közé, az úgynevezett fejedelmi felségjogok keretébe tartozik.

53. §. Az Oroszország és Finnország közt jogilag fennálló államszövetség (personal-unió.)

Az 1808-iki tilsiti békében Napoleon és I. Sándor cár egymásnak kölcsönösen hódításokra tettek engedményt, többek között Oroszország szabad kezet nyert a vele földrajzilag szorosan összefüggő s addig Svédországhoz tartozott Finnország elfoglalá-

sara. Midőn azonban ezen foglalás sikerét a finnek hősies ellenállása kétségessé tette, az orosz cár kiáltványt intézett a finn néphez, melyben kijelentette, hogy a finn népnek addig Svédországban a svéjd alkotmány értelmében élvezett jogait, kiváltságait, intézményeit és törvényeit tiszteletben fogja tartani s mint Finnország nagyfejedeleme, az országot alkotmányosan fogja kormányozni. A finnek e kiáltvány hatása alatt csakhamar felhagytak a küzdelemmel s az orosz cár alattvalóivá lettek. A cár 1809-ben valóban össze is hívta a finn országgyűést, melyen egy *biztosítóoklevelet* bocsátott ki, a következő tartalommal: „Kinyilatkoztatjuk, hogy mi, miután isten akarata szerint birtokunkba vettük a finn nagyfejedelemséget, ez irat által akarjuk biztosítani es megerősíteni az ország vallását és alaptörvényeit, valamint azon kiváltságokat és jogokat, melyeket mindegyik rend az említett nagyfejedelemben külön és valamennyi lakos együttvéve eddig az alaptörvények szerint élvezett, ígérvén, hogy ezen előjogokat és rendeleteket épen és sértetlenül megőrizzük egész érvényükben.” Az országgyűlést több havi működés után a cár személyesen rekesztette be, megújítván abbeli ígérését, hogy az alkotmányhoz szigorúan fog ragaszkodni, s kinyilatkoztatván, hogy „a finn nép most a nemzetek sorába van emelve.” Minthogy a béke Svédország és Oroszország közt ez időben még nem volt megkötve, a finnek békekötése a cárral teljesen önálló volt s a cár ünnepélyesen ki is jelentette, hogy a rendek önkénytelen és kényszerítés nélkül esküdtek neki hűségét.

Az Oroszország és Finnland közt ily módon létrejött kapcsolat azért kell jogilag államszövetségnek, illetve personál-unió-nak minősítenünk, mert semmiféle jogi formában Finnország az így nyert különállását maga nem korlátozta, fel nem adta, bár a kapcsolat belső tartalmát kellő tüzetességgel nem is fejtették ki, a minek egyszerűen abban lelhetni okát, hogy Oroszország abszolút monarchia lévén, a különállás egyszerű ténye s a megfelelő intézmények szükségtelessé tették az alakszerű szövetséget. Miként az alkotmányos Magyarország és az abszolút uralom alatt állott Austria között sem jött létre 1723-ban formális szerződés.

A finn nagyfejedelemségnek, mint Oroszországgal szemben különálló szuverén államnak törvényhozó hatalmát a finn országgyűlés (Landtdag) gyakorolja, mely négy rendből, a nemesi, papi, polgári és földmivelő rendből alakul. Az első rendet a lovagi és nemesi családok küldöttei képviselik; minden nemesi nemzetségnek joga van egy-egy képviselőt küldeni, akár legidősebb vagy

valamely másik férfitagjai; e nemesi családok száma 250 körül van. A papi rendet az érsek, a két püspök, a papság 28 választotta, az egyetem 2 s a többi iskolák 3-6 küldöttje képviseli. A polgári rend a városi lakosságból alakul, melynek képviselői közvetlen választás útján nyerik megbízásukat, oly képen azonban, hogy a vagyonosabb városi polgárok vagyonuk arányában két-három, tiz, sőt ötven szavazatot is adhatnak egyenkint; 6000 városi lakosra jut egy képviselő. Végül a földművelők rendje jársonkint küld egy-egy képviselőt, összesen 62-öt; választó minden falusi biitokos vagy bérlő, a választás azonban közvetett, vagyis kétfoku. A négy rend külön tanácskozik, kiki a maga elnöke vezetése alatt, de létezik egy közös előkészítő bizottság, mely a tárgyalandó ügyeket előre megvitatja, s kész javaslatokat nyújt be; véleményeltérés esetén a rendek együttes ülésben szavaznak.

A végrehajtó hatalmat a nagyfejedelem gyakorolja, kinek, nevében a finn senátus kormányoz, élén a főkormányzóval, ki a fejedelem helytartója. A senátus tagjait, számra húszat, a nagyfejedelem nevezi ki. A senátus igazgatási osztályokra oszlik, melyek élén egy-egy senator áll; funkciójuk ugyanaz, mint másutt a minisztériumoké, azzal a különbséggel, hogy az igazságügyi osztály egyszerűs mind a legfelsőfoku bíróság” is. A kormányhoz tartozik még az államtitkár-miniszter, a ki Péterváron székel s a cárral mint finn nagyfejedelemmel finn ügyekben közvetlenül érintkezik. A kormány tagjaiul, a főkormányzó kivételével, csak finn állampolgárok nevezhetők ki.

Finnországnak külön állampolgársága, katonasága, tank, valuta és éremügye, önálló vámterülete és belügyi igazgatása van, csak a postaügyet vonták már korán az orosz belügyminiszter hatósága alá, mely sérelmes helyzet ellen az országgyűlés mai-akkor tiltakozott. Csak az utóbbi időben helyettesíti Finnországal alkotmányát önkényuralom, s tartja a valóságban nemzetiségi színvonalon a jogilag önálló és szuverén finn nemzetet; míg azonban e nemzet szuverenitását önmaga fel nem adja, önállóságát s az Oroszországgal való kapcsolatnak államszövetségi jellegét jogilag főnnállónak kell tekintenünk.

54.§. A tulajdonképeni államformákról különösen.

A tulajdonképeni államformák (monarchia, arisztokratikus és demokratikus köztársaság) mint az államfajok és a kapcsolatos államok tárgyalásánál láttuk, egymástól teljes szí-

gorussággal külön nem választhatók; alapirányaik, befelé avagy kifelé való korlátozásaiak lehetnek teljesen azonos természetűek, a nélkül, hogy ez magára az államformára is befolyással lenne. Így lehet valamely államszervezet patriarchális, katonai, theokratikus, kereskedő, patrimonialis, jog-, rendőr-, kultúr-állam, antik, középkori vagy modern állam, végül egyszerű vagy kapcsolatos állam, a nélkül, hogy ez az állam külső formáját, monarchikus vagy köztársasági jellegét okvetlenül befolyásolná. Igaz ugyan, hogy némelykor valamely alapirány dönt az állam formája fölött is; így a katonai és a patrimonialis hűbéri állam főleg csak mint monarchia képzelhető el, ép úgy az absolutistikus rendőrállam is, e körülmény azonban érdemben nincs befolyással arra az igazságra, hogy az állam formája lényegileg csak külső keret, melynek tartalma a legváltozatosabb s azonos keretben a kgellentéteesebb is lehet.

Az egyes államformák lehető belső tartalmával kell tehát foglalkoznunk, hogy azok fogalmával, természetével teljesen tisztában lehessünk.

55. §. A monarchia.

Monarchia, mint láttuk, minden oly állam, melyben a szervezet élén egyetlen, elmozdíthatatlan, felelősségre nem vonható fizikai személy áll. Ezért, ha például az állam élén két vagy több személy bárha fejedelem címmel foglal helyet, vagy ha az állam élén egyetlen, fejeleimi címmel felruházott, de felelősségre vonható és tisztétől elmozdítható fizikai személy áll, az állam formája már nem monarchikus. Nein volt tehát monarchia Spárta, melynek élén két király állott, ép úgy, mint Velence, vagy fenállása utolsó két századában Lengyelország sem, melyekben a fejedelem méltóság-bár egyetlen, de felelősségre vonható és elmozdítható fizikai személyt illetett meg.

Az olyan államban, hol a szervezet élén egyetlen és felelőtlen fizikai személy áll, e személy, a fejedelem, hivatva van a maga személyes tulajdonságait, tehetségét, felfogását az állam életműködésében annak javára érvényesíteni, amire kiváló és független helyzeténél fogva természetszerűleg sokkal inkább lesz képes, mint a szervezet többi alkatelemei; már ezen körülmény is határozott válaszfalat von ezen és más államformák között, a hol az államszervezet élén álló személyek helyzetük ideiglenessége következtében

saját egyéniségüket kevésbé érvényesíthetik, s esetleg saját jobb meggyőződésük ellenére is, kénytelenek más oldalról jövő irányításoknak feltétlenül engedelmessé válni. Mindazáltal a monarchia valódi lényege nem e személyi körülményben rejlik, mert hisz a fejedelem esetleg lehet minden tehetségnélküli, sőt a szervezetre határozottan hátrányos nemzetiektől, felfogástól áthatott személy, mely esetben az államszervezet e körülményből semmi előnyt, sőt esetleg hátrányokat fog érezni, hanem abban, hogy ugyanegy személy uralmának előreláthatatlan időtartama az államszervezeti életműködés zavartalan folyását sokféle kedvezőtlen behatás ellenében védi és biztosítja. A fejedelmi felelőtlenség és elmozdithatlanság elve az államszervezetnek bizonyos szilárd tengelyt nyújt, mert az a tény, hogy az államszervezetben legalább egyetlen lényeges alkatelem állandóan, beláthatatlan ideig megmarad a maga helyén, feltétlen előnyt rejt magában az egész szervezetre, az összes alkatelemekre nézve is.

A monarchia és a köztársaság közti lényeges válaszvonal e szerint az, hogy a monarchiában van az államszervezetnek egy teljesen szilárd alkateleme, mely függetlenül az időleges mozzanatoktól, állandóan megmarad helyén, szilárdságot kölcsönözvén ezzel a szervezeten is, míg köztársaságban az államszervezet egyetlen alkateleme sem bírván hasonló föltétlen szilárd helyzettel, ezt valami módon pótolni, helyettesíteni szükséges.

A monarchiának az államszervezetek fejlettebb fokain tagadhatatlanul ez az egyetlen előny adja meg a létjogosultságát, a mi azonban nem teszi kevésbé jelentőssé a monarchia lényegét képező azon másik jellemvonást, hogy benne lehetővé válik egyetlen személy tehetségének a szervezet javára való feltétlen érvényesülése, módjában és hatalmában állván leküzdeni az egyének elfogultságában, tudatlanságában, közönyében vagy egyéni érkeiben rejülő, más személyek által leküzdhethetetlen akadályokat. Nagy lángelmejű köztársasági államférfiak gyakran százszorta nagyobb tehetséggel sokkal kevesebbet tudnak a szervezet érdekében kivívni, mint egy középtehetségű, de erős akarattal bíró s az állam jólétét szíven viselő fejedelem, mert az előbbieknél oly akadályokkal kell megküzdeniük, melyek ez utóbbi előtt felelőtlensége, elmozdithatlansága folytán nem léteznek.

A monarchiában rejlő ezen utóbbi előnynek előtérbe helyezése, a *választási monarchiának*, a benne rejlő másik, a szervezet szilárdságát előidéző előny elismerése pedig az *örökösödési monarchiának* szolgáltatja a jogcímét.

56. §. A választási és az örökösödési monarchia.

Ha a legkezdetlegesebb államokat, a családi alapon nyugvó patriarchális, törzsi államszervezeteket tekintjük, azt látjuk, hogy azok élén rendszerint valamely kiválóbb, tapasztaltabb, tehetségesebb személy áll, kinek halála után, ha talán esetleg az előd ajánlatára is, végső elemzésben a szervezet tagjainak bizalma jelöli ki utódját. A bizalom arra esik, a ki eléggé tapasztalt, vitéz, vagy értelmes, a kinek a szemlájye tehát már előre is biztosítékát nyújtja a sikernek. Különösen gondos a megválasztás olyankor, midőn harci feladatok várnak a szervezet fejére, a mikor tehát a szervezet léte forog kérdésben.

A monarchia ennek folytán a természetes folyamat szerint kezdetben okvetlenül választási. Egy-egy család azonban múltja és gazdagsága folytán mindig kiemelkedik a többiek közül, s ha néhányszor a választás ugyanazon család tagjára esik, e körülmény azt a családot még tekintélyesebbé teszi; a felelősség vagy elmozdítás kérdése alig vetődik fel, annyira természetes, hogy a fejedelem valóban csak azt teszi, a mit a nép maga is jónak, helyesnek talál. Lassankint kifejlődik az a meggyőződés, hogy a szervezetet egy bizonyos családból származó férfiak képesek a leghelyesebben vezetni, állandóvá lesz tehát a gyakorlat, hogy a fejedelmet ugyanazon család tagjai közül választják s a mi legtermészetesebb, ha a fiú méltó atyjához, úgy a népnek mellette is megnyilatkozó bizalma folytán a fiu az, a ki követi atyját, elődét. Monarchiává azonban a szó szoros értelmében, az eredetileg köztársasági formájú szervezetet a rokon törzsekkel való egyesülés, a megnövekedés és a *háború* alakítja át, melyek a vezető család túlsúlyát, erejét, gazdagságát annyira megnövelik, hogy annak önmagában is jelentékeny ereje és hatalma lesz, még ha el is nézünk a vezetésben rejlő tekintélytől, mely magában is jelentékeny erőt és hatalmat jelent; a választás azonban ama tekintélyes család tagjai közt még ilyenkor is hosszú időn át fenmarad.

A választási monarchiának e szerint az az alapja és természetes indoka, hogy így a szervezet oly vezetőhöz jut, a kinek egyaránt van tekintélye, vagyoni ereje és szellemi tehetsége azon fontos feladatokhoz, melyek reá várnak. Az elmozdíthatatlanság kezdetben, mint elv nem létezik, sőt gyakran előfordul, hogy a tehetségtelennek vagy ártalmasnak bizonyult fejedelmet helyéről eltávolítják s családja más jelesebb tagjával pótolják; később

azonban a fejedelem saját külön ereje és súlya a felelősségre vonást mindjobban megnehezíti, a mi azután előidézi, hogy a felelőtlenséget jogi formába is öntik, bár a valóságban ez sem szolgál feltétlen akadályául a rá nem termett fejedelem esetleges eltávolításának.

A választási monarchiának természetben rejlő árnyoldala azonban, hogy benne komoly viszály, polgárháború származhatik azon kérdésből, melyik tagja a vezető családnak méltó az utódlásra, mely viszály még jelentékenyebb lesz akkor, ha a család teljességgel kihal, a mikor tehát új családra vár a vezetés tiszteje a szervezetben. E viszályok lehető elkerülésének s az államszervezet biztonságának érdeke vezet át lassankint a választási monarchiából az örökösödési monarchiába.

Az örökös monarchia nem tárnaszkodhatik ugyan feltétlenül a fejedelem jelességére, rátermettségére, mert az örökösödés címén gyermekek vagy gyöngelműjük is kerülhetnek az állam élére, de támaszkodik arra tényre, hogy az állam élén álló személy tehetségében rejlő előnyt egy más előny, a szervezetnek az egyéni léttől függetlenített szilárdsága pótolja. Tényleg ugyan valamely család túlsúlya, gazdagságában és tekintélyében rejlő hatalma teremti meg többnyire a történelem tanulsága szerint az örökösödési monarchiát, ámde kétségbevonhatatlanul majd mindii nélkül, hogy a szervezet azt keletkezésekor jogtalan hatalmi visszaélésnek, bitorlásnak tekintené, annyira nyilvánvaló, hogy a szervezet egységét, állandóságát ezen intézmény képes a leghathatósabbban biztosítani.

Monarchia alatt a szó legszűkebb értelmében örökösödési monarchiát szokás érteni, míg a választási monarchiát sokan elég indokoltan az aristokratikus köztársaság egy különös, monarchikus mezbe burkolt alakjának tekintetik, abból a történelmileg is igazolt tényből indulva ki, hogy választási monarchiákban, ha a felelősség és elmozdítás lehetősége jogilag kimondva nincs is, a szervezet, a melynek hatalma volt fejedelmet választani, rendesen elég fizikai hatalommal rendelkezik az általa választott fejedelmet jogilag megállapított minden szentsége és sérthetlensége dacára is tényleg felelősségre vonni és elmozdítani. A választási monarchiák fejlettebb államszervezetekben csak átmeneti alakulatok; sorsuk az, hogy vagy az örökösöáéisi monarchiának, vagy a köztársasági államformának adjanak helyet; innen van az, hogy a modern államok közt választási monarchia napjainkban tényleg egy sem létezik.

57. §. A korlátlan monarchia.

Az örökösödési monarchia azon előnye, hogy a szervezetben állandóan, a személy életétől függetlenül, létezik egy szilárd alkat-elem, mely mintegy tengelyét képezi az összes állami életműkö-déseknek, természetesen nem jelenti okvetlenül ezen államforma föltétlen sikerességét és fölényét más államformák fölött. A feje-delem gyöngessége, tehetetlensége, jellemnélkülisége oly veszélyeket rejthetnek magukban az államszervezetre nézve, melyek a monar-chia amaz előnyét képesek lerontani és teljesen illuzoriussá tenni. Az államszervezetek tehát törekednek életműködésük sikeressége érdekében a monarchián belül oly intézményeket megteremteni, melyek az esetlegességtől függetlenül, a fejedelem személyének tulajdonaitól nem befolyásolva, képesek a szervezet érdekeit bármi körülmények között is érvényesíteni. Az örökösödési monarchiá-nak e szempont figyelembevételével két fajtát különböztetjük meg, az egyik a *korlátlan*, (*autokratikus*, *absolut*), másik a *korlátolt* vagy *alkotmányos* monarchia.

A korlátlan monarchiában az államszervezet életműködését minden más szervezeti alkatelem kizárásával a fejedelem irá-nyítja, míg korlátolt monarchiában a szervezet egyéb alkatelemei is jogosítva vannak az államszervezet irányának megállapításá-ban közreműködni. Korlátlan monarchiában tehát jogilag *egyedül* a fejedelem, korlátolt monarchiában pedig a fejedelem s az állam-szervezet alkatelemei összhango elhatározásaikkal *jogilag együtt* állapítják meg az állam általános irányát, életműködését.

A korlátlan monarchiában e szerint a fejedelem a szerve-zetnek feltétlen ura, úgy hogy minden jogi akadály nélkül hatalma van annak legéletbevágóbb érdekei ellen is határozni és cselekedni. Politikai szabadság az ily államban fogalmi lehetetlenség, mert mihelyt a szabadság e neme létezik, a fejedelem megszűnik feltét-lenül rendelkezni az állami élet fölött. A szerint azonban, a mint az egyéni szabadságot politikai szabadság, tehát biztosítékok hiá-nya dacára is tiszteletben tartja a fejedelem, vagy nem, külön-böztethető meg a korlátlan monarchia két iránya: a *despotikus* és az *absolut* monarchia. E kettőt szorosan egymástól elhatárolni lehetetlen, mivel kizárólag a fejedelem *személyétől* függ, melyik iránya, melyik faja a korlátlan monarchiának érvényesül vala-mely államban. *Despotikus* az oly monarchia, melynek fejedelme az egyéni szabadságot intézményekkel nem biztosítja, vagy ha ily

intézmények léteznek is, ezeket tetszése szerint mellőzi, míg közönséges értelemben vett *absolut* monarchia az olyan, melynek fejedelem az intézményileg biztosított egyéni szabadságot tiszteletben tartja és mások által is tiszteletben tartatja.

Az *absolut* elnevezéssel e szerint az oly monarchiákat szokás megjelölni, melyekben az örökös fejedelem a maga személyében összpontosítja ugyan az állam egész hatalmát, (*l'état c'est moi*,) s az alattvalók megkérdése nélkül intézi a szervezet ügyeit, ennek dacára azonban nem önkényüleg és szeszély szerint, hanem előre megállapított, józan, igazságos és a visszaéléseket megtorló törvények értelmében.

Az ily államban, hol sem a nép, sem az előkelő osztályok nem részesednek az államhatalom gyakorlásában, az államszervezet különösen azért erős, mert az örökös fejedelem zsoldjában álló, neki személyes hűségre kötelezett hadseregével, valamint hivatalnoki (bürokratikus) rendszerével teljesen áthálózza az egész államot, a mi állam egyöntetű életműködését idézi elő. E rendszer, ha sikerül azt helyesen végrehajtani, az alsó osztályok helyzetét szemben az önző felső osztályokkal hathatósan megjavítja, úgy hogy a törvénytisztelő absolut monarchiának alakulása első idejében az alsó osztályok képezik támaszát, melyek őszinte szeretettel viseltetnek a nekik a felsőbbekkel szemben is igazságot szolgáltató fejedelem személye iránt.

Az ilyen autokratikus államrendszert, mely a despotikus vonásokat teljességgel kiküszöböli s az alattvalóknak le a legalsóbb néposztályig egyenlően és pártatlanul szolgáltatja az igazságot, *felvilágosodott absolutismusnak* is szokás nevezni, szemben az oly korlátlan monarchiával, melyben a fejedelem vagy a felső osztályokra és a hivatalnokoknak önkényére bizza a szervezet igazgatását, vagy pedig a maga egyéni érdekei szempontjából szeszélyesen gyakorolja hatalmát.

A felvilágosodott absolut monarchia jellemző vonásai e szerint az erős és bürokratikus központi kormányzat mellett a hatalmának a nép megkérdése nélkül való, de igazságos kezelése.

A korlátlan monarchiában kizárólag a fejedelem akarata van ugyan hivatva az állam életműködésének irányát megállapítani, de ez nem teszi, mellőzhetővé az örökösödés rendjének s bizonyos alapintézményeknek, különösen a fejedelmi elhatározás minő módon való előkészítésének s nyilvánításának szabályok alakjában való megállapítását. Az ily államban is vannak tehát alaptörvényei, ezek azonban nem az alattvalók egyéni és politikai jogai-

nak biztosítását, hanem kizárólag az államszervezeti életműködés módját tartalmazzák. Így a keresztény európai államok közt ez idő szerint egyetlen abszolút monarchiában, *Oroszországban* az 1832-iki egyetemes törvénygyűjtemény (*Svod*) első könyve a birodalom alaptörvényei és szervezete címen főbb vonásokban a következőket tartalmazza:

Az oroszok császára autokrata, egyedül uralkodó és korlátlan fejedelem, ki egyedül istennek tartozik engedelmeskedni, nem csak istenfélelemből, de lelkiismereti kötelességből is.

A császári trón, melytől a lengyel királyság és a finn nagyfejedelemség trónjai külön nem választhatók, örökös a jelenleg uralkodó császári családban; az örökösödés módja a legrészletesebben ki van fejtve, a flag ugyanazon vonalban megelőzvé mindenütt a női ágat. Hasonlóképp meg van állapítva a császár nagykorúsága, melyet az tizenhat évvel ér el, valamint a regenség és gyámság joga arra az esetre, ha a császár kiskorú. A regens és gyám személyét első sorban az előd jelöli ki, csak ha ily kijelölés nem történik, vagy meghiúsul, lép életbe az alaptörvényben megállapított sorrend a kiskorú császár faletti gyámság s a regenség gyakorlására.

A császár elhalálózása pillanatában utódja a trónra lép s elrendeli országszerte a nyilvános hűségeskü letételét, melynek *mintáját* a senátus az összes katonai és polgári hatóságoknak megküldi. Minden férfinemhez tartozó éis 12 életévét meghaladott alattvaló tartozik a hűségesküt letenni. A császár trónralépése után a görög-orosz orthodox egyház szertartása szerint magát Moszkvában megkoronáztatja,

Az orosz birodalom vallása a keleti keresztény orthodox vallás, melyet a császár követni, vallani és védeni tartozik; az egyháziakban őt illető fejedelmi hatalmat az általa kinevezett legszen-
tebb zsinat segítségével gyakorolja, A kik más vallást követnek, szintén élvezik a birodalom egész területén a vallásgyakorlat és szertartás szabadságát,

A törvények, rendeletek és szabályok s azok végrehajtása a császár hatalmából erednek, kinek e hatalom gyakorlására segítő közegei vannak. Ezek a császár magán kancelláriájának egy külön célra szervezett (második) osztálya, továbbá a senátus, a szent zsinat és a ministériumok. Az ezek által javaslatba hozott törvényeket a *birodalmi tanács*, mely az összes főméltóságok (miniszterek, kancellárok, szenátorok, vezérkari tábornokok, szent-zsinati tagok, államtitkárok s a császár által meghívott személyek) össze-

sített testülete, vizsgálja felül s terjeszti a javaslatokat szentesítés végett a császár elé. Az oly katonai és tengerészeti javaslatokat azonban, melyek a közigazgatás többi ágait teljességgel nem érintik, a hadügyi és a tengerészetiügyi ministeriumok a birodalmi tanács elkerülésével közvetlenül terjesztik a császár elé legfelsőbb jóváhagyás céljából. Az összes, a császár által szentesített törvények és rendeletek végrehajtása fölött a senátus őrökdi. Oly rendeletek kibocsátására, melyek a törvény végrehajtásának módzatait állapítják meg, ministerek s más felsőbb hatóságok is jogosítva vannak.

A törvények közzététele a senátust illeti, a mely e célra azokat a törvénytárban kinyomtatja s az összes hatóságoknak megküldi; a ministerek rendelkezései, a mennyiben nem csupán belső-ügykezelésre vonatkoznak, szintén a senátustól nyert végrehajtási rendelet útján tételnek közzé.

A törvényt szentül és sértetlenül végre kell hajtani mindenkivej, alattvalókkal és idegenekkel szemben egyaránt, rend és osztálykülönbség nélkül. A törvény előtt mindenki egyenlő, azt pártatlanul alkalmazni, személyre, kérésre és könyörgésre való tekintet nélkül. Egyedül a császárnak van joga valamely ügyben császári rendelettel módosítani, kizárólag egyetlen esetre, az általános törvényt. Az egyéneknek vagy testületeknek adott kiváltságok, privilégiumok az általános törvények alól szintén mentességet, kivételt idéznek elő.

A legfelsőbb igazgatás hatalma egész terjedelmében a császárt illeti, ki azt közvetlenül gyakorolja; az alsóbb igazgatás, meghatározott mérvben, az általa kinevezett, az ő nevében és rendeletei szerint működő tisztviselőket és hatóságokat illeti.

Az absolut monarchia bukásának közvetlenül oka arra vezethető vissza, hogy sikere kizárólag a fejedelem személyétől, tehát esetleges körülménytől függ. Az uralkodó személyében, sőt sokszor ugyanazon fejedelem kedélyállapotában beálló változás ugyanazon államot minden átmenet nélkül a despotikus irányban zökkenetheti át, mely lehetőséget még oly jeles és törvényisztelő fejedelemek sem képesek, ha magához az autokratikus elvhez és szervezethez ragaszkodnak, a jövőre vonatkozólag előzetes intézményekkel kizárni. Egyetlen esztelen, gyöngé vagy jellemtelen fejedelem képes az elődjei által alapított s fentartott alkotást megrendíteni, különösen, ha a hivatalnoki szervezet erőlyes ellenőrzését elmulasztja, s az romlottá, megvesztegethetővé válik, a mi ezen államformát egyetlen elfogadható jogcímétől, az igazságos és pár-

atlan igazgatástól fosztja meg. Ezen államrendszernek történeti hivatása a szétforgácsolás veszélyével szemben az államszervezet erejének összesítése, összpontosítása; mihelyt azonban e cél megvalósult s a szervezeti alkatelemek összetartozásának tudata kifejlődött, mint hivatásának eleget tett s meghaladott államforma szükségképen más államformának ad helyet.

58. §. A korlátolt (alkotmányos) monarchia.

A korlátolt örökösödési monarchiát a korlátlan monarchiától az különbözteti meg, hogy benne az államélet irányításában az alattvalók is részt vesznek, a választási monarchiától pedig az, hogy a fejedelem benne az alattvalók elhatározásától függetlenül, már születésénél fogva van az állam vezetésére hivatva, végül a köztársaságtól az, hogy benne az államfő jogilag felelőtlen és elmozdíthatatlan.

Ezen államformának tehát vannak közös vonásai más államformákkal és a különösségét épen ezen közös vonások egyesítése adja meg. Az autokratikus monarchiából bírja az örökösödési jelleget, ebből és a választási monarchiából a felelőtlenséget és elmozdíthatatlanságot, a köztársaságtól pedig az alattvalók részvételét a hatalom gyakorlásában; ezen okból szokták a korlátolt monarchiát *vegyes államformának* nevezni. Minthogy pedig a korlátolt monarchiának tulajdonságai a korlátlan monarchiával szemben a legjellemzőbbek, a kettő közti ismertető különbség, vagyis az államhatalom gyakorlásában részt vevő alattvalók, valamint a részvételnek módja szerint történik ezen államforma további megkülönböztetése, osztályozása, megjegyezvén, hogy e megkülönböztetések természetesen állanak a választási monarchiára is. A választási monarchia ugyanis már fogalmánál fogva korlátolt, azért csak természetes, hogy a korlátoltság módja szempontjából elképzelhető különbségek azonosak a kétféle, de egyaránt korlátolt monarchiában.

A korlátozás módja lehet az, hogy a jogilag felelőtlen fejedelem az államszervezetre vonatkozó s általános irányító elhatározásokat egy örökösödésen alapuló előkelő kisebbséggel állapítja meg együttesen és összhangzóan, mely esetben *arisztokratikus* vagy *rendi monarchiával* állunk szemben, vagy pedig lehet a korlátozás módja az, hogy ezen elhatározások az államszervezet túlnyomó

vagy összes alkatelemeivel együttesen és összhangzóan jönnek létre, mely esetben *demokratikus*, vagy tekintve, hogy a nép részvétele a hatalomban rendszerint képviselő útján történik, *nép-képviselői monarchiáról* beszélünk.

Arisztokratikus vagy rendi az olyan monarchia is, a melyben az állam túlnyomó vagy összes alkatelemei részt vesznek ugyan, az állam általános irányításában, de a születésen alapuló kisebbséget képező előkelőbb alkatelemeket az államhatalom gyakorlásában jogilag túlsúly, jelentősebb és nagyobb rész illeti meg. míg demokratikusnak vagy népképviselőinek nevezzük az oly monarchiát is, melyben egyes születésen alapuló kisebbségi alkatelemek ugyan különös súlydal és szereppel bírnak az államélet irányításában, de azért abban a túlsúly s a jelentősebb és nagyobb része a többséget kitevő alkatelemeket illeti meg. Úgyhogy ennek megfelelően a korlátolt monarchiának négy alakját lehet megkülönböztetni:

1. az oly korlátolt monarchiát, melyben kizárólag egy születésen alapuló előkelő kisebbség vesz részt a fejedelemmel együtt az államhatalom gyakorlásában, minő volt az 1806 előtti német-római birodalom, vagy az 1848 előtti magyar rendi alkotmány, vagy a minő még napjainkban is a két meklemburgi nagyfejedelemség;

2. az oly korlátolt monarchiát, melyben az állam túlnyomó vagy összes alkatelemei részt vesznek ugyan az államhatalom gyakorlásában, de a születésen alapuló és kisebbséget képező előkelőbb alkatelemeket túlsúly illeti meg, a minő volt 1866 előtti svéd, sőt a minő napjainkban is a finn alkotmány, melyek értelmében a nemesi, papi, városi és földművelő ndek valamelyike útján az állam összes alkatelemei részt vesznek az államhatalom gyakorlásában, de a túlnyomó többséget kitevő utolsó rend a legkisebb mérvben.

3. az oly korlátolt monarchiát, a hol létezik ugyan egy születésen alapuló előkelő kisebbség, mely az államhatalomban különös súlydal részesedik, de a hol ennek dacára az államélet irányításában a többséget kitevő többi alkatelemké a tényleges túlsúly, mint az angol vagy az ez időszertinti magyar alkotmányban, melyeknek értelmében a szervezet egyes előkelő elemei az államélet irányítására ugyan születési jogcímen, a törvényhozás egy külön házában ülve, személyesen és közvetlenül folynak be, a túlsúly azonban tényleg a törvényhozásnak a szervezet többi alkatelemeiből alakult másik házáat illeti meg; s végül

4. az oly korlátolt monarchiát, a hol a fejedelmen (s esetleg, családja egyes tagjain) kívül születési jogcímen különös sulylyal a szervezet egyetlen alkateleme sem vesz részt az államélet irányításában, minő ez időszerint Olaszország vagy Belgium alkotmánya.

59. §. Belgium alkotmánya.

A teljesen demokratikus, népképviseleti, korlátolt és örökösödési monarchiának ez időszerinti típusa Belgium, melynek alkotmánya ezen oknál fogva különös figyelmet érdemel. Ezen alkotmány 1831-ben keletkezett s tartalma főbb vonásokban a következő:

Minden hatalom a nemzettől származik. A király alkotmányos hatalma átszáll természetes és törvényes utódaira, fiuról-fiur a, az elsőszülöttségi jog szerint, a nők és ezeknek utódai állandó kizárásával. Férfiutódok nem létében a király kinevezheti a nemzet beleegyezésével utódját, ha azonban ily kinevezés nem történt, a trón megürül s annak esetleges betöltése a nemzetet illeti. A király a nemzet beleegyezése nélkül nem lehet még egy más államnak is a fejedelme. Személye sérthetetlen; a felelősség minisztereit terheli.

Az alkotmány törvényhozó, végrehajtó és bírói államhatalmakat különböztet meg.

A *törvényhozó* hatalmat a királylyal közösen a képviselők kamarája és a senátus gyakorolja. A két kamara tagjai az egész nemzetet képviselik s nemcsak a területet, mely őket választotta. A törvénykezdeményezési jog a királyt, s a kamarák mindegyikét egyaránt megilleti, a költségvetési és katonai létszámra vonatkozó törvényeket azonban elsőbben a képviselők kamarájában kell megszavazni. A kamarák egy tagját sem szabad perbe fogni vagy felelősségre vonni hivatása gyakorlatában kijelentett véleményéért vagy szavazatáért, sőt az illető kamara engedélye nélkül más cselekményeiért sem lehet bírói eljárás alá vonni. A kamara tagjait a kormány fizetéses álláson csak megbízásuk letelte után egy év muiva nevezheti ki, ha pedig az állam fizetéses tisztviselőjét a kamarák tagjává választják s ő ezen választást elfogadja, tartozik a kormánnytól függő állásáról lemondani.

A képviselők kamarája a polgárok által kerületenkint közvetlen, titkos s általános szavazattal négyévre választott (166) kép-

viselőkből áll, kiknek felét minden két évben megújítják, kivéve a feloszlítás esetét, midőn az összes képviselőket újra választják. A senátus tagjait ugyanazon választópolgárok választják, azzal a különbséggel, hogy míg képviselővé minden huszonötéves polgár megválasztható, addig a senátus tagjának legalább negyves évesnek kell lennie s évenként legalább 1200 frank egyenes adót fizetnie s míg a képviselők működésükért fizetést húznak, addig a senatorok hivatásukat minden ellenszolgálat nélkül gyakorolják. A senátus feleannyi tagból áll, mint a képviselők kamarája, tagjainak megbízatási időtartama pedig kétannyi, azaz nyolc év; azonban a senátusból is a tagok felerésze minden négy évben kilép, kivéve a feloszlítás esetét, midőn az egész senátust megújítják. A király fiúgyermekai s ezek hiányában a királyi család többi férfitagjai tizennyolcéves korukban szintén tagjai a senátusnak. szavazati joggal azonban csak huszonötéves koruktól bírnak.

A kamarák hozzák a törvényeket; az állam részére szánt adókat, valamint az újoncilletéket minden évben tanácskozás és szavazás alá veszik; az e tárgyakban hozott törvények csak egy évre érvényesek. A kamarák által hozott törvényeket a király szentesíti és hirdeti ki, kinek joga van; akár egyik, akár mindkét kamarát feloszlítani; a feloszlító rendeletnek azonban tartalmaznia kell az újra választandó kamaráknak legfeljebb két hónap alatti egybehívását; joga van a királynak a kamarákat legfőlebb egy hónapra el is napolni, de az elnapolás egy ülősszakon belül a kamarák beleegyezése nélkül nem ismételtető. A király ellátását (civilista) uralkodása egész tartamára a kamarák törvénnyel állapítják meg. Ha a király meghal, a végrehajtó hatalmat mindaddig, míg a trónörökös az alkotmányra esküt nem tesz, a minisztérium gyakorolja. Ha a király halálakor utóda még kiskorú, vagy ha a király nem képes az uralkodásra, a két kamara együttes ülésben határoz a régenség és gyámság fölött.

A *végrehajtó* hatalmat a király gyakorolja, a kinek azonban semmiféle rendelete nem érvényes, ha nincs ministereinek, kiket a király nevez ki és bocsát el, egyike által aláírva. A király bocsátja ki a törvények végrehajtására szükséges rendeleteket, a nélkül, hogy a törvényeket valaha felfüggeszthetné vagy azok végrehajtása alól fel volna mentve. A király a szárazföldi és tengeri haderő parancsnoka, ő izén háborút, köt békét, szövetiséget és kereskedelmi szerződéseket, mindannyiszor azonban a kamarák beleegyezésével. Végül a király nevezi ki a hadsereg tisztjeit, az állam beikormányzati és a diplomáciai hivatalnokait, a

bíróságok bírói tagjait, a törvény által megállapított módon s kivételekkel,

A király tényeiért ép úgy mint saját tényeikért, a miniszterek felelősek. A képviselőkamarának joga van a minisztereket bevádolni s a semmitő törvényszék eléj idézni, mely egyedül Ítéltet felettük; ha a semmitőszék a minisztereket elítéli, úgy a király csak valamelyik kamara kérésére kegyelmezhet meg nekik.

A miniszterek a kamarák tagjaivá választhatók, de enélkül is megjelenhetnek, sőt a kamarák kívánságára kötelesek megjelenni az üléseken, s ha fel akarnak szólalni, meghallgatandók.

A *bírói hatalmat* a király nevében a bíróságok, illetve élet-hosszig kinevezett bírák gyakorolják, kiket csak ítélettel lehet; hivataluktól felfüggeszteni vagy megfosztani, sőt a kik más helyre is csak saját beleegyezésükkel helyezhetők át. Az első folyamodásu bírákat közvetlenül a király alkalmazza; a törvényszékek elnökeit és alelnökeit, valamint a felebbezési törvényszékek bíráit azonban, a törvényszékek és a tartományi tanácsok által benyújtott kettős lajstromból, tehát ezek ajánlatára nevezi ki. A legfelsőbb hatóságnak, a semmitőszéknek tagjait szintén ily kettős lajstrom alapján nevezi ki a király, mely lajstromok egyikét a senátus, másikát maga a semmitőszék nyújtja be. A bűnvádi, politikai és sajtóperekben esküdtbíróságok, míg a hadsereg tényleges szolgálatban álló tagjai fölött büntető ügyekben külön katonai törvényszékek ítélnék. A király a bírói hatalom gyakorlásában személyesen csak a kegyelmezés joga által vesz lefeszít.

Az alattvalók *szabadságjogait* a belga alkotmány magának az alaptörvénynek az élén sorolja fel.

Az államban nincs rendi különbség, a törvény előtt mindenki egyenlő, polgári és katonai hivatalt minden állampolgár viselhet (jogegyenlőség).

Senkit sem szabad a törvény által előírt eseteken kívül, s a törvényes alakszerűségek megtartása nélkül bíróilag üldözni és letartóztatni, ép oly kevéssé) vonható el valaki saját akarata ellenére illetékes bírjától (személyes szabadság).

A magánlak és a levéltitok sérthetetlen, házkutatás csak a törvény által megjelölt esetekben s alakszerűségek közt történhetik.

A tulajdon sérthetetlen, csak közérdekből, a törvény által előírt esetekben s illő és előzetes kártérítés mellett lehet valakit tulajdonától megfosztani. Vagyonek Kobzás, mint büntetés nem létezik.

A vallás és annak gyakorlása, valamint a vélemények nyilvánítása teljesen szabad, hacsak valamely bűncselekményt nem foglal magában.

Szabad az oktatás, mely az állam költségén történik.

Szabad a sajtó, cenzúra be nem hozható s az író, a kiadó vagy nyomdász biztosítékot adni nem tartoznak. Ha az író ismeretes és az állam területén lakik, a kiadót, nyomdászt vagy terjesztőt sajtóvétségért üldözni nem lehet.

A polgároknak joguk van békésen és fegyver nélkül egybegyűlni; társulatokban egyesülni s a hatóságokhoz kérvényeket benyújtani.

Az államban beszélt nyelvek használata meg van engedve, egyedül a törvény szabályozhatja azt s csak a hatósági és bírósági ügyekre vonatkozólag.

Az alkotmány *módosítása* olyképp történik, hogy a törvényhozó hatalom (törvényben) kinyilatkoztatja, hogy az alkotmány valamelyik rendelete, melyet megjelöl, módosítást igényel. Ezen nyilatkozat után a kélt kamara feloszlik s a törvényes idő múlva összegyűlt új kamarák a királyiál egyetértve határoznak a módosítandó pont felett. Alkotmánymódosítás feletti tanácskozásnál azonban a kamarai tagok legalább *két harmadrésének* kell jelen lennie s a módosítás csak úgy válik érvényessé, ha azt a jelenlevő tagoknak legalább *kétharmadrésze* megszavazta.

60. §. A köztársaság.

A monarchia minden, nemétől lényegesen különbözteti meg a köztársaság valamennyi alakját, hogy ez utóbbi államformában az államszervezetnek nincs egyetlen oly alkateleme sem, mely tényeiért jogilag felelős s a mennyiben a szervezetben valamely tisztet tölt be, ezen tisztjétől elmozdítható nem lenne. A különbség tehát korántsem az, a mit rendesen fölhozni szoktak, hogy a „monarchiában egy fizikai személy a fejedelem, a köztársaságban pedig többen vagy az összeség bírják a hatalmat”, mert hisz a korlátolt monarchiában a valóságban nem egy fizikai személy, de vele együtt többen vagy az összeség a birtokosa és gyakorlója az állam hatalmának, a szuverenitásnak. Fogalmilag az sincs kizárva, hogy valamely állam élén születés alapján álljon egy fizikai személy, a ki azonban felelős és elmozdítható, mely állam, még ha monarchia nevet is visel, lényegében köztár-

saság, a mint a történelem még ilyen kombinációt is mutat fel (1791-iki francia alkotmány). Nem vonható azonban a köztársaság fogalmi körébe egyetlen oly állam sem, a hol, ha a tények ellentmondanak is, a fejedelem jogilag mentes minden felelősséggel s ennek következményei alól, mert hisz a történelemben örökös fejedelem *tényleges* felelősségre vonásának és elmozdításának eseteivel polgárháború és forradalom következményeképp igen gyakran találkozunk.

Valamennyi köztársaságot közös fogalomkörben egyesítvén e szerint az összes alkatelemek felelőssége, köz vetkezik, hogy a köztársaságban mindenki *alattvaló*, ellentétben a monarchiával, ahol egyetlen fizikai személy mindig létezik, mely *sohasem alattvaló*, s a melynek tényei mindig hatalmi tények, ha azokért akár senki sem felel, akár valaki más viseli, alattvalói minőségben, a felelősséget. Ezért mondjuk a monarchiában az államfőt *szuverénnek*. nem mintha ő maga személyesen és csak egyedül ő bírná a szuverenitást, ő volna szuverén, hanem mert ő az egyetlen, a ki minden körülmények közt szuverén és sohasem alattvaló, míg a szervezetnek a többi alkatelemei csak némelykor szuverének, akkor ugyanis, mikor az államhatalomban felelősség nélkül ők is résztvesznek, máskor azonban alattvalók. A köztársaságban az államfő, ha van ilyen, *nem szuverén*, nem mintha minden ténnyéért felelősséggel tartozna, hanem mert vannak oly tényei is, melyekről a beszámolás kötelessége, a jogi felelősség terheli őt.

A köztársaság élén legtöbbször szintén valamely fizikai személy áll, a ki azonban, ha esetleg élethossziglan is, jogilag választásnak, egyenes megbízásnak köszöni tisztjét. Egyetlen fizikai személynek a szervezet élére való helyezése a legelőnyösebbnek látszik azért, mert ily módon az államszervezet mintegy fizikailag, láthatólag megtestesül s tagadhatatlan az a tény, hogy vannak ügyek, melyek legjobban úgy végezhetők, ha a cselekvésben egység, egyöntetűség van s különben is, még ha az államfő érdemleges részt nem is vesz az állam életműködésében, akkor is határozott előnyei vannak, ha az az államszervezet tényei alakilag egyetlen személy tényeképp tűnnek fel, a mi által a szervezet nemcsak mint szervezet, hanem mint személy látszik létezni. Minthogy azonban az állam valósággal nem egy alkatelemin kívül, ezek fölött vagy akár mellett létező külön lény, azaz személy, hanem, alkatrészeknek pusztá összefüggése, egyedi, bár folyton változó alkatelemeknek pusztá szervezete, ennél fogva egyetlen fizikai személyben való alaki megtestesülése, az egyetlen államfő nem okvetlenül szükséges az ő

életműködéséhez. Még monarchiákban is előfordul, hogy bizonyos körülmények között, akár a választott király elhunytával, akár az örökösödésre jogosított család kihaltával, akár az örökös királyra nézve előírt feltételek (koronázási, eskü) bekövetkeztéig, az úgynevezett *interregnum* alatt, ideiglenesen nem valamely más fizikai személy, hanem több fizikai személy együtt, mint testület állanak élén az államnak, végzik akár csak alakilag, akár éraemileg is, annak életműködéseit. Annál inkább előfordulhat ez, t. i. nem egyetlen államfőnek, hanem valamely testületnek, még pedig állandó intézményképen, az állam élére való helyezése, köztársaságban, melynek jellemvonását nem a felelőtlenség elve képezvén, az ezzel kapcsolatos következmény, az egyetlen államfő szüksége, mint nem lényegbeli kellék, önkényt elesik. Ezen értelemben a köztársaságoknak két nagy csoportját lehet megkülönböztetni, 1. olyanokat, melyeknek élén egyetlen fizikai személy áll, 2. az olyanokat, melyeknek élén két vagy több fizikai személy, esetleg mint testület, állanak. Az elsöre példák a zsidóság a bírák vezetése alatti időkben, a föníciai arisztokratikus városállamok (egy királylyal), Róma a dictaturát idején, a velencei köztársaság., a 17-18 századbeli lengyel királyság, a jelenlegi francia és északamerikai köztársaságok, a másodikra pedig csaknem az összes ókori görög és egyéb köztársaságok (Athén kilenc archon” nal, Spárta és Karthago kéjt király lyal, Róma két consullal), a francia köztársaság a konvent, a direktórium és a konzulátus idején, vagy jelenleg úgy maga a svájci szövetség, miként az egyes svájci kanton-államok.*

* Nehézséget okoz a jelenlegi német birodalomnak mely államformakategóriába való illesztése. Minthogy annak élén érdemileg egy testület, a szövetségtanács áll, mely az egyes, előbb szuverén német fejedelmek, államok ideális egysége, vannak kik hajlandók azt arisztokratikus köztársaságnak minősíteni. Ezt azonban két okból nem lehet tenni, először, mert a szövetségtanács úgy maga mint egység, mikép alkatelemei is különkülön, felelőtlen, már pedig a köztársaság jellemző ismérve a felelőtlenség; másodsor mert a szövetségtanács tényei alakilag mint elnökének, a szintén felelőtlen porosz királynak, tényei jelentkeznek, ki mint ilyen a német császári címet is örökösödés jogán viseli, s akinek a szövetségi elnökségből folyó tőnyeiért a felelőtlenség a birodalmi kancellárt terheli. A német birodalom e szerint korlátozott monarchia, még pedig annak egy olyan sajátos alakzata, melynek nem csak egyetlen, hanem több oly alkateleme is van, mely felelőtlen, a mi a monarchia fogalmával, tekintve hogy annak lényegét a felelőtlenség képezi, csak látszólag ellenkezik, nem fedvén ugyan magát a szó etymologiai jelentését (monarchia – egyetlen személy uralma) de fedvén annak valódi értelmet, az állam élén álló szerv felelőt-

Világos azonban, hogy a köztársaságok ily csoportokban való felosztása nem szolgálhat a köztársasági államforma lényeges megkülönböztetések alapjául. Mikép a monarchiák közötti érdemleges megkülönböztetésekre a szervezeti alkatelemek részvétele szolgáltatja az egyedül helyes alapot, úgy a köztársaságok között is, nem az állam élén álló szerv minősége, hanem a szervezet alkatelemeinek az államhatalomban való miképi részeseése szolgáltatja azt a megkülönböztetési alapot, a melyen lényegget, belső tartalmat kifejező osztályozás eszközölhető. Így ha az államszervezetre vonatkozó általános irányításban, az alkatelemeknek csak egy előkelő kisebbsége vehet tevőleges részt, már lényeges a válaszvonal ezen s az oly köztársaság között, melyben az alkatelemek túlnyomó része vagy összesége gyakorolja az állam hatalmát, bárminő, egyedi vagy testületi, szerv álljon is akár egyik, akár másik köztársaságnak az élén.

Ezen az alapon történik a köztársasági államformának lényeges megkülönböztetése s ketté választása *arisztokratikus és a demokratikus köztársaságra*: az elsöben egy születésen alapuló, előkelő kisebbség, az utóbbiban az alkatelemek túlnyomó része vagy az összeség irányítja a szervezet életműködését. Úgy az arisztokratikus, mint a demokratikus köztársaságnak azonban további válfajai lehetnek, a szerint, a mint az állami életműködésben a különböző alkatelemek különböző súlylyal bírnak.

1. Így, ha valamely köztársaságban kizárólag az előkelő alkatelemek gyakorolják az államhatalmat s abban az alsóbb osztályt képező többséget semmi sem illeti meg, sőt az alsóbb osztályokból a felsőbe felemelkedni nem lehet, *absolut* vagy *zárt arisztokratikus* köztársaságról beszélünk. Ilyen volt Spárta, Velence vagy Lengyelország, melyekben az alsó osztályoknak személyükre nézve szabad tagjai mereven el voltak különítve az uralkodó előkelő osztálytól, mely sem a hatalom gyakorlására nekik befolyást nem engedett, sem azt rendszerint meg nem engedte, hogy soraikból a kiválóak a vezetőelem tagjaivá küzdhessék fel magukat.

2. Azon esetben, ha a köztársaságban a többséget kitevő alsó

lenségét. Helytelen ő szerint a monarchia elnevezést a német birodalomtól megvonni s tévedés őt akár köztársaságnak minősíteni, akár, mint a köztársaság és a monarchia közötti egészen különálló államformát, külön fogalomkör alapjává termi s mint némelyek teszik, külön elnevezéssel jelölni, Gareis-kép, aki *pleonarchiának* (többek felelőtlen uralma) nevezte a német birodalom államformáját.

osztálybeliek a hatalom gyakorlásában részt vesznek ugyan, de a túlsúly a születési előkelő osztályt illeti, melynek tagjai sorába azonban felküzdhetik magukat, *mérsékelt* vagy *nyílt arisztokratikus* köztársasággal állunk szemben. Ilyen volt Róma a *tribunus plebis* intézmény behozatala, illetve a liciniusi törvények óta. melyeknek következtében az alsó osztály befolyása az állam élet irányítására mind jobban és jobban növekedett, úgy hogy a köztársaság vége felé a viszony a két osztály között felcserélődött.

3. Azon esetben, ha a köztársaságban a túlsúly az államélet igpányifásában a szervezeti alkatelemek többségét illeti ugyan, de abban egy előkelő kisebbség mégis különös súlylyal vesz részt. *vegyes demokratikus* köztársaságról beszélünk. Ilyen volt Athén a soloni törvényhozás alapján vagy Róma a köztársaság utolsó századában.

4. Azon esetben, ha a köztársaságban a szervezet túlnyomó vagy összes alkatelemei jogilag egyenlő mérvben részesednek az államhatalom gyakorlásában, *tiszta demokratikus* köztársasággal állunk szemben, melynek ismét három alakja van:

a) a *közvetlen (antik) demokratikus köztársaság* hol az összes alkatelemek közvetlenül személyesen vesznek részt az államhatalomban, minő volt Athén az ó-korban, vagy aminő jelenleg némely svájci kantonáUam, mint Uri, Unterwalden, Glaris.

b) a *közvetett, (képviselési vagy modern) demokratikus köztársaság*, melyben a szervezet alkatelemei nem közvetlenül ugyan, de képviselőtestületek útján gyakorolják az államhatalmat. Ilyen a mai, valamint voltak az előző francia köztársaságok, s ilyenek ma az összes éiszaki és délamerikai köztársaságok;

c) a *képviselésivel vegyes közvetlen demokratikus köztársaság*, a hol csupán az államélet irányításának előkészítése s a kevésbé jelentős irányok megállapítása tartozik a nemzet választott képviselőtére, különben pedig az államélet fontosabb mozzanataiban a valóságos döntést közvetlenül maga az összeség gyakorolja. Ily demokratikus köztársaság a svájci szövetség, valamint azon svájci kantonállamok, melyek képviselőtestületekkel és a *referendum* intézményével is bírnak s melyek tulaj donkép a közvetlen és közvetett demokratikus köztársaságok közti átmeneteknek tekinthetők, inkább hajolván azonban a közvetlen alak felé. mort épen a leglényegesebb ügyekben gyakorolja maga a nép, s nem a képviselőtestület, az állami szuverenitást.

61. §. Az arisztokratikus köztársaság.

Az arisztokratikus köztársaságot a monarchiától az különbözteti meg, hogy benne oly fizikai személy, ki minden tényeiért felelőtlen volna, nincsen, a demokratikus köztársaságtól pedig az, hogy benne az államhatalmat egy főleg születésen alapuló, előkelő kisebbség gyakorolja. Jogosulttá és indokolttá az teszi ezen államformát, ép úgy, mint a vele rokon arisztokratikus monarchiát is, hogy az államhatalomban való részvételre az államszervezetnek tényleg nem minden alkateleme alkalmas, miért is azok, a kik ezen képességgel bírnak, mint a többi alkatelemeknél jobbak, azaz a *legjobbak* (aristoi) méltán igényelhetik maguknak az államszervezet irányítását. Valóban azt látjuk, hogy ezen államforma, ha egy vagy más irányban el nem fajul, hosszúéletű és világtörténeti sikereket képes felmutatni.

Azon mérték, mely megmutatja, hogy egyesek másoknál alkalmasabbak az államélet irányítására, különösen kezdetlegesebb fokon, más mint a *gazdasági helyzet* s az ezt jelző *születés* nem lehet. Rendesen a hódító nép, mely a földbirtokot magához ragadja, képezi a szervezet azon elemét, mely nem csak az erősebb jogán, de mint gazdagabb és ennél fogva műveltebb elem, ezen joron is méltán irányítja az állam életét. De más esetekben is, midőn valamely állam nem hódítás folytán keletkezett, a később bevándorlóit vagy elszegényedett népelemek önkényt vetik magukat alá az előkelőbbek vezetésének.

Világos azonban, hogy ezen államforma, még ha sikerül is tökéletesnek megmaradnia, egy bizonyos ponton jogosultságát el fogja veszíteni, még pedig akkor, ha az alsóbb népelemeknek alárendelt helyzetük dacára sikerül megfelelő gazdasági helyzetre vagy e nélkül is megfelelő műveltségre tenni szert, mely esetben az arisztokratikus állam kénytelen a többséget képező alsóbb osztályoknak is részt engedni az államhatalom gyakorlásában. Így válik egészséges fejlődés mellett az arisztokratikus állam, úgy a monarchia, mint a köztársaság, mind demokratikusabbá, míg végre teljesen demokratikussá alakul. Ott, a hol ezen természetes fejlődésnek mesterségesen állják útját, az előbb-utóbb erőszakosan fog magának utat törni, mely esetben a szervezet az erőszakos változást kénytelen lesz egy ideig megsínyleni, míg természetes fejlődés mellett a szervezet mind egészségesebbé válik.

Az arisztokratikus köztársaságot azonban az elfajulás veszélye sokkal inkább fenyegeti, mint bármely más államformát. Míg a monarchiában a fejedelem, a ki rendszerint a közönséges érdekek fölötti magaslaton áll, az alsó osztályok érdekeinek védője a vagyonos önző születési osztálylyal szemben, addig az arisztokratikus köztársaságban ily mérséklő hatalom nem létezik. Az előkelő osztály, a nemesség nem képes úgy, mint egy fejedelem, átlátni az alsó osztályok érdekeit, mert azok természetesen az ő időleges személyes érdekekkel vannak homlokegyenes ellentétben. Az alsó osztályokkal szemben való merev elzárkózás és szivtelenség az arisztokratikus államrendszerek eredendő bűne, mely azoknak előbbutóbb vagy végső elgyengülését, vagy erőszakos bukását idézi elő.

Az ügynevezett *zárt* arisztokratikus köztársaságok e veszélyt csak úgy kerülhetik el, ha zárt jellegüket megszüntetik, az alsó osztályoknak, ha ezek erre megérettnek, az államhatalomban részt engednek, vagy legalább az előkelő osztályt az alsó osztály jelesei) tagjaival felfrissítik. Bölcsen belátta ezt Róma, midőn mint eredetiig zárt arisztokratikus köztársaság elzárkózottságával felhagyott s nyílt arisztokratikus köztársasággá alakult át, de nem látták be Sparta, Velence és a lengyel köztársaság, melyeknek időelőtti eltespedését nem csekély fokban az elzárkózottság idézte elő.

62. §. Róma alkotmánya a köztársaság idején.

A római köztársasági alkotmány a legnagyobb bölcseséggel a szervezet összes népelemeinek részt juttatott az államhatalomban, olyképen azonban, hogy a túlsúly majd mindvégig az erre valóban méltó s az alsó plebejusi osztályból felfrissült, de eredetileg születésen alapuló patriciusi kisebbségénél volt. Három tényezője volt ezen alkotmánynak: a *népgyűlések*, a *senátus* és a *magistratusok*.

A politikailag jelentékeny kétféle *népgyűlés* közül, melyek mindenféle tárgyban hozhattak törvényeket, a *comitia centuriatákban* a vagyonosabb kisebbség, a *comitia tributákban* az alsóbb elemek adták ki a szavazatok többségét. Minthogy a néptribunusainak a nép érdekeit sértő javaslatokkal szemben ügynevezett *intercessiójuk* vagyis *veto-joguk* volt, a *comitia centuriatákban* sem lehetett határozni semmit sem az alsó osztály érdekei ellen, a *comitia tributátl* pedig az előkelő kisebbséggel

szemben az tette hatálytalanná, hogy határozatai érvényességéhez az összes (előbb két, majd öt, végül tíz) tribunus hozzájárulása volt szükséges, a kik között azonban mindig voltak mérsékelt, józan tagok, kik az elhamarkodott határozatok érvényét megátolták.

A *senatus* eredetileg csak születésüknél fogva jogosult tagokból, patriciusokból állott, azonban az említett reformok után folyton kiegészült egyenjogú plebejus tagokkal is, úgy hogy az államot érdemben irányító előkelő kisebbség jogcíme csak részben alapult születésen. A senatusnak a népgyű lésekkel konkuráló törvényhozó hatalma volt, sőt rendkívüli körülmények között bármely törvényt felfüggeszthetett éjs diktatori hatalmat állíthatott fel. Ezekon kívül azonban hatáskörébe tartoztak a vallásügyek, valamint az egész közigazgatás irányítása, az adóügy, az élelmezésügy, a gyarmatok és a provinciák ügye, a külügyi politika intézése, a városon kívüli tisztviselők, tartománykormányzók, hadvezérek kinevezése, a hadseregeknek a hadvezérek közti felosztása s táborozási helyeinek kijelölése stb. Valósággal tehát a senatusé volt az érdemleges túlsúly az államügyek irányításában, kivéve a köztársaság végső idejében, midőn a népgyűlések túlsúlyra emelkedtek.

A *magistratusok* valósították meg a törvényeket, élükön a két *consul*, kik egy évig királyi hatalommal rendelkeztek; fellépésük nem olyan volt, mint néptisztviselőké, hanem mint a nép uraié és parancsolóié. A fegyveres hatalom az ő kezeikben volt s az állam egyes feladatait hivataloskodásuk ideje alatt felelőség nélkül valósították meg, annak lejártával azonban felelőségre voltak vonhatók.

A római köztársaság végefelé a nép túlsúlya növekedett ugyan, de épen ez, illetve a megfizetett demagógia elhatalmasodása, tette lehetővé, hogy az eredetileg mérsékelt arisztokratikus állam a triumvirátusokkal oligarchiává kezdett elfajulni, a melyekből eredt polgárháborúk utoljára is a *katonai monarchiát* teremtették meg.

63. §. Spárta alkotmánya.

Spárta alkotmánya zárt arisztokratikus köztársaság volt, melynek népessége három elemből állott, a *hódító dór fajból*, a legyőzött akháj törzsbeli, sokkal nagyobb számú *hegyi lakosokból* (perioikoi) s az állami szolgácul használt *heloták-ből*. Az uralkodó

faj 9000 családból állott, s egyedül vett részt az államhatalom gyakorlásában; a hegyi lakosok személyökre szabadok voltak ugyan, földbirtokkal birtak s ipart űzhetek, de politikai jogokkal teljességgel nem rendelkeztek; végül a heloták birtokot nem kaptak, hanem mint a középkori jobbágyok, az uralkodó osztály földjeit művelték, a jövedelem bizonyos részét beszolgáltatták, s a háborúban mint könnyű fegyveresek, a hajókon pedig mint evezősök szolgáltak. Mivel tulajdonkép nem az egyes polgárnak, hanem az államnak szolgáltak, uraik őket sem életüktől meg nem foszthatták, sem el nem adhatták, sem szabadon nem hocsáthatták, de ha növekedő számuk aggodalmat keltett, az állam megengedte fegyverrel való irtásukat. A heloták lázadásai az embertelen bánásmód s a felszabadulásra való minden kilátás hiánya következtében Spártában napirenden voltak.

Az uralkodó osztály kebelén belül teljes egyenlőség uralkodott; a hatalom forrása a nép volt. Az alkotmánynak négy tényezője volt: *a népgyűlés, az öregek tanácsa (geruzia) az eforok és a két király.*

A népgyűlés tagja volt minden harminc évét betöltött spártai férfi; hatáskörébe tartozott a királyok éfc a tanács által javaslatba hozott törvények fölött határozni. Tanácskozni nem tanácskozott, még csak nem is szavazott, hanem a tetszés és nem tetszés zajával döntötte el a kérdést. Háború és béke fölött a népgyűlés határozott s ez utóbbi hallgatta ki az idegenek követeit is.

Az öregek tanácsának tagjait, számra nézve 28-at (gerontes) a népgyűlés felkiáltással és élethossziglan a hatvan évet betöltött polgárok közül választotta. E tanács körébe tartozott a kormányzás és az igazságszolgáltatás, s minden ügy előzetes megvitatása, melyet a népgyűlés elé terjesztettek. Tanácskozásai-
kon a két király elnökölt.

Az évenként választott *eforok*, kiknek száma öt volt, eleinte csak polgári ügyekben s mint bírák működtek, később azonban az összes bírói és rendőri hatalmat magukhoz ragadták, s e minőségben a királyok s a geruzia felügyelőivé és a szabadság föntartásának őreivé váltak. Ők voltak a legfőbb bírák, ítéleteiknek a geruzia és a királyok is *alá* voltak vetve, sőt ezeket móltóságuktól is megfoszthatták.

A két király örökösödés jogán állott az állam elén, nagy külső tiszteletben részesültek, így a polgárok részéről különös adományok illeték meg őket, valóságos hatalommal, azonban csak háború idején rendelkeztek, a mikor mint a hadsereg fővezérei

korlátlan hatalmat gyakoroltak. Béke idején érdemleges hatáskörük abban állott, hogy a geruzia tanácskozásait vezették és irányították.

A spártai alkotmány minden egyéb előírása a *katonai képzésre* irányult s valóban csak erős katonai uralommal tartotta fenn az állam magát a tízszerre számosabb s folyton lázongó leigázott elemek fölött. Tilos volt a nötlenség, hogy gyermekekben hiány ne támadhasson; a gyenge alkutú csecsemőket elpusztították, az egészséges gyermekeket pedig hét éves koruk után elszakították a szülőktől, hogy testi fáradsághoz és fegyelemhez szoktassák őket. Az értelem fejlesztésére, a tudományra és művés;etre gondot nem fordítottak.

Ötszáz évi fennállás és számos hadi siker után a spártai köztársaság azért enyészett el, mert mindvégig zárt maradt, újabb elemekkel magát fel nem frissítette s így a háborúk, miután később az elharapódzott fényűzés a régi erkölcsöket is meglazított, idővel az uralkodó osztályt szinte észrevétlenül elenyészthették.

64. §. A velencei köztársaság alkotmánya.

Velence az alapítása utáni első századokban népies köztársaság volt, midőn azonban a fejlődő kereskedelem gazdagságot s ezzel nagyobb vagyonskülönséget idézett elő, polgárai között egészen természetes volt az előkelő elemek külön szervezkedése s a hatalomnak általuk való kezelése. A köztársaság élén kezdettől fogva élethossziglan választott fejedelem (*doge*) állott, kinek választásából azonban a tizenkettedik századtól a népet teljesen kizárták. Az állam azonban csak 1319-ben alakult határozottan arisztokratikus köztársasággá, még pedig ennek a lehető legzártabb alakjává. Ekkor történt ugyanis, hogy az akkori velencei nagy tanács, melynek az időben 480 tagja volt, a polgári jogok gyakorolhatását kizárólag meghatározott családokra korlátozta. Ezen családok azok voltak, melyek az első dogeválasztásban részt vett 12 tribüntől származtak le, továbbá azok, kiknek családtagjai az ezen évi nagytanácsban benn voltak. Mindezen családok tagjai nemesek (*nobilik*) voltak, vagyoni helyzetre yaló tekintett nélkül annyira, hogy koldusok is voltak közöttük, de még ezeknek is különös előjogaik voltak, így a Márk templom ajtaja előtt bársony köntösben koldulhattak. A nobiliken kívül voltak még szabad polgárai is a köztársaságnak, így a honoratiorok, az üveg-,

selyem- és posztókereskedők és a papok. A nép többi elemeit mindenféle jogoktól kizárták.

Az alkotmány tényezői voltak: a *nagytanács*, az *államtanács*, a fejedelem *titkos tanácsa*, a *tizek tanácsa*, az *inquisitio* és a *fejedelem*.

A *nagytanácsnak* minden nagykorú nemes, korlátlan számban, tagja volt. Ezen tanács hatásköre kiterjedt a törvények hozatalára, kezdeményezési joggal azonban nem bírt, mert e jog kizárólag a fejedelem tanácsosait s a többi főtisztviselőket illette meg. A határozatok érvényességéhez egyhangúság volt szükséges. a szavazások titkosan, fehérr (igen) vörös (nem) és zöld (üres) golyókkal történtek.

Az *államtanács* hatvan tagból állott, kiket saját kebeléből a nagytanács választott, ezekhez járultak még a főtisztviselők s a fejedelem tanácsosai. Ezen tanács a törvényjavaslatokat dolgozta ki, a nemzetközi érintkezést közvetítette, háborút üzent, békét, szövetséget és szerződéseket kötött, az állami kiadások és bevételek felett rendelkezett stb.

A fejedelem *titkos tanácsa* (signoria) a fejedelem mellé rendelt hattagú testület volt, melynek hivatása volt a fejedelemmel együtt a törvények végrehajtásáról s a közigazgatásról gondoskodni.

A *tizek tanácsa* a fejedelmen és hat tanácsosán kívül még a nagytanács által választott tíz tagból állott. Hatáskörébe tartozott a büntető ügyekben való eljárás és ítélezés. Ezen bíróság egyszerű feljelentésre maga elé idézhetett, s kihallgatás nélkül börtönre vethetett bárkit; a tényállás önkényes megállapítása után Ítéletet mondott, melyet rögtön végre is hajtattott. Minthogy ezen büntető bíróság részére eljárási szabályok megállapítva nem voltak, ezen hatóság visszaélései ellen semmiféle biztosítéki nemi volt a polgároknak.

Az *inquisitio* három tagból állott, kiknek egyike a fejedelem valamelyik tanácsosa volt, másik kettejét pedig a tizek tanácsa választotta. Hatáskörébe tartozott minden az állam ellen intézett bűncselekmény elbírálása. Összejövetelük és tanácskozásuk titkos volt, tárgyaláskor álarcot viseltek s így hallgatták ki a vádlottat és a tanukat, Ítéleteiket pedig azonnal végrehajtották. Titkolózásuk annyira ment, hogy még jegyzőkönyveiket sem írták személyesen alá, hanem azt állandóan a tizek tanácsának a jegyzője eszközölte. Sohasem lehetett tudni, kik voltak a tagjai, hogy a bosszú állással szemben védve legyenek.

A *fejedelem* volt végül névleg az állam feje, tényleg azonban a titkos tanácsnak beleegyezése nélkül semmiféle önálló intézkedést nem foganatosíthatott.

Ilyen alkotmányi berendezés mellett nem lehet csodálkozni, ha biztosítékok hiányában a velencei köztársaságban az egyéni szabadság a visszaéléseknek teljesen védtelenül ki volt szolgáltatva és hogy ezen állam rugékonyságát idő előtt elvesztette, belsőleg vérezvén el, szinte észrevétlenül, úgy hogy Napoleon francia csapatai 1797-ben csak a kegyelemdőfést adták meg neki.

65. §. A lengyel királyság alkotmánya.

A lengyel királyság a magyarral egyidejűleg alakult s hosszú időn át fejlődésük iránya azonos volt. Csaknem egy időben halt ki mindkettőnek az első uralkodóháza, ott a Piástok, itt az Árpádok s midőn uralkodóházuk kihaltakor a lengyelek magyar fejedelmet választottak Lajos király személyében uralkodójukká. sőt később is I. Ulászló alatt közös uralkodó alatt egyesültek, a fejlődési folytonosság azonos maradt. A magyar választási monarchia elfajulása azonban sokkal előbb, mint a lengyeleknél, vonta maga után ezen állam megrendülését, úgy hogy a mohácsi ütközet után a két állam ellenkező irányban fejlődött tovább: Magyarország az örökösödési monarchia, Lengyelország pedig a köztársaság felé.

A 17-ik század elejétől ugyanis a lengyel királyság elvesztette monarchiái jellegét s bár élén a monarchia külső fényével és egyes alakszerűségeivel továbbra is élethossziglanra választott király állott, az államforma belsőleg átváltozott. Már 1673-ban történt, hogy a lengyel országgyűlés Henrik királyt, a ki az országot elhagyta, miután kitűzött idő alatt oda vissza nem tért, a királyi méltóságtól elmozdította, trónvesztettnek nyilvánította. Közvetlenül a felelősségre vonás és következményeinek ilyen jogi precedense után fogadta el a magyar Batori lengyel királyllyá történt megválasztását, de ezen erős uralkodó alatt még úgy látszott, hogy ha utódok hátrahagyásával hal el, Lengyelország meg fog szilárdulni. Ez azonban nem történt meg s 1607 óta, a mikor a lengyelek a király jogi felelősségét és elmozdíthatóságát törvénybe is iktatták, az ország monarchikus mezbe burkolt, de *valóságban arisztokratikus köztársaságnak* tekinthető. Az 1607-iki törvény ugyanis kimondotta, hogy ha a király valamely állam-

polgárral jog és szabadság ellenére bánik, ezen utóbbi közölheti panaszát a tartománybeli királyi tanácsosokkal, a kik a primásnak erről jelentést tesznek. A primás a királyi tanácssal történt előzetes megállapodás után a királyt a panasz jóvátételére intheti, mely intést szükség esetén az országgyűlés ismétli meg. Ha az országgyűlés intése is eredménytelen maradna s ha a király vonakodik eljárását igazolni, méltóságától elmozdittatik és trónvesztettnek nyilvánítatik.

A lengyel államszervezet három egymástól jogilag megkülönböztetett alkatelemből állott: a *nemességből*, mely a papságot is magában foglalta, a *városok polgárságából* és a *jobbágyokból*. A nemesség rendjében teljes jogegyenlőség uralkodott, fokozott nemesi címek (herceg, gróf, báró) nem léteztek (*sufficit nos Polonos nobiles esse*); ez a rend volt egyedül jogosítva az államélet irányításában részt venni. A városok, melyek jobbára idegen, német lakossággal bírtak, szabadalmaik alapján saját jogukkal, törvényeikkel élhettek s együttesen bírtak, de csak a királyválasztó országgyűlésen, föltétlen jelenléttel és szavazattal, míg a követi országgyűléseken a 16-ik század óta, mikor követeiket a gyűlésről kiutasították, csak ritkán vettek részt. Az állam túlnyomó részét a nemesség tízszeresét kitevő jobbágyság semmiféle politikai jogokban nem részesült, de a hadbavonulás kötelezettségén kívüli összes állami terhek, az adók és az egyházi tized ezen osztályt terhelték, mely ezenkívül a földesúr kizárólagos hatósága alá vetve, ennek is tartozott jobbági szolgálatokat (robot) teljesíteni. A jobbágy röghöz volt kötve, faluját ura engedelmével el nem hagyhatta, tanulnia, városi iskolákat látogatnia vagy városi céhekbe lépnie nem volt szabad. A királynak eredetileg volt ugyan joga idegent, városi polgárt vagy jobbágyot nemesíteni, ezen jog azonban a köztársaság idején az országgyűléterre ment át, a mely azt tényleg csak idegen nemesekkel szemben gyakorolta. Ily módon a lengyel állam *zárt arisztokratikus köztársaság* volt, s nem lehet csodálkozni, hogy a lengyel jobbágyság, egy tunya, eltompult, iszákosság és nyomor által elállatiasodott tömeg, részvétlenül nézte a birodalom pusztulását.

Az államhatalom tényezői voltak az *országgyűlés*, a *királyi tanács* (senátus) és a *király*.

Az *országgyűlésnek* két alakja volt: az egyik a tömeges vagy választó országgyűlés, a mely a királyt választotta és koronázta s a melyen az összes nemesek személyesen részt vehettek. a másik a követi vagy rendes országgyűlés, a melyen a nemes-

ség közvetve, a vajdaságok (kerületek) gyűlésein választott követek útján vett részt, kiknek száma, minden egyes kerület (districtus) kettőt küldvén, összesen kétszázra rúgott. Az országgyűlés kiegészítő elemei voltak a senatus és a király, kiknek jelenléte az országgyűlés érvényességéhez feltétlenül szükséges volt. Az országgyűlés az egykamara rendszeren alapult; a senatus tagjai külön is tanácskozhattak ugyan, de az érdemleges tárgyalás és határozathuzatai az országgyűléssel együttesen történt.

Az országgyűlés gyakorolta egész kiterjedésében a törvényhozó hatalmat; hatáskörébe tartozott az államélet összes irányítása, így a királyválasztáson kívül, a hadügy, a hadüzenet és békekötés, a nemzetközi szerződések megkötése és idegen uralkodók köveivel való tárgyalások, az adóügy, a pénzverés ügye, a hatóságok szervezetének és hatáskörének megállapítása, a nemesség adományozása, állambirtokok szerzése stb. stb. Érvényes határozatok hozatalához egyhangúság kívántatott meg, úgy hogy egyetlen követ az egész javaslatot visszavethette (*liberum veto*). Az országgyűlést minden két évben legalább egyszer össze kellett hívni; egy-egy országgyűlés időtartama hat hétből állott, mely idő letelével a gyűlésnek még ha határozatot nem is hozhatott, fel kellett oszlania, ha csak nem sikerült ezen időtartamot egyhangú határozattal meghosszabbítani. A követek írásbeli utasításokat nyertek megbízóiktól, melyektől eltérniök nem volt szabad; az országgyűlés berekesztésével a tartománygyűléseken küldetésükről beszámolni tartoztak, miért is az államélet tulaj donképeni súlypontja nem magán az országgyűlésen, hanem a tartományi gyűléseken volt.

A *senatus* épen nem volt, mint elnevezése után ítélni lehetne, felsőkamara, hanem kormányzati államtanács, melynek feladata volt a végrehajtóhatalom gyakorlását a királynak megkönnyíteni, őt tanácsokkal látni el, az országgyűlés elé javaslatokat terjeszteni, minden határozathozatal joga nélkül; annál kevésbbé volt joga a követek határozatait megváltoztatni vagy visszavetni. A tanácsosok nem születefe, hanem *méltóság* alapján jutottak tisztükhöz; így a senátusnak rangban legelső tagjai voltak a *római kaiholikus* egy *háznagy oh*, élükön a gnezeni hercegprimással, még azon időben is, mikor a királyi tanácsosok kettő kivételével mind protestánsok voltak; utánuk következtek a tartományi *palatinusok* vagy *vajdák*, a tartományi és kerületi *castellanusok* vagy *várnagyok*, s végül a király *tizenkét ministère*. A senatoro-

kat, kiknek összes száma 130 körül volt s a kik az *ország bárói* címet viselték, élethossziglan a király nevezte ki. Sem az egyházi és tartományi tanácsosok, sem a központi ügyek élén álló miniszterek nem voltak eljárásukért az országgyűlésnek, hanem egyedül a királynak felelősek.

A *király* szentesítette a töményeket s övé volt elvben a végrehajtóhatalom, melyet azonban nagyon szűk korlátok között gyakorolhatott; háborúban ő volt a hadsereg korlátlan vezére, de békében, bár névleg minden közigazgatási és bíraskodási tény az ő nevében történt, lényegben azokat élethossziglanra kinevezett tisztviselői gyakorolták. Ő nevezte ki azonban, s ez volt hatalmának leglényegesebb eleme, a senatus összes tagjait, az összes nagyobb egyházi javadalmasokat, az igazgatás és bíraskodás összes javadalmás tisztviselőit, az állandó hadsereg minden fokozatú tisztjeit, parancsnokait, szóval ő töltötte be az egyes állami feladatok megvalósítására szükséges összes állásokat, tisztségeket.*

Kiegészítette ezen alkotmányt a *konfederációk* tényleges intézménye. Mivelhogy a liberum veto az országgyűlések működését majdnem minden esetben megbénította, (1652-1764 között 55 országgyűlés közül csak hót tudott érvényes határozatokat hozni) azon tartományok, melyeknek sikerült bizonyos közös elvben megállapodniuk, esküvel és becsülettel kötötték le magukat egymásnak, hogy addig együttesen járnak el s szövetkezésüket, a *konfederációt* mindaddig fentartják, míg a kitűzött célt el nem érik. Ezen forradalmi jellegű szövetkezések, konfederációk, fegyveres erőre támaszkodva, az ellenpárt legyőzése, vagy az összes tartományok megnyerése után országgyűlésben jöttek össze s a liberum veto ideiglenes felfüggesztésével határozatokat hoztak, melyeknek szentesítését a királytól kieszközölték. A konfederacionális országgyűléseken kisebbség vagy egyáltalán nem volt jelen vagy némán volt kénytelen túrni a fegyveres erőre támaszkodó hatalmasabb párt határozatait, A határozatok szentesítése után,

* De még ezen jogkört is igyekezett a nemesség korlátozni s a maga befolyása alá vonni, még az erélyes Bátori idejében is, aki azonban a következő kifejezésekkel utasította vissza a követek ezen ildomtalan törekvését: «Rex vester sum, non fictus, neque pictus. Uralkodni és kormányozni akarok és nem fogom túrni, hogy közületek nekem bárki is parancsoljon. Ti csak saját szabadságtok őrei vagytok, azért ti nem lehettek sem az én tanítómestereim, sem senátoraim őrei!»

vagyis célja elérésével a konfederáció feloszlott s a liberum veto joga ismét hatályba lépett.

Az arisztokratikus gőg és elzárkózás, a liberum vétóval és konfedeiációkkal járó állandósult bel villongások lehetetlenné tették, hogy a lengyel köztársaság sikerrel állhasson ellen a kívülről jövő támadásoknak, s ezért előbb-utóbb martalékaul kellett esnie a környező s erős központi szervezettel bíró államok sóvár terjeszkedési vágyának.

66. §. A demokratikus köztársaság.

Míg az arisztokratikus állam a *kiválóság* jogcímére vezeti vissza a születésen és vagyoni helyzeten alapuló előkelő kisebbség kizárólagos részesedését vagy túlsúlyát az államélet irányításában, addig a demokratikus állam s ennek köztársasági alakja a szervezeti alkatelemek *egyenlőségének* jogcímére fekteti az állam összes alkatelemeinek az államhatalomban való részesedését.

Úgy az egyik, mint a másik jogcímnek meg van megfelelő körülmények között a maga időleges igazoltsága, de egyiknek sincs minden körülmények közti *feltétlen* jogosultsága. Ha azonban az államnak, mint szervezetnek, ezen szervezeti jellegéből folyó természetét és helyes irányú fejlődése átértjük, úgy semmi kétséget sem szenvedhet, hogy államszervezeti eszményül egyedül az összes alkatelemek egyenlő, tevőleges és összhangzó részesedésén alapuló állami életműködést lehet tekinteni. Nem jelenti ez azt, mintha az állami életműködések irányításában egyenlő szerep is illette minden egyes alkatelemet, mert kiválóbb tagoknak kiválóbb szereppel is kell abban birniok, hanem csupán azt, hogy az államéletben való kiváló szerepekre nem valamely előzetes és esetleges ismérv, minő a vagyon és a születés, hanem egyedül az azokra való hivatottság s a többi alkatelemek kétségen kívül álló bizalma jogosíthat. A fizikai egyedszervezetekben is, ha azok tökéletesek, minden egyes alkatszerv részt vesz ugyan a szervezeti életműködésben s egyenlően részesül a többi szervek által nyújtott előnyökben, de e mellett a kiválóbb feladatokat kiválóbb szervek végezik. Hasonlóképen a társas, különösen pedig az államszervezetek között is az éri el a tökéletesség tetőfokát, a melyben minden alkatelem tudatos részt vesz a szervezet életműködéseiben s az abból folyó előnyökben valamennyi egyenlő mérvben részesedik, emellett azonban a kiválóbb, fontosabb életműködési feladatok, szerep a kiválóbb alkatelemeknek jutnak. Az ily tökéletes-

ségre jutott államszervezetben ép úgy, mint a hogy az egyedszervezetben sem igényli egyik alkatszerv a másik feladatát, nem fogja a kevésbé kiváló alkatelem a kiválóbba személyhez kötött, előkelőbb szerepét az egyenlőség csorbulásának tekinteni.

Sajátságos, de kétségbevonhatatlan úgy a természeti, mint a társas jelenségek azon tüneménye, hogy ugyanazon jelenség legegyszerűbb és legbonyolultabb nyilvánulatai azonos alaptünetek kíséretében jelentkeznek. Így a legkezdetlegesebb államszervezetek a gazdasági egyenlőség, illetve közös és tervszerű gazdasági tevékenység alapján az összes alkatelemeknek a szervezeti életműködésekben való egyenlő részesedését tüntetik fel s csak későbbi okok, túlnépesedés, terjeszkedési törekvés, hódítások idézik elő első sorban a gazdasági egyenlőség megbomlását, majd a különböző gazdasági helyzet alapján a születés elvének túlsúlyát, sőt kizárólagosságát a szervezeti életműködésben. A sok évezredes fejlődési menet tagadhatatlanul az *európai* s az innen *kirajzott államszervezetekben* fog legelőbb tetőfokára jutni, mint a hogy már három ezredév óta ezen világrész fejlődése a legjelentősebb az egész emberiségben, ezen államszervezeteknek fejlődési iránya pedig az összes alkatelemek részvételén alapuló szervezeti életműködés, a mi legtöbb államban már ez idő szerint is a születési előkelőség jogcímén való részesedés megszüntetésében, vagy legálább is megszorításában nyilvánul.

Ámde alig szenved kétséget, hogy a gazdasági egyenlőtlenség folytán teljesen még ma sem lehető az összes alkatelemek kivétel nélküli egyenlő részesítése az állami életműködések irányításában, az összszervezet érdekeinek kockáztatása, veszélyeztetése nélkül, mivel a gazdasági egyenlőtlenség az összszervezet érdekei átártésának hiányát, az értelmi egyenlőtlenséget természetszerűleg s annyira maga után vonja, hogy csak a gazdasági egyenlőtlenség fokozatos megszüntetésével, korlátk közé szorításával remélhető az értelmi egyenlőség s ezzel az államszervezeti eszmény, a tökéletes demokratikus köztársaság elérése. Ha sikerülni fog, mint a hogy az emberiség fejlődési menetéből ítélni lehet, a gazdasági egyenlőtlenség megszüntetésével s a gazdasági tevékenységek közös és tervszerű intézésével az úgynevezett *socialistikus* problémát megoldani és sikerülni fog az ezen alapon nyugvó demokratikus köztársaságnak megvalósulnia, úgy a legbonyolultabb s a fejlettség legmagasabb fokán álló társas szervezet ugyanazon alaptüneteket fogja mutatni, melyeket feltüntetnek az államszervezetek legkezdetlegesebb alakjai: a *gazdasági, értelmi és politikai egyenlőséget*.

A demokratikus köztársaság lényegére sem az élén álló szerv egyéni vagy testületi jellege, sem a szervezeti alkatemeknek az állami életműködések irányításában közvetlen vagy közvetett utón való részvétele befolyással nincs. Tagadhatatlan azonban, hogy bár magát a köztársasági államformát több fizikai személynek, mint testületnek vezetése inkább látszik védeni, mint egyetlen államfőnek a köztársaság élére való helyezése, még is vannak körülmények, melyek között az állami létérdek, még esetleg a köztársasági államforma kockáztatásával is, inkább javasolja egyetlen arra hivatott fizikai személynek államfőként való elfogadását, mjint a köztársaság ügyeinek egy, belső pártoskodásnak kitett, s esetleg az állam létérdekeit is kockáztató testület által való intézését.

A mi a nép közvetlen vagy közvetett részesedésének kérdését illeti, tagadhatatlan, hogy a hatalomban való közvetlen részvétel elméletben tökéletesebb, mint a közvetett részvétel módzata, de gyakorlatilag nagyobb területű államban először is fizikailag kivihetetlen, másodsor pedig tanácskozára, indokok összevetéseire és ezek alapján határozásokra már csak azért sem alkalmas, mert az irányításnak ezen előzetes mozzanatait értelmes, szakképzett s a szenvedélytől lehetőleg ment alkatemeknek egy szűkebb köre sikeresebben végezheti, mint túlnyomóan kevésbbe értelmes alkatemek összessége, a népnek könnyen felizgatható, szenvedélyre hajlandó s a szenvedély hatása alatt józanellenesen is határozni képes tömege. Gyakorlatilag tehát helyesebbnek kell tartanunk demokratikus köztársaságban is az államhatalomban közvetett azaz képviseleti utón való részesedést, különösen ha e rendszer kombinálva van a közvetlen részesedés valamely módjával, azaz a képviseletnek határozatait a nép valamely módon utólagosan felülbíráhatja (svájci alkotmányok).

67. §. Az athéni köztársaság alkotmánya.

Az athéni köztársaság Kodrus király halála után többféle átalakuláson ment keresztül, alapjellege azonban Solo n-ig arisztokratikus volt. Solon törvényhozása folytán, a születési jogcím mellözésével, a vagyonosság lett az államhatalomban való részesedés különböző fokozatainak mértéke, a későbbi fejlődés folyamán pedig ezen vagyoni fokozatok előjogai is eltűntek, s az összes alkatemek nyertek tökéletes és egyenlő részesedést a köztársaság irányításában és életműködésében.

Vannak, a kik az athéni köztársaság demokratikus jellegét kétségbe vonják, még pedig azon indokolással, hogy Athén nemesiségének túlnyomó részét rabszolgák képezték, a kik természetesen a közjogokból ki voltak zárva. E felfogás azonban helytelen, mert minden kort a saját szemüvegén kell tekintenünk s azt tudjuk jól, hogy az ókorban a gazdasági rendszer mindenütt a rabszolga munkára volt alapítva s a rabszolgát mindenütt dolognak és nem személynek tekintették. Szabad és szabad, azaz személy és személy között Athénban jogi különbség nem volt, nem úgy mint Spártában, hol az állam élén születés jogcímén állott a két király s a hol a személyükre szabad hegyi lakosok ugyancsak születésük folytán teljesen ki voltak zárva az államéletből. Ezzel szemben az athéni köztársaság demokratikus jellegét teljesen kifejezésre juttatta a legvagyonalanabb polgárnak is állandó ée tevőleges részvétele az államélet összes ügyeiben, míg az egyidejű arisztokratikus államokban a polgárok tevőleges részvétele lehető szűk körre szorítkozott, az irányítás túlnyomó részét mindenütt, mint Spártában is, előkelő, koros férfiakból álló, tényleg vagy jogilag is leszármazáson alapuló kisebbség élvezvén.

Solon az ingatlan vagyon alapján négy osztályba sorozta az összes polgárokat. Az első osztályba azok tartoznak, a kik ötszáz, a második osztályba azok, a kik háromszáz, a harmadik osztályba azok, a kik százötven mérték gabonát, olajat vagy bort termő ingatlannal bírtak, míg az összes többi polgárok a negyedik osztálynak képezték tagjait. Az összes polgárok réjszt vettek az államhatalomban, de eleinte vagyonuk nagysága szerint különböző mérvben, a miért is Solon alkotmányát nem demokratiának, hanem *timokratiának* nevezték. A negyedik osztály tagjai csak a népgyűléseken vehettek részt, a harmadik és második osztálybeliek már az államtanács tagjaivá is választhatók voltak, míg archoni és areopagita tisztet csak az első osztálybeliek viselhettek. E jogoknak megfelelően állapítottak meg azonban a kötelességek is, mert míg a negyedik osztálybeliek adót nem fizettek, katonai szolgálatot nem tartoztak teljesíteni, s ha ezt mégis tették, szolgálatukért zsoldot húztak, addig a többi osztálybeliek fokozatos adót fizettek, saját költségükön tartoztak szolgálni a háborúban, még pedig a harmadosztálybeliek mint könnyű, a másodosztálybeliek mint nehéz fegyverzetű gyalogosok, az elsőosztálybeliek pedig mint lovasok.

A négy vagyoni osztály közötti jogi válaszfal azonban fokozatosan ledőlt. Először elnyerték a negyedik osztálybeliek az ál-

lamtanácsban való tagság jogát, majd az archoni tisztség volt bár-ki által elérhető, míg végül Perikies idejében az areopag állam-törvényszéki jogköre megszorítottán, a népbírószéki (esküdtzéki) intézmény útján az összes nép egyenlő részesedéit nyert a bírói hatalomban is.

Az athéni demokratikus köztársaság fénykorában e szerint az alkotmány tényezői voltak: a *népgyűlés*, az *államtanács*, az *areopag*, az *esküdtzékek* és az *archonok*.

A *népgyűlésnek* (ekklésia) tagja volt, tanácskozási, kezdeményezési és szavazati joggal, minden húsz éves athéni polgár. Hatáskörébe tartozott a törvények hozatala, a hadüzenet, a béke és szövetségekötés, követek küldése és idegen követek kihallgatása, gyarmatok alapítása, új istenségek, papi állások és ünnepek behozatala, a polgárjog adományozása, s a tisztviselők felelősségre vonása, és elmozdítása. A mi a törvények hozatalát illeti, minthogy azoknak sok ezer főnyi tömeg által való tárgyalása lehetetlen volt. valamely indítvány elfogadása esetén annak kidolgozása egy külön, néhány száz tagból álló bizottságra, a nomothetakra volt bízva, úgy hogy a népgyűlés „en bloc” szavazott az egész törvényjavaslat felett. Régi törvények eltörlése iránt beadott javaslatok tárgyalásánál egy héttagú bizottságnak, a törvényörök bizottságának volt kötelessége a régi törvény helyességét vitatni az új javaslattal szemben.

Az *államtanács* (bulé) ötszáz tagból állott, oly módon, hogy a tíz athéni törzs mindegyike a maga kebeléből 50-50 tanácsost választott, még pedig úgy, hogy kisebb községekre csekélyebb számi., nagyobb népességű községekre pedig több tanácstag esett. E testület egyrészt a népgyűlés elé terjesztendő javaslatokat állapította meg, másrészt azonban főfeladata volt a kormányzás, a tisztviselőkkel való állandó érintkezés és az azok feletti felügyelet, ellenőrzés.

Az *areopag* a lelépő archonok testülete volt, sokáig a legfőbb bírói hatóság. E testület örködött a népgyűlések rendje, méltósága fölött, sőt egyideig vétőjogot is gyakorolhatott a régi törvényekkel ellenkező javaslatokkal szemben; felügyelt a polgárok erkölcsre, a város építkezéseire, a közegészségre, a gyermeknevelésre, később azonban mindezen feladatait elvesztette, sőt bírói teendői közül is csak a vallás és az emberi élet elleni bűncselekmények maradtak meg hatáskörében.

Az *esküdtzékek* (heliaia) a népgyűlésc által osztálykülönbség nélkül választott testületek voltak, nemcsak magán és büntető

ügyeknek, de közjogi vitás kérdéseknek elintézésére is. Hogy a megvesztegetés ellenében ezen intézmény biztosítva legyen, egy-egy esküdtszék kélt-, három- sőt ötszáz tagból is állott.

Az *archonok*, szám szerint kilencen, a köztársaság élén álló közigazgatási tisztviselők voltak, de csak egy évre és megosztott hatáskörrel, különösen rendészeti, katonai és igazságszolgáltatási feladatokat végezvén. Tiszt j őket egy ideig választás, majd később a törzsek által javaslatba hozott jelöltek közt végbevitt *sorshúzás* útján nyerték.

68. §. Az előző francia köztársaságok alkotmányai.

1789-ben az addig korlátlan francia monarchia alkotmányos királysággá alakult át, melynek szervezetét és alapelveit az *1791-iki alkotmány* tartalmazta. Ha szorosán vesszük, ezen alkotmányos királyság voltaképen már szintén köztársaság volt, mivel burkoltan bár, a király elmozdíthatóságának elveit tartalmazta,

Az 1791-iki alkotmány ugyanis kimondotta, hogy, ha a király a törvényhozó testület felszólítására egy hónap alatt a nemzet iránti hűségüket le nem teszi, vagy ha azt később visszavonja, úgy tekintetik, mintha a királyságról lemondott volna; hasonlóképp lemondottnak tekintetik a király, ha hadsereg élén a nemzet ellen fordul, ha a nemzet elleni ily vállalkozásnak ellent nem áll, vagy ha az országot elhagyja, a s a törvényhozás által kitűzött idő alatt az országba vissza nem tér. Kifejezett vagy véleményezett lemondása esetén a király a polgárok közt foglal helyet.

Ezen alkotmányos királyságot 1792-ben eltörölték s az 1793-ik évi jun. 24-iki alkotmány Franciaországot kifejezetten köztársasággá alakította át. Ezen idő óta napjainkban öt francia köztársasági alkotmány, úgymint az 1793-iki, 1795-iki, az 1848-iki és az 1875-iki látott napvilágot.

Az *1793-iki alkotmány*. Ezen alkotmány szerint a szuverenitás a francia polgárok összeségét illeti, mely képviselőit közvetlenül, végrehajtó és bírói közegeit közvetve, maga választja s a törvények fölött is közvetlenül határoz. Szuverenitása gyakorlására a francia nép kantoni ösgyűlésekre, a végrehajtás és igazságszolgáltatás céljából pedig megyékre, járásokra és községekre van felosztva.

Az *ösgyűlésnek* legalább 200 és legföljebb 600 olyan polgárból

állanak, a kik legalább hat hónapja laknak a kanton területén. A szavazás tetszés szerint előszóval vagy titkosan történik, választásnál a jelölt megnevezésével, a törvények fölötti szavazásoknál pedig *igen*-nel és *nem*-mel. Negyvenezer lakos számának megfelelő több ösgyűlés együttesen küld egy képviselőt. Választható mindeki, a ki választó; minden képviselő az egész nemzet képviselője.

A *törvényhozó testület* egy kamarából áll, mely állandóan együtt van; ülészaka egy év. A képviselők a törvényhozó testület kebelében kijelentett véleményeikért bíróilag egyáltalán nem üldözhetők, sőt bűncselekményekért is csak a törvényhozó testület felhatalmazásával vonhatók perbe s tartóztatathatók le. A törvényhozó testület feladata *törvényeket javasolni s rendeleteket hozni*. *Törvény* alakjában jelennek meg a törvényhozó testület azon határozatai, melyek a polgári és büntető jogra, a köztársaság rendes bevételeink és kiadásaink általános igazgatásra, a nemzeti javakra, az ércpénzek elnevezésére, súlyára és veretésére, az adók nemeire, összegére és beszédére, a hadüzenetekre, a francia terület új általános beosztására, a közoktatásra, s nagy férfiak emlékének nyilvános megtisztelésére vonatkoznak. *Rendelet* alakjában jelennek meg a törvényhozó testület oly határozatai, melyek a szárazföldi és tengeri haderő évi mennyiségére, a közbiztonságra, a közmunkák felosztására, az ércpénzek előállítására, váratlan és rendkívüli kiadásokra, az államterület védelmére, a szerződések jóváhagyására, a hadsereg főparancsnokainak kinevezésére és elmozdítására, a kormány és a köztisztviselők felelősségre vonására, a köztársaság ellen összeesküvők bevádolására, a francia terület beosztásának részleges változtatására s a nemzeti jutalmakra vonatkoznak.

Ha a törvényhozó testület valamely törvényjavaslatban megállapodott, azt kinyomtatva a köztársaság összes községének *törvény javaslat* címmel megküldi. A mennyiben negyven, nappal a törvényjavaslat elküldése után a megyék többségében az ösgyűlések egy tizede a javaslat ellen fel nem szólal, úgy az el van fogadva és törvénynyé válik. Felszólalás esetén a törvényhozó testület összehívja az ösgyűléseket, melyek döntenek a törvényjavaslat sorsa fölött, azt elfogadják vagy visszautasítják.

A köztársaság ügyeinek *igazgatásában* a nép oly módon vesz részt, hogy az ösgyűlések kebelükből tagjaik száma szerint 1-3 választót neveznek ki, a kik megyénként úgynevezett *választógyűlésben* jönnek össze, mely választó gyűlések hivatva vannak a köztársaság *végrehajtó tanácsának* tagjait javaslatba hozni. Min-

den megye választógyűlése egy jelöltet választ, kik közül a törvényhozó testület választja meg a végrehajtótanács tagját.

A *végrehajtótanács* huszonnégy tagból áll, fele minden törvényhozási időszak végén, megújul. Feladata az általános igazgatás irányítása, felügyelete, s a törvények és törvényhozó testületi rendeletek végrehajtása. Kinevezi, de nem saját kebeléből, s elmozdítja a köztársaság általános igazgatásának főügyvivőit (ministereit), kiknek számát és működési körét a törvényhozó testület állapítja meg, kinevezi továbbá a köztársaság külföldi ügyvivőit, s végzi a nemzetközi tárgyalásokat. A végrehajtó tanács a törvényhozó testület ülésein részt vehet, felszólalhat, sőt tartozik megjelenni, ha a törvényhozó testület hivatja, A törvények végrehajtásáért felelős s kötelessége az általa kinevezett ügyvivőket a törvények megsértése esetén feljelenteni.

A *bíráskodást* legfelső fokig a választó gyűlések által évenként kijelölt bírák gyakorolják; büntetőügyekben esküdtbírószágok járnak el.

Ha a megyék többsége ösgyűléseinek tizedrésze az alkotmány módosítását óhajtja, a törvényhozó testület az összes ösgyűléseket összehívja, megtudandó, van-e helye *nemzeti konvent* összehívásának. Igenlő válasz esetén a törvényhozó testület választására kijelölt módon nemzeti konvent ül össze, mely az alkotmánynak csak azon tárgyaiban határoz, melyek'összehívására indokul szolgáltak.

Ez az 1793-iki alkotmány tényleg sohasem lépett életbe mert a nemzeti konvent a köztársaság súlyos helyzetére való tekintettel annak életbe léptetését helyesebbnek találta elhalasztani és a legfőbb államügyek intézését a saját kebeléből választott forradalmi ideiglenes bizottságokra, különösen pedig a *közjóléti bizottságra* ruházni, mely helyzet 1795-ig tartott.

Az *1795-iki alkotmány*. Ezen alkotmány fentartja az ösgyűlések intézményét, azzal a különbséggel, hogy ezek tagjainak száma négyszázötven és kilencszáz között változik. Minden francia polgár, a ki mint adófizető a polgári lajstromba fel van véve, tagja valamely ösgyűlésnek. Az ösgyűlések azonban csak az alkotmány-módosítások felett szavazhatnak, a képviselők választását pedig ép úgy, mint minden egyéb választást, titkosan, *közvetett úton*, az ösgyűlések évenkénti kiküldöttjeiből alakult *megyei választógyűlések* útján eszközlik. Egy ösgyűlésj legfőlebb négy közvetlen választót küldhet a megyei választógyűlésbe.

A megyei választógyűlések választják a törvényhozás taná-

csainak és a semmitőszéknek tagjait, polgári bíróságok elnökét, jegyzőjét és közvádloját, s a megyei hivatalnokokat,

A *törvényhozó hatalmat* a törvényhozó testület gyakorolja, mely két kamarából, az *ötszázak* és az *idősek tanácsából* áll.

Az *ötszázak* tanácsának tagjaivá legalább harminc évet betöltött polgárok választhatók; feladata a törvények javaslatbáhozatala és megvitatása; az *idősek* tanácsának tagjaivá, kiknek száma kétszázötven, csak negyven évöket betöltött, nős vagy özvegy polgárok választhatók; e tanács feladata az ötszázak tanácsa által javaslatba hozott törvények elfogadása vagy elvetése. Mindkét kamarának egyharmada évenként megújul.

A *végrehajtó hatalmat* a törvényhozó testület által a nemzet nevében saját kebeléből választott s *öt tagból álló direktórium* (igazgatóság) gyakorolja, kiknek legalább negyven évüket betöltött polgároknak kell lenniök; egy-egy tagjuk minden évben kilép, s helyébe új igazgatósági tag választatik. Az igazgatóság tagjait az ötszázak tanácsa hozza javaslatba, s e javaslat alapján az idősek tanácsa nevezi ki.

Minden három hónapban más-más tag elnököl az igazgatóságban s írja alá a testület által hozott rendelkezéseket, Úgy a ministereket, mint a hadsereg főparancsnokait s a köztársaság más hatóságának fen nem tartott hivatalnokokat az igazgatóság nevezi ki. A ministerek száma legfeljebb nyolc lehet, kik azonban együttes tanácsot, kabinetet nem alkotnak, s úgy a törvények, mint az igazgatósági rendeletek végre nem hajtásáért egyénenkint felelősek.

Az igazgatóság a törvényhozó testület ülésein nem jelenik meg, hanem azzal írásban érintkezik; törvényjavaslatokat nem terjeszthet be, de joga van az Ötszázak tanácsának figyelmét felhívni valamely törvényes intézkedés szükségességére.

Az igazgatóság tagjai felelősségre vonhatók éis vád alá helyezhetők, mely esetben a vád alá helyezést az ötszázak tanácsa javasolja s az idősek tanácsa hagyja jóvá.

Bírói hatalmat sem a törvényhozó, sem a végrehajtó testület nem gyakorolhat, hanem az független s a nép által választott bírák kezei közt van.

A törvényhozó testület tagjai, valamint az igazgatóság ellen emelt vád elbírálására egy külön legfelső bíróság jogosított fel, mely öt bírói tagból s a választó gyűlésektől kinevezett esküdtekből alakult.

Ezen alkotmány négy éven át volt életben, s azt Bonaparte

Napoleon tábornok államcsíny nyel döntötte meg 1799-ben. Ez alkalommal ideiglenesen három konzulból alakult bizottság vette át a köztársaság ügyeinek intézését oly célból, hogy Franciaországot erős központi, de e mellett határozottan köztársasági kormányt biztosító alkotmányral lássa el. A három konzul egyike, Sieyès dolgozta ki ezen alkotmányt, melynek eredeti tervezete magában méltó a megismerésre, dacára annak, hogy az lényegesen átalakítva jutott csak megvalósulásra.

Sieyès konzul alkotmánytervezete és az 1799-iki alkotmány. S i e y è s, kinek az előző alkotmányok hozatalában szintén nagy része volt, ez alkalommal, okulva a demokratikus elv és a szilárd központi hatalom összeegyeztetésének nehézségein, oly alkotmányt igyekezett kidolgozni, mely a két elv összhangját biztosítani a lehetőségig képes legyen. Alapelve e tervezetnek „*alant bizalom, fent hatalom*” mely alapelv a köztársaság és a monarchia jellegeinek összevetését, egyesítését jelenti.

A szuverenitás a népet illeti meg; minden 21 évet betöltött francia polgár jogosítva van magát a *polgári lajstromba* felvételni, a mi 5-6 milliónyi polgárt tesz ki. E polgárok járasonként összegyűlve, kijelölik önmaguknak¹ egy tizedét, kiket új lajstromba, a *községi lajstromba* iktatnak be. Az ily, módon nyert 5-600 ezer polgár megyénként összegyűlvén, maga közül ismét egy tizedet jelöl ki, a kik az úgynevezett *megyei lajstromba* foglaltatnak; végül ez utóbbiak, körülbelül 50-60 ezernyi számban, önmaguknak egy tizedét szintén kijelölik, a mely eljárás ismét 5-6 ezerpolgárt iktat egy külön, úgynevezett *nemzeti lajstromba*. E három külön lajstromot, megkülönböztetésül a közönséges polgári lajstromtól, *notabilitások lajstromainak* nevezték, még pedig az elsőt a községi, a másodikat a megyei, a harmadikat a nemzeti notabilitások lajstromának. A községi notabilitások lajstromába iktatott polgárok jogosítva vannak a járási és községi tanácsok tagságára és hivatalaira; a megyei lajstrombeli polgárok jogosítva vannak a megyei tanácsok tagságaira és hivatalaira; végül a nemzeti lajstromba felvett polgárok a legmagasabb állami tisztességekre, különösen pedig a törvényhozó és végrehajtó testületekben vüő részvételre vannak feljogosítva. A polgárok minden évben csak azért gyűlnek össze, hogy e lajstromokból az érdemeleket kirekesszék s ezek, valamint azi elhunytak helyett is, új notabilitásokat jelöljenek ki.

A közbizalom által a legmagasabbrendű azaz nemzeti lajstromba felvett polgárok közül kerülnek ki e szerint a törvényhozó

és végrehajtó hatalom gyakorlására jogosult testületek tagjai. A törvényhozó hatalom három testület közt oszlik meg: a *tribunátus*, a *törvényhozó testület* és a *senátus* között.

A *tribunátus*, száz tagból áll, kik legalább 25 évesek; feladata a kormány mellett felállított államtanács által kidolgozott törvényjavaslatokat nyilvános ülésben tárgyalni, megvitatni s elfogadni, vagy ellenezni. Akár elfogadja, akár nem, a törvényjavaslat az ő véleményével a törvényhozó testülethez tétetik át.

A *törvényhozó testület*, háromszáz tagból áll, kik legalább 30 évesek; feladata a hozzá a tribunátustól áttett törvényjavaslatok felett dönteni. Megjelenik előtte úgy az államtanács, mint a tribunátus három-három szónoka, kik közül az előbbieket a törvényjavaslatot ismertetik és elfogadásra ajánlják, az utóbbiak pedig, ha a tribunátus a javaslat mellett nyilatkozott, az ajánlat-hoz csatlakoznak, ha pedig a tribunátus a javaslatot elvetette, az államtanács szónokaival szemben a törvényhozó testületnek a javaslat elvetését indítványozzák. A törvényhozó testület mindkét véleményét meghallgatván, a nélkül hogy a maga részéről tárgyalásba és vitába bocsátkoznék, egyszerű szavazással dönt az eléje terjesztett javaslat fölött; az ő határozatától függ ugyanis, törvényé válik-e a javaslat vagy sem.

A *senátus* száz tagból áll, kik legalább 40 évesek; magában a törvényhozásban tevőleges részt ugyan nem vesz, de örökös a törvények és rendeletek alkotmány szerúsége felett. Akár önmagától, akár a tribunátus feljelentésére ugyanis *veto*-val illet, azaz megsemmisít minden olyan törvényt, vagy rendeletet, melyről konstatálja, hogy az alkotmány valamely intézkedésével ellenkezik. Ezen kívül a legfontosabb funkciója a három törvényhozó szerv megalkotása, kiegészítése; a senátus ugyanis első sorban, a nemzeti lajstromból, önmaga egészíti ki önönmagát, de ugyancsak ő szervezi, szintén a nemzeti lajírómból kiszemelt tagok választása útján, a tribunátust és a törvényhozó testületet is.

A *végrehajtó hatalom* szervezete a legsajátságosabb *S i e y è s* alkotmánytervezetében. E hatalom szintén maga egészíti ki önönmagát, az államtanácsosokat, a minisztereket és konzulokat a *nemzeti*, a megyei tanácsosokat, megyefőnököket és tisztviselőket a *megyei*, a községi tanácsosokat, polgármestereket és községi tisztviselőket a *községi* notabilitások lajstromából. Miként a törvényhozó testületek felett létezik egy kimagasló, a többieket szervező hatalom, a senátus, akkép a végrehajtás közegei felett is kell léteznie egy kimagasló s a többiek szervezésére hivatott hatalomnak

melyet S i e y è s egyetlen fizikai személyre vélt ruházandónak, a kit tervezetében *nagyválasztónak* nevezett el. A nagy választó azonban közvetlenül csak a végrehajtó hatalom két, utána legmagasabb, ügyvivőjét nevezi ki, a *két konzult*, kiknek egyike a polgári, másika a katonai konzul címét viseli. A két konzul nevezi ki azután a ministereket s ezek ismét tovább, a személyes felelősség terhe mellett, a végrehajtó hatalom összes többi tisztviselőit.

A nagyválasztó úgy bent, mint kifelé, az állam megszemélyesítője; nevében hirdetik ki a törvényeket, hajtják azokat végre, hozzák az ítéleteket; ő fogadja a külföld követeit, ő írja alá az idegen hatalmakkal kötött szerződéseket. A külső fény, mely őt körül veszi, ép olyan, mint egy örökös fejedelemé, mert az állam tekintélye ezt így kívánja, valóságos részvétele azonban a végrehajtó hatalom gyakorlásában voltaképen csekély, mert minden valamire való érdemleges tény a konzulok és a felelős ministerek útján töiíénik.

A nagyválasztót meghatározatlan időre szintén a senátus nevezi ki. Minthogy azonban a nagyválasztó személye a köztársaságra esetleg veszélyessé válhatik, S i e y è s e veszélyt sajátos eljárással vélte elháríthatónak. A senátust ugyanis, melynek megvolt a hatalma az alkotmányellenes törvények és rendeletek megsemmisítésére, felruházta azzal a joggal is, hogy a nagyválasztót eltávolíthassa helyéről, mit oly módon eszközöl, hogy a nagyválasztót saját tagjai közé választja be, s ily módon, mint Sieves magát kifejezte, a köztársaságra veszélyessé válható államfőt még idején „*absorbeálja*”.

Sieyès alkotmánytervezetének e része konzul-társának. Napóleonnak ellenállásán szenvedett hajótörést, kinek tetterős egyénisége visszariadt a nagyválasztónak valószínűleg reá váró fényes, de üres szerepétől, méltóságától, s az absorptionak esetleg reá váró veszélyétől. Sieyès tervezete tehát olyképmódosult, hogy az általa kontemplált nagyválasztó helyett a végrehajtó hatalom élére a senátus által tíz évre választott *három konzul* került; az első konzul szerepköre azonban jóval jelentősebb volt a többinél, mivel ő nevezte ki az államtanács tagjait, a ministereket, a követeket, a hadsereg parancsnokait és tisztjeit, a polgári és büntető törvényszékek bíráit, a békebírákat, a semmitőszék tagjait, ő fogadta a külföldi követeket, kötötte a nemzetközi szerződéseket, a törvényhozás jóváhagyásával. A másik két konzul mindez ügyekben csak tanácskozási joggal bírt, s az első konzullal együtt írta alá az államokmányokat.

Az 1799-iki alkotmány, miután már 1802-ben akkép módosult, hogy az első konzul utódja kijelölésének jogával felruházva, élethossziglani megbízást nyert, 1804-ig maradt érvényben, a mikor a francia köztársaság császári monarchiává alakult át, s új, a monarchikus államformának megfelelő alkotmányt nyert, melyben azonban különösen a törvényhozó hatalomra vonatkozó intézmények alapjukban továbbra is fenmaradtak, csupán a tribunátus olvadt be valamivel később a törvényhozó testületbe.

Az *1848-iki alkotmány*. A császárság alapításától negyvennégy éven át három monarchikus alkotmány volt Franciaországban érvényben, az 1804-iki, az 1814-iki és az 1830-iki. 1848-ban a francia nemzet újból a köztársasági államformát fogadta el, melynek alkotmánya élén a következő nyilatkozatok foglaltattak:

„A francia köztársaság egy és oszthatatlan.”

„Alapelvei: a szabadság, egyenlőség és testvériség. Alapjai: a család, a munka, a tulajdon és a közrend.”

„Tiszteli a többi népeket, miként megkívánj a, hogy őt is tiszteljék; nem kezd hódító háborút s erejét nem használja fel más nép szabadsága ellen.”

„Kölcsönös kötelességek kötelezik a polgárokat a köztársaság s a köztársaságot a polgárok irányáéin.”

„A polgároknak szeretniök kell a köztársaságot, őt életüköi kell oltalmazniuk, s az állam terheiben vagyonuk aránya szerint részt venniök.”

„A köztársaságnak viszont ótalmaznia kell a polgárt, személyében, családjában, vallásában, tulajdonában, munkájában, megadnia mindegyiknek a szükséges oktatást; biztosítania kell a szűkölködő polgár létét, munkát, s ha munkaképtelen s családjá, mely segítne, nincs, segílyt nyújtván neki”

Maga az alkotmány a *törvényhozó, végrehajtó és bírói* államhatalmak szétválasztásának alapelvén épült fel, sőt maga kinyilatkoztatta, hogy a hatalmak elkülönítése a szabad alkotmány első feltétele.

Törvényhozó hatalmát a nép az ő *képviselete*, egyetlen kamarából álló *nemzetgyűlése* útján gyakorolja, melynek tagjait közvetlen, általános és titkos szavazással választja. Választó, minden vagyoni minőség nélkül, minden legalább 21 éves, választható pedig minden legalább 25 övet betöltött, polgári és politikai jogai élvezetében levő állampolgár.

A nemzetgyűlés három évre nyer megbízatást s a három év lejártával egészen megújul; tagjai nem a kerületnek, de egész

Franciaországnak képviselői. Kötelező utasítást el nem fogadhatnak. Sérthetetlenek, a mennyiben a nemzetgyűlésben mondott véleményeikért vád alá nem helyezhetők, büntett miatt pedig csak a nemzetgyűlés engedélyével foghatók perbe.

A *végrehajtó hatalmat* a francia nép egyetlen polgárra ruhazza, ki a *köztársaság elnöke* címet viseli. A köztársaság elnökét ép úgy, mint képviselőit, általános, közvetlen és titkos szavazással a nép választja; megbízatása négy évig tart, melynek elteltével újra nem választható. Ha az elnökválasztásnál beadott szavazatok általános többségét, melyet a beküldött választási jegyzőkönyvek alapján a nemzetgyűlés állapít meg, egyik jelölt sem nyerte el, úgy a legtöbb szavazatot nyert öt elnökjelölt közül a nemzetgyűlés választja meg a köztársaság elnökét. Van a köztársaságnak *alelnöke* is, a kit a megválasztott elnök által hivatala első havában beterveztett három jelölt közül a nemzetgyűlés választ, s a ki akadályoztatása esetén az elnököt helyettesíti.

Úgy az elnök, mint az alelnök hivatalba lépnek a nemzetgyűlés színe előtt *esküt* tesz le az alkotmányra. Az elnök jogai és kötelességei a következők: törvényjavaslatokat terjeszthet miniszterei útján a nemzetgyűlés elé, rendelkezik, anélkül, hogy azt személyesen vezérelhetné, a fegyveres erővel, a nemzetgyűlésnek évenként Írásbeli jelentést tesz a köztársaság ügyének általános állapotáról, a nemzetgyűlés utólagos jóváhagyásával nemzetközi szerződéseket köt, kihirdeti a törvényeket, kinevezi és elbocsátja a minisztereket, a követeket, a hadsereg és hadi tengerészet főparancsnokait és tisztjeit, a megyefőnököket, a gyarmatok helytartóit, az államügyészeket s más magasabb rendű tisztviselőket; továbbá felfüggesztheti a végrehajtó hatalomnak a polgárok által választott tisztviselőit. Ezeken kívül az államtanács hozzájárulásával egyes esetekben kegyelmezést gyakorolhat, közböcsánatot azonban csak a törvény adhat.

Az elnök köteles a törvényeket egy hónap, sürgős esetekben három nap alatt kihirdetni. Joga van azonban a kiszabott határidőn belül *veto*-t gyakorolni s indokolt üzenetben a törvény új tárgyalását kívánni. A nemzetgyűlés az üzenet alapján újra fontolóra veszi és tárgyalja a javaslatot, melynek tárgyában ez alkalommal hozott határozata végérvényes, s a mennyiben az, első határozattal azonos, az elnök által három nap alatt kihirdetendő. A mennyiben az elnök a kihirdetést elmulasztaná, erről a nemzetgyűlés fog gondoskodni.

Az elnök intézkedései csak úgy érvényesek, ha valamely

minisztere azokat ellenjegyzi, a minisztereket kinevező és elbocsátó okiratok kivételével. A miniszterek a nemzetgyűlés ülésein megjelenhetnek és felszólalhatnak.

Úgy a köztársaság elnöke, mint miniszterei *felelősek*. Ha a köztársaság elnöke a nemzetgyűlést feloszlatja, felfüggeszti, vagy hivatása teljesítésében megakadályozza, elveszti hivatalát, a polgárok részéről engedelmességre igényt nem tarthat, a végrehajtóhatalom pedig a nemzetgyűlésre száll. Ez esetben az állami főtörvényszék rögtön összeül, meghívja az esküdteket s ítél az elnök s bűntársai felett.

A köztársaság elnöke és a nemzetgyűlés mellett *államtanács* működik, melynek tagjait hat évre a nemzetgyűlés nevezi ki; elnöke a köztársaság alelnöke. Az államtanács hivatása úgy a kormány, mim a nemzetgyűlés által előterjesztett törvényjavaslatokról véleményt nyilvánítani, valamint az általános igazgatásra vonatkozó rendeleteket kidolgozni, sőt ilyeneket a nemzetgyűlés által kijelölt körben maga is bocsáthat ki. Az államtanács mindezekon kívül felügyeletet és ellenőrzést gyakorol az általános igazgatás felett.

A *bírói hatalmat* az elnök által élethossziglan kineveztetett, de tőle nem függő és elmozdíthatatlan bírák, valamint a polgárok esküdtbíróiságai gyakorolják. A nemzetgyűlés által a köztársaság elnöke vagy a miniszterek ellen emelt vádakban, valamint a nemzetgyűléstől oda utalt, más személyek által elkövetett állam-elleni bűncselekményekben is egy külön e célra szervezett *állambíróság* ítél. Az állambíróság öt bíróból és harminchat esküdtből áll; az öt bírói tagot saját kebeléből a semmitőszék nevezi ki, az esküdteket pedig a megyetanácsok sorsolják ki saját tagjaik közül. A vádat, amennyiben az elnök vagy a miniszterek ellen van irányozva, közbírói minőségben a nemzetgyűlés által kijelölt biztosok, egyéb esetben pedig az elnök által kinevezett tisztviselők látják el. A vádlott vétkessé nyilvánításához az esküdtek szavazatának legalább kétharmadnyi többsége szükséges.

Ezen köztársasági alkotmány három évig volt életben; 1851-ben ugyanis Bonaparte Lajos, a köztársaság elnöke azt államcsínynyel megdöntötte s 1852-ben oly köztársasági alkotmányt léptetett életbe, mely az elnök tíz évre szóló hivataloskodását s a két kamararendszert tartalmazta. Ezen alkotmány csak néhány hónapig volt érvényben, mert 1852 végén a császárság alakjában a monarchikus államforma állíttatott vissza.

69. §. A jelenlegi francia köztársaság alkotmánya.

1870-ben a francia császári monarchia romba dőlt s a francia nemzet újból a köztársasági államformát fogadta el. Öt éven át ideiglenes jelleggel, írott alkotmány nélkül, élén egy elnökkel s egyetlen kamarából álló nemzetgyűléssel, működött az államszervezet, 1875-ben azonban az ideiglenes jelleg megszüntetésével, a köztársaságot Franciaország állandó államformájának jelentették ki s nem egységes írott alkotmányban ugyan, de sorrendben egymás után következő ügynevezett *alkotmányos törvényekkel* (lois constitutionnelles) szabályozták a köztársaság végleges szervezetét, az államhatalmak egymáshoz való viszonyát.

Az 1875-iki alkotmánytörvények elseje az államhatalmak szervezete címen általában meghatározza a köztársaság törvényhozó és végrehajtó hatalma gyakorlására hivatott szerveket. A *törvényhozó* hatalmat e szerint két kamarából álló gyűlés, a *képviselők kamarája* és a *szenátus* gyakorolja, a *végrehajtó hatalom* pedig egyetlen fizikai személyt, a *köztársaság elnökét* illeti, akit: a két kamara együttes gyűlése, mint *nemzetgyűlés*, melyhez különben az alkotmánymódosítások is tartoznak, *hét évre* választ.

A *képviselők kamarája* a polgárok által közvetlenül, titkosan és általános szavazással négy évre választott képviselők közül áll, kiknek száma négyszáz. Ahhoz, hogy valaki választó legyen, elégséges, ha 21-ik életévét betöltötte, legalább hat hó óta a kerületben lakik, polgári és politikai jogainak élvezetében van s a választók névjegyzékébe fel van véve, a tényleges katonák kivételével Választható minden választó, a ki életének 25-ik évét betöltötte, a következő kivételekkel: 1. Nem választhatók azok, a kik magasabb közigazgatási, bírói vagy egyházi tisztet viselnek, abban a kerületben, a hol működnek, még lemondásuk után sem, hat hónapig; 2. a hadsereg és haditengerészet tényleges szolgálatban álló. vagy rendelkezési állományban levő tagjai, a tábornoki kar némely tagjai kivételével; 3. azon családok tagjai, melyek előbb Franciaországban uralkodtak; 4. azok, kik bárminő inien állami alaptól fizetést húznak, lia csak megválasztásuk esetén fizetéses állásukról le nem mondanak, azonban a miniszterek, államtitkárok, követek, a szajnai megyefőnök, a rendőrfőnök, a semmitőszék, a számvevőszék, a párisi felebbezési bíróság elnökei és főügyészei, a pályázat vagy kebelbéli előterjesztés alapján kinevezett főiskolai tanárok, az érsekek,

és püspökök, a protestáns konzisztóriumok lelkész-elnökei, a központi és a párisi főrabbi, valamint a hat hónapnál rövidebb időre ideiglenes, bár fizetési kormány megbízást nyert egyének kivételével. Ha valamely képviselő fizetési állami állást fogad el, tartozik lemondani s az esetben, ha állása a képviselőséggel összefér s képviselőségét megtartani óhajtja, újra megválasztható, kivéve a miniszterre vagy államtitkárrá kinevezett képviselőket, kik lemondani s magukat új választásnak kitenni nem kötelesek.

Ahhoz, hogy valakit megválasztott képviselőnek lehessen tekinteni, szükséges, hogy a beadott szavazatok általános többségét és az összes kerületi választók legalább egynegyedének szavazatát elnyerje. Ha ez nem történt, második választásnak van helye, mely esetben már a viszonylagos többség is dönt.

A szenátus háromszáz tagból áll, kiket a megyék és gyár marok külön e célra rendelt testületei kilenc évre választanak; a szenátus tagjainak egy harmada, minden harmadik évben kilép, bármely évi időközönként tehát a szenátus újonnan választott tagokkal egészül ki. Annak, kit szenátorrá választanak, született franciának kell lennie. A választás úgy történik, hogy minden megye, illetve gyarmat székhelyén egy testület ül össze, mely a megyének a törvényhozásban ülő képviselőiből, a megyei és járási tanácsosokból, s a községtanácsosok kiküldötteiből alakul; az ilykép alakult testület választja, titkosan, lajstromos szavazással és szavazattöbbséggel, a törvény által meghatározott számú szenátorokat.

A szenátust ép úgy megilleti a törvény kezdeményezés joga, mint a képviselők kamaráját, az alkotmánytörvény azonban azt rendeli, hogy a pénzügyi törvények első sorban a képviselők kamarája által tárgyalandók és szavazandók meg. Mint *állambíróság*, a köztársaság elnökének rendeletére a szenátus ítélkezik oly bűncselekmények fölött, melyek az állam biztonsága ellen irányulnak, valamint őt illeti az ítélkezés az elnök és a miniszterek jogi felelőssége esetén is.

A *végrehajtó hatalom* a *köztársaság elnökét* illeti meg, ki azonban a törvényhozó hatalomban is jelentékeny részesedéssel bír; így, ép úgy, mint a kamarák tagjainak, törvény kezdeményezési joga van, sőt a kamarák által hozott törvények ellenében felfüggesztő veto-jogot is gyakorolhat, a mennyiben a kihirdetésig rendelkezésére álló egy havi, illetve sürgős törvények esetén három napi határidőn belül, azokat visszaküldheti a kamarákhoz, melyek ennek folytán újból tanácskoznak és határoznak. A köztársaság elnöke a kamarákkal üzenetek által érintkezik, melyeket a szószéktről

minisztere olvas fel. Joga van a kamarákat rendkívüli esetben összehívni, valamint el is napolni, az elnapolás időtartama azonban egy hónapnál hosszabb nem lehet s ugyanazon ülészakban nem ismételtető. Végül azon rendkívüli joggal is rendelkezik, hogy a szenátus beleegyezésével a képviselőkamarát feloszthatja, mely esetben azonban az új képviselőházat három hónap alatt tartozik összehívni.

A szorosán végrehajtó hatalmi hatáskörben a köztársaság elnöke gondoskodik a mindkét kamara által megszavazott törvények végrehajtásáról, ő hirdetvén ki azokat. Fogadja az idegen államok követeit, tárgyalja és köti általán a nemzetközi szövetségeket és szerződéseket, bár azokat, mihelyt az állam érdeke és biztonsága megengedi, közölni tartozik a kamarákkal; béke-, kereskedelmi-, pénzügyi-, az állam területét és az állampolgárok személyét vagy jogait érintő nemzetközi szerződések azonban csak az esetben válnak érvényesekké, ha azokat a kamarák is megszavazták, miként háborút sem üzenhet a kamarák előzetes beleegyezése nélkül. Rendelkezik a fegyveres erővel, kinevezi az, összes polgári és katonai hivatalnokokat; elnököl a nemzeti ünnepélyeken; kegyelmezést is gyakorolhat, de közbocsánatot csak törvényi hirdethet.

Legalább tizenöt nappal az elnök megbízatási idejének lejártá előtt a nemzetgyűlés összehívás nélkül is összeül, hogy új elnököt válasszon; ha pedig az elnöki szék elhalálozás vagy egyéb ok folytán üresedik meg, elnökválasztás végett a nemzetgyűlés a legrövidebb idő alatt összeül, mely időközben a végrehajtóhatalmat a minisztertanács gyakorolja.

Úgy a köztársaság elnöke, mint miniszterei felelősség mellett működnek, míg azonban az elnök csak jogilag, hűtlenség esetén vonható felelősségre, addig a miniszterek a kormányzat általános irányáért *egyetemlegesen*, személyes tényeikért pedig *egyéenkint*, politikailag és jogilag egyaránt felelősek a törvényhozás két házának. A köztársaság elnökének és a minisztereknek jogi felelősségrevonása úgy történik, hogy a képviselők kamarája emeli a vádat s a szenátus mint állambíróság, mond ítéletet.

A miniszterek, ha nem is tagjai a kamarának, azok ülésein megjelennek s ha felszólalni óhajtanak, meghallgatandók. Joguk van valamely törvényjavaslat megvitatásánál a kamarákban, a köztársaság elnökének rendelete alapján, kijelölt szakértő tisztviselők támogatását venni igénybe.

Az *északamerikai egyesült-államoknak* és *Svájcnak* demokratikus köztársasági alkotmányait a kapcsolatos államok tárgyalása alkalmával ismertettük.

70. §. Az egyes államformák fentartó elvei.

Mint láttuk, a monarchia a *szilárdság*, az arisztokratikus köztársaság a *kiválóság*, s a demokratikus köztársaság az *egyenlőség* jogcíme, mint alapelve, van alapítva, bár valamely konkrét államban ezen jogcímeknek talán egyike sem érvényesül kizárólagosan. E mellett minden egyes államformában észlelhető valamely ösztönszerű törekvés, mely arra irányul, hogy az illető államforma, az államszervezet eddigi rendje, biztonsága érdekében állandósuljon, fenmaradjon; ez ösztönszerű törekvésben lelhetők fel az egyes államformák *fenntartó elvei*.

M o n t e s q u i e u a maga elméletében négy államformát: demokráciát, arisztokráciát, monarchiát és despotiát különböztet meg, azoknak fentartó elveit találóan sikerült neki megjelölnie, midőn a demokratikus köztársaság fentartó elvéül az *erényt*, az arisztokratikus államforma fentartó elvéül a *mérseketet*, a monarchia, fentartó elvéül a *becsületet* s a despotia fentartó elvéül a *féleimet* jelölte meg. Ha mélyebben tekintünk ugyan az, egyes államformák természetébe, belátjuk, hogy a fentartó elvek ép oly kevéssé érvényesülnek kizárólag, mint az államformák alapelvei, jogcíme mindazáltal kétségtelen, hogy a M o n t e s q u i e u által kifejtett fentartó elvek a megfelelő államformáknak egy-egy kidomborodó jellemvonását képezik.

Első sorban is, ha a demokratikus államformát vesszük szemügyre, kétségtelen, hogy annak fenmaradását tisztán jogcíme, az egyenlőség alapvének következetes keresztül vitele magában nem fogja biztosítani, ha csak az állampolgárok nem képesek a tökély egy bizonyos fokára emelkedni s öntudatosan megbecsülni a jót, melynek birtokában, élvezetében vannak. A demokratikus köztársaság lévén ugyanis az államszervezetek eszménye, legkifejlettebb alakja, csak valóban érdemes, azt kiérdemelni képes polgárok lesznek reá méltók, kik tudatában annak, hogy az államformák legjobbját, eszményét élvezik, fokozott szeretetet, ragaszkodást tanúsítanak iránta s érette semmi áldozattól sem riadnak vissza, Ez az áldozatkészség, mely politikai értelemben az erények erénye, magának az államformának határtalan és józan szeretete lesz csak

képes megóvni ezen államformát a bukástól, mely okvetlenül reá vár, ha alkatelemeiben az erény hiányzik. Romlott, önző, szavazatukat áruba bocsátó polgárok, ha e bűn elhatalmasodik, sírját ássák meg a demokráciának, ép úgy mint a mikor a hatalma tudatától elkapott, megittasult tömeg, elvesztve politikai józanságát és erényét, az állam valódi érdekeit szem elől tévesztve, hiúságát legyezgető demagógoknak engedi át magát, eszközül. A demokratikus jellegű államoknak tehát mindenekfelett józanságra, erényre kell nevelni őket polgáraikat, mert csak érett és önfeláldozó államtagek kezében nem válhatik veszélyessé a hatalom, melyben az egyenlőség alapelve folytán valamennyien részesednek.

A demokratikus államformának e szerint a Montesquieu által tanított erény mellett, a megfelelő *érettség* is egyik fentartó elvét képezfi.

Az arisztokratikus államformának akár monarchikus, akár köztársasági válfaját valóban csak *mérséklet*, még pedig a tevőleges politikai érvényesüléstől elzárt osztályokkal szemben tanúsított nagylelkűségben rejlő mérséklet képes állandósítani, szilárddá tenni. E mérséklet eszközéül arisztokratikus monarchiában kiválóan a fejedelem személye szolgál, mely önkénytelenül is az alsóbb osztályokra igyekszik támaszkodni, azoknak szeretetét igyekszik megnyerni, hogy annál sikeresebb legyen küzdelme a gögös s a fejlődelmi hatalommal is dacolni kész előkelő osztálylyal szemben; arisztokratikus köztársaságban pedig a mérsékletnek eszközéül kiválókép az szolgál, ha az előjogozott osztályba az alsó osztálybeliek mindem különösebb nehézség nélkül felemelkedhetnek, mely esetben az alsó osztálybeliek természetesen kevésbé vannak elnyomásnak s lelkiismeretlen kizsákmányolásnak kitéve: mindenestre kevesebb elkeseredéssel tekint arisztokratikus államban a jogokból kizárt népelem a magasabb osztályokra, ha saját vérei közül a kiválóbbakat az előkelők között csillogni látja.

A mi a monarchia fentartó elvét illeti, ezt, elkülönítve a monarchiát elfajult alakjától, a despotiától, M o n t e s q u i e u a *becsületben* véli feltalálni. Olykép értelmezve e szót, hogy az a meggyőződéshez való szilárd ragaszkodást, az adott szónak feltétlen szentségét, a személyes kötelezettségek őszinte lerovását, hűséget és lovagiasságot jelent, kétségtelen, hogy a monarchiát mi sem képes jobban állandósítani, mint ha e jellembeli vonások úgy fejedelemben mint alattvalókban tisztán ragyognak. Szótartó, esküjéhez hű, lovagias és jellemes fejedelem alattvalóinak becsülését még akkor is kivívja, ha maga az alkotmány tökéletlen s a nép meg-

elégedésére nem szolgál; a fejedelem kedvező személyes jellegbeli tulajdonait ugyanis az, alattvalók önkénytelenül is elismerik, sőt vele szemben igyekeznek azokat utánozni is, a fejedelemnek népe iránt észlelhető jóindulata pedig mindezzel kapcsolatban az úgynevezett *lojalitás*-nak veti meg alapját a nemzet széles rétegeiben, még az államforma elvi ellenzőiben is.

Hogy a *Montesquieu* által helytelenül negyedik önálló államforma gyanánt tárgyalt despotikus monarchiát rendszerkép i'entartani csak úgy lehet, ha az alattvalók a fejedelem hatalmát rettegik s különösen ha. ez utóbbit az isteni akarattal azonosítják, természetesen folyik ezen államforma elfajult jellegéből. Ezen elfajult államforma fentartó elve vagy eszköze kétségkívül a *félelem* azon foka, melyet a fejedelem, illetve kegyencei a maguk személyes, valamint általában az államhatalom mindenhatósága iránt felkelteni képesek, támaszkodva természetesen a nép értelmi színvonalának mesterségesen leszorított alacsony fokára, az elmék általános korlátoltságára, különösen pedig a, vallási babonáknak az egyszerű elméket lenyűgözni képes hatására, mint ezt a kelet despotikus államainak példája tanúsítja.

71. §. Az alkotmány jellege eredet szempontjából.

Valamely konkrét állam alkotmánya, államformája természetesen más, mint történeti fejlődésnek eredménye, nem lehet; mindazáltal lényeges különbség észlelhető a különböző alkotmányok között azon szempontból, minő alakban jutott a történeti fejlődés az illető alkotmány tekintetében kifejezésre, különösen pedig, mi volt a közvetlen oka az alkotmány azon formában és tartalommal való létrejöttének. Az első szempontból *történeti* és *okiratot*, utóbbi szempontból pedig *forradalmi*, *egyezményes* és *engedélyezett* alkotmányokat különböztetünk meg.

Történetinek nevezzük az olyan alkotmányt, mely észrevétlen százados fejlődés eredményeképp áll szemünk előtt, a nélkül, hogy alapintézményei, ha csak nem magánfeldolgozásban, valahol különösen együttesen összefoglalva lennének. Természetesen az ily alkotmányoknak is jelennek meg egyes részei okiratban, de ezen egyes okiratok még együttvéve sem adják az alkotmány teljes tartalmát, mivel számos, gyakran ép a legfontosabb intézmények csak a közmeggyőződésben léteznek miért is az (ilyen alkotmányt eléggé talá-

lóan *nem írott alkotmánynak* is szokás nevezni, annak jelzésére, hogy nem egyes részeinek írásba foglalása, hanem az alkotmány szellemének a lelkekben való gyökerezettsége képezi az alkotmány voltaképeni alapját.

Történeti alkotmánynyal napjainkban csak két állam, Anglia és Magyarország bír, előbb azonban hasonló alkotmánya volt például a német birodalomnak, Lengyelországnak s általán a középkor rendi államainak. Az ókorban is történeti jellegűek voltak az alkotmányok, bár az okiratos alkotmányoknak első nyomaival már itt találkozunk.

Az okiratos alkotmány egyetlen okmányban, törvényben fejt ki az államszervezet alapintézményét, úgy hogy mindaz, a mi az államszervezet lényegét, jellegét teszi, egymás után következő szakaszokban foglaltatik, egységes képet nyújtva az állam alapintézményeiről. Az ily alkotmánynak egyes tételei gyökerezhetnek ugyan a múltban, mindazáltal az alkotmány túlnyomó része többnyire egyetlen előző történeti fordulat eredménye és következményeképp jelentkezik. Ily előző történeti fordulat például a forradalmi irány gyökeres vagy részleges diadala, az anyaterülettől való elszakadás, előbb különállott területek egyesülése, államcsíny, önkéntes fejedelmi elhatározás stb.

A mai szabad államnak mondhatni, szinte kivétel nélkül okiratos alkotmánynyal bírnak; némelyek azonban, mint például a jelenlegi francia köztársaság is, nem egységes, egyetlen okiratban, de azon időben kelt okiratok sorozatában fektették le alkotmányuknak alapintézményeit. Legrégibb a jelenleg is érvényben levő okiratalkotmányok között az észak-amerikai! egyesült államok szövetségi alkotmánya 1787-ből.

Az okiratos alkotmány csiráját már az ókorban feltalálhatjuk; így, ha még tán esetleg írásba sem volt foglalva, lényegileg az okiratalkotmány jellegével és természetével bírónak kell tekintenünk Spártának Lykurgos által készített, valószínűleg versekben, szóhagyományok útján átszarmaztatott alkotmányát. Solonnak és Servius Tulliusnak alkotmányai hasonlóképp az okiratos alkotmánynak jellemvonásait viselik magukon.

A történeti alkotmánynyal szemben az okiratalkotmány tagadhatatlanul igen gyakran az államélet fejlődésének nehézségét, mesterséges bűnultságát, merevségét eredményezi, nélkülözvén azt a rugékonyságot, mely a valódi szükségletek által fejlesztett s nem pusztá elméleti fejtegetések során keletkezett történeti alkotmányokat jellemzi. Az okiratalkotmánynál a holt betű kényszere

s a módosítások nehézségei gyakran útjában állanak oly gyakorlati szükségletek által javasolt intézkedéseknek, melyek történeti alkotmánynál, nem lévén szükséges egyszerre felbolygatni az egész alkotmány rendszerét, könnyű szerrel foganatosíthatók. Mindazáltal tagadhatatlan, hogy az okirat-alkotmányok a szabadság-intézmények kifejtése és megszilárdítása körül oly államokban, melyek előbb minden alkotmányos életet nélkülöztek, az öntudatos fejlődés szempontjából hatalmas szolgálatokat teljesítettek.

Az alkotmány jellegét, hasonlóképp eredet szempontjából, lényegesen érinti az a körülmény, minő közvetlen ok idézte elő annak létrejöttét. Történeti és okiratos alkotmány lényegére egyaránt befolyással van az ily előidéző körülmény jellege, okiratos alkotmánynál annak egészére, történeti alkotmánynál pedig az alkotmány egyes kiemelkedő részeire.

Ha az alkotmányt, illetve a történeti alkotmány lényeges módosítását a szervezeti alkatelemeknek oly ellentállhatatlan kényszerítő fellépése hozta létre, mely egyszersmind az addig létezett rendszert, az államformát vagy az államfőt is elseperte, *forradalmi alkotmányról* beszélünk, minő volt például az 1793-iki, 1830-iki és 1848-iki francia, vagy a minő a mai északamerikai alkotmány; forradalmi jellegű történeti alkotmány-részlet az 1688-iki angol forradalom, illetve az addigi fejedelem elűzése után hozott alkotmányos intézkedések sorozata is. (Declaration of rights.)

Egyezményes alkotmányról csak monarchiákban s csak akkor beszélünk, midőn az alkotmány, illetve az alkotmányreform az arra illetékes tényezők (törvényhozó testület és fejedelem) közreműködésével és akaratelhatározásával jött létre, minő volt az 1791-iki francia alkotmány, vagy az 1848-iki és 1867-iki magyar alkotmányreform.

Végül ugyancsak monarchiákban *engedélyezett* (oktrojált) *alkotmány* az, melynek tartalmát az előbb korlátlan joggal uralkodott, vagy a korlátlanság jogcímére hivatkozó fejedelem egyoldalúlag állapította meg s terjesztette a nemzet elé, mely annak alapján vesz azután részt az államszervezet irányításában. Ily engedélyezett alkotmány például az 1814-iki francia vagy a jelenlegi osztrák alkotmány.

Vannak e mellett természetesen olyan alkotmányok is, a melyek a fentiek egyikéhez sem sorozhatók, különösen a köztársasági alkotmányok, melyek normálisan, tehát sem forradalom, sem fejedelemmel való közös megállapodás, sem engedélyezés folytán jöttek létre, minők a jelenlegi svájci és francia alkotmányok.

72. §. Alkotmánybiztosítékok.

Az alkotmány az állampolgárok egyéni és politikai jogait körvonalazván, megállapítja az állam jogi szervezetét, különösen pedig az államhatalmi szerveknek, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom főszerveinek egymáshoz való viszonyát, hatásköreiket. Egy az egyéni és politikai jogoknak sértetlensége, mint az államhatalmi főszervek egymásközi összhangja s általán az alkotmány összességének épsége érdekében magában az alkotmányban vannak lefektetve egyes oly intézmények, melyek gátjául vannak hivatva szolgálni a szabadság és az alkotmány által megállapított szervezeti rend ellen intézhető esetleges merényleteknek, túlkapásoknak. Az ily alkotmány béli, az alkotmány lényegéhez tartozó intézményeket, melyek mintegy biztosító cölöpéi az alkotmánynak, *alkotmánybiztosítékok* elnevezés alatt szokás összefoglalni.

Maga az alkotmány ugyan e szempontból a maga egyes ily intézményeit a többiektől nem különbözteti meg, mindazáltal némely intézmények természetéből világosan folyik biztosíték-jellegük. Az alkotmány maga is, az ő egészében, biztosítékul tekinthető, nevezetesen az egyének háborítlan életműködésének, józan szabadságának biztosítékául; e mellett azonban minden egyes oly intézménye, mely akár célzatosan, akár célzat nélkül az alkotmány rendje ellen intézhető támadások megelőzésére, megerősítésére vagy elhárítására alkalmas, kiemelkedik a többiek közül s különösen alkotmánybiztosíték-jelleget ölt magára. Minden szerkezeti összefüggést az jellemez ugyan, hogy az alkatrészek kölcsönösen biztosítják egymás és az össz-szerkezet feladatának sikerét s egyetlen alkatrész kimozdulása, megsértése az egész szerkezet megbénulását, összeomlását vonhatja maga után; mindazáltal minden szerkezetnek vannak, különösen a többi alkatrészek működésének biztosítása érdekében, beillesztett részei. Ez értelemben különböztetjük meg a csak *esetlegesen* az alkotmány biztosítására is szolgáló intézményeket a tulajdonképeni, szoros értelemben vett alkotmánybiztosítékoktól, melyek *egyenesen a biztosítás célzatával* hozattak s illesztettek bele az alkotmány rendszerébe.

E különbségei figyelembe véve, szoros értelemben vett, tulajdonképeni alkotmánybiztosítékok főleg azok, melyek a közvetlenül fizikai erőhatalomra nem támaszkodó törvényhozóhatalmat védik és biztosítják azon állami szervekkel szemben, melyek közvetlenül tizikai erőhatalom felett rendelkeznek, minők különösen a végrehajtó hatalom főszervei. Ezen intézmények többnyire negatív természetűek, mivel azt állapítják meg, mit *nem szabad* a végrehajtó-

hatalomnak tennie, vannak azonban nagy számmal pozitív jellegű alkotmánybiztosítékok is, melyek vagy a végrehajtóhatalom szerveit kötelezik valamely, az alkotmány biztosítására irányuló tevékenységre, vagy pedig a törvényhozóhatalmat jogosítják fel a végrehajtóhatalommal szemben való eljárásra. Negatív természetű, szoros értelemben vett alkotmány biztosíték például a legtöbb alkotmány azon tilalma, mely meg nem szavazott adók és újoncok szedése ellen áll fenn, vagy a magyar alkotmány azon intézkedése, mely bizonyos időpontban tiltja az országgyűlésnek a következő évi költségvetés megszavazása előtt való feloszlását. Pozitív természetű alkotmánybiztosíték például a végrehajtóhatalom fejének az a kötelezettsége, hogy az alkotmány iránt ünnepélyességgel hűséget tartozik fogadni (koronázás, hitlevél, királyeskü) vagy a minisztereknek azon kötelezettsége, hogy a törvényhozótestület kívánatára az előtt megjelenni és számot adni tartoznak. Ugyancsak pozitív természetű s elsősorban is a törvényhozó hatalom jogosultságát tartalmazó alkotmánybiztosíték például a végrehajtóhatalom fejének, illetve monarchiákban a helyette felelős minisztereknek jogi, illetve politikai, esetleg fegyelmi felelőssége, vagy a törvényhozóhatalom szervének némely alkotmányok által biztosított az a joga, hogy az év egy bizonyos időpontjában összehívás nélkül is összehívhat a törvényhozási teendők végzése céljából.

Nem céltudatos, de hatásaikban az alkotmány biztosítására is szolgáló, bár eredetileg önnönmagukért létező intézmények nagy számmal vannak minden egyes alkotmányban. Így a parlamenti jognak számos intézményei, például a mentelmi jog vagy a választások fölötti pártatlan bíraskodás, sőt a parlamenti ügyrend egyes intézkedései önkénytelenül módot szolgáltathatnak a törvényhozó testületnek védelmére a végrehajtóhatalom esetleges önkényével szemben, sőt egy hazafias kisebbségnek is valamely elfajult, szolgálkú vagy zsarnoki többséggel, vagy megfordítva, egy józan, hazafias többségnek egy féktelenkedő, hazafiatlan kisebbséggel szemben.

Ugyanis nem mindig a végrehajtóhatalom, hanem némelykor az alkotmányt veszélyeztető egyéb tényezők ellenében van szükség az alkotmány tételes intézményeinek vagy szellemének megvédelmezésére. Hatalmas, bár nem célzatos biztosítékai rejlenek ezeken kívül az alkotmánynak még az egyes szabadságjogokban is, így valamennyi között kiválóan a sajtószabadságban, mely lehetővé teszi az alkotmány bárminő csekély veszélye esetén is az illetékes tényezőknek és a közvéleménynek gyors figyelmeztetését, az ellenállás szervezését és a megtorlásnak nyilvános ellenőrzését.

73. §. Az alkotmány megváltoztatása.

Valamely meglevő alkotmánynak akár gyökeres átalakítása, akár részleges megváltoztatása, módosítása s mással való felcserélése, kétféle módon, vagy az alkotmány által előirt, illetve annak természetében gyökerező törvényes eljárással, vagy pedig ezen előirt eljárás félretételével, törvényellenes módon történhetik. Előbbi esetben *alkotmányreformmal*, utóbbi esetben pedig vagy *forradalommal*, vagy *államcsinnnyel* állunk szemben.

E háromféle eszköznek természete és hatása lényegesen különbözik egymástól, mert míg a törvényes alkotmányreform az állanszervezet összes jogi tényezőinek, különösen pedig a törvényhozó- és végrehajtó hatalom főszerveinek összhangzó közreműködésén alapul s a jogrendet minden káros zökkenéstől lehetőség szerint megóvja, addig a másik kettő az állanszervezetnek több-kevesebb belső megrendülésével, a jogrend biztosságába vetett bizalomnak minden körülmények között, legalább is ideiglenesen érezhető meglazulásával jár együtt. Világos e szerint, hogy ez utóbbi két eszköz az alkotmány változtatásnak normális eszköze nem lehet s egy nemzetnek a lehetőség határáig törekvését józanul arra kell irányítani, hogy alkotmányának, államformájának módosulása, átalakulása lehetőleg a legális eszközök útján menjen végbe.

Szemben a normális alkotmányreformmal, *forradalomnak* nevezzük valamely nemzetnek a szervezett fizikai erőhatalomra támaszkodó hatalmi szervek, különösen pedig a végrehajtó hatalom ellen való oly mérvű felzúdulását, melyen ez utóbbinak ellenállása megtörik, úgy, hogy a nemzet az általa eszközölni szándokolt teljes vagy részleges alkotmány-, illetve államforma-változtatást az előirt törvényszerű út mellőzésével képes keresztülvinni. Ha a forradalom eléri célját s a törvényes formák mellőzésével létrehozott alkotmányváltoztatásnak érvényt tud szerezni, úgy az előző jogrendnek ezen formai megsértésével keletkezeti újabb jogrend válik az állanszervezet alapjává, melynek további megváltoztatása jogilag csak az alkotmányban előirt eljárással lesz lehetséges; ha pedig a forradalom megtörik a hatalmi szervek fizikai erőhatalmán s célját kivívni nem képes, úgy az, mint az állam jogi rendje ellen intézett merénylet, mint lázadás, büntetendő cselekmény elbánásában részesül s az állanszervezet, jogi alapja továbbra is a régi alkotmány marad. Egyedül a siker dönti el e szerint a forradalomnak teteles jogi szempontból való elbírálását, a mennyiben azt vagy egy új állanszervezeti jogrend alapjává, vagy pedig bűncselekménnyé minősíti.

Komolyan vitatni sem lehet valamely államszervezetnek, a nemzetnek azt a jogát, hogy a rendes formák mellőzésével, tehát forradalom útján is érvényesítse a maga akaratát s döntsön a szervezet formája és alkotmánya fölött, minthogy a nemzet levén a forrása az államszervezetben megnyilatkozó minden jognak és hatalomnak akaratát kétségtelenül tetszése szerint a formák fölé is helyezheti; célszerűségi szempontok azonban, tűrhető viszonyok között, inkább javasolják egy nemzetnek a szoros jogi rendhez és formákhoz való ragaszkodást, s a lassú léptekkel való, türelmes haladást a kitűzött cél, a nemzeti akarat érvényesítése s az új alkotmány felé, mivel ily módon, nem kockáztatva a szervezet belső békéjének felbomlását, a nemzet a jogrend minden megrendülése nélkül, ha valamivel később is, de okvetlenül eléri jogos törekvését. Csak a hol az átalakításra váró alkotmány értelmében formailag jogosult hatalmi szervek mereven ragaszkodnak előjogaikhoz és az elavult intézményekhez, s nem kecsegtet különösebb remény a békés úton való előrefejlődéshez, indokolják és igazolják még célszerűségi szempontok is a forradalomnak mint az államszervezetben rejlő természeti erőnek kitörését, az avult alkotmány-
nak, sőt magának az államformának erőszakos ledöntését s új, a nemzet akaratának megfelelő alkotmány, illetve államforma fölállítását.

Egészen másképp áll a dolog az *államcsíny*nel, mely szintén törvényes formák mellőzésével alakítja át az állam alkotmányát, illetve formáját, a nélkül azonban, hogy az e változást törvényes formák ellenére előidéző tényező maga a nemzet, az ily lépésre természetszerűleg egyedül jogosított államszervezet volna. A törvényes formák mellőzésével hozott alkotmányváltoztatás, illetve minden alkotmánysértő elhatározás és tény, mely nem kétségtelenül magától a nemzettől ered, jogilag önmagában érvénytelen és súlyos beszámítás alá eső bűncselekmény az államszervezet szuverenitása, felsége ellen. Az államcsíny alanya mindig világosan megkülönböztethető a nemzettől; lehet az a végrehajtó hatalom feje, vagy annak más szerve, minisztere, hadvezére, lehet a törvényhozó testület egyik vagy másik kamarája, sőt ugyanazon kamarának egy töredéke, például kisebbsége (ha p. o. ez a többségnek megjelenését erőszakkal vagy megfélemlítéssel megakadályozza,

* Mint Schiller oly gyönyörűen kifejezi Tell-jében: Eine Grenze hat Tyrannenmacht; wenn der Gedrückte nirgends Recht kann finden, wenn unerträglich wird die Last – greift er hinauf getrosten Mutes in den Himmel und holt herunter seine ew'gen Rechte.

hogy önkényűleg maga határozhasson), vagy ugyanazon kamarának többsége is (ha például ez a kisebbség védelmére szolgáló alkotmányos parlamenti fegyvereket alkotmányellenes utón semmisíti meg, mint történt ez Angliában 1882. vagy Ausztriában 1898. lex Falkenhayn.)

Ha az államcsínyt mint az alkotmány teljes vagy részleges megváltoztatására, módosítására irányuló eszköz, pillanatnyi államérdekek esetleg indokolják is, igazolni azt, ellentétben a forradalommal, jogilag és erkölcsileg tökéletesen soha sem lehet, annyira nyilvánvaló, hogy az alkotmány által előirt formák alul csak maga a nemzet szabadíthatja fel, tetszése szerinti eszközökkel, önnömgát, saját szervezetét.

Irodalmi útmutató.

34. §. *Az államszervezetek különbségei és az államformák.* – 35. §. *Az államfajok,* a) A l k o t m á n y - g y ű j t e m é n y e k : Dareste: Les constitutions modernes actuellement en vigueur dans les divers états d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. I-II. 2-e é. Paris 1891. – Demombynes: Les constitutions européennes. Parlements, conseils provinciaux et communaux et organisation judiciaire dans les divers états de L'Europe. I-II. Paris. 1883. – Laferrière-Batbie: Les constitutions d'Europe et d'Amérique Paris. 1869. – Lesignano: Les constitutions de tous les pays civilisés, recueillies, mises en ordre et annotées. Bruxelles. 1880. – Hélie: Les Constitutions de la France I-IV. Paris. 1875-79. – De la Croix: Constitutions des principaux états de l'Europe et des États-Unis de l'Amérique. Paris. 1791. – Pöhlitz: Die Europäischen Verfassungen. Leipzig. 1833. – Rauch: Parlamentarisches Taschenbuch. Plauen. 1873. – Marquardsen-Seydel: Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien. II-IV. Freiburg-Tübingen. 1883-1905. – Jánosi: Alkotmányok gyűjteménye. I. Az angol alkotmány. II. Az amerikai egyesült államok, Svájc-franciaország, Belgium alkotmányai. Pest. 1867. – Schvarcz: Egyetemes alkotmányisme rövid vázlatban. Budapest. 1880. – Concha: Újkori alkotmányok. I. Belgium és az északamerikai egyesült államok alkotmánya. II. Az angol alkotmány. Budapest. 1885-88. b) I r o d a l o m : Aristoteles. – Montesquieu. – Schleiermacher: Über die Staatsformen. 1814. – Fichte: Republik oder Monarchie. 181-8. – Teichmüller: Die aristotelische Eintheilung der Verfassungsformen. 1859. – Bernatzik: Republik und Monarchie. 1892. – Röscher: Umriss zur Naturlehre der drei Staatsformen. 1847. Politik; geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie. 1892. – Cornwall Lewis: A dialogue on the best form of government. 1852. – Passy: Les formes de gouvernement et des lois qui les régissent. 1870. – Laveleye: Essai sur les formes

- de gouvernement. 1872. – Parieu: Principes de la Science politique. 1875. – Taray: Vázlatok az alkotmányossági elmélet köréből. 1873. – Schvarcz: A politika elemei. Die „Släalsormenlehre des Aristoteles und die moderne Staatswissenschaft. 1884. Montesquieu elmélete a monarchiái államformáról és az európai alkotmányfejlődés. 1885. A két utóbbi évtized államformatani irodalmának kritikai méltatásához. 1887.
- 36-41. §. *A patriarchális, katonai, theokratikus, kereskedő, patrimonialis, hűbéri, rendi állam.* A. már megfelelő helyeken felsorolt műveken kívül: Lennan-Ferguson: The patriarchal Theory. 1885. – Morgan: Ancient Society. 1878. – Maine: Ancient law in connection with the early history of society etc. 1870. – Lubbock: Prehistoric times. 1865. – Bagehot: The origin of nations. 1871. – Fustel: La cité antique. 1874. – Ewald: Geschichte des Volkes Israel 1843. – Hüllmann: Staatsverfassung der Israeliten. 1884. – Jahns: Heeresverfassungen und Völkerleben. 1885. Geschichte des Heerwesens von der Urzeit. 1880. – Röscher: Politik. I. (Urkönigthum.) II. (Ritter-, Priester-, Städte-aristokratie~.) „Vr. Caesarismus.“ 1892. – Laurent: Etudes sur l'histoire de l'humanité 1-3. (L' Orient, la Grèce, Rome.) 6. (La papauté et l'empire.) 7. (La Féodalité.) 1860. – Bell: A history of feudalism. 1863 – Roth: Feudalität und Unterthanenband. 1863. – Secrétan: Essai sur la féodalité. 1858. – Boutaric: Le régime féodal. 1875. – Hajnik: Egyetemes európai jogtörténet. 1896. Magyarország és a hűbéreuppa. 1867. – Timon: Magyar alkotmány és jogtörténet. 1902. – Illés: Az újkori alkotmányfejlődés elemei. 1898.
42. §. *A jogállam.* A 31-32. §§-nál felsorolt műveken kívül: Gneist: Der Rechtsstaat. 1872. – Bahr: Der Rechtsstaat 1864. – Gumpkiaöee: Rechtsstaat und Socialismus. 1881.
44. §. *Egyszerű és kapcsolatos államok.* L. a 27. §-nál felsorolt műveket.
45. §. *A réal-unió.* A 27. §-nál felsorolt műveken kívül: Rait: The Scottish parliament before the Union of the Crowns. 1901. – Egerton: The origin and growth of the english Colonies and of their system of Government. 1913. – Todd: Parliamentary Government in the british Colonies. 1893. – Munro: The Constitution of Canada 1889. – Garran: The coming Commonwealth. An australian Handbook of federal Government. 1897. – Goszthony: Horvát-Szlavón és Dalmátországek autonóm alkotmánya. 1892. – Jeszenszky: A társországek viszonya a magyar államhoz. 1889. – Jászi V.: Tanulmányok a magyar-horvát közjogi viszony köréből. 1897. – Pliveric: Beiträge zum ungarisch-kroatischen Bundesrechte. 1886.
46. §. *A szövetséges állam.* L. a 27. §-nál felsorolt műveket.
47. §. *Az amerikai egyesült államok alkotmánya.* A 27. §-nál felsorolt műveken kívül: Tocqueville: De la démocratie en Amérique. 1835. – Laboulaye: Histoire des États-Unis. 1870. III. (Magyarul is.) – Chambrun: Le pouvoir exécutif aux: États-Unis. 1875. – Bryce: The american commonwealth. 1888. – Burgess: Political Science and comparative constitutional Law. 1890. – Hamilton: The Federalist. – Tiedemann: The unwritten constitution of the United States.

1890. – Ashley: The american federal State. 1901. – Rüttimann: Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. 1872. – Rentner: Die Verfassung für die Vereinigten Staaten von Amerika. 1901. – Holst: Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika. 1887. (Marquardsen's Handbuch IV. 3.) – Jánosi: Alkotmányok gyűjteménye. IL 1867. – Concha: Újkori alkotmányok I. 1885.

48. §. *A svájci szövetség alkotmánya.* A 27. §-nál felsorolt műveken kívül:

Bluntschli: Geschichte des schweizerischen Bundesrechts von den ersten ewigen Bunden bis auf die Gegenwart. 1875. – Meyer: Geschichte des schweizerischen Bundesrechts. 18 <4. – Curti: Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung. 1882. – Blumer: Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes. 891. – Orelli: Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft. 1885. (Marquardsen's Handbuch. IV. 2.) – Schollenberger: Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. 1898. Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone. I. 1900. Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft. 1905.

49. §. *A német birodalom alkotmánya.* Binding: Die Gründung des norddeutschen Bundes. 1889. – Treitschke: Historische und politische Aufsätze. 1871. – Laband: Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. 1903. – Haenel: Deutsches Staatsrecht. 1892. – Zorn: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. I. Verfassungsrecht. 1895. – Kliemke: Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrathes. 1894. – Seydel: Commentai' zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. 1897. – Rehm: Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung. 1898. – Binding: Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen Deutschen Reiche. 1898. – Westerkamp: Betrachtungen über das deutsche Staatsrecht. 1898. – Laband: Deutsches Staatsrecht. 1884. (Marquardsen's Handbuch II.) – Preuss: Gemeinde Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie. 1889.

50. §. *Az államszövetség.* L. a 27. §-nál felsorolt műveket.

51. §. *A Svédország és Norvégia közt fennálló államszövetség (personal unió.)* Edén Nils: Die schwedisch-norwegische Union und der Kieler Friede. 1895. – Aschehoug: Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen. 1896. (Marquardsen's Handbuch IV. 3.) – Szász Zsombor: A norvég és svéd államkapcsolat_ története, kezdetétől napjainkig.

52. §. *Az Ausztria és Magyarország közt fennálló államszövetség (personal unió).* Benczúr: Hungaria semper libera suique juris, et nunquam vei principii, vei genti alicui externae, obnoxia. Vindobona. 1764. – Szabó Béla: A magyar korona országainak statusjogi és monarchiái státusa a Pragmatica sanctio szerint. 1848. Deák: Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Lustkandl ellen a magyar közjog történetének szempontjából 1865. – Schwarcz: Magyarország helyzete a realunióban. 1870. – (Kun Béla) A közjogi alap bukása. 1884. – Szabó

- Gyula: A Magyarország és Ausztria közt létező államjogi viszonyról. 1885. - Polner: Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában. 1891. - Bozóky Árpád: Az osztrák-magyar unió. 1891. - Beksics: A dualizmus. 1892. Ferdinándy: Magyarország közjogi viszonya Ausztriához. 1892. - Andrássy Gy. gr.: Az 1867-iki kiegyezésről. 1896. - Horváth János: Az 1867-i kiegyezés. 1895. A *pragmatica sanctio* lényege és helyzete a magyar közjogban. 1898. - Apponyi A. gr.: The juridical nature of the relations between Austria and Hungary. 1904. - Juraschek: Personal- und Realunion. Das rechtliche Verhältniss zwischen Oesterreich und Ungarn. 1878. - Lustkandl: Das ungarisch-österreichische Staatsrecht, zur Lösung der Verfassungsfrage, historisch-kritisch dargestellt. 1863. - Ulbrich: Die rechtliche Natur der österr.-ungarischen Monarchie. 1879. Das Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie. 1884. (Marquardsen's Handbuch. IV. 1.) - Friedjung: Der Ausgleich mit Ungarn 1876. - Hellenbach: Die Personalunion; ein offener Brief an Franz Pulszky. 1878. - Lentner: Grundriss des Staatsrechtes der österr.-ungarischen Monarchie 1885. - Reuter: Die österr.-ungarische Monarchie nach seinen Principien betrachtet. 1877. - Burckhard: Leitfaden der Verfassungsurkunde der österr.-ungarischen Monarchie. 1893. - Patzelt: Der österr.-ungarische Ausgleich. 1896. - Dantscher: Der staatsrechtliche Charakter der Delegationen. 1903. - Laveleye: La monarchie austro-hongroise après la guerre de 1866. - Eisenmann: Le compromis austro-hongrois de 1867. 1904.
53. §. *Az Oroszország és Finnország közt jogilag fennálló állansövetség (personal-unio)*. Mechelin: Précis du droit public du Grand-Duché de Finlande. Helsingfors. 1886. Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finnland. 1889. (Marquardsen's Handbuch. IV. 2.) - Bornhak: Russland und Finnland. 1900. - Nyholm: Die Stellung Finnlands im russischen Kaiserreich. 1901.
55. §. *A monarchia*. - 57. §. *A korlátlan monarchia*. Bodin. - Hobbes. - Filmer: The natural right of kings. 1665. - Salmasius: Tiefensio regia. 1645. - Murhard: Die unbeschränkte Fürstenschaft. 1831. - Gagern: Die Resultate der Sittengeschichte. I. Die Fürsten oder die Natur der Monarchie. 1835. - Maurenbrecher: Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränität. 1839. - Schmidt: Die Politik nach den Grundsätzen der heiligen Allianz. 1822. - Stahl: Das monarchische Princip. 1855. - Nöllner: Das monarchische Princip, 1858. - Hinrichs: Die Könige. 1852. - Lacombe: Histoire de la monarchie en Europe. 1853. - St. Priest: Histoire de la royauté. 1842. - Held: Über Legitimität. 1859. - Brockhaus: Das Legitimitäts-Princip. 1869. Mackenzie: Russia. 1876. - Rambaud: Histoire de la Russie. 1878. - Engelmann: Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland. 1809. (Marquardsen's Handbuch. IV. 2.) - Ottingen: Abriss des russischen Staatsrechts. 1899.
58. §. *A korlátolt (alkotmányos) monarchia*. L. alább a 78. §-nál felsorolt műveket.

59. §. *Belgium alkotmánya*. Giron: Le droit public de la Belgique. 1884.
– Thonissen: La constitution belge annotée. 1876. – Nys: Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. 1886. (Marquardsen's Handbuch IV. 5.) – Jánosi: Alkotmányok gyűjteménye. II – Concha: Újkori alkotmányok. I. 1885.
61. §. *Az arisztokratikus köztársaság*. Gagern: Die Resultate der Sittengeschichte. II. Aristokratie. 1835. – Röscher: Politik etc. II. 1892. – Passy: De l'aristocratie. 1862.
62. §. *Borna alkotmánya a köztársaság idején*. Machiavelli: Discorsi. – Montesquieu: Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence. 1734. – Mommsen: Römisches Staatsrecht. 1887. Abriss des römischen Staatsrechtes. 1893. – Hoffmann: Der römische Staat zur Zeit der Republik. 1877. – Herzog: Geschichte und System der römischen Staatsverfassung. 1884. – Madwig: Verfassung und Verwaltung des römischen Staates. 1882. – Filon: Histoire du sénat romain. 1850. – Willems: Droit public Romain. 1874. Le sénat de la république Romaine. 1885. – Desplaces; Le sénat de Rome. 1893. – Schvarcz: Die Demokratie. II. Die römische Massenherrschaft. 1898. Adalékok* a római alkotmány-politikához és államjoghoz. 1888.
63. §. *Spárta alkotmánya*. Gilbert: Handbuch der griechischen Staatsaltertümer. I. Der Staat der Lakedaimonier und der Athener. 1893. – Fleischer: Die spartanische Verfassung bei Xenophon. 1888. – Lachmann: Spartanische Staatsverfassung. 1869. – Hermann: Lehrbuch der griechischen Antiquitäten. I. Staatsaltertümer. 1875. – Stein: Das spartanische Ephorat. 1880. – Dum: Entstehung und Entwicklung des spartanischen Ephorats. 1878. – Lermier: Histoire des législateurs et des constitutions de la Grèce antique. 1852. – Schvarcz: Görög történelem. 1900.
64. §. *A velencei köztársaság alkotmánya*. Daru: L'histoire de la république de Venise. 1858. – Sismondi: Histoire des républiques italiennes du moyen âge. 1850. – Bonnal: Chute de la République de Venise. 1885. – De la Croix: Constitutions.il. De la constitution de Venise. 1791. – Philippi: Geschichte von Venedig. 1828. – Claar: Die Entwicklung der venezianischen Verfassung. 1895.
65. §. *A lengyel királyság alkotmánya*. Lengnich: Jus „publicum regni poloni. 1766. – Rousseau: Considérations sur le gouvernement de la Pologne. 1772. – Jekel: Polens Staatsveränderungen. 1803. – Caro: Geschichte Polens. 1863. – Hüppe: Verfassung der Republik Polen. 1867. (Magyarul is.)
66. §. *A demokratikus köztársaság*. A 47-48. §§-nál felsorolt műveken kívül: Gagern: Resultate der Sittengeschichte. III. Demokratie. 1836. – Röscher: Umriss zur Naturlehre der Demokratie. 1890. Politik etc. IV. 1892. – Rittinghausen: Socialdemokratische Abhandlungen. 1870. – Tocqueville: De la démocratie en Amérique. 1835. – Guizot: De la démocratie en France. 1850. – Cherbuly ez: La démocratie en Suisse. 1843. – Vacherot: La démocratie. 1860. – Mannequin: Le problème démocratique. 1870. – Laveleye: Essai sur les formes de gouvernements. 1872. (Magyarul is.) Le gouvernement dans la

- démocratie. 1891. – Beauré: La démocratie contemporaine. 1876.
 Quinet: La république. 1872. – Dupont-White: Politique actuelle; république ou monarchie. 1875. – Mailfer: De la démocratie en Europe. 1874. – Naquet: La république radicale. 1873.
67. §. *Az athéni köztársaság alkotmánya.* Schwarcz: Die Demolcratie. I. Die Demokratie von Athen. 1891. Görög történelem. 1900. Az athéni alkotmányjog történetének korszakairól. 1879. – Perrot: Essai sur le droit public d'Athènes. 1869. – Pilon: Histoire de la démocratie athénienne. 1854. – Lermnier: Histoire des législateurs et des constitutions de la Grèce antique. 1852. – Gilbert: Handbuch der griechischen Staatsalterthümer. I. Der Staat der Lakedaimonier und der Athener. 1893. – Hermann: Lehrbuch der griechischen antiquitäten. I. Staatsalterthümer. 1875. – Boeckh: Staatshaltung der Athener. 1851. – Flegler: Geschichte der Demokratie des Alterthums. 1880. – Oncken: Athen und Hellas. 1875. – Willamowitz-Moellendorf: Aristoteles und Athen. 1893. – Milchhöfer: Die attische Lokalverfassung. 1893. – Szántó E.: Das griechische Bürgerrecht. 1892.
68. §. *Az előző francia köztársaságok alkotmányai.* Laferrière-Batbie: Les constitutions d'Europe et d'Amérique. I. Les constitutions françaises depuis 1789. – Hélie: Les constitutions de la France avec commentaire. 1879. – Plouard: Les constitutions françaises de 1789 à 1870, 1872. – Tripier: Constitutions qui ont régi la France depuis 1789, conférées entre elles et annotées. 1879. – Pierre: Histoire des assemblées politiques en France du 5 mai 1789 au 8 mars 1876. 1877. – Muel: Gouvernements, ministères, constitutions de la France depuis cent ans. 1893. – Jánosi: Alkotmányok gyűjteménye. II. 1867.
69. §. *A jelenlegi francia köztársaság alkotmánya.* Poudra-Pierre: Organisation des pouvoirs publics. 1881. Lois constitutionnelles de la république Française. 1885.-Pierre: Traité de droit politique, électoral et parlementaire. 1893. – Batbie: Traité théorique et pratique de droit public et administratif. I-III. 1885. – Saint-Girons: Manuel de droit constitutionnel. 1884. – Moreau: Précis élémentaire de droit constitutionnel. 1894. – Esmein: Éléments du droit constitutionnel français et comparé. 1899. – Lebon: Das Staatsrecht der französischen Republik. 1889. (Marquardsen's Handbuch. IV. 6.)
72. §. *Alkotmánybiztosítékok.* Hoffmann: Die staatsbürgerlichen Garantien, oder über die wirksamsten Mittel, Krone gegen Empörungen und die Bürger in ihren Rechten zu sichern. 1831. – Cherbuliez: Théorie des garanties constitutionnelles. 1838. – Daunou: Essai sur les garanties individuelles que réclame l'état de la société. 1819. – Chucheval – Clarigny: Des institutions représentatives et des garanties delà liberté. 1869. – Meliőrisz: A magyar alkotmány biztosítékai. 1898.
73. §. *Az alkotmány megváltoztatása.* Rousseau: Du contrat social. – Murhard: Über Widerstand, Empörung” űnd'Zwangübung gegen die bestehende Staatsgewalt in sittlicher und rechtlicher Beziehung. 1832. – Lutoslawski: Erhaltung und Untergang der Staatsverfassungen. 1888. – Herritt: Die Staatsform als Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung und der Verfassungsänderung. 1901.

HARMADIK RÉSZ.

Az állam törvényhozó hatalma.

(Alkotmánytan II. Rész.)

74. §. A törvényhozó hatalom hivatása.

Az államszervezet életműködései között, ha valóban a dolog lényegét tekintjük, egyetlen mélyebben fekvő különbséget lehet megállapítani, t. i. azt, hogy ezen életműködések egy része az egész szervezetnek *általános* irányításában, más része pedig a szervezet *egyes* szükségleteinek, feladatainak megvalósításában nyilvánul. Az életműködések közt fennálló ezen lényegbeli, mélyreható különbség vonja maga után, hogy a kétféle életműködést a szervezetben szükségképen más-más szervek végelik: mindegyiket egy-egy szerv, a mely különösen *azon* életműködés végzésére képes, alkalmas. Minthogy azonban az egyes éle- szükségletek, feladatok megvalósítása természetszerűen csak előzetes irány keretében történhetik, az általános irányításra hivatott szerv szükségképen magasabb rendű a másiknál, mely neki engedelmességre tartozik, míg megfordítva az általános irányításra hivatott szerv, bár természetszerűleg a másik életműködés szervének, illetve az egyes szükségleteknek és feladatoknak hatása alatt cselekszik is, nem áll emennek semmiféle kényszerítő befolyása alatt. A két szerv tehát korántsem egyenrangú, ha jelentőségük egyenlően értékes is, mert az egyik a másik fölött áll, az előbbi határoz, az utóbbi engedelmességre tartozik. Így van ez bármely államszervezetben, úgy a legszélsőbb korlátlan monarchiában, a hol a fejedelem, mint a legszélsőbb köztársaságban, a hol az összes felnőtt polgárok gyülekezete képezi az általános irányítás szervét, melyeknek mindegyikében a nyert irányításhoz alkalmazkodva valósítják meg a kirendelt hivatalnokok, mint a megvalósítás külön szervei, a szervezet egyes szükségleteit és feladatait.

Az általános irányítás, vagyis a törvényhozó hatalom ennél fogva az általános irány megszabásán kívül okvetlenül hivatása körébe vonja mindazon intézkedéseket is, melyek közte és a feladatokat megvalósító végrehajtó hatalom között, ez utóbbinak alárendelésével, összhangot teremtenek. Ezen intézkedések állapítják meg különösen a két államhatalomnak *egymáshoz való viszonyai* vagyis egyrészt a magasabb rendű törvényhozó hatalom szervének a végrehajtó hatalomra gyakorolt hatását, másrészt azt a befolyást, melyet az alsóbbrendű végrehajtó hatalom az egyes szükségletek és feladatok gyakorlati ismerete következtében a maga részéről a törvényhozó hatalomra szükségképen szintén hivatva van gyakorolni.

75. §. A törvényhozó hatalom szervezete.

A törvényhozó hatalmat, vagyis az államszervezet általános irányítását vagy *egyetlen fizikai személy*, örökös fejedelem, gyakorolja, mint a korlátlan monarchiában, vagy egy monarchikus, illetve köztársasági államfő és a szervezet alkatelemei *együtt és formailag egyenlő rangban*, mint minden korlátolt monarchiában s némely köztársaságban, vagy végül *kizárólag a szervezet alkatelemei*, miként a legtöbb köztársaságban.

Az államszervezet alkatelemeinek részvétele úgy korlátolt monarchiában, mint köztársaságban, ismét háromféle, *közvetlen, egyes vagy közvetett* módon történhetik.

1. A törvényhozó hatalomban való *közvetlen* részvétel az, midőn az állam politikai joggal bíró alkatelemei valamennyien személyes hozzájárulással vehetnek részt magában a törvényhozási tényekben, vagyis az államszervezet általános irányításában. A közvetlen részvétel lehet— a) *általános*, midőn az *összes* irányítási tényekben közvetlenül vesznek részt politikai jogokkal bíró alkatelemek, mint volt ez az athéni köztársaságban, vagy a mint van ez idő szerint is az általános és kötelező referendum intézménye folytán több svájci kantonállamban; b) *részleges*, midőn csak *egyes* irányító tényekben vehet közvetlenül részt minden jogosított alkatelem, mint volt ez Lengyelországban, hol a királyválasztó országgyűlésen az összes nemesség részt vehetett, míg egyéb országgyűléseken követői képviselték, vagy mint van ez idő szerint a svájci szövetségben, hol az alkotmány módosításai fölött okvetlenül az egész népnek szavaznia kell, míg egyéb törvényeket a szö-

vetésggyűlés is hozhat; c) *tetszőleges*, ha az államfőtől vagy más, esetleg meghatározott számú alkatelemtől függ, közvetlenül vagy közvetve vegyenek-e részt valamely alkalommal az általános irányításban az államszervezet összes politikailag jogozott alkat elemei, mint volt ez a vegyes házbeli fejedelmek idején Magyarországon, midőn a nemesség hol személyesen, hol követek útján vett részt az országgyűléseken, vagy a mint van ez idő szerint a svájci szövetségben, s egyes kantonállamokban, a hol bizonyos számú állampolgár kívánhatja bármely törvényjavaslat alkalmából, hogy a fölött népszavazás rendeltessék (*fakultatív referendum*); d) *tömeges*, midőn a jogosított alkatelemek összegyűlve vesznek részt a törvényhozó hatalomban, minők voltak az athéni, spártai, római népgyűlések, a királyválasztó lengyel, számos alkalommal a középkori magyar országgyűlések, s minők ez idő szerint is egyes svájci kantonállamok (Uri, Appenzell) népgyűlései; e) *helyi*, midőn a jogosított alkatelemek kisebb területi szervezeteikben határoznak az államélet irányítása fölött, mint volt ez az 1848 előtti Magyarországon, a hol az utasításos követi intézmény folytán a vármegei s Lengyelországban, hol hasonló okokból a tartományi gyűlésekben volt tulajdonképen a törvényhozás súlypontja; f) *plebiscitárius* (helyi), midőn az egyes polgár lakhelyén, a hivatalos helyiségben kitett ívén vagy más módon, írásbeli vagy szóbele nyilatkozattal vesz részt az állam általános irányításában, mint volt ez Franciaországban az előző köztársaságok és a császárságok idejében, vagy a mint van ez idő szerint is Svájcban, a referendum intézményével kapcsolatban.

2. *Vegyes* részvétel az, midőn egyes alkatelemek személyes hozzájárulással, mások időnkint kijelölt bizalmi férfiak közvetítésével vesznek részt a törvényhozó hatalomban. A személyes részvételre jogosított alkatelemek közt tehető megkülönböztetés szerint, a vegyes részvétel alapulhat a) *hivatalon*, midőn bizonyos tisztségek, méltóságok betöltői méltóságuk címén tagjai közvetlenül a törvényhozásnak, mint nálunk a zászlós urak, az egyházi méltóságok, a legfőbb bíróságok elnökei stb. b) *születésén*, midőn előjogozott családokból való leszármazás szolgál egyeseknek a törvényhozásban közvetlen részvétel jogcíméül, mint nálunk vagy Angliában; c) *kinevezésén*, midőn a fejedelem jogositva van egyes polgárokat a törvényhozásban való élethossziglani közvetlen részvétel jogával kitüntetni, mint fennáll ez részletintézmény kép nálunk, vagy általános elvkép Olaszországban, a hol az uralkodóház férfi tagjain, tehát elenyészően csekély számú oly tagokon

kívül-, kik születés jogcímen vesznek közvetlen részt a törvényhozásban, a senátus összes tagjait a király nevezi ki; d) *választáson*, midőn némely polgárok mások bizalmának ugyan, de nem időlegesen, hanem *életössziglanra* nyerik azt a kitüntetést, hogy közvetlenül vehetnek részt a törvényhozásban; ez az intézmény állott fenn részlegesen 1875-1884 közt Franciaországban, hol a senátus 75 u. n. elmozdíthatlan tagját az előző nemzetgyűlés választotta s a később megürült helyeket az említett időpontig választással maga a senátus töltötte be.

3. *Közvetett* a törvényhozó hatalomban való részvétel, ha az államnak politikai jogokkal bíró alkatelemei nem személyesen, de határozott időre választott bizalmi férfiak útján vesznek részt az államszervezet általános irányításában. Az így közvetett részvételnek három rendszerét ismerjük: a) az *utasításos* vagy *követi* rendszert, mely abban áll, hogy a választók küldötteik magatartását előre körülírják, megszabják, utasításait időközben is kiegészítik, módosítják vagy egészen, meg is változtatják, sőt a választóknak az a joguk is meg van, hogy meg nem felelő magatartás esetén küldöttjeiket visszahívattják; b) a *tiszta képviselői* rendszer abban áll, hogy a küldöttek választóiktól függetlenek, utasításokkal meg nem köthetők, vissza nem hívhatók, határozataik már magukban érvényesek, szóval úgy tekintetnek, mint az *összesség* érdekeinek képviselői s nem egyszerűen saját választók nézeteinek tolmácsolói; c) a *kombinált, képviselői* rendszer abban áll, hogy a küldöttek választóiktól függetlenek ugyan, utasításokkal meg nem köthetők, vissza nem hívhatók, de a legfontosabb ügyekben, vagy esetleg a választók bizonyos számának kifejezett kívánságára kevésbé fontos ügyekben is határozataik csak azon esetben válnak érvényesekké, ha azokat az ország választóinak többsége külön is megszavazza.

Úgy a közvetlen mint a vegyes és a közvetett részvétel módjainál további megkülönböztetést kell tennünk azon szempontból, a mint az alkatelemek központilag *egyetlen* vagy pedig *több testületben* csoportosulva vesznek részt az államszervezet általános irányításában. Ezen szempont alapján különböző *kamararendszereket* különböztetünk meg. *Egy-kamararendszerről* beszélünk, ha az összes jogosított alkatelemek, illetve azok küldöttei valamennyien együtt egy testületben ülészeve határozzák meg az államszervezet általános irányát, még azon esetben is, ha a részvétel jogcíme ugyanazon testület különböző tagjainál más és más, az egyik tag például személyes jogon, a másik mint választott képviselő van

jelen, *két-kamara rendszerrel* állunk szemben, ha az államélet irányítása, vagyis a törvényhozás két tanácskozó és határozó testület útján történik, akár különböző jogcímek (például egyik testületben választás, másokban hivatal, születés, kinevezés), akár mindkét testületben ugyanazon jogcím, (választás) alapján. Lehetséges ezenfelül három-, sőt négy-kamararendszer is, mint volt ez egyes rendi alkotmányokban, például a német-római birodalomban, hol a választófejedelmek, a birodalmi nemesség és a városi polgárság, és a régi Franciaországban, hol a nemesi, papi és a városi rendek három külön testületben ülészetek, vagy volt a régi Svédországban s a mai Finnországban, a hol a nemesi, a papi, a városi és a földművelő rendek négy testületben ülészetve végzik a törvényhozási teendőket; a modern államélet azonban csak egy vagy két-kamara rendszert ismer.

76. §. A törvényhozó hatalom antik szervezete; a személyes és közvetlen törvényhozás.

Az ókor szabad államait kivétel nélkül a politikai jogokkal felruházott összes alkatelemeknek a törvényhozó hatalom gyakorlásában való közvetlen és személyes részvétel jellemzi, miért is, bár ezen részvételi mód későbbi korokban más népeknél is előfordul, szokás ezt ókori, klasszikus vagy *antik törvényhozásnak* nevezni. Nem is lehet egyszerűbb és természetesebb szervezetét a törvényhozó hatalomnak elképzelni, mint azt, hogy a ki egyáltalában jogosult az állam élet irányításába befolyjni, személyesen s így természetesen a többi alkatelekkel egy tömegben vegyen részt a szervezet általános irányának megállapításában.

Az állam összes politikai jogokkal bíró tagjai ily esetben időről-időre egyetlen gyülekezetet, úgynevezett *népgyűlést* alkotnak, melyen többnyire büntetés terhe mellett tartozik mindenki megjelenni, kifejezésre juttatván ezzel, hogy az államélet irányításában való részvétel nem tetszéstől függő egyéni jog, de egyszersmind az államszervezet érdekében gyakorlandó kötelesség is. A népgyűlés rendeli ki azután az állam főbb hivatalnokait, indít háborút, köt békét, szövetséget, hoz gyakran főbenjáró bűnökben ítéletet s hoz általánosan kötelező szabályokat, törvényeket, bár talán ezen utóbbi funkciója a legkevésbé jellemző, mivel ily szervezetű államokban az általános szabályokat túlnyomóan a szokás termeli, azok tehát főképp szokásjog alakjában nyilvánulnak.

A közvetlen és személyes részvételen alapuló törvényhozás bármennyire egyszerű és természetes, magasabb színvonalú népeknél, ha nagyobb területű államot alkotnak, a vele kapcsolatos fizikai nehézségek folytán előbb-utóbb más rendszernek kénytelen helyt adni. Az ókor azonban másféle rendszert még elképzelni sem tudott, miért is a csak közvetlen törvényhozási rendszer mellett biztosult szabadság csak apró városállamokban volt képes fenmaradni, nagyobb területű államokban előbb-utóbb abszolút monarchia fejlődött ki, bizonyára nem csekély mérvben annak következtében, hogy a nagy területek egyesítésének kulturális és biztonsági okokon alapuló szükségét és a törvényhozó hatalomban való közvetlen és személyes részvétel rendszerét összeegyeztetni nem voltak képesek. Legtovább tudta a két követelményt összhangban tartani a római birodalom, de ő is csak olyképen, hogy a hódító város önnönmagára szorítván a törvényhozó hatalomban való érdemleges részvételt, egyetlen fizikai személy despotizmusa helyett egyetlen város abszolútizmusát teremtette meg, míg végre a természetes fejlődés itit is abszolút monarchiára vezetett.

Minden nép őstörténete a közvetlen és személyes törvényhozás szervezetére utal, így különösen az ókoriakon kívül a germánok, a szlávok és a magyarok, vagyis a jelenlegi európai kultúrnépek történetei is; jelenleg azonban e rendszer, ókori alakjában, csak néhány kisebb svájci kantonállamban létezik.

77. §. A törvényhozó hatalom középkori szervezete; az utasításos vagy rendi törvényhozás.

A római birodalom bukása után annak romjain oly népek alakítottak új államokat, melyeknek tagjait az egyéni szabadságra irányuló törekvés hevítette, a mi nyugaton az államéletnek csakhamar magánjogias berendezését idézte elő. Nagyobb területű államokban a területi és egyéni jogok megvédésére irányuló törekvés a hasonló jogokkal bíró területrészeket és egyéneket szükségkép érdekközösségekké, tartományokká és rendekké tömörítette, mint-hogy pedig az állam kiterjedt területe az egytömegben való megjelenést a törvényhozási funkciók gyakorlására megnehezítette, a fejedelmi hatalomnak pedig az előjogok megvédése céljából való ellenőrzése okvetlenül szükségesnek látszott, az egyes területrészek és rendek egyrészt az egytömegű gyakori megjelenés kényelmetlenségének, másrészt a fejedelmi hatalom abszolúttá válásának kike-

rülésére egy közvetítő eljáráshoz folyamodtak: közvetlen és személyes megjelenés helyett a fejedelemhez időnkint saját kebelükből választott megbízottakat, úgynevezett *követeket* küldöttek, hogy a közszükségletekről gondoskodjanak, különösen pedig hogy a fejedelem működését előjogaik s különös érdekeik szempontjából ellenőrizzék. Magától értetődő volt ugyan, hogy ezen küldöttek saját otthonuk és rendjük érdekeit fogják kifejezésre juttatni, mindazáltal a megoldásra váró kérdések természete, illetve a küldöttek eltántorításától való aggodalom maga után vonta, hogy a küldők már előre is körvonalozzák a küldöttjeik által követendő magatartást s követeiket többnyire írásba is foglalt *utasításokkal* (a francia rendeknél *cahiers*) látták el. A küldöttek magatartásának ily előzetes körülírása annyira jellemző vonása ezen rendszernek, hogy arról egyenesen *utasításos törvényhozásnak* nevezhető el.

Az utasításos törvényhozás Európában az egész középkoron át kivétel nélkül mindenütt gyakorlatban volt, bár vele váltakozva időnkint előfordult a politikai jogokkal bíró összes alkatelemeknek közvetlen részvétele is a törvényhozó hatalom gyakorlásában. Tagadhatatlan, hogy különböző, sőt ellentétes érdekű területi és rendi tagosulatok mellett e rendszer képes volt elég szerencsésen kifejezésre juttatni a részleges érdekeket, főleg mivel az utasítás természetéből folyt a követek magatartása fölött való további rendelkezés is, sőt a megbízás megvonása, a követ hazahívása és mással való helyettesítése, ha működésével az otthoniak nem voltak megelégedve. A középkor végén azonban a törvényhozó hatalom ezen szervezeti módja letűnően van; részint mivel Európában a kontinentális államok abszolút monarchiákká alakultak át, részint pedig mivel a kontinensen kívül eső Angliában egy egészen új, sajátzerű rendszernek adott helyet, úgy hogy az utasításos törvényhozás a középkort a valóságban csak Magyar- és Lengyelországban élte túl.

78. §. A törvényhozó hatalom modern alakjának, az angol képviseleti (parlamentari) törvényhozásnak eredete és jellemzése.

Az ó-kor egyáltalában nem ismerte a törvényhozásban való közvetett részvételt, a középkorban pedig a közvetett részvételnek *utasításos* alakját tudták egyedül természetesnek felfogni, a rendi és területi szakadozottság maga után vonván azt, hogy minden rend és területrészt a törvényhozásban való részvételt úgy tekintette,

mint eszközt és módot a saját külön érdekeinek védelmezésére és érvényesítésére más, még egyetemes érdekekkel szemben is. Innen magyarázható például a középkori városi rendeknek ma csodálatosnak tűnő közönye az államnak nyilvánvalóan egyetemes érdekeivel szemben, sokszor az államot fenyegető végveszély pillanatában is. Egészen természetes, hogy ily körülmények között a középkori rendi országgyűlések nem lehettek egyebek, mint szócsövei a külön rendi és helyi érdekeknek, még ha komoly veszély, polgárháború vagy anarchia voltak is ennek következményei.

Oly felfogás, mely az állam egyetemes érdekeit a külön osztály és helyi érdekek fölé helyezendőnek tekinti, csak oly államban fejlődhetett ki, a hol megszilárdult, de nem túl-erős központi hatalom mellett az osztályok és területrészek között lényeges érdekelletétek nem forogtak fenn, különösen, a hol az egyik rend vagy területrész nem egy más osztály vagy terület kizsákmányolására, elnyomására alapította a maga létét. Egy ilyen államban a különböző osztályokat és területrészeket éles érdekelletétek nem állítván szembe egymással, az érdekek közössége, összhangja az osztályok közti válaszvonalakat elsimítja, a területnek benső egybeolvadását elősegíti, miért is az állam irányításában, a törvényhozásban való közvetett részvétel önkénytelenül is elveszti a megköötöttség jellegét s az *utasításos rendszerből képviseleti rendszer* válik, melynek alapja az érdekek általános összhangja s az ebből természetesen fakadó előzetes és feltétlen bizalom a törvényhozásba küldött személyek működése iránt.

A középkor végén csak egy állam létezett, a hol a képviseleti rendszer természetes előfeltételei megvoltak, *Anglia*, melyben első sorban is a fejedelmi hatalom elég szilárd volt arra, hogy az államot a szétszakadástól megóvja, de nem volt annyira hatalmas, hogy az alkatelemek tevőleges közreműködését az államélet irányításában mellőzhette volna. Mindez azonban még nem vonta volna maga után a képviseleti rendszert, mint a hogy tényleg ugyanazon előfeltételek még magukban e rendszert nem idézték elő Magyarországon sem, ha egyrésről az ország védett földrajzi fekvése, a király és a nemesség túlsúlyát és jelentőségét le nem szállította. másrészt pedig a városi polgárság, mint a nemzet többi részével teljesen homogén elem a nemességgel egyenrangú szerephez és jelentőséghez nem jutott volna. Oly államokban, hol a városok lakossága idegen fajú elemekből képződött, csak természetes, hogy az utasításos rendszer elhagyásával képviseleti rendszer ki nem fejlődhetett. Ennek dacára azonban tagadhatatlan, hogy az angol

és a magyar törvényhozás fejlődésében sok a rokonvonás s pontosan meg sem határozható, mely időponttól lehet számítani az angol törvényhozásnak képviseletivé alakultát s a magyar alkotmánytól eltérő jellegének kezdetét, miért is szükséges az angol képviseleti rendszer előzményeit s kifejlődési mozzanatait közelebbről ismerni.

Kiindulási pontja az angol alkotmánynak ugyanaz, a mi a magyarnak: ellentétben a gyöngye hűbéri államokkal, mindegyik erőteljes monarchia, miért is a fejedelmek mindegyikben megkísérlik a korlátlan uralmat. Sajátságos jelenség a fejlődés homlokegyenes ellentétessége egyrészt ezen, másrészt a nyugoti tiszta hűbéri államok között. A fejlődés kezdetem ugyanis úgy Anglia, mini Magyarország majdnem korlátlan, mindenesetre erőteljes, a hűbéres államok pedig korlátolt, erőtlen fejedelemségek, míg a középkor végén Anglia és Magyarország korlátolt, alkotmányos a hűbéri fejedelemségek pedig korlátlan, absolut monarchiák.

Angliában, ép úgy mint nálunk, kezdetben kizárólag az egyházi és világi méltóságok tanácsával élt a fejedelem, kikhez járultak a király külön meghívására, a nagyobb hűbéri adományokkal bíró, előkelő nemesek. Így keletkezett a 13-ik század elején a kettős királyi tanács, az egyik, az úgynevezett *rendes tanács*, mely állandóan a király oldalán működött, s a, másik, a *nagy tanács*, mely a király meghívására évenként négyszer vagy többször is összeült, hogly mint bíróság a hűbérurak közti perekben Ítéljen s az állam rendkívüli szükségleteire segílyt ajánljon meg. Minthogy a nagyobb hűbérurak s a kisebb nemesség és városi polgárság között lényeges érdekellentétek nem voltak, sőt valamennyit összefűzte az a közös érdek, hogy a királyi hatalom őket el ne nyomja, a 13-ik század végén gyakorlatba jött, hogy a királyi udvarhoz a megyéiket és a városokat, az úgynevezett „*közönséget*” (commons) is meghívták, azon célból, hogy a segílyekhez és az egyházi és világi főurak tanácskozásaihoz véleményeik és sérelmeik előadásával ők is hozzájáruljanak. A nemesek és a városi polgárok küldöttei eleinte külön, majd együttesen tanácskoztak, a maguk részéről szintén segílyeket szavaztak meg, sérelmeiket pedig kérvény alakjában nyújtották át a királynak, kérvén őt, hogy királyi rendelkezéssel, törvényben biztosítsa sérelmeik orvoslását. E kérvényeket az egyházi és világi főurak szintén átvizsgálták s ha a maguk részéről valamelyikhez hozzá nem járultak, a királynak meg voit a jogos alapja a kérvény teljesítésének megtagadására, míg ha valamely kérvényt a főurak is helyeselték, a király kényszerhelyzetbe jutott,

hogy azt teljesítse, mely esetben az illető kérvény alapján törvényt bocsátott ki. Majd ezen eljárás nehézkes *levén*, a közönség küldöttei kérvényeiket már előre kidolgozott törvény alakjában terjesztették elő, javaslat (*bill*) elnevezéssel, melyet, ha a főurak nem elleneztek, a király egyszerűen aláírt, mely esetben a javaslatból királyi rendelkezés, törvény (*statute*, később *act*) vált. Eleinte természetesen a király magától, tetszés szerint, a rendek meghallgatása nélkül is bocsáthatott ki ily törvényeket, később azonban a közfelfogásba ment át az, hogy az oly ügyekben, melyeket a rendek közbenjárása folytán egyszer már szabályoztak, a király csak ez utóbbiak hozzájárulásával hozhat újabb törvényt, megmaradván sértetlenül az a joga, hogy egyéb ügyekben maga is állapíthat meg az alattvalók kötelező szabályokat, rendelet (*ordinance*) elnevezés alatt.

A mindjobban növekvő állami szükségletek a közönségnek évenkénti összehívását tették nélkülözhetetlenné, mivel az általa megajánlott összegek nélkül a király saját erejéből képtelen volt az állami szükségleteket fedezni. Csak természetes, hogy a rendek számon kérték az általuk megszavazott összegek hová fordítását, a mi a törvényhozás *ellenőrzési jogának* lett náluk alapjává.

A törvényhozásnak ily módon kifejlődött három tényezőjét a királyt, a főurak (lordok) és a közönség (commons) házáat együttesen a *parliament* elnevezéssel jelölték meg. A különbség ezen és a más országbeli rendi gyűlések között az volt, hogy egyrészt az angol parlamentben a városi polgárság nem alárendelt, néma szerepet játszott, mint a rendi gyűléseken, hanem gazdaságánál, műveltségénél fogva szinte vezető szerephez jutott, másrészt, hogy lényegbe vágó rendi és helyi érdekelleték a nemzet különböző elemei közt nem lévén, bár kezdetben az angol követek is kaptak utasításokat, később, a nélkül, hogy az iránt határozott intézkedés történt volna, a követek küldöiktől jogilag meg nem kötve, kizárólag saját belátásukra támaszkodva határozottak, nem miként a tengeren-inneni rendi gyűlésekben, a hol a követek mint kizárólag a küldő rend és hely érdektolmácsolói szerepeltek. A tizenhetedik század végén, az angol forradalmak után már teljesen és nyíltan is kifejezésre jut az a tétel, hogy a parlament nem részszerű érdekeknek, hanem az *egész nemzetnek képviselője*. A közönség kamarájának, az alsó háznak képviseleti jellegét megadja a nemzet által történt választás, a közvetlen bizalom ténye, a mi a törvényhozás ezen tényezőjének túlsúlyát eredményezi a másik két tényező fölött; a lordok kamarája, a felső ház, ha közvetlenül nem is a nép bizalmának köszöni a tör-

vényhozásban való részvételét, épen tagjainak előkelő helyzete és gazdasági függetlensége folytán nem egyéni, de általános érdekeket, vagyis szintén a nemzetet van hivatva képviselni, végül pedig a király hatalmát végelemzésben a nemzettől bírja, tehát azt csak annak érdekében, a törvényeknek megfelelően gyakorolhatja, miért is ő szintén a nemzet képviselője.

Ezen tan, bár eredetileg az angol jogtudósoktól származik, már előbb is öntudatlanul bengyökeredzett az angol törvényhozási intézményekben, kifejtve pedig teljesen a köztudatba, közfelfogásba ment át. A mi különösen az alsóház képviseleti jellegét illeti, ez a következőkben jut a 17-ik század vége óta, kifejezésre. A képviselők hatalmukat a néptől nyerik, mely a szuverenitást a választás tényével képviselőire származtatja át. Dacára annak, hogy a választás kerületenkint történik, a képviselők nem a kerületet, hanem az *egész* nemzetet képviselik, s ennél fogva joguk van határozni minden, akár általános, akár helyi érdekű ügyben, ha ezek magára a küldő kerületre vonatkozással nincsenek is. A képviselők megbízatásuk ideje alatt jogilag teljesen függetlenek a néptől reájuk ruházott hatalom gyakorlásában, s nem csak vissza nem hívhatók, de utasításokkal sem köthetők meg, sőt a 18-ik század elején őket annyira a szuverenitás birtokosainak tekintették, hogy midőn 1716-ban egy törvény a megbízási időtartamot három évről *hét* évre emelte fel, (u. n. *hétéves törvény, septennial ad*) e törvényt a parliament önnönmagára is érvényesnek szavazta meg, úgy hogy az eredetileg három évre választott alsóház saját akaratából, a választók megkérdezése nélkül négy évvel meghosszabbította saját maga működésének időtartamát. Azonban ma már maguk az angolok is elismerik ezen tény önkényes voltát s teljesen kifejlődött a közfelfogás, hogy a képviselet csak a törvényben előre meghatározott időig működhetik, önnönmagát meg nem hosszabbíthatja. mert csak a szabályszerű időközökben megújított választások nyújtanak biztosítékot az iránt, hogy a hatalom tulaj donkepeni birtokosa az időnkinti átruházás dacára, maga a nép maradjon, Épen ezért a választás nem szólhat élethossziglanra, hanem csak megjoa tározott időre, hogy a nép a neki nem tetsző, a beléje fektetett bizalommal visszaelő képviselőt azzal, hogy újra meg nem választja, tisztétől eltávolíthassa.

A leglényegesebb különbséget az angol képviseleti és az európai rendi törvényhozások közt azonban a még későbbi fejlemények teremtték meg. Azon körülményből, hogy a monarchiákban minden állami tény eredetileg fejedelmi jog volt, melyben az

alattvalóknak csak lassankint, a fejedelem engedékenysége vagy kényszerítése folytán, sikerült részesedniök, önként következett, hogy a fejedelem jogkörében továbbra is megmaradt jogosítványokat érinthetlenné tekintették, melyekbe az alattvalók be, nem avatkozhattak. Így különösen az egyes állami feladatok megvalósítása, a végrehajtás maradt a fejedelem érintetlen jogköre, s mint ilyen, kivéve az alattvalók befolyása alól, a mi természetesen sok esetben illuzóriussá tette az alattvalók jogkörét az államélet irányításában, tekintve, hogy a fejedelem a megvalósítás körül saját egyéni felfogása szerint, tehát önkényesen is eljárhatott, Míg köztársaságokban az állam élén, álló tisztviselők tényei, a felelősség és elmozdíthatóság elvei folytán, az általános irányítás szervének, a törvényhozásnak jogi ellenőrzése alatt állanak s így összeütközések a törvényhozó és a végrehajtó hatalom gyakorlása körül fel nem merülhetnek, míg továbbá a korlátlan monarchiákban a fejedelem egyaránt feltétlen ura a törvényhozásnak és végrehajtásnak s ott a kettő közti összhangot ezen személyi körülmény biztosítja, addig a korlátolt monarchiákban az államélet két működési iránya között állandó a súrlódás, az összeütközés, nem lévén mód és eszköz arra, hogy a felelőtlen és elmozdíthatatlan fejedelem valóban azt valósítsa meg, a mit a nemzet akar és elhatározott, s azon szellemben és értelemben, a melyet maga a nemzet talál jónak. Azon elv tehát, hogy a fejedelem felelősségre nem vonható s helyéről el nem mozdítható, élére állítva két, homlokegyenest ellenkező eredményt idézhet elő; vagy ezen elv dacára, annak megsértésével, forradalmi utón a fejedelem erőszakos eltávolítását, vagy pedig a fejedelmi hatalom korlátlanná válását. Mindkét következmény veszélyes; az első azért, mert a forradalom az államot évszázados, megszokott kerékvágásából hosszú időre kizökkenti, belső és külső bonyodalmaknak teszi ki; a másik azért, mert zsarnokságra, önkényre vezet s az államszervezeti élet minden természetellenes változása sülyedést, éltespedést, vagy annál erőszakosabb későbbi ellenhatást idéz elő, mint mindezt a történelem igazolja (nálunk Salamon, II. Endre, Kun László, Zsigmond, V. László, II. Ulászló s a későbbi habsburg házi uralkodók számtalan példái, de más korlátolt monarchiák történetei is). Angliában azonban a nemzet törvényhozási s a fejedelem végrehajtási jogköre közti súrlódások, miután a 17-ik század folyamán a monarchikus elv sérelmével végződött két forradalmat, egy fejedelem vérpadra hurcolását s egy másiknak elűzését, idézték elő, egy sajtóságos rendszer megszületésére vezettek, mely az angol képviseleti törvényhozást a legjellemzőbben egészíti ki.

Már előbb, másutt is, megvillant az az eszme, hogy a fejedelem tényeiért nem magát a fejedelmet, de tanácsosait kell felelőségre vonni, ösztönszerűleg is érezvén, hogy ily eljárással épségben marad egyrészt a. fejedelem felelőtlenségének elve, másrészt azonban a valóságos gyakorlatban biztosítható az összhang a törvényhozási és a végrehajtási működési körök között. Ez eszme először határozott alakban Magyarországon merült fel, a hol a III. Endre uralkodása alatt kelt 1298-iki törvény a fejedelem fontosabb tényei érvényességéhez kirendelt tanácsosok hozzájárulását írta elő, világosan azzal a cézzal, hogy ilykép a tanácsosok feleljenek az esetleg sérelmes fejedelmi tényekért; az eszme azonban nálunk nem volt képes átmenni a gyakorlatba s mint elv, csak csirájában maradt. Csak Angliában sikerült a 17-ik század rázkódtatásai után ezen gondolatnak gyakorlati megvalósulása, mely képes volt a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szervei közti összeütközéseknek elejét venni, összhangot létesítvén a nemzet akarata és a fejedelem tényei között azon felfogás meghonosodása következtében, hogy a sérelmes végrehajtó hatalmi tényekért nem ugyan-maga a fejedelem, de tanácsosai, a *miniszterek felelősségre vonhatók*, rendszer sértetlenül fentartja ugyan a monarchikus elvet, a fejedelem felelőtlenségét, de az által veszi elejét a két hatalom közti összeütközéseknek, hogy a fejedelem tényeit csak az esetben ismeri al jogilag érvényeseknek, ha azokhoz valamely tanácsosa hozzájárult; e hozzájárulás, az úgynevezett *ellenjegyzés* megállapítja a miniszter felelősségét a fejedelemmel együtt végzett tényekért, magától értetődően, hogy a miniszter az ő saját tényeiért is, melyeket mint végrehajtó hatalmi közeg, mint hivatalnok elkövet, szintén felelősséggel tartozik a törvényhozó testület előtt. Ezen rendszer mint a miniszterek *jogi felelősségének* intézménye ismeretes.

Angliában azonban a fejlődés e ponton nem állott meg, hanem a kapcsolat és összhang a törvényhozó és végrehajtó hatalom között még bensőbb lett azon gyakorlat meghonosodása következtében, hogy a király az ő tanácsosait, minisztereit a parlamentnek, illetve az ott többségben levő pártnak kebeléből választotta ki, hogy ily módon már eleve legyen biztosítéka a törvényhozó testület és a végrehajtó hatalom szervei közti összhangnak. Ilykép a király tanácsosai, a végrehajtást vezető hivatalnokok letéteményeseivé váltak a törvényhozó testület bizalmának is, s ha e bizalmat elvesztették, magától értetődött, hogy helyüket esetről-esetre át kellett engedniök olyanoknak, a kik a parlament bizalmával rendelkeztek. Ezen fejlemény a törvényhozó testületnek *való-*

sággal is alája rendelte a végrehajtó hatalmat, mert ez utóbbit a király csak azon pillanatig gyakorolhatja létező tanácsosaival, főhivatalnokaival együttesen, amíg ezeknek kormányzási szellemével a törvényhozó testület meg van elégedve. E rendszer, mely egyrészt a miniszterek *politikai felelőssége*, másrészt *parlamentari kormányzat* elnevezés alatt ismeretes, a törvényhozó és végrehajtó hatalom összeütközésének lehetőségét monarchiákban is csaknem teljesen kizárja s az állami életműködések lehető legnagyobb összhangját képes biztosítani.

Az angol törvényhozásnak a képviseleti jellegen és a miniszteri felelősség intézményén kívül még van egy harmadik jellemző vonása, a mely szintén lényeges befolyást gyakorolt más államok törvényhozási rendszerének kialakulására. Ez az úgynevezett *két-kamara-rendszer*, mely bár nem kizárólagos angol termék, Angliából terjedt el más államokba.

Kiindulási pontja ezen rendszernek a középkori rendi szervezet, mely maga után vonta, hogy a különböző rendekre más-más állami terhek tartoztak, melyeknek megállapítása külön-külön, rendenkint történt, még ha a tanácskozások esetleg együtt folytak is. Angliában a nagyobb egyházi és világi hűbérurak már kezdettől fogva, tehát már az alsóbb rendek szereplése előtt is, mint külön testület jelentek meg; midőn pedig az alsóbb rendek is meghívást nyertek a tanácskozásokhoz, az együtt, ugyanazon helyiségben lefolyt alaki ülések dacára megjelenésük különböző jogcíme éles választvonalat vont köztük és az alsóbb rendek között, eltekintve attól, hogy a tanácskozásokat a főurak, a papok, a nemesek és a városi polgárok gyakran egymástól elkülönítve, különböző helyiségekben folytatták, a mi némely államokban az eredetileg egy kamara-rendszerből tényleg három vagy több kamara-rendszerre vezetett. Csak Angliában s Magyarországon fejlődött ki a középut, a kettős kamara rendszere, mely abban áll, hogy a személyes megjelenésre jogosítottak s a választás jogcímén megjelenők külön helyiségben tanácskoznak és határoznak, még pedig egyenlő rangban, vagyis oly kép, hogy mindegyik kamara határozata a másik kamara hozzájárulására szorul, érvényük a másik kamara helyeslésétől lévén függővé téve.

Az angol alkotmány ez utóbbi tüneményének szemléletéből vonta el M o n t e s q u i e u azt az elméletet, hogy az előkelőknek külön testületben való tanácskozása, tehát a két kamara-rendszer a törvényhozó hatalom józan és egyenletes működését idézi elő s az ő elmélete nagy részben szolgált okául, hogy a modern államok

túlnyomó része, még köztársaságok is. a születési, vagyoni, szellemi előkelőségnek, előrehaladott életkornak s más arisztokratikus vonásoknak alapul vételével a népképviselői törvényhozást angol mintára egy második kamarával kombinálva honosították meg.

79. §. A felső vagy arisztokratikus kamarák létjoga.

Tökéletesen érthető, hogy némely államban, mint Angliában és Magyarországon is, a történeti fejlődés természetsszerűleg különválasztotta az államszervezet előkelőbb elemeit s nekik az államélet irányításában személyesen és külön testületben gyakorolható részvételt biztosított, de kérdés, vajjon ezen állapot eszményképül, befejezett fejlődésmenet és tökéletesség jeléül tekinthető-e, különösen pedig, hogy a törvényhozó hatalom szervezetének *mesterségesen* egy külön arisztokratikus kamarával való kiegészítése kellőképpen indokolható-e.

A népies kamara mellett egy másik, arisztokratikus vagy kevésbé népies kamara szükségét a következő érvekkel szokták támogatni. Az egyik érv azt hangoztatja, hogy az államszervezetnek születésileg, vagyonilag, szellemileg vagy életkor és tapasztalatok tekintetében kiválóbb, előkelőbb alkatelemei jóval értékesebbek az állami életműködések céljaira, mint az államszervezet túlnyomó részét kitevő közönségesebb alkatelemek, s ennek folytán indokolt, hogy az előbbieket valamely különös módon érvényesüljenek az állam általános irányításában. Egy másik érv, hogy a kevésbé műveit és fektelenségre hajlandó alsóbb osztályokkal szemben a felforgatási törekvéseknek elejét venni, kii ionosén pedig az értékesebb és előkelőbb alkatelemeket a számszerű többség zsarnokias hajlamaival szemben hathatósan megvédeni csak akkép lehetséges, ha amazok jogosítva vannak hozzájárulásuk megtagadásával újtát állani a felforgatásnak és a kiválóbbak ellen intézhető támadásoknak. Sokan végül akkép érvelnek, hogy az állam előkelőbb alkatelemei higgadtabbak és mérsékeltebbek lévén a többieknel, kell, hogy a törvényhozásban különös közreműködési szereppel bírjanak, hogy így a kevésbé higgadt elemekből alakult népies kamarát a meggondolatlan, elhamarkodott lépésektől visszatartsák.

Ezen érveknek egyike sem állhat meg, ha azokat komolyabb vizsgálgatás és bírálat tárgyaivá tesszük. Tény ugyan, hogy van-

nak az államnak oly egyéni alkatelemei, melyek az állami életműködések céljaira értékesebbek más alkatelemeknél, ámde hogy azoknak érvényesülése biztosíttassék, más eszközök is állanak az állam rendelkezésére, mint azoknak külön törvényhozó kamarában való egyesítése. Maga a születés vagy a vagyon önmagában úgy sem jelentheti senkinek az értékességét mások felett, ha pedig azokhoz szellemi kiválóság járul, a gyakorlati politikai élet tanúsága szerint mi sem könnyebb, mint az előkelő származással és a vagyonnal is kapcsolatos tekintélyt felhasználva, a népies kamara tagjává való megválasztatás alapján, részvételt nyerni az államélet irányításában. Életkor és vagyonosság alapján állítani össze egy külön kamarát szintén indokolatlan, mert a tapasztalás szerint a népies kamara tagjainak túlnyomó részét szintén előrehaladott életkorú s vagyonosabb személyek teszik, s ha a felső kamara tagjai választásnak köszönik tisztjüket, a nagyobb vagyoni képesítés és a megkívánt magasabb életkor teljességgel nem képeznek olyan ismérveket, melyek jellemző és éles határvonalat volnának képesek vonni a két kamara között, úgy hogy ily esetben a felső kamara nem is egyéb, mint ismétlődése az alsó kamarának, a minék észszerűségét és szükségességét lehetetlenség bizonyítani.

Sokkal komolyabb a felső kamarák létjogát igazolni törekvő azon érv, mely a szellemileg kiváló, de kisebbségben levő alkatelemek védelmére szolgáló eszköznek tartja a felső kamarát, melynek célja megakadályozni azt, hogy a kevésbé műveit alsó osztályok számbeli fölényüket az előkelő és az állam céljaira értékesebb alkatelemek elnyomására aknázzák ki. Közelebbről tekintve azonban be kell látnunk ezen érvnek tarthatatlanságát is. Különösen ha figyelembe vesszük, hogy a modern államokban a közvetett törvényhozás rendszere már magában rejti az óvszerét a műveletlen elemek esetleges féktelenségi hajlamának, mert a népies kamara túlnyomóan műveit és értelmes tagokból alakul, a kik indokolatlanul, tisztán nemtelen indulattól, irigységtől vagy gyűlöletből indítva, a felsőbb osztályok érdekeit, ha csak ezek az összeség érdekeivel nem ellenkeznek, megtámadni és megsemmisíteni épenséggel nem törekszenek. Viszont oly esetben, midőn az összeség érdeke a felsőbb osztályok érdekeinek feláldozását követeli, ezt soha egyetlen felső kamara sem lesz képes megakadályozni, mint a hogy nem is lenne indokolt az alkatelemek túlnyomó részének érdekét a felső osztályok érdekétől tenni függővé. s amazt ez utóbbinak rendelni alá; elképzelhetetlen például, hogy

egy felső kamara képes lenne megakadályozni, ha valamely nemzet túlnyomó része a társadalmi gazdasági rendszer gyökeres átalakítását tartaná az állam érdekében szükségesnek, mint a hogy tényleg a történelem tanúsága szerint a felső kamarák nagy reformok idején tehetetleneknek bizonyultak az alsó kamarákkal és a közvéleménnyel szemben. Csupán azért, hogy jelentéktelenebb s a közvéleményt nem érdeklő kérdésekben külön nézetet, felfogást érvényesítsen, valóban semmi indokolttsága és értelme sincs annak, hogy a népies kamara mellett egy másik kamara is közreműködjön az államélet irányításában.

A mi végül azt az előnyt illeti, hogy a kettős kamara rendszere mellett a felsőház a népies kamara célszerűen vagy elhamarkodott határozatainak útját állhatja s az előbit józanabb megfontolásra kényszerítheti, ezen érv tagadhatatlanul a legnagyobb, de önönmagában még sem bír oly jelentőséggel, hogy arra érdemes volna mesterségesen így külön kamarát építeni. Hogy valamely határozat jó és célszerű-e, el van-e hamarkodva vagy sem, ennek megítélésére némelykor képesebb ugyan egy másik testület, mint az, a mely a határozatot eredetileg hozta, leg-többször azonban csak a gyakorlatban szerzett tapasztalatok világosíthatnak fel az illető határozat jósága és célszerűsége felől s ilyenkor a törvényhozásnak mindig módjában van felsőház nélkül is kijavítani az elkövetett hibát, jóvátenni az esetleges elhamarkodást, eltekintve attól, hogy a végrehajtó hatalom fejének, az államfőnek veto-joga sokkal alkalmasabb a célszerűtlen és elhamarkodott határozatok megakadályozására, mint a gyakorlati életben többnyire járatlan felső kamara, mert ha valaki, úgy a végrehajtó hatalom szervei a legalkalmasabbak annak már előzetes megítélésére, hogy a törvényhozás valamely határozata a gyakorlatban üdvös hatásokat fog-e előidézni.

Az a némelykor szintén hangoztatott állítólagos előnye a felső kamarának, hogy a népies kamara és a végrehajtó hatalom teje között felmerülhető viszályok között kiegyenlítő, közvetítő szerepet játszhat s ily módon a viszály elmérgesedésének elejét veheti, alig tekinthető egyébnek, mint előlegezett s gyakorlatilag sohasem igazolt bizalomnak ezen intézmény iránt. A felső kamarák ugyanis mindig inkább a konzervatív irányhoz vonzódnak, hajlamaik tehát inkább az ez irányt megtestesítő végrehajtó hatalom főszerve mellé vonják; vagy van elég bátorsága a felső kamarának e hajlamai értelmében az alsó kamara ellen foglalni állást, mely esetben állásfoglalása a viszályt még inkább kielesíti s az intézmény népsze-

rütlenségét fokozza, vagy pedig félénken a népies kamara felfogásához csatlakozik, mely esetben ugyanaz a helyzet áll elő, mely fenállana, ha csak az alsó kamara léteznék. E szempontból tehát a felső kamara vagy hátrányos, vagy felesleges, s így fenállása semmikép sem indokolható.

Mindezekből az tűnik ki, hogy a felső, arisztokratikus kamara oly államban, a hol történeti alapokon nyugszik, nem egyéb, mint a középkori rendi és hűbéries államszervezetnek elavult maradványa, mely a modern, népies képviselő mellett jelentőség tekintetében egészen eltölpül s hogy inasát e mellett mégis képes fentartani, csak a történeti folytonosság iránti kegyeletnek s annak lehet tulajdonítani, hogy ezen intézmény, csakhogy a megsemmisülés veszélyét kikerülje, óvakodik jelentősebb kérdésekben az alsó kamarával és a közvéleménnyel ellentétbe helyezkedni s csak alárendelt jelentőségű ügyekben mer önálló és eltérő véleményt nyilvánítani, így van ez Angliában, vagy nálunk, mint a mely államokban a túlnyomóan születési előkelőségen alapuló felső kamarák inkább történeti kegyeletből, mint célszerűségből állanak fenn napjainkban is. A mi más államok felső kamaráit illeti, azokat sem igazi politikai célszerűség igazolja, hanem vagy a társadalmi kitűnőségek jutalmazásának szüksége, vagy pedig az az önámítás, hogy ez a rendszer meggondoltabbá és egyenletesebbé teszi a törvényhozás menetét. Mint láttuk, ezen feltevésnek semmi mélyebb alapja nincs s igazat kell adnunk F r a n k l i n-nak, a ki a két kamararendszert oly székérhez hasonlította, mely elé és mögé, ellentétes irányban, lovak vannak fogva.

Szövetséges államokban oldódik meg legszerencsésebben az egy és két kamara rendszer kérdése, mivel azokban a népies kamara mellett az egyes tagállamok küldötteinek testülete, mely a szövetségi jelleget juttatja kifejezésre, önkényt jelentkezik a törvényhozó hatalom külön szervekép, a mi arisztokratikus felsőház alakításának kérdését természetesen tárgyalanná teszi.

80. §. A felső kamarák szervezetének különböző módjai.

A felső kamarák jellegét, bármily legyen is szervezetük alapja mindig az előkelőség adja meg, még azon esetben is, ha nem a születés vagy az államfőtől eredő kitüntetés, hanem választás, tehát a nemzet tagjainál megnyilatkozó bizalom képezi is a felső kamara tagságának jogcímét. Ilyen esetben ugyanis a felsőház tagját vá-

lasztó testület szervezetében, a jelölt életkorában vagy előírt vagyoni minősítésében mindig valamely arisztokratikus vonás rejlik, mely vonás hivatva van a felső és az alsókamara között különbözőség alapjául szolgálni. Eltekintve azonban mindettől, tisztán formai szempontból, a felsőkamaráknak *egyszerű* és *összetett* szervezeti módjait különböztetjük meg.

Egyszerű a szervezete valamely felsőkamarának, ha annak kizárólag, vagy elenyészően csekély kivétellel, egyetlen elv szolgál alapjául, például születési és történeti méltóság együtt, kinevezés, választás. Egyszerű felsőkamarai szervezet például az angol lordok házáé, a hol még ma is középkori elvek, a születési és egyházi méltósági jogutódlás képezi a felső kamara tagságának jogcímét; egyszerű továbbá a felső kamara szervezete Olaszországban, hol a királyi család tagjait kivéve, az összes szenátorokat a király nevezi ki; Belgiumban, hol a királyi család némely férfitagjain kívül az összes többi szenátorok választásnak, és Franciaországban, Északamerikában és Svájcban, hol a felső kamarák összes tagjai kivétel nélkül szintén választásnak köszönik méltóságukat. *Összetett* a szervezete valamely felső kamarának, ha születés, történeti jogutódlás, méltóság, vagyoni képesítés, kinevezés, választás vegyesen szerepelnek ugyanazon kamara más-más tagjainak jogcíméül. Összetett felsőkamarai szervezet például a jelenlegi magyar főrendiházé, a hol egyes tagok a *születés* címén szerepelnek, mint az uralkodóház nagykorú férfitagjai és a vagyoni képesítéssel bíró főnemesek, mások *méltóságuk* címén, mint a zászlós urak, az egyházak vezető férfiai s a legfőbb bíróságot vezetői; s ismét mások királyi *kinevezés* címén. *Összetett* a felső kamara szervezete Ausztriában is, hol az urakházában az uralkodóház nagykorú tagjai és a főnemesi családok fejei *születés*, az érsekek és püspökök *méltóság* és egyéb tagok élethossziglani kinevezés címén foglalnak helyet; Poroszországban, a hol a (királyi hercegek és a főnemes családok tagjai *születés*, egyéb tagok királyi *kinevezés* címén tagjai az uralkodóháznak; Spanyolországban, a hol az uralkodó fia, a trón várományosa és a főnemesi családok tagjai *születés*, egyes világi és egyházi főméltóságok *méltóság*, más tagok királyi *kinevezés* s ismét mások *választás* címén tagjai a szenátusnak.

A különböző jogcímeket külön-külön véve tekintetbe, azokat három csoportba foglalva tárgyalhatjuk; az egyik a *személyes jog*, a másik a *kinevezés*, s a harmadik a *választás* jogcíme, melyeknek mindegyike vagyoni képesítéssel s előrehaladottabb életkorral lehet kombinálva.

1. A *személyes jogon* (ipso jure) alapuló felsőkamarai tagság monarchiákra jellemző; a személyes jogok egyes jogcímei: a *születés*, az *egyházi és világi méltóság*, melyek túlnyomó részt vagy jogilag is kifejezetten vagy magától értetődőleg előkelő vagyoni helyzetet feltételeznek. Minthogy a leszármazás magában nem jelentheti az állam céljaira való nagyobb alkalmasságot, a legtöbb állam, mely e jogcímet elismeri, az uralkodóház tagjaitól eltekintve, nyíltan vagy hallgatagon vagyoni képesítést szokott előírni. Így *Angliában* az örökös világi peerek rendszerint valamely családi hitbizomány kizárólagos élvezői is, s elhaltukkal a legközelebbi törvényes örökös lép úgy a hitbizomány, mint a felsőkamarai tagság jogának élvezetébe; sőt az esetben is, ha az örökösödés sorrendje nőt illet meg, ez utóbbi a lordok házának jogilag szintén tagjává lesz, bár jogát csak megbízás útján gyakorolhatja, Vannak ezenfelül oly világi tagjai is a lordok házának, kik méltóságukat közvetlenül ugyan választás tényének, de azért közvetve szintén a leszármazási elvnek köszönhetik; ezek a skót és ír hitbizományi perek választottjai, az előbbieket, számra nézve 16-an, a parlament időtartamára, az ír tagok pedig, számra nézve huszonnyolcan, élethossziglaniba választatván lord-társaik által. *Magyarországon* a főnemesi családoknak csak azon tagjai léphetnek a főrendiházba, a kik évente legalább 6000 korona egyenes állami földadót fizetnek; *Ausztriában* az alaptörvény szerint a császár az urakházában való tagsági jogot csak azon főnemesi családoknak adhatja meg, melyek belföldi nagyobb terjedelmű földbirtokkal rendelkeznek; *Spanyolországban* csak azon főnemesek (grandok) tagjai születésüknél fogva a szenátusnak, a kik ingatlan vagyonból évente legalább 60,000 peseta jövedelmet képesek kimutatni.

Azon *egyházi méltóságok*, melyek a történeti jog címén foglalnak helyet a felső kamarákban, a hierarchikus szervezetű egyházaknak főpapjai. Így *Angliában* a lordok házának tagja az angol egyház két érseke és huszonnégy püspöke, kikhez járul az írországi anglikán püspöki karnak a lordok házába küldött négy választott tagja. Az angol püspöki kar hét tagja mindig hiányzik a lordok házából, s csak hivataluk időrendjében, rangidősség címen jutnak sorban oda. *Magyarországon* a római és görög-katholikus, valamint a görög-keleti egyházak érsekein és püspökein kívül kizárólag a történeti jog címén tagjai a főrendiháznak három címzetes főpap, s két szerzetes rendfőnök. *Ausztriában* tíz érsek és nyolc olyan püspök foglal helyet az urakházában, kiknek püspökségéhez a hercegi cím van csatolva. Ezen és egyes német álla-

mokon kívül Spanyolország és Románia azok, hol az egyházi méltóság a törvényhozásban való közvetlen részvétel jogcímével szolgál, a mennyiben a spanyol szenátusban a katolikus egyház érsekei, a román szenátusban pedig a keleti egyház püspökei ipso jure szintén helyet foglalnak.

Vannak oly államok, melyek a nem hierarchikus szerveztű egyházak méltóságainak is helyet biztosítanak a felső kamarában, így Magyarországon a protestáns egyházak püspökei és világi főtisztviselői, Bajorországban a protestáns főkonzisztórium elnöke, Szászországban az evangélikus egyház három papi méltósága s más német államokban is (Baden, Hessen) egyes protestáns egyházi személyek hivatalból tagjai a felső kamarának.

Történeti jogcímre visszavezethető *világi méltóságok* napjainkban egyedül a magyar főrendiházban szerepelnek, a hol a zászlós urak és más történeti méltóságok (mint a pozsonyi gróf és a két koronaőr) túlnyomó része érdemleges állami funkciót nem végez, E helyett azonban némely államok törvényhozása a létező legmagasabb hivatalok viselőinek juttat helyet a felső kamarában, mint *Magyarországon* is, a hol hivatalból tagjai a főrendiháznak a horvát bán, a fiumei kormányzó, a kúria és közigazgatási bíróság elnökei, másodelnökei s a budapesti királyi ítélőtábla elnöke, mind oly méltóságok, melyek érdemleges állami feladatokat végeznek; Spanyolországban szintén hivatalból tagjai a szenátusnak a hadsereg főparancsnokai, a haditengerészet admirálisa, az államtanács, a legfőbb bíróság, az állami számvevőszék, a főhadbíróság és haditengerészeti bíróság elnökei. Legtöbb más államban azonban a világi méltóságok nem ipso jure, hanem külön kinevezéssel nyerhetik csak el a felső kamara tagságának jogát.

2. A felső kamara tagjává való *életössziglani kinevezés* mint jogcím szintén csak monarchikus államokban fordul elő, mint a fejedelemnek oly ténye, melylyel egyrészt a tudományos, művészeti, gazdasági vagy politikai élet terén szerzett érdemeket jutalmazza meg, másrészt pedig arról gondoskodik, hogy a törvényhozásban valóban tekintélyes és előkelő férfiak közvetlenül, személyesen vehessenek részt. Alig van ez idő szerint monarchikus állam, mely a kinevezés jogcímét legalább részben nem alkalmazná a felső kamarák tagjainak kiegészítésénél. Így a *magyar* főrendiháznak ötven életössziglanra kinevezett tagja lehet; *Ausztriában* a császár korlátlan számban nevezhet ki az urakháza tagjává oly osztrák polgárokat, a kik az állam, egyház, tudomány vagy művészet körül érdemeket szereztek. *Poroszországban* a királynak szintén joga

van a felsőházba tagokat nevezni ki, ezenkívül bizonyos testületek (nemesi családok, nagybirtokosok, egyetemek, városok) által javaslatba hozott személyek közül szintén ő nevez ki egyes tagokat a felső kamarába. *Spanyolországban* szintén nevezhet ki a király legfőlegb 100 szenátort az állami, tudományos, művészeti és vagyoni előkelőségek közül. A kinevezés képezi, eltekintve a királyi család tagjaitól, a kizárólagos szervezési jogcímét az olasz szenátusnak, hol az alkotmány megállapítja, hogy a király korlátlan számban nevezhet ki szenátorokká negyven évet betöltött állampolgárokat az érsekek, püspökök, képviselőházi elnökök, hat évig működött képviselők, miniszterek, államtitkárok, követek, legfőbb bíróságok, állami ügyészségek, állami számvevőszék elnökei és tagjai, szárazföldi és tengerészeti táborkari tisztek, államtanácsosok, elnökségei viselt kerületi tanácsosok és főfelügyelők, tudományos akadémiai és legfőbb közoktatásügyi tanácsstagok, a hazának dicsőséget szerzett férfiak s három éven át földbirtok vagy iparvállalat után éven kint legalább háromezer, líra egyenes adót fizető polgárok közül.

3 A *választás* úgy monarchiákban mint köztársaságokban előfordul mint a felső kamara szervezésének eszköze. Így *Belgiumban* a szenátorokat, ép úgy mint a képviselőket, de hosszabb időre, a nép választja szenátorokká; azonban csak negyven évet betöltött s oly állampolgárok választhatók, a kik évente legalább 1200 frank egyenes állam adót fizetnek, illetve kimutatják, hogy oly ingatlanal bírnak, mely évente legalább 12000 frankot jövedelmez. A belga szenátushoz hasonlóan választáson alapul a *hollandi*, a *svéd* felsőház és a *romániai* szenátus szervezete (utóbbi az ipso jure résztvevő püspökök kivételével), azzal a lényeges különbséggel, hogy ezen államokban a felső kamara tagját választó testületek nem azonosak a képviselőház tagjait választó közönséggel, a mennyiben Hollandiában es Svédországban a tartománygyűlések, Romániában pedig a legtöbb adót fizető polgárok választják a szenátus tagjait. *Spanyolországban* a felső kamara tagjainak fele, számszerint száznyolcvan szenátor szintén választásnak köszöni méltóságát, a mennyiben az alkotmányban megjelölt notabilitási csoportok közül kilenc szenátort a papság, hatot a tudományos akadémiák, tizet az egyetemek, ötöt a gazdasági egyesületek s százötvenet a negyedrészen legtöbb adót fizetőkkel, tehát virilis alapon kiegészült tartományi testületek s a községi képviseletek küldöttei választanak. Egészen sajtóságos és különálló a *norvég* felső kamarának a szervezete, a mely nem egyéb, mint a nemzet által választott parla-

mentnek, az úgynevezett *storthannak* egy részlete. A nemzet által választott képviselők ugyanis maguk közül egy negyedrészt kiválasztanak, mely negyedrésze az össz-parlamentnek *lagthing* elnevezéssel a többi három negyedrésztől, mely *odelsting* nevet visel, elkülönítve tanácskozik. Kezdeményezési joga csak a királynak és az *odelsting*nek van, s ha a *lagthing* valamely javaslatot nem helyesel, azt kifejezetten el nem vetheti, de visszaküldheti az *odelsting*hez újabb megfontolás végett. Ha ugyanazon javaslatot a *lagthing* ily módon kétszer visszaküldött, fölötte harmadszor az egész *storting* együttesen szavaz, de ilyenkor az összes szavazatok kétharmad része szükséges ahhoz, hogy a javaslat határozattá váljon.

Demokratikus köztársaságokban, a mennyiben bennük két kamara-rendszer áll fenn, a felső kamara természetesen csak a választás jogcímén alapulhat. Így van ez *Franciaországban*, a hol a szenátus tagjait megyéenkint egy külön e célra hivatott testület választja, így *Svájcban*, a hol a rendi tanács tagjait, kantonok szerint különböző szabályok értelmében, szintén választják, hasonlóképp az *egyesült államokban*, a hol az egyes államok törvényhozó testületei választják az unió szenátusának tagjait. Más amerikai köztársaságokban (Mexico, Brazília, Argentína) az egyesült államok rendszeréhez hasonlóan, a tartományok gyűléseitől ered a felső kamara tagjainak megbízatása.

81. §. A népképviselők választása.

A modern államokban az államélet irányítása körül a túlsúly a kettős kamara rendszere mellett is azt a kamarát illeti meg, a mely a nemzet zöméhez közelebb áll, a mely az összeség bizalmának kifejezetten s minden esetben közvetlenebbül letéteményese, mint az esetleg mellette létező második kamara. A törvényhozás ezen szervét különböző elnevezésekkel jelölik; a túlnyomóan demokratikus elven nyugvó törvényhozó testületet ugyanis, szemben a szenátus vagy felsőház elnevezéssel, alsóháznak vagy kamarának, széniben az urakháza vagy főrendiház elnevezéssel, képviselőháznak, a mennyiben pedig második kamara nem létezik, egyszerűen törvényhozó testületnek, ország- vagy nemzetgyűlésnek szokták nevezni.

A népképviselők kamarájának tárgyalásánál első sorban s főleg a következő két kérdés tüzetes tárgyalásának szüksége merül fel: kik választják a képviselőket s „kiket lehet képviselőkké választ-

tani”? Az első az *aktív*, a másik a *passzív* választói jog kérdése, melyekkel elkülönítve kell foglalkoznunk.

Az aktív választói jog tárgyalásával kapcsolatban a választói jogból való kizárási okokkal, az általános szavazatjog elvével s az ennek javítására szolgáló eszközökkel, a kisebbségek arányos képviseletével, a választási eljárás módjával s más rokon kérdésekkel kell foglalkoznunk.

A mi első sorban is a szavazati jogból! való kizárási okokat illeti, azok *természetesekre* és *mesterségesekre* oszthatók. *Természetes kizárási okok* azok, a melyek nagyrészt természeti, esetleg morális okokra levén visszavezethetők, az általános szavazatjog elvével nem ellenkeznek, minő az idegeneknek, a nőknek, a nem érett komáknak, az erkölcsileg méltatlanoknak és az önállótlanoknak kizárása az aktív választói jogból; *mesterséges kizárási okok* viszont olyanok, melyek természeti okokra nem lévén visszavezethetők, mint ilyenek az általános szavazatjog elvével is ellentétben állanak, minő az állampolgároknak az értelmi és vagyoni minősítés hiánya okából való elzárása a választói jog gyakorlásától.

82. §. A nők szavazatjogának kérdése.

Az első fontos kérdése az aktív választói jog, de általában a gyakorlati államélet terén való szereplés problémájának, vajjon a népképviselők választásában, illetve általában a gyakorlati államéletben egyedül a férfiak vannak-e hivatva résztvenni, vagy pedig abban egyenjogú, vagy legalább is korlátolt mérvű rész illeti meg az államszervezet alkatelemeinek körülbelül felét kitevő női nemet is. Ezen problémát hármasszempontból kell vizsgálni: először is a női nem *értelmiségének*, másodszer a *nőt hivatásnak*, harmadszer a *szükségességnek* szempontjából.

Azt állítani, hogy a nő kevésbbé értelmes, mint a férfi s e-zokból zárandó ki a gyakorlati államéletből, különösen pedig a választói jogból, józanul nem lehet, vagy ez alapon legalább is indokolhatatlan lenne a közép- és felső osztályhoz tartozó nők kizárása a választói jogból, mikor az alsó osztályok sokkal kevésbbé művelt férfitagjai ezen joggal rendelkeznek. De ettől eltekintve, a történelem igazolja, hogy a női uralkodók túlnyomóan kiválóak és nagyok voltak, a mi a leghatalmasabb cáfolata annak, mintha a nők az állami életműködések helyes és célszerű végzésére már nemüküél s értelmiségüknel fogva kevésbbé lennének képesek, mint a fér-

fiak. Másrészt a társadalmi és tudományos életben is látjuk, hogy mik ugyanazon gyakorlati és elméleti funkciókat, melyeket általában fői fiak szoktak végezni, ép oly helyesen és tökéletesen tudják végezni, mint a férfiak, hogy pedig az államéletben való gyakorlati részvétel minőségileg különböző értelmet tételez fel, mint egyéb társas és egyéni működések, józanul senki sem állíthatja.

Azon indokból tehát, hogy a nők nemüknél fogva az államéletben való részvételre csekélyebb értelmiséggel bírnak, tőlük a választói jogot igazságosan megvonni nem lehet. Felmerül azonban a másik kérdés, vajjon a női hivatásból folyik-e s általában fenforog-e annak a szükségessége, hogy a nők a gyakorlati államelemben résztvegyenek s választói joggal rendelkezzenek?

Nem szenved kétséget az, hogy a férfi és a nő *hivatása* az emberi életfeladatok körül a természettől előírva különböző. Mindkettőnek egyaránt célja ugyan az önfentartás, a tökéletesedés s lehetőleg utódok hátrahagyása, tehát a családi élet, da különbözők az eszközeik, melyekkel e célokhoz a két nem hozzájárul. A férfii hivatása kívülről szerezni meg az önfentartás, a tökéletesedés és a családi élet eszközeit, mely célból állandó és gyakorlati érintkezésben kell lennie más egyénekkel, az egyének társas szervezeteivel s magával az állammal, hogy ezen érintkezés segélyével elérhesse azt, a mire törekszik. Sőt a természet egyedül a férfit teszi képessé és hivatottá arra, hogy fizikai erővel is hatályosan megvédje magát és családját esetleges erőszakos támadásokkal szemben, mint fizikailag képes államszervezeti alkatelem pedig egyedül a férfi van hivatva az államszervezet fegyveres erejének is tagjakép szolgálni, katonai feladatokat teljesíteni. Ezzel szemben a természet azt teszi a nő hivatásává, hogy a férfi által kívülről szerzett eszközök felhasználásával bent a családban az önfentartás, a tökéletesedés és a családi élet céljaira szükségelt további eszközöket tekintsen meg. Helyesen fejezte ki tehát Schiller a férfi és a nő élethivatásának különbözőségét a következő soraival: Der Mann muss hinaus ins feindliche Leben und zu Hause waltet die gute Hausfrau.

Normális körülmények mellett s a természettől e szerint a nőnek nem lehet hivatása az államéletben való gyakorlati részvételei, ha az erre való képességet tőle megtagadni nem is lehet. De a *szükségessége* sem merül fel ennek, tekintve azt, hogy a férfi és a nő összhangzó életműködése a családban a nő gyakorlati részvételei nélkül is önként előidéz a nő politikai nézetének, felfogásának érvényesülési a család férfitagjainak, az atyának, testvérnek, férjnek és férfigyermekeknek közvetítésével, a kik bizonyára nem ke-

rülhetik ki a velük együtt élő nőtestvér, feleség vagy anya. befolyását, a midőn politikai nézetük kialakul. Ha a nő valósággal gyakorlati részt venne az államéletben, különösen pedig a pártmozgalmakban, a család addig összhangzó egysége könnyen a felbomlás, a meghasonlás veszélyének volna kitéve, a mi e nélkül is gyakran felmerül ugyanazon család különböző férfitagjainak eltérő politikai felfogása, magatartása s más okok következtében is. De a nők nem is alkotják az államszervezetnek *semmi oly önálló érdektagosulatát*, mely külön képviseltetekre szorulna, mert lényükkel bele vannak olvadva azon egyes társas szervezetekbe, melyeknek jogos érdekei az ugyanazon család-, rend-, osztálybeli férfiak részvétele útján a nők személyes közreműködése nélkül is kifejezésre jutnak. Más oldalról tekintve, a nők politikai egyenjogosításának látszólag liberális elve épen a konzervatív életiránynak aránytalan jelentőségre emelkedését, legtöbb államban pedig különösen a papi befolyás elhatalmasodását idézné elő, a mi az államélet egészséges fejlődése és haladása érdekében nem volna kívánatos.

Számolni kell azonban azzal a körülménnyel, hogy a modern életviszonyok módosulása mind jobban előidézze a nők önálló társadalmi tevékenységét s valóban lehetetlenség megindokolni, hogy az oly nők, kik a természettől eredetileg a férfinemre hárított hivatások nagy részét nő létükre maguk kénytelenek végezni, miért De gyakorolhatnának személyes befolyást azon szervezet irányára, melynek terheiben ugyanazon módon osztoznak, mint a férfiak. Az oly önálló, saját tevékenységükből vagy vagyonukból élő, esetleg özvegy vagy elvált létükre családjukról maguk gondoskodó nők, kik e mellett megfelelő műveltséggel s értelmiséggel rendelkeznek, már méltányosságból is igényt tarthatnak arra, hogy legalább is közvetlen környezetükben, a községi életben a férfiakkal egyenrangú tevékenységet fejthessenek ki, az állami összéletben pedig megbízott útján gyakorlandó aktív választói jogot élvezzenek.

A nők szavazati jogának megállapítása iránt különösen Angliában és Északamerikában folyik hatalmas mozgalom, mit eléggé jellemez az a tény, hogy 1892-ben az angol alsóház 175] szavazattal 152 ellenében, tehát aránylag csekély szótöbbséggel vetette vissza azt a törvényjavaslatot, mely a szavazati jogot a nőkre is kiterjeszteni célozta, Északamerikában New-Yersey állam már 1776-ban behozta a nők szavazati jogát, mely jog azonban harminc évi fennállás után 1807-ben megszűnt. Ez idő szerint is létezik azonban több az unióhoz tartozó amerikai állam, mely községi és iskolai, sőt a törvényhozási választásodban is szavazati jogot biztosít

a nőknek. Európában egyedül Ausztriában fordul elő, hogy nők is gyakorolnak szavazati jogot a képviselőválasztásnál de korántsem liberális, hanem konzervatív elv célzatával; ezen állam választási törvénye értelmében ugyanis a nagybirtokosok kúriájában a megfelelő birtokkal rendelkező nők is szavazhatnak, ezen jogukat azonban nem személyesen, hanem megbízott útján gyakorolhatják.

83. §. A választói jog korhatára.

Semmi sem természetesebb, mint az, hogy az államélet irányításában csak oly személyek vehessenek részt, a kik arra értelmileg alkalmasak, tehát első sorban is a kik a testi és a szellemi érettség életkorához eljutottak. A gyermekek és a serdülő fiatalok az akii v választói jogból mindenütt ki vannak zárva; a lehető legalacsonyabb korhatár, melyet az államéletben való részvételre vonatkozólag ismerünk, a 17. év, mely Argentínában s egyes svájci kantonokban (Schwyz, Appenzell, Graubünden) az aktív választójogra nézve ma is fennáll, míg előbb léteztek oly svájci kantonok is, melyekben a 16., sőt a 14. év volt a korhatár, mely a közéletben való részvételre s a szavazásra jogosított,

Abszolút mérvet azon időpont megállapítására, melyben a gyermekből férfi lesz s éretté válik az államéletben való részvételre, fölállítani lehetetlen, de természetes, hogy a túlalacsony és a túl magas korhatártól óvakodni kell. Így a 17. év túlalacsony, viszont, a 30. év, melyet a dán alkotmány ír elő az aktív választói jogra, túlságosan magas. Azt sem lehet semmiféle magyarázattal megindokolni, hogy Magyarországon ugyanakkor, midőn a magánjogi nagykorúság 24. évvel áll be, az állampolgár már 20. évvel aktív választói jogot gyakorolhat; ha ugyanis az állam a 24. éven aluli alattvalót saját ügyeinek önálló vitelére alkalmasnak nem tartja, *nem* lehet indokot találni arra., hogy ugyanazt az alattvalót alkalmasnak tartsuk az államélet irányítására, a képviselőválasztásban való tevőleges részvételre. Egyedül a svájci szövetség írja még elő 20. évben az aktív választói jog korhatára, míg a többi államok azt mind magasabban, vagy a magánjogi nagykorúság korhatárával együtt, vagy még e fölött állapítják meg. Így Angliában, az Északamerikai Egyesült Államokban, Francia- Olasz- és Svédországban 21. év, Ausztriában és Poroszországban 24. év, a német birodalomban, Belgiumban, Spanyolországban. Norvégiában, Német-

alföldön és Japánban 25. év (Dániában 30. év) képezi az aktív választói jog minimális korhatárát.

Oly államokban, hol általános védkötelezettség s több évig tartó fegyveres szolgálat áll fenn, az aktív választói jog korhatárát legalkalmasabb 24-25 évre tenni. Épen nem helyeselhető ugyanis, hogy azon idő alatt, míg a fiatalság zöme fegyveres szolgálatot teljesít, az állam iránt tehát a legsúlyosabb kötelességét rója le, míg ugyanakkor tőle politikai jogokat nem élvez, ugyanakkor mások, e súlyos kötelezettség alól bármi címen mentesítve, ezen előny mellett még politikai jogokat is élvezzenek. Másrészt oly államokban, ahol általános szavazatjog áll fenn, tanácsos az aktív választójog korhatárát lehető magasan állapítani meg; hogy így a választói jog kiterjesztésével, ennek mintegy ellenértékekép, a higgadtabb s kevésbé heves elemek érvényesülése segítsék elő, mint tette ezt Belgium törvényhozása, midőn 1893-ban az általános szavazati jog behozatalával egyidejűleg a választók minimális korhatárát 21. évről 25. évre emelte fel.

84. §. Az erkölcsi méltatlanság és az önállóság hiánya mint kizáró okok.

Bizonyos minimális életkoron kívül okvetlenül megkívánhatja az állam, hogy az aktív választói jogban csak oly polgárok részesedjenek, a kik a politikai rátermettségen kívül biztosítékot képesek nyújtani az iránt, hogy e jogot valóban helyesen, józan meggyőződésük értelmében, az állam érdekében fogják gyakorolni'. A kikről ezt feltételezni nem lehet, két csoportba sorozhatók; az egyik csoportba azok tartoznak, a kiknek személyében, a másikba azok, a kiknek életkörülményeiben rejlenek azon okok, melyek helyénvalóvá teszik az aktív választói jog megvonását, illetve szüneteltetését.

1. A *személyben* rejlő erkölcsi hiány vagy méltatlanság címén az aktív választói jogból helyesen szokták az államok kizárni főleg azokat, a kik súlyosabb politikai vagy nyereségvágyból elkövetett bűncselekmények miatt a politikai jogok megvonását vagy felfüggesztését megállapító *büntetőbírószági ítélet* hatálya alatt állanak. Ezenkívül az erkölcsi hiány védelme indokolja, legalább is a csőd tartama alatt, a vagyonbukottak, s legalább is foglalkozásuk ideje alatt az erkölcsstelen foglalkozást űző személyek aktív választói jogának felfüggesztését, valamint azon személyeknek a választói jog-

hol való kirekesztését, a kik valamely bizalmi helyzetre magukat méltatlannak bizonyították. Így rekeszti ki például a választói jogból a belga törvény a büntető ítélet és a csőd hatálya alatt állókon kívül azokat is, a kik nyilvános házat tartanak vagy prostitúció köz vetítésével foglalkoznak, továbbá azokat, a kiket a hatóság méltatlanság miatt a gyámságtól vagy az atyai hatalom gyakorlásától megfosztott,

2. Nem a személyben rejlő, de az *életkörülményekből* vélelmezhető *önállóság*beli hiány az, a mely némely polgároknak az aktív választói jogból való kizárását helyeselhetővé teszi. Ide tartoznak első sorban *a)* azok, a kik magukat munkával fentartani nem képesek, mások *könyöradományaiból* élnek, vagy pedig akár nyilvános szegénymenhelyen, akár állami vagy községi segélylyel, de közkölségen tartatnak el. Az ilyen személyek, bár a nyomor nem jelent egyszersmind személyben rejlő erkölcsi hiányt, azért zárandók ki a választói jogból, mert könnyen feltételezhető, hogy választói jogukat nem tiszta meggyőződésük szerint, de anyagi érdekek befolyása alatt fogják gyakorolni. Némely állam a nyilvános segélyt igénybe vett személy választói jogát az esetben, ha a reá fordított költségeket megtéríti, visszaadja; ezen intézkedés csak azon esetben helyeselhető, ha az ellátás visszafizetése bebizonyíthatólag az illető személy anyagi körülményeiben beállott változás következménye, mivel másképp könnyen lehetséges, hogy a visszafizetést nem saját erejéből, hanem valamely párt támogatásával, a mely szavazatát megvásárolja, eszközli, *b)* Az önállóság valóságos vagy vélelmezhető hiánya folytán zárják ki némely törvényhozások az aktív választói jogból azokat, a kik *atyai, gyámi, gondnoki*, vagy mint cselédek *gazdái hatalom* alatt állanak, mivel az ily személyek, ép úgy, mint a gyámság, illetve gondnokság alatt álló örültek és gyengeelméjűek is, vagy értelmileg képtelenek ezen jog gyakorlására, vagy pedig könnyen feltételezhető róluk, hogy annak utasítása és befolyása alatt fognak szavazni, a kítől jogilag és anyagilag függenek. Nem alkalmazható azonban ezen kizárási ok azokra, a kik bár jogilag atyai, gyámi vagy gondnoki hatalom alatt állanak, de nem az ezektől nyert anyagi támogatással, hanem a saját keresetükkel tartják fenn magukat: továbbá azokra sem, akik bár idegen szolgálatban állanak, de nem alárendelt testi, hanem magasabb rendű értelmi funkciókat teljesítenek, ilyen esetben a teljes anyagi függőség s befolyásolhatóság kevésbé lévén feltételezhető, *c)* Ugyancsak az önállóság vélelmezhető hiánya, de egyszersmind a fegyelem érdeke is indokolja a tényleges *fegyveres*

szolgálatot teljesítő személyeknek a szavazásból való kizárását. A katonáknak ugyanis annyira függőségi, alárendeltségi viszonyban áll elöljáróikhoz, hogy ezeknek utasítása és befolyása alól magukat alig vonhatná ki a választói jog gyakorlása alkalmával sem; de ettől eltekintve, a katonai s egyéb fegyveres (csendőri, rendőri, pénzügyőri) szolgálat természetével ellenkezik a pártküzdelmekbe való becsátkozás, mert ez lazíthatná a belső fegyelmet s a föltétlen tiszteletet és engedelmességet a felebbvalók iránt. Egyedül Svájcban és az Északamerikai Egyesült Államok némely részeiben bírnak ez idő szerint a katonai szolgálatban álló személyek is aktív választói joggal.

85. §. A vagyoni és értelmi minősítés.

A nők, a nem érett korúak, az erkölcsileg méltatlanok és az önállótlanok kizárása az, aktív választói jog gyakorlásából önként értendő, természetes okokra vezethető vissza, mely kizárások a legdemokratikusabb államban is előfordulhatnak, a nélkül, hogy a kizártak méltán vethetnék ellen, hogy az államban jogegyenlőség létezik. Kevésbé állítható ez a választói jog úgynevezett értelmi és vagyoni minősítéséről, melyeket *mesterséges kizárási okoknak* neveztünk el s melyek a természetes okokból kizárt személyeken kívül némely államokban az állampolgárok egy nagy tömegét, esetleg többségét zárják el az aktív választói jog gyakorlásától, úgy hogy az ily államokban a valóságban nincs is tökéletes jogegyenlőség, hanem voltaképp mérsékelt timokratikus uralom. Helyeselhető ugyan, na valamely állam, miután valamely kezdetlegesebb államrendszerrel felhagyott, átmenetileg, míg a polgárok a szabad intézményekbe teljesen belenevelődnek, értelmi és vagyoni minősítéshez, úgynevezett *cenzushoz* köti az aktív választói jogot, ezen rendszerrel azonban bizonyos idő múlva szakítania kell, mert az ily állapot idővel nagyfokú elégedetlenséget fog kelteni a minősítéssel nem rendelkező, de magukat választói jog gyakorlására éretteknek érző polgárok között s az állam belső rendjének megrázkódását idézheti elő.

Az értelmi és a vagyoni minősítés tehát csak ideiglenes intézmény lehet, mely előbb vagy utóbb az általános szavazatjognak van hivatva helyt adni; a míg azonban ideiglenes célszerűségük fenforog, alapjukon oly helyes mértékeket kell felállítani, a mely az állam ügyei körül való jártasságot s az azok iránt való érdeklődést feltételezni engedi.

Egy a vagyoni, mint az „értelmi cenzusnak célja lehetőleg csak az oly állampolgároknak biztosítani befolyást az állami élet irányítására, a kik a legnagyobb valószínűség szerint megfelelő szellemi képzettséggel bírnak arra, hogy megítélhessék az általuk gyakorolt jog fontosságát, szavazatuk következményeit s elég érdekük is van, hogy szavazatukat komolyan megfontolják. A cenzusrendszer e szerint némiképp az állam alkatelemeinek konzervatív részén s hajlamain épül, a mi megfelelő körülmények között, a rohamos rendszerváltozás veszélyeivel szemben, helyeselhető is.

A vagyoni minősítés azon elvből indul ki, hogy a vagyonság vagy a személyes kereset bizonyos foka, melynek mérvét például a fizetendő egyenes állami adók összege állapítja meg, okvetlenül magasabb értelmiséget feltételez, még azon esetben is, ha a műveltség ezen foka alakilag ki nem mutatható. Az értelmi minősítés alakilag magasabb műveltséget igazoló bizonyítványok, oklevelek felmutatásában, vagy az értelmiséget már magában igazoló tisztség, hivatal betöltésében áll, a nélkül, hogy az állam egyidejűleg vagyon, személyes kereset, illetve adó kimutatását kívánná meg. Ma a modern államok nagy része teljesen mellőzi a vagyoni cenzust, az értelmi cenzust pedig vagy egyáltalán szükségtelennek tartja megállapítani, vagy pedig oly alacsonyra (az írni, olvasni tudásban s a számolás elemeiben) szabja, azt, hogy a tankötelezettség korában ez a különben minden körülmények közt helyeselhető korlátozás lényegben az általános szavazatjoggal lesz egyértelmű. Vagyoni minősítés áll fenn napjainkban *Magyarországon*, a hol meglehetősen bonyolult szabályok léteznek a rendkívül egyenlőtlen vagyoni cenzus megállapítására; *Luxemburgban* 15 frank és *Szerbiában* körülbelül szintén 15 frank évi egyenes államadóban van a cenzus megállapítva; *Svédországban* 1000 korona értékű ingatlan, 6000 korona értékű bérlet vagy 800 korona évi jövedelem jogosít az aktív választójog gyakorlására; *Norvégiában* a hivatalviselés, az ingatlan birtok vagy legalább 500 korona évi jövedelem után fizetett adó állapítja meg a szavazati jogot; több német államban, mint Bajor- és Szászországban, miként Romániában is *bármily csekély összegű, egyenes államadó* megadja a választói jogot; *Japánban* ellenben évente 10 yen (körülbelül 25 korona) egyenes államadó fizetése kívánatik meg az aktív választói joghoz stb. Egészen sajtáságos, de lényegben az általános szavazati jog legegészségesebb korrekтивumával egyenértékű az a burkolt cenzus, a mely *Angliában* áll fenn. Ezen államban ugyanis kifejezetten vagyoni minősítés az aktív választói joghoz nincs ugyan előírva,

de a törvény csak azon polgároknak enged szavazati jogot, a kik vagy saját házukban vagy idegen házban ugyan, de saját lakásukban lakkak. Ez az intézmény az önálló háztartást teszi a választói minősítés alapjává, a mi abból a szempontból, hogy kizárja a választói jogból a nem állandó év biztos existenciákat, másrészt pedig a polgárokat család- és tűzhely alapítására sarkallja, csak helyeseltető.

Értelmi cenzus, a vagyoni minősítés hiányának pótlására, ma már csak *Magyar- és Horvátországban* áll fenn, a hol elég aránytalanul csak a legmagasabb értelmiség tagjai és hivatalos értelmi foglalkozást űzők bírnak e címen aktív választói joggal. Más államok az értelmi minősítést, mint a mely túlmagasán megállapítva a jogegyenlőséget sérti, túlalacsonyán megállapítva pedig az iskolakötelezettség általánossága folytán gyakorlati jelentőséggel nem bír, teljesen elejtik, *Olaszország* és *Portugál* kivételével, hol az elemi iskolák végzése, az írni és olvasni tudás, képezik a választói jog előfeltételét, mintegy az általános szavazatjog korrektívumául, a mely intézkedésnek ezen államokban, a hol a teljesen iskolázatlan és műveletlen elemek száma még mindig elég nagy, némi gyakorlati jelentősége is van.

86. §. Az általános szavazatjog.

Az általános szavazatjog még arra teljesen nem érett államra *nézve* sem pusztá eszménykép, de bizonyos korrektívumokkal bármely államban megvalósítható oly intézmény, mely a legjellemzőben van hivatva kifejezni úgy az egyes polgár legbensőbb kapcsolatát az államhoz, mint a lehető legtökéletesebb jogegyenlőséget.

Az általános szavazatjog intézménye mellett minden állampolgár résztvesz tevőlegesen az államélet irányításában, csupán azok kivételével, a kik nemük, életkoruk, erkölcsi vagy értelmi fogyatkozásuk, valamint függő helyzetük címen abban a közfelfogás szerint sem részesíthetők. Teljességgel nem von azonban maga után a polgárok között jogegyenlőtlenséget, ha egyes polgárok némely korrektívumok folytán mások kizárásával vagy fokozott mérvben vehetnek tevőleges részt az államélet irányításában, ha minden polgár előtt nyitva áll az út, megszerezni azokat a kellékeket, a melyek a valóságos vagy fokozottabb részvételhez szükségesek.

Mínthogy ugyanis az általános szavazatjog mereven megvalósítva azt a veszélyt rejtheti magában, hogy némely államban a

kevesebbé művelt és higgadt elemek az általános szavazatjogot a kisebbségben levő s az állam céljaira értékesebb, műveltebb és higgadtabb elemek elnyomására aknázzák ki, különböző javítási módok, úgynevezett *korrektívumok* szolgálnak az általános szavazatjogbői eredhető veszélyek megakadályozására. Így a gyakorlatban különben census rendszer mellett, általános szavazat jog nélkül is alkalmazott javítási módok a következők: 1. a választói jog gyakorlásához megkívánt *életkor lehető magassága* (25-30 év), a mi az életpályájuk kezdetén levő, családnélküli s így az államélet felforgatására inkább hajlandó alkatelemek veszélyessé válható befolyását csökkenti; 2. oly államokban, hol az elemi műveltséggel sem bíró személyek száma jelentékeny, legalább az *elemi iskolák végzésének*, az írni-olvasni és számolni tudásnak, esetleg az állam *hivatalos nyelve tudásának* s az *alkotmány ismeretének* is megkövetelése azoktól, a kik az aktív választói jogot gyakorolni óhajtják; ily rendszabálynak művelődési szempontból is üdvös hatása van, niivei az emberek inkább fognak törekedni legalább a legegyszerűbb ismeretek elsajátítására; 3. az *önálló háztartásnak* mint minősítésnek előírása mindazokra, kik szavazati jogira igényt tartanak (*angol rendszer*); 4. hosszabb időn (1-2-3 éven) át való állandó lakás a választókerületben, mely rendszabály szintén alkalmas a kétes existenciák nagy részének a szavazástól való távoltartására; 5. az *érdek- vagy osztályképviselő*; 6. a *közvetett választás*; 7. a *többes szavazatjog* rendszere; 8. a *szavazás kötelesség*. Az általános szavazatjog ezen korrektívumai közül e négy utolsóval tüzesebben kell foglalkoznunk.

87. §. Az érdek- vagy osztályképviselő.

Az *érdekképviselő rendszere* annyiból tekinthető az általános szavazatjog javítási eszközének, a mennyiben e rendszer mellett minden állampolgár bír ugyan szavazati joggal, de a kevésbbé művelt alsó osztály túlsúlya veszélyének elejét veszi az a berendezés, hogy a különböző osztályok úgynevezett kúriákban egymástól elkülönítve szavaznak és választanak, a mi lehetetlenné teszi, hogy egyik osztály számbeli túlsúlyánál fogva a másik fölé kerekedjen, azt elnyomja, megsemmisítse.

Az *érdekképviselő rendszerének* legtipikusabb alakja áll fenn *Ausztriában*, a hol öt választói réteg létezik. Az összes képviselők száma 425, kik közül 85-öt választ a nagybirtokosok, 118-at a városi polgárság, 21-et a kereskedelmi és iparkamarák, 129-et

a községek és 72-öt azon polgárok *kurtája* (különösen a munkások), a kik a többi kúriák egyikében sem foglaltatnak. Ugyancsak érdekképviselőten nyugszik a *porosz* választási rendszer, melynek értelmében az összes polgárok három osztályba soroztatnak; az első osztályba azon legtöbb adót fizetők tartoznak, a kik együtvéve az összes egyenes állami adó egyharmadát fizetik; a második osztályba azon adófizetők, a kik együtvéve a második harmadát fizetik az egyenes adóknak; a harmadik osztályhoz pedig az összes több állampolgárok. Az első osztályba tartozók 4, a második osztályba tartozók 12, a harmadik osztályba tartozók 84%-át teszik ki az összes választó polgároknak; mindegyik osztály, tekintve hogy c rendszer még közvetett választásai van kombinálva, külön-külön egyharmadát választja a másodfokú választóknak, a kik kerületenkint egy testületben összegyűlve, abszolút többséggel választják a képviselőt. Érdekképviselőten alapul a *román* választási rendszer is, mely szerint az összes választók szintén három osztályba soroztatnak s a legalsó osztályba azok tartoznak, a kik 20 frankon alul bármily csekély adót fizetnek.

Az érdekképviselőt inkább csak ál-korrektívuma az általános szavazatjognak, mert távol áll attól, hogy az egyenlőséget fejezze ki, sőt azon alakjában, a mint Ausztriában áll fenn, nem egyéb mint a régi rendi államszervezet folytatása, kiegészítve újabb alsóbb rendekkel, a porosz rendszer szerinti alakjában pedig, a hol az összes választók egy nyolcada az összes szavazatok kétharmadát gyakorolja a polgárság többi hétnyolcada által gyakorolt egyharmadnyi szavazattal szemben, melyet még hozzá a közvetett választás módja teljesen elenyésztet, nem egyéb a legszemérmetlenebb plutokratikus uralomnál.

A vagyoni és osztályalapra fektetett érdekképviselőt e szerint a képviselői rendszer és az általános szavazatjog lényegével a legkevésbé összeférő intézmény, mindazáltal ha igazságosan van szervezve, még mindig inkább elfogadható, mint a vagyoni cenzus rendszere, a mely egyáltalán képviselőt nélkül hagyja a polgárok tekintélyes vagy túlnyomó nagy számát.

88. §. A közvetett vagy kétfokú választás.

A közvetett választás abban áll, hogy bár az összes polgárokat szavazatjog illeti meg, ezek nem maguk választják képviselőjüket, hanem saját kebelükből csak bizalmi férfiakat jelölnek ki, a kiknek hivatása lesz megválasztani a parlamentbe küldendő kép-

viselő! Az elsőfokú szavazó polgárokat *ősválasztóknak*, az általuk kijelölt bizalmi férfiakat pedig másodfokú választóknak, vagy egyszerűbben választóknak, idegen kifejezéssel *elektoroknak* (a németben *Wahlmann*) szokás nevezni.

Ezen rendszert elméletileg azzal szokták indokolni, hogy így a kevésbé művelt elemek számbeli túlsúlyának esetleges veszélyét az a körülmény hártja el, hogy az ősválasztók maguk közül a higadtabb és tekintélyesebb elemeket jelölik ki bizalmi férfiakul, a kik azután megfontoltan és mérsékeltén fognak szavazni. Hívei szeriöt ezen. rendszert az is indokolja, hogy a polgároknak az alsó osztályhoz tartozó zöme nem bír azzal a műveltséggel és széles látókörrrel, hogy képes volna észszerűen megállapítani, méltó-e valamely előtte legtöbbször teljesen ismeretlen jelölt helyet foglalni az ő képviselőében a törvényhozásban, de saját környezetéből képes kijelölni több oly személyt, a kiket egészen közéről ismer, kiket, magánál értelmesebbeknek tart s a kikről feltételezi, hogy meg tudják ítélni, ki méltó a kerület részéről arra, hogy mint képviselője jelenjen meg az ország színe előtt.

A mily tetszetős ezen választási rendszer elméleti indokolása, ép oly hatályosság nélküli az a gyakorlatban. A feltevés, hogy az ősválasztók a másodfokú választók kijelölésével csak ezek személyét becsülik meg s ezek bölcs belátására bízzák a képviselő személyének megállapítását, épen nem bizonyul valónak, mert a választási előküzdekm nem a másodfokú választók, hanem a már előre jelentkező képviselőjelöltek személye körül forog, a kikre a másodfokú választók pártállásuk szerint már előre ígérnek, hogy megválasztásuk esetén szavazni fognak. Ily módon a választási harc ép oly heves s a kevésbé műveit elemek érvényesülése ép oly hatályos, mint a közvetlen választásnál, mert már a másodfokú választók, az elektorok megválasztásával eldől az a kérdés is. ki fogja a törvényhozásban a kerületet képviselni, erkölcsileg kötelezve levén a másodfokú választó, hogy valóban azon jelöltre adja le szavazatát, a ki részére már előzetesen, nyilvánosan elígérte azt. A mint nyilvánossá válik, kik lettek másodfokú választók, a jelöltek egyikét mindenki már képviselőnek tekinti, sőt ez fogadja e címen a szerencsekívánatokat is, mielőtt a másodfokú választók valóban összegyülnének s őt alakilag is megválasztanák. A közvetett választás e szerint ezen szempontból teljesen célját tévesztett, felesleges intézmény, melyet még a kényelmi szempont sem indokol, mert a mennyiben az elektorokat például községenként vagy valamivel nagyobb, úgynevezett öskerületenkint jelölik ki, hogy így elkerüljék

az összes választóknak egy helyen való izgalmas összetorlódását, ugyanezen eljárás minden nehézség nélkül, sőt *igazságosabban* alkalmazható a közvetlen választás intézménye mellett is.

A gyakorlatban öskerületek útján alkalmazott közvetett választási rendszer ellen ugyanis egy sokkal súlyosabb ellenvetést lehet tenni az előbbieknél, még) pedig azt, hogy ezen rendszer *mesterséges többséget* idézhet elő, a tulajdonképeni többséget alakilag kisebbséggé fokozhatja le s a tulajdonképeni kisebbség jelöltjét nyilváníthatja képviselővé. Tegyük fel ugyanis, hogy egy választókerület 100-100 választóval tíz öskerületre oszlik, melyek mindegyike két-két elektort választ, úgy hogy összesen húsz elektor választandó. Lehetséges, hogy hat öskerületben az egyik párt 50, a másik párt 49 szavazatot hoz össze, tehát 300 ös választó jelöl ki 12 elektort. Már most hiába választja meg a többi négy öskerületben a második párt esetleg egyhangúlag (100-100, összesen 400 szavazattal) a reá eső 8 elektort, mert e szavazatokhoz számítva a pártnak a többi öskerületekben elforgácsolódott szavazatait, a pártnak majdnem 700 szavazatával, tehát kétharmadnál is nagyobb többségével szemben a kisebbség 300 szavazata mint formai többség fogja a képviselő személyét megállapítani. Minél nagyobbak a kerületek s minél több öskerület van bennök, annál jobban fokozódhatik a mesterséges többség lehetősége: így például 2000 választóval bíró és 20 öskerületre osztott területen 2-2 elektorral esetleg már 540 ös-választó alaki többséget képezhet 1460 választóval, tehát a majdnem háromnegyednyi valóságos többséggel szemben.

Közvetett választási rendszer áll fenn ez idő szerint *Poroszországban*, a hol az eljárás a következő. A három adóosztály szerint egymástól elkülönített ösválasztók öskerületenkint 2-2, tehát összesen 6 elektort választanak; miután e választás minden öskerületben megtörtént, az összes elektorok a kerület székhelyén ülnek össze s abszolút többséggel választják meg a képviselőt. Nagyon természetes, hogy ily eljárás mellett a harmadik osztályhoz tartozók teljesen képviselő nélkül maradnak, mert a két első vagyonos osztály elektorai mindig összetartanak s kétharmad többséggel rendelkezvén, szuverén urai a helyzetnek, a miért is ezen rendszer nem is korrektívuma, hanem valóságos kigúnyolása az általános szavazatjognak.

Részlegesen közvetett választási rendszer áll fenn *Ausztriában*, a hol a negyedik és ötödik kúriához tartozók, vagyis a községeknek és az általános választó osztálynak kúriái nem közvetlenül, hanem elektorok útján választják képviselőiket. Fennáll továbbá e rend-

szer nem általános, de kiterjedt mérvű szavazatjoggal kapcsolatosan *Norvégiában, Svédországban, Romániában*, egyes német államokban s a magyar állam egy részében, Horvátország területén, valamint részlegesen az erdélyi vármegyékben is, a hol a községi lakosok elektorok útján is gyakorolnak szavazatot. Alkalmazzák továbbá egyes államokban a közvetett választást a felső kamarák tagjaira; így *Belgium, Portugál* és *Dánia* felső kamarai tagjainak egy része, a francia és az északamerikai szenátus tagjainak pedig összesége nem közvetlenül a nép kijelölésének, hanem már e célra rendelt testületek által történő, tehát végelemzésben közvetett választásnak köszöni méltóságát.

E rendszerrel kapcsolatban említendő az *amerikai egyesült államok elnökének választása* is, a mely szintén közvetett szavazás útján, azaz általános szavazatjog alapján választott bizalmi férfiak, elektorok közvetítésével történik.

89. §. A többes szavazat.

Az általános szavazatnak sem az osztály- vagy érdekképviselő, sem a közvetett választás nem képezheti igazán helyes és hatályos korrektívumát. Eltekintve attól, hogy mindegyik rendszer önmagában, általános szavazatjog nélkül is létezhetik, tehát csak esetlegesen alkalmazható az általános szavazatjog hátrányai ellensúlyozására, a mi elsősorban az osztály- vagy érdekképviselőt illeti, ez sokkal mélyebben sérti az egyenlőség érzetét, sokkal inkább magán viseli a rendi- vagy plutokratikus uralom vonásait, sem hogy abban a nemzet zömét képező, számbelileg túlnyomó többségét alkotó alsó osztályok képesek volnának állandóan megnyugodni, a mi pedig különösen a közvetett választást illeti, az ennek igazolásául szolgáló föltevéseket egyrészt a gyakorlat cáfolja meg, másrészt e rendszer már csak azért sem szolgálhat az általános szavazat javításául, mert könnyen a többség meghamisítására vezethet, a mi pedig az általános szavazatja céljával homlokegyenest ellenkezik.

Sokkal helyesebb és az egyenlőség elvének viszonylag még a lehető legkevesebb sérelmével járó javítása az általános szavazatjog hátrányainak az úgynevezett *többes (halmazott, kumulált) szavazati rendszer*, különösen ha ez a kötelező szavazás és a kisebbségek arányos képviselésének rendszerével van összekötve.

A többes szavazati rendszer abban áll, hogy minden állam-

polgár résztvesz az államélet általános irányításában, az aktív választói jogban, de azon polgárok, a kik az állam szempontjából értékesebbek, nem egy, hanem két, három, esetleg több szavazatot gyakorolnak, korántsem oly mérvben azonban, hogy a halmozott szavazatok segítségével a magasabb osztálybeliek az alsóbb osztályokat az államélet irányításából kizárhatnák s az államszervezetet arisztokratikus vagy plutokratikus jellegűvé alakíthatnák át. Ezen rendszer értelmében ugyanis fokozott mérvben részesednek a politikai jogokban a korosabb, a családos, a magasabb iskolákat végzett, a nagyobb vagyonú polgárok, mint a kik, ha számbelileg kevesebben vannak is, értelmes, higgadt, megfontolt létükre az államnak, a főnnálló rendnek aránylag nagyobb támaszául szolgálnak, mint a fiatalabb, család nélküli, kevésbé műveit és vagyontalan alkatelemek. Az egyenlőséget e rendszer, ha bárkinek módjában áll életkora előrehaladásával, családalapítással, tanulás vagy taníttatással, vagyonszerzéssel magát vagy gyermekeit azon kellékek birtokába juttatni, melyek a többes szavazatra jogosítanak, teljességgel nem sérti és az alsó osztályok féltékenységét és ellenszenvét maga ellen teljességgel nem hívja ki.

A többes szavazat rendszere parlamenti választásokra csak *Belgiumban* áll fenn, de egyéb, különösen községi választásoknál fennáll *Angliában*, hol az egy személy által gyakorolható szavazatok maximuma 6 és *Svédországban*, a hol azonban egy személy 25 szavazatot is gyakorolhat. *Finnországban* a városi rend képviselői választásánál a vagyonság mérve szerint egyetlen személy szintén nagy mennyiségű szavazatot adhat le.

A mi a *belga többes szavazati rendszert* illeti, ennek módzatait az 1893-iki törvény a következőkben állapítja meg: 1. Minden állampolgár., a ki huszonötödik életévét betöltötte s legalább egy év óta a községben lakik, gyakorol *legalább* egy szavazatot. 2. *További* egy szavazattal, tehát *összesen két* szavazattal bír mindenki, a ki *a)* harmincöt éves elmúlt, nő, illetve özvegy, törvényes gyermek atyja s legalább 5 frank személyes államadót fizet; *b)* a ki huszonöt évét betöltötte, 2000 frank értékű s legalább évi 48 frank kataszteri tiszta hozadékkal bíró teleknek vagy évi 100 frank járadékot hozó belgiumi állampapíroknak vagy takarékpénztári betéteknek tulajdonosa. Ezen két, *a)* és *b)* osztály szavazatai egymással szintén halmozhatók, azaz ha valaki mindkét pont feltételeit egyesíti magában, *három szavazatot gyakorolhat*. A férj adójához, telkéhez vagy járadékához hozzászámítják a vele együtt élő feleség s 21 éven aluli gyermekek minősítését. 3. *Toábbi két*, tehát összesen

három szavazatot gyakorol minden oly állampolgár, *a)* a ki főiskolai oklevél vagy magasabb középiskola elvégzését igazoló bizonyítvány birtokában van; *h)* a ki magasabb képzettséget igénylő köz- vagy magánhivatalt tölt vagy töltött be, az esetben is, ha megfelelő oklevelet vagy bizonyítványt felmutatni nem képes. Háromnál több szavazatot senki sem gyakorolhat.

A belga többes szavazati rendszer már csak azért sem tekinthető egyenlőtlenségre s esetleg plutokratikus uralomra vezető intézménynek, mert mint látható, a szavazatok csak mérsékeltlen halmozhatók s háromnál több szavazatot sem vagyonosság, sem magasabb szellemi képzettség címén senki sem gyakorolhat. Az alsó osztálybeliek által gyakorolt szavazatok a belga rendszer értelmében körülbelül egyensúlyban vannak a magasabb osztályokhoz tartozó polgárok szavazatainak összességével, mint kitűnik ez az 1898-iki belga választások eredményéből, a midőn 1,400,000 választó közül 900,000 választó gyakorolt egy-egy, 300,000 választó két-két (összesen tehát 600,000) s 200,000 választó három-három (összesen tehát szintén 600,000) szavazatot. Tekintve, hogy azon két szavazatot gyakorló polgárok, kik életkoruk s családos voltak címén élvezik a halmozott szavazás jogát, nagy részt az alsó osztályhoz tartoznak, megállapítható, hogy számbelileg az alsó és a magasabb osztályok körülbelül egyenlő mennyiségű szavazatokat összesítenek, a mi lehetetlenné teszi úgy az államnak arisztokratikus vagy plutokratikus uralommá való elfajulását, mint az alsó osztályoknak esetleg a magasabb osztálybeliek elnyomására irányuló törekvését, az ochlokráciát.

Nem tekinthető korrekтивum értelmében vett többes szavazatnak az olyan intézmény, mely osztályképviseleti rendszer esetén ugyanazon személyeknek különböző osztályokban biztosít újabb szavazati jogot. Ausztriában például a nagybirtokosok, a városi polgárok és a községi választók a mellett, hogy saját kúriájukban szavazatot gyakorolnak, az ötödik, úgy nevezett általános választói osztályban is jogosítva vannak szavazni. Az ily rendszer teljességgel nem javítása az általános szavazatjog esetleges hátrányainak, mivel nem forog fenn semmi érdek, melynek védelme az ily módon való többes szavazatot indokolná. Minthogy Ausztriában az osztályok érdekeit úgyis valósággal az elzárkózottsággal védi az érdekképviselet rendszere, a méltányossággal a legnagyobb mérvben ellenkezik, hogy a többi kúriákból kiszorult alsó osztály kénytelen legyen a nélkül is szűk körre szorított szavazatjogát egyéb osztálybeliekkel megosztani

90. §. A kötelező szavazás.

Az állami élet uralmi kapcsolat lévén az államszervezet mint hatalom és aikatelemei között, minden belőle folyó jogviszony kettős természetű: egyidejűleg jog és kötelesség. Lényegesen különbözik ez a magánjogi viszonytól, a mely a jogalanyra nézve a viszony egyik oldalán *csak* jogot, másik oldalán *csak* kötelességet tartalmaz, úgy hogy valamely alanyi jog nem jelenti a jog gyakorlásának kötelességét is. A tulajdonjoggal élni senkinek nem kötelessége, épp oly kevéssé köteles valaki a kötelemből folyó jogát érvényesíteni, például a mástól neki járó tartozást visszakövetelni. A családjog már átmenetet képez a magánjogból a közjoga viszony természetéhez, mert vannak alanyi családjogok, a melyek gyakorlása nemcsak jog, de kötelesség is, mint például az apai hatalom, még pedig azért, mert az nemcsak a jogot gyakorlónak, vagyis a szülőnek érdekében, hanem a ki felett a hatalmat gyakorolják, vagyis a gyermek érdekében is létezik. A közjogból folyó *összes alanyi jogokat*, illessék meg ezek akár az államhatalmat, akár az alattvalót, legfeljebb az ugynevezett előjogok kivételével, az jellemzi, hogy azok nem csupán a jogosítottnak, hanem az összeségnek érdekében is gyakoroltatnak, tehát ugyanaz a jogviszony egyidejűleg jog és kötelesség így az adó- vagy újonc-szedés az államhatalomnak joga és kötelessége egyszerre; nem teheti, mint a magánjogi viszonyban történik, hogy a jog gyakorlásáról lemondjon, mert ezzel sértené az összeség érdekeit. A hivatalnoknak személyéhez kötött joga a reá bízott hivatalos funkciók végzése, de erre nyilvánulón köteles is; a polgárnak alanyi joga, hogy mint esküdt, ha kisorsoltatott s vissza nem vettetett, az állam ítélő hatalmát gyakorolja, de erről önszántából le nem mondhat, mert az esküdti jog, mint minden a közjogból folyó jogosítmány, a gyakorlásnak kötelességét is reá hárítja.

A szavazatjog természete semmi tekintetben sem különbözik más a közjogiból folyó alanyi jogosítmányok természetétől. Nem annak egyéni érdekét van kifejezésre juttatni, a kít e jog megillet, hanem az összeségnek, az államnak érdekeit, úgy hogy a jó és hű alattvaló, miként szükség esetén életét is habozás nélkül feláldozza, hazájáért, szavazatával sem a saját érdeke érvényesítésére törekszik, hanem azt esetleg világosan saját vagy hozzátartozói érdeke ellenére is képes gyakorolni, ha szerinte az államnak érdeke ezt úgy kívánja. Nem habozott például egyetlen jóra való francia polgár

sem az 1871-iki nemzeti csapás után szavazatával hozzájárulni az elképzelhető legsúlyosabb véderő törvényhez, mely öt éves sorhadi 'fegyveres szolgálatot irt a fiai álság elé, bármennyire ellenkezett is ez az egyének és családok erdőkével. A szavazás e szerint nem egyszerű joga a szavazónak, hanem első sorban az összeség érdekében gyakorlandó erkölcsi kötelesség, melyet az állam, ha szükségét látja, méltán alakíthat át jogi, vagy kényszerkötelességgé! Ezt az elvet juttatta kifejezésre már az ókorban Solon törvényhozása, mely büntetéssel fenyegette azokat, a kik az állami élettől magukat, visszavonják s egy párthoz sem csatlakoznak.

Legtöbb állam azonban nem tartja szükségesnek jogi kényszerítés alá vonni a szavazat gyakorlását; mert abban a meggyőződésben van, hogy enélkül is elegendő számú szavazó fog jelentkezni az államélet irányításában való részvételre s azt a vélelmet állítja fel, hogy a kik a szavazástól tartózkodnak, nem az államélet iránti közönyből viselkednek így, hanem mert már eleve hozzájárulnak a többi polgárok szavazatával kialakuló többség irányához. Nem levén tehát jogi kényszere a szavazásnak, a gyakorlat legtöbbször a szavazásra jogosítottaknak több mint fele, egyáltalán nem vesz részt a választásokban. Büntetés terhe mellett kötelező szavazás áll fenn azonban a másodfokú választókra minden oly államban, melyek a közvetett választás rendszerét alkalmazzák, a mi nem is kerülhető ki, mivel az elektorok már formális megbízást nyernek az ösválasztásoktól egy funkció gyakorlására, melynek nem teljesítése már magánjogi analógia folytán is jogkövetkezményekkel sújtandó.

Az általános és közvetlen szavazatjog rendszere esetén azonban, a mennyiben a választási mozgalomtól s a szavazástól állandóan nagyon sok polgár szokott tartózkodni, épen az általános szavazatjog hátrányai javításának céljából, tehát korrektívumkép célszerű a szavazás jogi kötelezettségét kimondani s a választási rendszert a kötelező szavazás intézményével egészíteni ki. Azért képezi ezen intézmény az általános szavazatjog korrektívumát, mert az általános tapasztalat szerint a szavazástól épen műveit, politikailag érett alkatelemek szoktak tartózkodni a kik a választási küzdelem kinövésaitől, ízléstelenségeitől visszariadnak s épen ezek miatt az egész választási mozgalom iránt közönyösökké válnak. A mennyiben az ilyen állampolgárokat a kötelező szavazás intézménye kényszeríti a választásban való részvételre, a műveltebb és higgadtabb osztályok pártaránya fos kedvezőbben alakulni a

számbelileg különben is erősebb alsóbb osztályok pártarányával szemben.

A kötelező szavazás nem jelentheti azonban a választónak minden áron való kényszerítését, hogy a pártok, illetve felállított jelöltek valamelyikéhez még saját meggyőződése ellenére is okvetlenül csatlakozzon. Az állam csak azt kívánhatja meg joggal, hogy a választó kényelmeskedésből vagy közönyösségből otthon ne maradjon, mikor mások polgári kötelességüket teljesítik, de nincs kizárva, hogy valaki a küzdelemben levő pártok vagy jelöltek minidegyikéről úgy van meggyőződve, hogy a törvényhozásban egyikük sem helyes államérdeket fog képviselni. Ha valaki a választói urnánál már megjelent, bizonyára csak alapos ok fogja őt visszatartani a tényleges szavazástól, esetleg, ha a szavazás nyilvánosan történik, az a komoly aggodalom, hogy szavazatáért üldözni fogják, vagy pedig, hogy mint szabad értelmiségi vagy üzletember, megrendelőit, ügyfeleit fogja elveszíteni, tehát saját anyagi érdekeiben, a nélkül, hogy ezt fontos államérdek tényleg kívánná, érzékenyen fog károsodni. Még az ilyen okok is, melyek különben titkos szavazásnál már nem jöhetnek tekintetbe, méltánylást érdemelnek, azért meg kell engedni, hogy-nyílt szavazás esetén a választó kijelenthesse, hogy a létező jelöltek egyikére sem óhajt szavazni, titkos szavazás esetén pedig, hogy szavazólap helyett üres lapot nyújthasson be.

Kötelező szavazás létezik ez idő szerint *Belgiumban* s egyes *svájci kantonállamokban*. A belga törvények értelmében ha valaki valamely választáson meg nem jelenik, első alkalommal 1-3, második alkalommal 3-25 frank bírságot fizet. Harmadik alkalommal a bírság ismétlődik s a választó nevét egy hónapra a község-háza kapujára függesztik. Ha a mulasztás tizenöt éven belül negyedszer is ismétlődik, a polgárt tíz évi időre törlik a választók lajstromából s ezen idő alatt semmiféle köztisztviségre sem nem választható, sem ki nem nevezhető, sem pedig, a mennyiben már közhivatalt viselne, előre, nem léptethető. Csekély pénzbírság (1-10 frank) van megállapítva három svájci kantonban is (Schaffhausen, St. Gallen, Appenzell) annak a megbüntetésére, a ki igazolt ok nélkül marad távol a szavazástól.

A mennyiben a szavazástól való tartózkodást valamely állam jogi következményekkel sújtja s a személyes szabadság vagy a politikai jogok sérelme, felfüggesztése nélküli rendszabályt, pénzbüntetést állapít meg, ez okvetlenül célját téveszti, ha mindenkire egyenlő és csekély mérvben van megállapítva, mert épen a vagyó-

nosabb elemeket, a kiknek a szavazásnál való megjelenése pedig óhajtandó, hagyja érintetlenül, miért is célszerűbb lenne ilyen esetre progresszív pénzbüntetést állapítani meg. A belga törvény ezt ugyan nem teszi, a politikai jogok felfüggesztése azonban oly erős rendszabály, hogy még azokat is meggondolásra készíti, a kik vagyonuknál fogva a pénzbüntetést meg sem éreznék. Ennek tulajdonítandó, hogy míg Belgiumban a kötelező szavazás behozatala (1894) előtt a választóknak több mint egyhatoda állandóan távol maradt a szavazásoktól, a szavazási kötelesség rendszere óta ezen arány a választók egyhuszadára csökkent s ha ez arányból a betegség és halaszthatatlan távollét címén megfelelő mennyiségű választót levonunk, alig becsülhető az összes választóknak egy negyed százalékára azoknak a száma, a kik a szavazástól szándékosan, kényelmességből vagy közönyből, tartózkodnak.

91. §. A választókerületek rendszere és a kisebbségek arányos képvisellete.

Hogy a népképviselő valóban a nemzetet tükrözze vissza s hogy mint mondani szokták, a parlament kicsinyben a nemzet legyen, első sorban is elkerülhetetlenül szükséges, hogy abban a többség igazán a nemzet többségének legyen a képvisellete. Ez a legelső és legfontosabb kellék, mert ha ez nem így van, úgy a nemzet közvéleménye és az alaki többség felfogása éles ellentétbe juthatnak egymással, a mi csak az állami életműködések sikerességének rovására történhetik.

Okvetlenül szükséges tehát, hogy, a mennyiben a polgárok választókerületenként vannak csoportosítva, ezen kerületek körülbelül egyenlő számú lakosságot tartalmazzanak, a mely rendszabály a választópolgároknak körülbelül kerületenkénti egyenlő számával jár. Nem lehet abszolút, minden államra helyes mérvei: felállítani, hány lakosra számíttassék egy kerület és egy képviselő, nem pedig különösen azért, mert túlságos nagy számú képviselőtestület tanácskozása nehézkessé válik, miért is tanácsosabb inkább a képviselők számához arányosan állapítani meg a kerületek lélekszámát, mint megfordítva. Végtelenségig a képviselők számát fokozni nem lehet; elképzelhetetlen például egy néhány ezer tagból álló testület helyes tanácskozása. Mondhatni, ötszáz tagnál nagyobb testület már nehézkesen/mozog, ezért tanácsos az összes képviselők számát ezen alul állapítani meg s az összes lakosság számát a kép-

viselők számával osztva, határozni meg a kerületek lélekszám szerinti nagyságát.

Ha a választókerületek valamely államban aránytalanok, semmi sem könnyebb, mint mesterséges többséglet idézni elő a parlamentben; ez a lehetőség azonban még egyenlő lélekszámú kerületek rendszere esetén is előfordulhat. Tegyük fel ugyanis, hogy valamely állam száz választókerületre oszlik, melyeknek mindegyike egy képviselőt választ s melyeknek mindegyikében a választók száma 1000. Ha ötvenegy kerületben a felénél alig nagyobb többséggel, ezer szavazat közül mondjuk 510-zel győzött az egyik párf, a többi 49-ben pedig egyhangúlag a másik párt, úgy a parlamentben a többséget egy oly párt fogja képezni, a mely az összes száz-ezer szavazat közül csak 26,000-et, tehát az egésznek alig egy negyedét nyerte el, míg a 74,000 szavazatot nyert háromnegyednyi valódi többség mint kisebbség fog szerepelni. Sőt ha három pártot veszünk fel, még az az eshetőség sincs kizárva, hogy a valódi többség sehol sem jut győzelemhez s a többségnek a parlamentben egyáltalán nem lesz képviselete. Tegyük fel ugyanis, hogy ugyanazon államban három párt küzd, melyek közül az elsőnek minden kerületben van 490 szavazata, míg a többi 510 szavazat a kerületben a másik két párt között oszlanak meg. Pótvalasztásra kerülvén a sor az első és a két másik párt valamelyike között, ha ezek velem szemben összetartanak, fenforog az eshetőség, hogy az a. párt, a melyik 49,000 szavazattal, tehát hatalmas viszonylagos többséggel rendelkezik, teljesen kibukik s a nála tetemesen gyengébb két párt kerül a parlamentbe.

Mindez természetesen csak elméletben áll ily élesen, az életben

„A magyar képviselőház aránylag a legnagyobb minden parlament között; nálunk ugyanis, hozzá egyenlőtlen választókerületek mellett, átlag 40,000 lélekre esik egy képviselő, összesen 453; hasonlóképp *Belgiumban* is minden 40,000 lélek után választanak egy képviselőt, úgy hogy a képviselők összes száma „166. *Spanyolországban* 431 képviselő után minden 50,000 lélekre, *Ausztriában* 425 képviselő után átlag minden 60,000 lélekre, *Poroszországban* 433 képviselő után minden 73,000 lélekre, a *német birodalomban* 397 képviselő után minden 130,000 lélekre, *Japánban* 369 képviselő után minden 120,000 lélekre és az *amerikai egyesült államokban* 385 képviselő után minden 190,000 lélekre jut egy-egy képviselő. Csak absolute nagyobbak, de a lakosság arányát tekintve szintén kisebbek a magyar képviselőháznál az *olasz* parlament, ahol 508 képviselő után minden 65,000 lélekre, a *francia* kamara, ahol 584 képviselő után átlag szintén minden 65,000 lélekre, s az *angol* alsóház, ahol 670 képviselő után átlag minden 60,000 lélekre esik egy-egy képviselő.

ily végletek soha sem érvényesülnek, azok a gyakorlatban rendszeresen akképp egyenlítődvén ki, hogy a mely hátrányt valamely párt egyik kerületben kénytelen volt szenvedni, ugyanannak megfelelő előnyhöz jut egy más kerületen, úgy hogy tényleg csak a legnagyobb véletlenség idézheti elő, hogy a parlamenti alakító többség valóban az a, nemzet többségének képviselője legyen. Arra azonban, hogy a választókerületek szerinti szavazás iránt aggályt támaszson, már ez az elméleti lehetőség is fölötte alkalmas.

Sokkal komolyabb és nem csupán elméleti az az ellenvetés az egy-egy képviselőt küldő választókerületi rendszer éhen, hogy szétforgácsolja, sőt teljesen megsemmisítheti a kisebbségeket, így még a leghatalmasabb kisebbséget is, úgy hogy a parlamentbe bekerülő és ott domináló többség sokkal nagyobb arányát tükrözi vissza a nemzetnek, mint a mekkora arányát a nemzetnek az valóban képviseli. Elméletileg a szélsőségig vive, tegyük fel, hogy száz kerületben az egyik párt mindenütt 510, a másik párt pedig mindenütt 490 szavazatot nyer, mely esetben mind a száz képviselő az első párt híve lesz s a nemzetnek másik csak alig valamivel kisebb fele teljesen képviselet nélkül marad. *

Még jobban előfordulhat a kisebbségek elforgácsolódása s arányos képviselet nélkül maradása az úgynevezett *lajstromos szavazás* (*scrutin de liste*) rendszere esetén, a mikor nagy választókerületek alakítanak, melyek nem egy, hanem több képviselőt küldenek s minden egyes választó annyi képviselőre szavaz, a hány képviselőt küld a kerület a parlamentbe. Tegyük fel, hogy kisebb

* S valóban, a választások történetében volt is arra egy alkalommal eset, hogy egy tekintélyes egyharmadnyi kisebbség, amely emellett az összes pártok fölött relatív többségben volt, teljesen képviselet nélkül maradt. Ez történt 1890-ben *Baden* nagyhercegségben, ahol a jelzett évben lefolyt választások alkalmával a relatív többséget, a beadott 250,000 szavazat egy harmadát, összesen 82,000 szavazatot a nemzeti liberális párt jelöltjei nyertek el, oly szerencsétlen eloszlással azonban, hogy a nála kisebb, 80,000 szavazatot nyert centrum-párt vitte el az összes mandátumoknak majdnem kétharmadát, a többi mandátumok pedig a kisebb pártok között oszlottak meg, maga a relatív többségben volt pártnak pedig egyetlen jelöltje sem tudott bejutni a törvényhozásba, holott előzőleg e párt a többiek fölött kétharmadnyi többségben volt. Megtörtént 1884-ben *Belgiumban*, hogy 60,000 beadott szavazat közül 37,000 szavazattal a klerikális párt 67 mandátumot nyert el s 23,000 szavazattal a liberális párt - csak két mandátumhoz jutott. A *német birodalmi* választásoknál 1898-ban a relatív többséget képező socialdemokrata párt két millió szavazattal csak 56 képviselőt tudott megválasztani, midőn ugyanakkor a csak fele annyi szavazatot egyező centrum-párt 102 kerületet hódított.

választókerületek helyett a megye képezné a választási rendszer alapját s egy megye (mint nálunk állana) 2-15. átlagban 7 képviselőt küldene, mint volt ez több ízben Franciaországban, a hol azonban jelenleg mint nálunk, szintén az egy-egy képviselőt küldő választókerületi, úgynevezett *egyképviselési (uninominalis)* rendszer áll fenn. Lajstromos szavazás esetén, minden választó 2-15, átlagban 7 jelöltre adván le szavaztatát, világos, hogy az a párt, a mely az összes szavazatok felénél egygyel több lajstromot képes elnyerni, például tíz képviselő után tízezer választóból csak ötezret és még egyet, úgy a többi, egy híján ötezer szavazat, teljesen kárba vész, a tekintélyes s talán csak esetleges kisebbség minden képviselő nélkül marad, holott kisebb választókerületek esetén feltétlenül sikeresülni volna, ha csak néhány jelöltjét is, diadalra juttatnia; mert mondjuk, ha a megye felső része túlnyomóan a kormány híve, alsó része pedig túlnyomóan ellenzéki, világos, hogy az egyképviselési rendszer esetén egyes kerületek pártfelfogásukat képesek lennének kifejezésre juttatni, míg a megyei és lajstromos szavazás a megyeiileg csak némileg gyöngébb pártot teljesen érvényesülés nélkül hagyja.

Ha tökéletlenül is, de némileg legalább enyhíti a lajstromos szavazással járó aránytalanságot a *M a r s h a l l-féle rendszer, a szavazatok halmozásának* megengedése, mely abban áll, hogy a választó valamennyi szavaztatát egyetlen jelöltre is adhatja, a mi lehetővé teszi, hogy a kisebbségben levő párt, legalább egy-két jelöltjét a parlamentbe juttathassa, mint ez némely az Unióhoz tartozó amerikai államban (Illinois, Michigan) s az angol iskolaügyi választásoknál létezik.

A kisebbségek arányos képviselésének igazságossága igazolásra tehát nem szorul, ha egyszer elfogadjuk a parlamentről azt az elvet, hogy a nemzet kicsinyben való visszatükröződésének kell lennie. Épen ezért úgy az elméletet, mine a gyakorlati politikusokat egyaránt foglalkoztatja az a kérdés, minő eljárások volnának hivatva a választókerületi szavazási rendszer visszásságát megszüntetni s a kisebbségek arányos érvényesülését biztosítani. A nevezetesebb elméletek ezen kérdés körül a következők:

1. A legradikálisabb, de formailag feltétlenül a legigazságosabb s az arányosságot a lehető legmesszebbi pontig biztosító javaslat a *C o n s i d e r a n t-féle eljárási módszer*, mely azt javasolja, hogy mielőtt a tulajdonképeni választás megtörténnék, az iránt kell az ország összes választóit megszavaztatni, ki melyik pártnak a híve. A pártokra, de nem jelöltekre leadott szavazatokat közpon-

tilag összeszámolják, ezen számból megállapítják az egyes pártok arányai s ezen arány szerint vetik ki az egyes pártok által a parlamentben képviselendő kontingenst. Így p. o., ha az egész országból beadott összesen százezer szavazat közül ötvenötezer a kormányt támogató liberális, harmincezer az ellenzéki szociáldemokrata s tizenötezer a szintén ellenzéki klerikális pártra esik, úgy egy száz képviselőből álló parlamentben ötvenöt képviselő jutna a liberális, harminc képviselő a szociáldemokrata és tizenöt képviselő a klerikális pártra, a mi valóban teljesen korrektül tükrözné vissza kicsinyben a pártok országos arányát, illetve magát a nemzetet. Miután a pártok arányát megállapították, következnek csak, *C o n s i d é r a n t* szerint a jelöltek kiválasztása az egyes pártok által s azokra az ugyancsak központilag összeszámítandó szavazás.

Bármily logikus és igazságos is elméletileg ezen rendszer, méltán lehel ellene vetni a kivétel óriási technikai nehézségét s a választással járó izgalmak mesterséges megkésztetését, az egyszer a pártok, másodízben pedig az egyes jelöltek körül folyó agitáció!

2. Egyszerűbb valamivel az előbbinél, bár vele sok tekintetben rokon, az angol *H a r e T a m á s* javaslata, melyet tudományosan nem kisebb férfiú, mint *Stuart Mill* igazolt és tett teljesen magáévá. *Hare* és *Stuart Mill* azt javasolják, hogy az egész ország egy választókerületnek tekintessék, mindenki szavazhasson annyi jelöltre, a hányra akar, de első sorban az első helyen beadott szavazatok számíttassanak s azon a ponton, mikor már egy jelölt a megválasztáshoz szükséges szavazatok minimumát elnyerte, a többi reá adott szavazatok ne vétessenek figyelembe; ily módon a legkisebb párt is, a melynek sikerül az országból a szavazatoknak legalább egy minimális mennyiséget megszerezni, képviselőhez jut a törvényhozásban. Százezer választó és száz választandó képviselő mellett ezer szavazat volna például elégséges valakinek megválasztásához; így azután, ha például a liberális jelöltek egyenkint legalább ezer-ezer, összesen ötvenezer, a szociáldemokrata párt hívei hasonló módon harmincezer, a klerikális párti jelöltek tízezer, a nagybirtokosok pártjának tagjai ötezer szavazatot nyernének az ország különböző részeiből, a többi ötezer szavazaton pedig a még apróbb, például nemzetiségi pártok osztozkodnának, úgy a parlament képe ekkép alakulna: lenne benne ötven liberális, harminc szociáldemokrata, tíz klerikális, öt nagybirtokos párti és egy-két nemzetiségi vagy akár anarchista képviselő, híven visszatükrözvén a törvényhozás minden oly pártárgyalatot, melynek az országban legalább ezer híve találkozott.

A Hare javaslata annyiban előnyösebb ugyan a Considerant-félénél, hogy kettős választás izgalmainak nem teszi ki az országot, de egyéb hátrányai folytán ezt a javaslatot sem tartani célszerűnek és megvalósíthatónak. Először is a technikai keresztülvitel szinte leküzdhetetlen nehézségei legalább is külön statisztikai hivatal felállítását s hónapokig tartó szakmunkálatok tenének mindkét rendszernél szükségessé; ép oly nagy hátrányuk az is, hogy arra a hibás feltevésre vannak alapítva, hogy minden választó egyszersmind szavaz is, holott egy tekintélyes részük állandóan tartózkodni fog a szavazástól. Ha elegendő mennyiségűi szavazat nem jön be, elkerülhetetlen a pót választás, melynél az egész választóközönséget újra szavazásra kellene bocsátani, már pedig ismét aránytalanságot idézne elő, ha ugyanazok kétszer szavazhatnának. Segíteni e visszaságon csak a kötelező szavazás és a pót-képviselők intézményeivel lehetne, mely utóbbi az esetleg! hiányzó rendes képviselők, valamint a később megürülendő helyeket töltene be, mert képtelenség volna később is minden egyes üresedés alkalmával az egész nemzetet megszavazhatni

A Considerant és Hare-féle javaslatoknak azonban sokkai súlyosabb további közös hátrányuk, hogy túlságosan elapróznak, szélsőségi töredékekre bontanák a parlamentet. Annak semmi értelme sincs ugyanis, hogy valamely szélső felfogás, ha az ország különböző részeiből sikerül is minimális számú hívekre, mondjuk ezer pártolóra tenni szert, már kifejezésre jusson a törvényhozásban. A gyakorlatban ugyanis minden valószínűség szerint az apró pártok jutnának túlsúlyra a parlamentben, semmi sem levén könnyebb, mint akárminő excentrikus felfogásnak ezer oly hívet toborozni össze, a kik egyébként otthon, környezetükben, talán csak eredetiséget és feltűnést hajhászó nézeteikkel, hóbortjaikkal teljesen elszigetelve állanak. Valamely politikai nézet alapjául nem is szolgálható rögeszmének, hóbortnak, sőt gonoszságnak is lehelne minimális számú helyeslőjét találni valamely nagyobb területen, így juthatna azután bármely személyes nézet a parlamentbe, léphetne oda be egy-egy képviselője például a kormányozható léghajó, a nőemancipáció, a himlőoltás elleni tiltakozás, az antiszemitizmus vagy akár az anarchizmus eszméjének is. A parlament és a pártok az államélet általános irányítására, nem pedig elszigetelve álló nézetek tolmácsolására vannak hivatva, miért is teljesen felesleges, sőt zavaró hatású lenne a törvényhozásra, ha oda számos apró, csupa egy-két tagból álló pártokat bocsátanának.

Azt is fel szokták hozni a Hare-féle javaslattal szemben,

hogy a polgár és képviselői a közt semmi kapcsolatot nem létesítenek s az ország központját túlságos befolyáshoz juttatná a pártélet irányításában. A választó ugyanis magától nem fogja tudni, kire szavazzon, el fogja tehát fogadni a központból, a pártirodából küldött lajstromot, esetleg; személyesen jelentkező pártügynökök, vagy a hírlapok rábeszélésének hatása alatt fog szavazni olyan személyekre, a kiket személyesen vagy talán hírből sem ismer. Ez az ellenvetés nem jogos, mert már alapjában helytelen a választó és a képviselő közti összeköttetést személyes kapcsolatként fogni fel, mert ezt a kapcsolatot nem a személyes ismeretség, hanem az elvek közössége van hivatva létesíteni. A választókerületek rendszere mellett is a legtöbb választó többnyire ha csak látásból ismeri kerülete képviselőjét s bizonyára egy szilárd meggyőződésű polgár sem fog habozni ellentétes pártállású személyes ismerőse, esetleg benső barátja és egy előtte teljesen ismeretlen, de vele azonos elvet valló jelölt közül nem a személyesen ismert jelöltre, de ez utóbbira adni le szavazatát.

Nem ezen ok, de a túlságos bonyolultság, a technikai nehézségek s a pártok szükségtelen elaprózása fognak okul szolgálni, hogy a fűar e-féle tervezet, melynek gyakorlati megvalósításával némely államban komolyan foglalkoznak, ha valahol meg is fogják kísérteni, nem lesz éle:képes, legfőleg egészen kis területű országokban (mint történt ez tényleg Costa-Ricában és Tasmaniában) lesz gyakorlatilag keresztülvihető.

3. A kisebbségek arányos képviseletének biztosítására legcélszerűbb a Russe l-f éle rendszer, mely középúton áll az egyképviselési és a Hare-féle központi választási rendszer két véglete között s e mellett keresztülvitele technikai akadályokba sem ütközik. Ez a rendszer az egy-egy képviselőt választó kerületek helyeit több ily kerületet egyesít, esetleg a közigazgatás közvetítésére hivatott megyét vagy tartományt, szóval egy a kerületnél nagyobb, – de az országnál kisebb területei tesz a választási eljárás alapegységévé, oly módon, hogy ezen nagyobb kerület nem egy, hanem annyi képviselőt választ, a mennyi őt lakosságának arányszáma szerint megilleti. Minthogy pedig a közönséges lajstromos szavazásnak, a melynek alkalmazását itt sem lehet elkerülni, épen az a hátránya, hogy a kisebbségeket megsemmisíti, e rendszer olyképp segít ezen hátrányon, hogy a választó, nem adhat be annyi szavazatot, hanem kevesebbet, mint a mennyi képviselő összesen választandó. Ha például valamely kerület három képviselő küldésére van jogosítva, az egyes választó csak egy, legfőleg két jelöltre szavazhat, a mi azt az ered-

ményt idézi elő, hogy az összes választóknak már egy harmada s ha a kerület nagyobb s még több képviselőt küld, az összes választóknak még kisebb aránya, egy negyede, egy ötöde, esetleg egy tizede is képes a maga jelöltjét diadalra juttatni. Vegyük ugyanis, hogy egy kerület, mely tíz képviselő küldésére van jogosítva, tízezer választóból áll; ha a megyében leggyengébb párt, mely előbb a régi tíz kerületben ezer-ezer szavazat közül mindenütt csak százat tudott összehozni s így teljesen szétforgácsolódott, ezen új rendszer mellett tudatosan összetart s mindegyik párttag- ugyanazon jelölt nevét, más jelöltét pedig esetleg egyáltalán nem is írja a lajstromba, az előbb szétforgácsolt párt irányát képviselő jelölt megválasztása biztosítva van.

E rendszer ellen azt szokták felhozni, hogy az egészséges pártusákat, az eleven pártmozgalmat megbénítja, a pártok közti előzetes megállapodásokra, erkölestelen kompromisszumokra vezet, mert sok párt bizonyára inkább fog örülni annak, hogy minden küzdelem nélkül jut biztos mandátumok birtokába, semhogy küzdelemmel azon eshetőségnek tegye ki magát, hogy a meglevőt is elveszítse. Ez az aggodalom eléggé indokolt, de ha egyrészt figyelembe vesszük, hogy pártok közti sokszor egész frivol egyezkedések más rendszerek mellett is előfordulhatnak, másrészt pedig ha tekintjük általán a kisebbség arányos képviseletével igazságosságát s az ebből folyó előnyöket, e kifogás nem szolgálhat az egész rendszer helytelenítésére más, még tökéletlenebb eljárási módok javára.

E rendszer, melyet A n d r a e-féle rendszernek is szokás nevezni, ezen nevű dán miniszter után, a ki azt Dániában már 1855-ben gyakorlatilag törvény útján keresztül vitte, nem egyéb, mint a N a r e-féle rendszer kicsinyben, annak hátrányai nélkül s ennek tulajdonítandó, hogy azt lényegtelen eltérésekkel több állam gyakorlatilag keresztül is vitte. Magában Angliában, bár csak részlegese: (összesen 13 kerületben), 1867-1883 között nyert a kisebbségi képviselet elve némi gyakorlati alkalmazást, a mennyiben a jelzett időközben a három képviselőt küldő városokban minden polgár *csak két*, a londoni city-ben pedig, mely négy képviselőt küldött, minden polgár *csak három* jelöltre szavazhatott, mely rendszabály a választók egy harmadát, illetve egynegyedét kisebbségük dacára érvényre jutnak.

Az arányos képviselet Russel-féle elve érvényesül napjainkban, Dánián kívül, némely svájci kantonban (Genf, Zug, Tessm, Solothurn), az északamerikai unió egyes államaiban, Spanyolországban, Portugálban, Braziliában s csak a legutóbbi időtől, 1899-től, *Belgiumban*, mely állam e rendszert a legjellemzőbb alakjában honosította meg.

92. §. A belga kisebbségi képviselet.

Az 1899-iki belga törvény a régi járásokból, melyek előbb egy-egy képviselő küldésére voltak jogosítva, különböző nagyságú választókerületeket alakított, melyeknek legkisebbiké 3, legnagyobbika 18 képviselőt van jogosítva választani. A választás előtt két héttel legalább 100 választó aláírásával a pártok benyújtják a hatósághoz a jelöltek neveit feltüntető lajstromot, mely a beadott lajstromokat kinyomatja, hogy a választás napján szavazólapul szolgáljanak. A választónak, midőn szavazás céljából a hatóság előtt megjelenik, átnyújtják az összes egyesített lajstromok annyi (1-2-3) példányát, a hány szavazat gyakorlására a polgár a törvény értelmében jogosult”, hogy titkosan megjelölve rajtuk pártállását, azokkal szavazzon. Ha a lajstromon több név van is (a pártoknak joguk van az összes mandátumokra jelölni), a választó szavazata csak egy jelölt javára tekintetik beadottnak, arra, a ki a párt lajstromán első helyen áll, vagy pedig, ha a választó a lajstromon álló valamelyik más jelölti kíván előnyben részesíteni, arra, a kinek neve mellé jelet tesz (a név mellé nyomtatott fehér karikát írónnal elsötétíti). Csak esetleg másod- és további sorban, ha a másik pártra beadott lajstromok száma a szavazatok megfelelő hányadát el nem éri, számíthatók kiegészítésképen az erősebb párt lajstromain álló második és további nevek is. Nagyon elmés összevetése ez az eljárás az úgynevezett *kötött és szabad lajstromrendszereknek*, mely előbbi azt jelenti, hogy a választó, a ki csak pártlajstrommal szavazhat, azon semmi változtatási sem eszközölhet, az utóbbi pedig, hogy önmaga által szerkesztett egyéni szavazólapot nyújthat be.

Gyakorlatilag a belga választási rendszer képe a következőkép alakul. Ha valamely kerületben, mely három képviselőt küldhet, van 3000 választó, hogy valamely párt csak egy mandátumot is elnyerhessen, legalább ezer szavazatot kell összehoznia. A beadott lajstromokat a hatóság először is pártok szerint külön-külön csoportosítja s ha egy párt beadott lajstromainak száma az ezeret nem haladja meg, úgy jelöltjei egyáltalán nem jönnek tekintetbe, ha azonban a párt javára beadott szavazólajstromok száma ezernél többnek bizonyul, úgy összeszámolják, hány szavazat eset; a párt egyes jelöltjeire, akár mert nevük az érintetlen lajstromon első helyen áll, akár mert a választó valamely alantabb álló nevet emel ki első helyre. A mely jelöltje a pártnak a párt saját lajstromain többséget nyert, minthogy neve, ha nem is kiemelve, a többi lapo-

kon szintén rajta van, ezek mint kiegészítő szavazatok kiegészítik a reá első sorban esett ezavazatokat. Ilyenképen legalább ezer szavazólajstrom szükséges, hogy egy, legalább ezerötyszázegy szavazólajstrom, hogy két és kétezernél több szavazólajstrom, hogy *károm* mandátumot nyerjen el valamely párt, a második és harmadik mandátum a párt lajstromain feltüntetett további jelölteken illetvén.

Hasonló az eljárás Belgiumban a szenátorok azon túlnyomó részének választásánál, a kik nép általi közvetlen választásnak köszönik méltóságukat, azzal a különbséggel, hogy az ily szenátorok száma felét sem tevé ki a képviselők számának, előfordul, hogy oly kerületek, melyek kevés képviselő küldésére vannak jogosítva, más kerülettel együttesen, közös eljárással választanak annyi szenátort, a hány összesen megilleti az e célra egyesített két kerületet.

A kisebbségek arányos képviseletének az a rendszere, mely Belgiumban áll fenn, az igazságosságon és gyakorlati keresztülvihetőségen kívül még két oly előnnyel rendelkezik, a melyek folytán e rendszer gyakorlatiasabbá, az egész választási küzdelem pedig ízlésesebbé s méltóságosabbá válik a mai közönséges rendszereknél. Egyik előnye abban áll, hogy *pótválasztások*, melyeknek szüksége az egy képviselőt küldő kerületi rendszernél az esetben szokott felmerülni, ha kettőnél több jelölt közül az általános többséget egyik sem nyerte el, a kisebbségi képviselet rendszerénél nem fordulnak elő, mivel nem a szavazatok általános többsége, hanem azoknak csupán egy bizonyos hányada szükséges a mandátum elnyeréséhez. A pótválasztások hátránya abban áll, hogy megismétlik, sőt fokozzák a már egyszer lefolyt küzdelem izgalmaikat, kiéleltik az ellentéteket, politikailag erkölcstelen eljárásokra vezetnek s a mi legfőbb, az eredeti pártviszonyokat meghamisítják, mert sokszor egymással homlokegyenest ellenkező irányú pártokat hoznak össze egy táborba (például egyesítik a szociáldemokrata és klerikális pártokat a liberális párttal szemben), melyhez hasonló visszasságok a belga kisebbségi képviseleti rendszer szerint alig fordulhatnak elő.

Másik kétségbe vonhatlan előnye a belga rendszernek abban áll, hogy a *választási küzdelmet előkelőbbé, ízlésesebbé teszi*, mint a minők általán az egyképviseleti (uninominális) választások; e rendszer mellett ugyanis a küzdelem pari és párt közt s nem a jelöltek személye körül, tehát sokkal ízlésesebb mederben folyik, mint a mikor a jelöltek személyének, jellemének becsmérlése, sokszor egyéni és családi titkaiknak kikutatása és a nyilvánosság elé hurcolása szolgálnak leghálásabb eszközökül párthívek toborzására s ellődítására.

93. §. A titkos szavazás.

A választási eljárás legfontosabb részlete a szavazat leadása a választó részéről, a mi kétfélekép, *nyíltan* vagy *titkosan* történetik.

A *nyílt szavazásnál* a szavazók vagy *közfelkiáltással*, vagy egyenként *élszóval*, vagy végül *nevükkel ellátott szavazólapon* nyilvánítják akaratukat, melyet a. hatóság írásba, jegyzőkönyvbe fogjál. Ezzel szemben a *titkos szavazásnál* a szavazó sohasem élszóval nyilatkozik, hanem valamely oly módon, mely lehetetlenné teszi annak megállapítását, mi volt az egyes szavazat tartalma. E módok különfélék lehetnek, leggyakrabban azonban kézírásos vagy sokszorosított, esetleg le is zárt szavazólapok s ezeknek a többiekkel való összevegyítése szolgálnak eszközül a szavazat tartalmának titokban tartására. Előfordulhat még könnyen megkülönböztethető tárgyakkal, például más-más színű golyókkal való szavazás is, mely titkos szavazási módok azonban inkább a helyeslés és nem helyeslés kifejezésére, mint több személy között való döntésre alkalmasak

A *nyílt szavazás* tagadhatatlanul önértesebb eljárás, mint a szavazat tartalmának elpalástolása, ha azonban tekintetbe vesszük, hogy gazdasági, megélhetési vagy más egyéni érdekek a polgárok tekintélyes számát illetéktelen befolyás, sőt megvesztegetés lehetőségének teszik ki, a titkos szavazás módja elébe helyezendő a *nyílt szavazásnak*, mert a valóságos független meggyőződés, még eltiúkoha is, helyesebb képződési módja az állami akaratnak, mint a látszólag önértetes fellépés, *nyílt szavazás*, a mely azonban tényleg nem meggyőződésnek, hanem megfélemlítésnek vagy vesztegetésnek folyománya. Az emberi gyarlóságra való ezen tekintetnek tulajdonítandó, hogy a modern államok túlnyomó része szakított az előbb fennállott *nyílt szavazási rendszerekkel* s hogy parlamenti választásoknál ez idő szerint csak *Magyarországon*, *Poroszországban* és *Dániában* áll fenn az *élszóval*, *nyíltan* való szavazás kötelessége.

A *titkos szavazásnak* háromféle, *francia*, *angol* és *belga* rendszerét lehet megkülönböztetni. A *francia rendszerű titkos szavazás* abban áll, hogy a választási hatóság a választónak hivatalosan előállított fehér lapot nyújt át, melyre a választó egy külön asztalnál felírja jelöltje nevét. E rendszer Franciaországból ered, a hol ugyan

ma már ép úgy, mint a német birodalomban, a választó által fehér papírból kiállított s csetteg nyomtatott, minden külső jel nélküli lapok szolgálnak szavazólapul, de az eredeti francia alakban áll fenn ez idő szerint is Olaszországban, Svédországban, Ausztriában (úgy a tartományi, mint a birodalmi választásoknál) és a német birodalom egyes államaiban, utóbbiakban hivatalos sorszámokkal ellátott lapokkal. E rendszer hátránya, hogy a kézírás felismerhetővé teszi a szavazó személyét, sőt a ki különösen érdeklődik, könnyen észlelhet az összehajtott lapon oly jelet, melyről az összeszámolás alkalmával megállapíthatja valakinek a szavazatát. Ilyféle eshetőségnek Norvégiában, Bádenben, némely osztrák tartományban (így Tirolban) és Romániában akkép veszik elejét, hogy a választó lebélyezett hivatalos borítékba zárja szavazólapját.

Az *angol* és a *belga* rendszer szerint a szavazás külön helyiségekben történik, miért is mindkettőt *coaloir-rendszernek* szokás nevezni. Az *angol titkos szavazás* úgy történik, hogy a választási hatóságtól minden választó kap egy hivatalos jegygyel ellátott szavazólapot, melyen az összes jelöltek nevei ki vannak nyomtatva. A választó erre egy külön terembe megy, a hol azon jelölt nevét, a kire szavaz, egy kereszttel megjelöli s visszatérve a hivatalos helyiségbe, a szabályszerűen összehajtott lapot minden boríték nélkül a szavazó-urnába veti. E rendszernek, mely Anglián kívül Luxemburgban is fennáll, határozott előnye, hogy magából a jelből a szavazó személyét megállapítani csaknem teljességgel lehetetlen

A *belga rendszer* abban áll, hogy a hatóság az összes benyújtott pártlajstromokat egyetlen lapon sokszorosítja s a megjelenő választónak ezen lap annyi példányát nyújtja át, a hány (1-2-3) szavazat gyakorlására jogosítva van. Minden egyes lajstrom felett s hasonlóképp minden jelölt neve után is, fekete mezőben egy-egy fehér kör áll s a választó, miután egy külön e célra rendelt helyiségbe lépett, a szerint, a mint pártja lajstromának sorrendjét magáévá teszi, a lajstrom fölötti, a mennyiben pedig pártja jelölésének sorrendjével nincs megelégedve. valamelyik név után álló fehér kört írónnal elsötétíti s azután a szabályszerűen összehajtott lapot a választási urnába veti bele. E rendszer, melyet *Németalföld* is elfogadott, abban különbözik az angol-rendszerrel, hogy teljességgel lehetetlenné teszi a szavazó felismerését.

A átkos szavazásnak egészen eredeti faja áll fenn *Görögországban* és *Szerbiában*. Minthogy ezen államokban a választók nagy része sem írni, sem olvasni nem tud, a titkos szavazás nem lapok-

kai, hanem golyókkal történik, olykép, hogy a választási helyiségben minden jelölt részére külön szekrényt állítanak fel s miután a szavazónak az egyes szekrények jelentését megmagyarázták, az kezéből egy golyót azon jelölt szekrényébe bocsát le, a kire szavazni óhajt. Hogy meg ne tudhassák, kire szavazott, összeszorított kezét a választó sorban valamennyi szekrény nyilasán át bebocsátja, úgy hogy szemmel nem láthatni, melyik szekrénybe ejtette a golyót, de zörejét sem lehet hallani, mert a szekrények egyenesen e célra ki vannak békelve, a golyók pedig ruganyos anyagból, kaucsukból, készülnek.

94. §. A választás, illetve a szavazás színhelye.

A választás színhelye, vagyis azon hely tekintetében, a hol az egyes választó szavazatát az erre rendait hatóságnak átadja, két rendszer létezik: a *központi* és a *decentralizált szavazás rendszere*.

A *központi szavazás rendszere* abban áll, hogy a választásra kijelölt napon a választók a kerület egyetlen helyén gyülekeznek össze, hogy a hatóság előtt szavazatuk átadása végett személyesen jelentkezzenek. E rendszer tagadhatalanul a legtermészetesebb, mert a választási eljárás színhelye elejétől végig, a szavazatok átadásától a választás eredményének kihirdetéséig ugyanaz s a választók közvetlenül szavazatuk után személyesen értesülnek a választás eredményéről. Ezen előnye mellett azonban e rendszernek annyi hátránya van, hogy azt a legtöbb állam méltán szüntette meg. Első sorban is a lakóhely elhagyása és az utazás kényelmetlen a választók egy nagy részére nézve, sokan egészségüket, gazdaságukat féltve, vagy nem lévén abban a helyzetben, hogy napi keresetüket feláldozzák, inkább otthon maradnak, semhogy legértékesebb polgári jogukat gyakorolják. Az otthontól való távollét e mellett költséges, sok polgár szegénysége miatt vagy takarékoságból is, azzal vigasztalva magát, hogy az ő egyetlen hiányzó szavazatán úgy sem fog múlni a választás eredménye, inkább lemond szavazatjoga gyakorlásáról, semhogy az utazás s az idegen helyen való ellátás költségét viselje; az az eljárás pedig, hogy a választó e költségei, valamelyik jelölt által előzetesen fedeztesse vagy utólag megtéríttesse, erkölcstelen, nem fér össze a választó polgári jogának méltóságával, sőt vesztegetésekre szolgáltathat tetszetős ürügyet és alkalmat. Végül, különösen a hol általános szavazatjog áll fenn, nagy tömegnek egyetlen helyen való öszertorlódása kihágásokra,

rendetlenségekre, izgalmas jelenetekre szolgál alkalmul, felcsigázza a párt szvenvényeket, botrányokat, sőt véres összetűzéseket okoz. Ennek lehet tulajdonítani, hogy a modern államok túlnyomó része felhagyott e rendszerrel s bennük a választókerület székhelye nem az egyes választók megszavaztatására, hanem csupán azok összeszámítására és az eredmény kihirdetésére szolgál, míg maga az egyes szavazás a választó lakóhelyén vagy annak közelében történik. Még ma is fennáll azonban a kerület központján való személyes szavazás rendszere *Magyarországon, Luxemburgban és Dániában.*

A decentralizált szavazó-rendszernek kétféle alakja létezik, úgymint az *öskörileti* és a *községi* szavazás rendszere.

Az *öskörileti szavazás rendszere* francia eredetű; Franciaországban ugyanis a forradalom idejében kelt alkotmányok a választókat kis körökben, néhány száz választót magukban foglaló, kantonoknak nevezett ösgyűlésekben csoportosították, melyek csak néhány szomszédos községet foglaltak magukban; az egyes választóknak megfelelően, ha nem is saját községében, de lakóhelyéhez közei szavazóit. E rendszer különösen azon államokban áll fenn, a hol közvetett választás létezik, a mennyiben az ösválasztók az öskörileteknek egészen az ő lakóhelyükhöz közeli központján jelennek meg szavazás végett; fennáll ezenkívül *Angliában*, a hol a törvény értelmében a megyék jogosítva vannak választókerületeiket oly kisebb szavazókerületekre osztani, melyeknek központja az egyes választók lakóhelyétől legföljebb négy angol mértföldre (8 kilométerre) fekszik. Az öskörileti rendszer értelmében közvetett választás esetén az elektorok a választókerület központján összegyűlve választják meg a képviselőt, közvetlen választás esetén pedig a választókerület központján számítják össze az oda beküldött összes szavazatokat s hirdetik ki a választás eredményét.

A *községi szavazás* a lehető legegyszerűbb és legkényelmesebb rendszer s ez az oka, hogy legtöbb állam ma ezt követi. Minden választó lakóhelyén, a község házában szavaz, a honnan a szavazatokat a kerület központjába küldik összeszámítás és az eredmény kihirdetése végett. E rendszer áll fenn *Francia-, Olasz-, Spanyol-, Német-, Svédországban, Ausztriában, Belgiumban, Norvégiában, Németalföldön* stb.

A decentralizált szavazás rendszere mellett hasonlóképp a választásban való részvétel megkönnyítésére céloz több államnak (így Belgiumnak) azon rendelkezése, hogy a szavazás nem munka, hanem *vasár- vagy ünnepnapra* tűzendő ki.

95. §. A választott kamarák működésének időtartama.

Semmi sem természetesebb, mint hogy a törvényhozásban ülő bizalmi férfiak ne élethossziglan, hanem csak bizonyos időn át jogosíttassanak a nemzet képviselőiként szerepelni, vagyis hogy a népképviselőlet időnkint megújuljon. Egyedül ebben az esetben van ugyanis a nemzet, illetve a választó polgárság abban a helyzetben, hogy bírálókat gyakoroljon képviselői fölött s bizalmát az oly képviselőtől, a ki arra méltatlannak mutatta magát, megvonja.

A választásból eredő törvényhozó kamara tagjaiban beálló változás vagy *tervszerű* vagy *esetleges*. A *tervszerű* megújulásnak kétféle módja lehetséges, az egyik a *teljes*, a másik a *részleges* megújulás rendszere.

Teljes megújulás alatt értjük, mikor valamely, kamara a törvény által megállapított időtartam lejártával önmagjától egészen feloszlik s a nemzet a kamara összes tagjait újra választja. Azon időköz, mely szabályszerűen két választás közt eltelik, a parlament *normális életidejének*, *parlamentari ciklusnak* nevezzük. A törvényhozás időtartamát különbözőképp állapítják meg ugyan az egyes államok, de elv, hogy az túlságosan rövid ne legyen, nehogy az idő rövidsége szolgáljon a komoly és mélyreható parlamenti munka akadályául, viszont azonban túlságosan hosszú se legyen az, nehogy a törvényhozás és a nemzet közötti kapocs meglazuljon, épen annak folytán, mert a törvényhozás tagjait magatartásukban a közeli választás gondolata nem nyugtalanítja, nem feszélyezi. Legrövidebb az életideje a nagyobb államok parlamentjei között az *észak-amerikai* képviselőházaknak, mely minden két évben s leghosszabb az *angol* alsóházaknak, mely minden hét évben újul meg.

A *részleges megújulás* abban áll, hogy az egyes törvényhozási tagok meghatározott időtartamra választatnak ugyan, az összes kamarai tagoknak egy bizonyos hányada (fele, egyharmada) azonban megállapított időközökben egy tömegben kiválik a parlamentből s helyükre országszerte új választás történik. Így ha az egyes képviselők megbízatási időtartama, hat év s a törvény értelmében a törvényhozás felényi vagy egyharmadnyi részletekben újul meg, úgy minden három, illetve minden két évben történnek országszerte a részleges választások. Azt szokták ezen rendszer igazolására felhozni, hogy a parlament munkafolytonosságát biztosítja, mert így a kamara tagjainak egy része (fele, kétharmada) a törvényhozás menetében állandóan otthon van s az új tagok járatlan-

sága az ügymenet rendes folyását nem gátolja. Azonban sem ezen, sem egyéb érvekkel nem lehet e rendszert tökéletesen igazolni. A felhozott érveléssel azért nem, mert a parlamenti ügymenet a teljes megújulás rendszere mellett sem szenved azon ok miatt, mert az új tagok járatlanok a törvényhozási teendőkben, hátrányokat, a mennyiben a tapasztalat szerint a teljesen megújított kamarák tagjainak nagyrésze rendszeresen az előző kamarának is tagja volt, egyes tagok járatlansága tehát semmi hátránnyal nem lehet a parlament ügymenetére. De ellene szól a részleges megújítás rendszerének az az aggodalom, hogy a nemzet közvéleménye s a parlament között bebizonyíthatólag nyilvánvaló ellentétet enged felmerülni. Ha ugyanis a kamara egyharmadát újra választják, lehetséges, hogy a nemzet közvéleménye az új választásnál egyhangúlag oly irányban nyilatkozik meg, melynek ellenzői, a kik a nemzetnek nem mostani, hanem régebbi bizalmánál fogva ülnek a törvényhozásban, többségben vannak s egyharmadnyi új képviselőtársaikat, a nemzet bizalmának igazi letéteményeseit, számszerű többségük folytán érvényesülni nem engedik. Sokkal célszerűbb már csak arra való tekintettel is, hogy a nemzet és a törvényhozás között a bizalmi összeköttetés iránt ily nyilvánvaló kétség ne támadhasson, időnkint teljesen s nem csak részletekben újítani meg a nemzet képviselőtét.

Részleges megújítási rendszer a *képviselők kamarájára* csak kevés államban létezik; így fennáll *Belgiumban, Luxemburgban, Badenben, Hessenben*, hol a képviselők fele s *Szászországban*, hol a képviselők egyharmada válik meghatározott időközökben a képviselőházból. A választásból eredő *felsőkamara*, illetve felsőházi tagok azonban túlnyomóan részleges megújítás útján egészülnek ki. A mi a törvényhozás ezen házában inkább is helyénvaló. Így az *északamerikai, a belga, a francia, a németalföldi, a dán, a spanyol* és a *portugál* szenátusok, illetve ezeknek választott tagjai részletekben egészülnek ki új tagokkal, ép úgy a *svéd felsőház is*, ez utóbbi azonban sajátos módon nem tömegekben, hanem egyenkint, vagyis a mint egy-egy szenátornak kilenc éves megbízatása lejár.

A tervszerű megújuláson kívül a törvényhozás tagjaiban, mint említettük, *esetleges* változások is állhatnak be. Időközben ugyanis, a két választási idő között, elhalálozás, összeférhetetlenné válás vagy lemondás folytán egy-egy parlamenti tag helye üressé válhat, melynek betöltéséről valamiképen gondoskodni kell. Az ily esetleges változások eszközzésére két mód van: az egyik az *időközi* vagy *időválasztás*, a másik a *parlamenti póttagság* intézménye.

Az *utóválasztás*, mely az országos választásokhoz hasonlóan folyik le, a rendes és egyedül természetes mód a kamarában időközben beálló üresedések betöltésére. Semmivel sem lehet indokolni a francia direktórium idején létezett azt a rendszert, melynek értelmében az időközben megüresedett helyek nem voltak betölten-dők, csak abban az esetben, ha valamelyik törvényhozó testület tagjainak száma kétharmadra csökkent alá. Eltekintve a pártar-nyok meghamisításának lehetőségétől, indokolatlan, hogy valamely kerületnek az országéival nem ellenkező közérdekei esetleg tolmá-csolás nélkül maradjanak a törvényhozásban, mikor más kerületek ezen előnyt élvezik.

A *parlamenti póttagság* gyéren előforduló, de alig is igazol-ható intézmény, mely abban áll, hogy az országos választások alkalmával a választók rendes kamarai tagokon kívül pótképvisel-őkre vagy pót-szenátorokra is szavaznak, kik abban az esetben, ha a kerület valamelyik rendes választottjának helye a törvény-hozásban megüresedik, hivatva vannak ezeknek helyébe lépni; e rendszer mellett természetesen időközi választások szüksége nem forog fenn. Két ok miatt nem lehet ezen intézményt helyeselni s követendőnek ismerni el. Először is az utóválasztások épen nem tekinthetők felesleges intézménynek, mert nagy előnyük, hogy idő-közben, a rendes választások között is módot nyújtanak a közvé-leménynek, magát egy vagy más irányban figyelemre méltóan kife-jezésre juttatni, a minnek a lehetőségét a pótképviselő intézménye, megszünteti. Így ha az országos választások alkalmával bizonyos kerületek egyhangúlag a kormányt támogató jelöltre szavaztak, de időközben a kormány politikája iránti elégedetlenség nagy fokra hág az országban s esetleges utóválasztások alkalmával ugyanazon kerületek polgárai egyhangúlag, vagy túlnyomó többséggel ellen-zéki képviselőt választanak, az utóválasztás eredményét méltán fogjuk a közvélemény egészséges hőmérőjéül tekinteni. De ellene szól a parlamenti pótképviselő intézményének, szemben az utó-választások rendszabályával, az a körülmény, hogy a pótképviselő kijelölésére a választók rendszeren nem fordítanak nagy figyelmet, mert nem is gondolnak arra, hogy az hatályossá válhatik, sőt leg-többször épen olyanokat szemelnek ki póttagokul, a kiket egyálta-lán nem szándékoznak szerepeltetni, de viszont valami okból mégis megisztelni óhajtanak.” Az a rendszer pedig, a mely előbb *Norvé-giában* állott fenn, hogy t. i. a megüresedett helyre a rendes választásnál legtöbb szavazatot nyert visszamaradt jelöltet hívták be pót-tagul, a lehető legképtelenebb, mert esetleg épen az ellenfelét jut-

tatja be a törvényhozásba annak, a kinek a helye üresen maradt, tehát a választókerület többségének akarata szenved sérelmet.

Pótképviseleti rendszer, időközi választások kizárásával, áll fenn ez idő szerint *Norvégiában*, *Belgiumban* és az, egyik *Reuss* hercegségben, oly módon, hogy a rendes választások alkalmával a választók a törvényhozásba jelölt rendes tagokon kívül, elkülönítve, póttagokra is adnak be szavazatokat.

A tervszerű megújuláson és az esetleges kiegészülésen kívül monarchiákban létezik egy harmadik módja is a törvényhozókamara újjáalakulásának, a *felosztatás* esetében. Monarchiákban ugyanis kivétel nélkül mindenütt megilleti a fejedelmet az a jog, hogy a parlament működését a törvényszerű idő lejárta előtt is félbeszakíthatja, s új képviselőválasztásokat, sőt a mennyiben a felsőház is áll választott tagokból, ezekre is új választásokat rendelhet el. Az egyetlen köztársaság, a melyben a végrehajtó hatalom fejének hasonló joga van, *Franciaország*, de itt is azzal az alkotmányi megszorítással, hogy csak a képviselők kamaráját s ezt is csak az esetben oszthatja fel a köztársaság, elnöke, ha ebbe a törvényhozás másik háza, a szenátus, beleegyezik. A felosztatás jogának igénybe vétele természetesen csak akkor indokolt, ha alapos ok forog fenn annak a feltevésére, hogy a nemzet közvéleménye és a parlament iránya nem fedik egymást, vagy ha valamely fontos kérdésben szükségesnek látszik, hogy a nemzet kifejezést adjon véleményének, meggyőződésének. A parlamentnek kizárólag párttaktikai szempontból való s esetleg egymás után többszöri felosztatása alakilag ugyan szintén jogában áll a fejedelemnek, de egész-ségtelen állapotnak jele, sőt a mennyiben valamely iránynak a nemzetre való ráerőszakolására céloz, államcsíny jellegével bír.

96. §. A parlament tagjainak minősítése.

Fontos kérdés annak a megállapítása, kik lehetnek tagjai a törvényhozásnak, különösen pedig a képviselők kamarájának. Nem tekinthető bárki alkalmasnak arra, hogy az államélet irányításában közvetlenül vegyen részt, épen ezért az állam helyesen teszi, ha oly rendszabályokról gondoskodik, melyek megakadályozzák, hogy a parlamentbe oda nem való személyek kerülhessenek. Ha nem w helyes túlságos akadályokat gördíteni a parlamenti tagság elé, azon esetekben, midőn nyilvánvaló, hogy valamely személyben hiányzik az értelmi vagy erkölcsi képesség, továbbá az önzetlenség, érdekte-

lenség vagy önállóság a meggyőződés önzésnélküli, független nyilvánításához, okvetlenül szükséges megfelelően gondoskodni arról, hogy az ily személyek vagy egyáltalán ne juthassanak be a törvényhozásba, vagy ha már ott ülnek, onnan távozni legyenek kénytelenek.

Azon okok, melyek a kamarai tagság elnyerésének útjában állhatnak, két csoportba oszthatók. Az egyik csoportba azok az okok tartoznak, melyek valamely személynek már megválasztását is érvénytelenné teszik, a másik csoportba pedig azok, melyek nem magát a választást, de a parlamentben való bentmaradhatást teszik kétségessé. Az első csoport okait a *választhatóság*, a másodikat *összeférhetetlenség* elnevezése alatt foglaljuk össze.

97. §. A választhatóság vagy passzív választói jog.

A *választhatóság* vagy *passzív választói* 700 azt jelenti, hogy valakire nézve semmiféle olyan ok fenn nem forog, mely a választást magából a személyből kifolyólag érvénytelenné tenné.

A választhatóság alapját, jobban mondva *minimumát* az aktív választói jog kellékeinek bírása képezi. Nem választhatók e szerint az idegenek, a nők, a politikai jogok gyakorlásához szükséges életkort el nem ért személyek, az erkölcsileg méltatlanok, az önállótlanok, a minimális értelmi és vagyoni minősítéssel nem rendelkező polgárok, a kik ezen okokból az állam törvényei értelmében aktív választói jogot sem gyakorolhatnak.*

Mindezen feltételeket, mint egyszersmind a választhatóságnak: is kellékeit, a törvények akkép szokták összefoglalni, hogy a választhatósághoz vagy passzív választói joghoz első sorban az aktív választói jogot írják elő, megkívánván, hogy az. a kit képvisel-

* Egyetlen állam, mely ezen elv alól kivételt tesz, *Dánia*, ahol az aktív választói jog korhatára ugyan harminc év, a parlament tagjává azonban, egyéb kellékek fennforgása esetén, már huszonöt éves korában bárki megválasztható. E rendkívüli s bizarmak látszó intézkedést csak úgy magyarázhatni meg, ha felteszszük, hogy a dán törvényhozás abból indult ki, hogy az emberek túlnyomó részének érettsége későn következvén be, előlük a politikai részvétel élvezete minél tovább elvonandó, egyes kivételes tehetségeknél azonban, melyek rendszerint korán, fiatalon fejlődnek ki, módot kell nyújtani tehetségeik érvényesítésére.

lővé választanak, vagy magában a kerületben, vagy az illető terület-részben (tartományban, tagállamban), vagy végül valahol az állam területén a választók lajstromába legyen iktatva.

E minimumon kívül azonban a passzív választói jog még különös feltételekhez is köthető. Vannak ugyan államok (Belgium, Luxemburg), melyek ahhoz, hogy valaki képviselővé lehessen, nem kívannak mást, mint az aktív választói jog fenforgását, legtöbb állam azonban az alapkellékeket további feltételekkel bővíti ki. Ilyen, a választhatósághoz megkívánt, különös feltételek:

1. *Az állampolgárság huzamosabb birtoklása.* Méltán kívánhatja meg az állam, hogy az, a ki a nemzet képviselőjekép óhajt szerepelni, a nemzettel tökéletesen össze legyen forrva. Született állampolgároknál ez nyilvánvaló, honosítottakról azonban, a kik előbb más állam kötelékében állottak, nem feltételezhető, hogy rögtön szívvel-lélekkel az új hazával egynek fogják magukat érezni, azéri, legtöbb állam a honosítástól számítva hosszabb időt (5-10 évet) kíván az állampolgárság birtoklásához, mielőtt a honosított általán a törvényhozás tagjává lenne választható, vagy a felsőkamarába kinevezhető.

2. *A magasabb életkor.* Oly államokban, melyek az aktív választói joghoz szükséges életkort elég magasan állapítják meg, nem forog fenn a szüksége, hogy nagyobb korbelt érettséget kívánjanak meg a képviselőtől, mint választóitól. Innen magyarázható, hogy *Belgiumban*, és *Spanyolországban* például, a hol az aktív választói jog 25 évhez van kötve, ennél magasabb életkort a képviselőtől sem kívánnak meg. *Anglia* és *Svájc* az egyedüli államok, a hol aránylag alacsony korhatár (21 év) van közösen megállapítva választóra és képviselőre. Más államokban rendszerint 4-5 évvel magasabb a passzív, mint az aktív választói korhatár, így *Magyarországon* (20-24 év). *Franciaországban*, *Svédországban* és *Észak-amerikában* (21-25 év), *Ausztriában* (24-30 év), *Olaszországban*, a *német birodalomban* *Poroszországban*, *Norvégiában* és *Japánban* (25-30 év).

3. *Magasabb értelmi minősítés.* Oly államokban, hol az irni-olvasni tudás nem előfeltétele az aktív választói jognak, semmi sem természetesebb, mint az, hogy ez az értelmi minősítés legalább a képviselőre nézve álljon fenn. Másrészt olyan államban, melyet az államalkotó nemzetet kívül más nyelvű népek is laknak, a parlamenti tárgyalások egynyelvűsége, érthetősége, egyöntetűsége érdekében mint fokozottabb értelmiségi feltétel méltán szerepelhet az a kellék, hogy a képviselő, ha anyanyelve különbözik is az állani

hivatalos nyelvétől, ezt legalább annyira uralja, hogy a tanácskozáásokat megértse s azokon maga is felszólalhasson.

4. *Magasabb vagyoni minősítés.* A népképviselőlet tagjainál nagyon kevés állam kíván annál magasabb vagyoni minősítést, a minő az aktív választói jogra van előírva; ez idő szerint valóságban csak néhány német államban van ilyen minősítés megállapítva, mint Poroszországban, a hol legalább három éven át történt adófizetés s Szászországban, a hol harminc márka évi adó fizetése kívántatik meg a választhatósághoz, holott az aktív választói jog alig van vagyoni minősítéshez kötve, Sokkal gyakoribb a felsőházak választott tagjainak a választókénál magasabb vagyoni minősítése, sőt némely szenátus (mint a belgiumi) éppen a magasabb vagyoni minősítésre van fektetve. Burkoltan vagyoni minősítés rejlik azonban a törvényhozás tagjaira nézve azon több államban fennálló rendszabályban, hogy a törvényhozás tagjai működésükért ellenértéket (fizetést, díjazást, napi díjat) nem nyernek. Az ily szabály ellentétben áll a demokratikus elvvel mert a szegényebb sorsú polgároknak megnehezíti a törvényhozás tagjakép való közreműködést s azt vagy teljesen lehetetlenné teszi, vagy pedig a választók általi díjazásra vezet, a mi érdekképviselőtté, magánjogi meghatalmazás! viszonya súlyosítja le a választó és a képviselő közti viszonyt. Leghelyesebb lenne mindenkinek a tisztével felmerült és igazolt költségeit megtéríteni, minthogy azonban ez technikai nehézségekkel jár, ezt pótolhatja valamely szerény összegű díjazás s az állami közlekedési eszközök díjtalan használata a képviselő rendes lakóhelyétől a gyűlések színhelyére, hogy egy polgár se legyen, ha igényei szerények, nem ugyan jogi, de anyagi okokból kizárva a népképviselőletből. Magas díjazás, hogy a képviselő már ebből előkelően élhessen, helytelen, mert politikai kalandorságra vezet, keresetforrása alacsonyítván le azt a tisztet, melyet önzetlenségből s érdektelenségből kötelessége mindenkinek viselni. A felsőkamarák választott tagjai csak köztársaságokban (Franciaország, Svájc, Északamerika) részesülnek díjazásban, míg a képviselőikamarák közül ez idő szerint csupán az angol alsóház, a német birodalmi gyűlés, az olasz és a spanyol képviselőházak tagjai nem nyernek a képviselői működésükkel felmerülő költségeik fejében ellenszolgáltatást.

5. *Magasabb erkölcsi minősítés.* Bizonyos bűncselekmények elkövetőit minden állam kizárja az aktív választói jogból, rendszerint azonban csak egy, az ítéletben megállapított időtartamra, melynek leteltével ismét a szavazatjog gyakorlásához bocsátatnak.

Méltán lehet azonban elvárni, hogy a nemzet színét képezni hivatott törvényhozótestületben csak tiszta múltú, feddhetetlen előéletű, férfiak foglaljanak helyet s ezért némely államok még büntetésük hatályának letelte után sem, mikor tehát az aktív választói jogot újból visszanyerték, nem engedik képviselővé választani azokat, a kik valamely megbélyegző, különösen nyereségvágyból elkövetett cselekmény miatt valamikor egyáltalában büntető ítélet hatálya alatt állottak.

A választhatóság kellékeinek hiánya, a mennyiben ez oly természetű, hogy a választásnál későbbi időpontban is beállhat, a már meglevő képviselői megbízásnak ipso facto való, esetleg azonban csak ítélet által kimondandó megszűnését idézi elő. Így, ha a képviselő csödbe jut, gondnokság vagy megbélyegző bűncselekmény miatt jogerős ítélet hatálya alá kerül, helyét, a nélkül, hogy arról alakilag maga is lemondana, megüresedettnek nyilvánítják s új betöltéséről gondoskodnak.

98. §. Az összeférhetlenség.

A választhatóság és a képviselőséggel összeférő helyzet között az a viszony áll fenn, a mely létezik a rész és az egész között; az összeférő helyzet ugyanis okvetlenül magában foglalja a választhatóságot, míg maga a választhatóság még nem jelenti az összeférő helyzetet. A ki tehát választható, ezért még nem lehet vagy nem maradhat a törvényhozás tagja, ha csak ezenkívül még bizonyos negatív természetű kellékekkel is nem rendelkezik. Innen ered, hogy nem az összeférő helyzet, hanem ennek az ellentéte, az *összeférhetlenség* képezi a parlamentben való meg vagy meg nem jelenhetem ismérvét; nem annak megállapítására van ugyanis szükség, mint a választhatóságnál, hogy ki minő kellékekkel rendelkezik (aktív választói jog, huzamosabb honosság, életkor, feddhetetlen előélet), hanem csak az; foroghat kérdésben, vajon a kire a választóhatóság feltételei, fenforognak, *nincs-e* ennek dacára mégis oly helyzetben, mely a parlamenti működés méltóságával, érdektelenségével, önzetlenségével össze nem egyeztethető? A választhatóság pozitív s az összeférhetlenség negatív tartalma abban is kifejezésre jut, hogy a választhatóságot (aktív választói jog, honosság tartama, életkor, értelmi és vagyoni minősítés, feddhetetlen előélet) kétség esetén túlnyomóan az bizonyítja, a ki ellen e kétség fölmerül, míg az összeférhetetlen helyzet bizonyítása mindig azt terheli, a ki valamely helyzet összeférő voltát kétségbe vonja.

Az összeférhetetlenségnek különösen jellemző ismérve, hogy az *tisztán egyénben gyökerező* s ez által bizonyos időpontban egyéni elhatározással *elhárítható akadály*, míg a választhatóság hiánya egyéni elhatározással el nem hárítható, esetleg természeti okokra (minők az idegen honosság, női nem. életkor, iskolázatlanság, vagyontalanság, gondnokság), csőd, büntető ítélet) vezethető vissza, melyek vagy egyáltalán nem szűnhetnek meg, vagy csak különös nehézségek árán, akadályok leküzdésével. Ezzel szemben az összeférhetetlenségi helyzet pusztá egyéni elhatározással előzetesen elkerülhető, sőt esetleg utólag is megszüntethető.

Míg a választhatóság feltételeit elvontan is egész részletes-séggel meg lehet állapítani, addig az összeférhetlenségi okok túlnyomóan az egyes államok különleges viszonyaitól függenek. Minden államra nézve fel lehet állítani, minden előzetes tekintet nélkül azoknak különleges viszonyaira, hogy elmebetegek, vagyontalantak, rablógyilkosok parlamentjeikben helyet ne foglaljanak; ahhoz azonban, hogy a polgári hivatalnokok, katonatisztek, lelkészek, állami szállítók, nyilvános vállalatok vezetői a törvényhozásba bocsáttassanak-e vagy sem, elvileg nem, csak minden egyes állam viszonyaira való külön-külön tekintettel, lehet hozzászólni. Mindazáltal, a modern államok viszonyai sok tekintetben hasonlóak levén, némely összeférhetlenségi okok általánosságban is megállapíthatók.

Az összeférhetlenségi okok legalkalmasabban két főcsoportra oszthatók: *általános és különös összeférhetlenségi okok* csoportjaira. *Általános* összeférhetlenségül beszélünk, midőn valamely személy helyzete nem engedi meg, hogy míg e helyzet fennáll, egyáltalán a parlament tagja lehessen; *különös* összeférhetlenség ezzel szemben az, midőn valamely személy nem általában, hanem csak bizonyos terület képviselhetésétől van eltöltve. Megkülönböztethetők ezen kívül az összeférhetlenség oly esetei, melyek a képviselőségről való lemondás nélkül, a személy egyéni elhatározásával *bármikor*, tehát *utólag is elháríthatók*, azután olyan esetek, melyek *előzetesen hárítandók el*, végül azon esetek, melyek természetüknél fogva *elháríthatatlanok*, illetve csak lemondással szüntethetők meg.

Tekintve a modern államok törvényhozásait, az összeférhetlenségnek következő *egyes* eseteit lehet megkülönböztetni:

1. A *kamarai összeférhetlenség* jelenti a valamennyi államban elfogadott azt az elvet, hogy ugyanaz a személy a törvényhozás két kamarájának tagja nem lehet. Némely államokban, mint Angliában is, ezen tilalom feltétlen, a mennyiiben a felsőház tagjai

semmi körülményeik közt nem léphetnek az alsóházba, legtöbb államban azonban az egyik kamara tagságától vissza lehet lépni, hogy valaki a másik kamara tagjakép működhessen, mint van ez nálunk, a hol a főrendiház születt tagjai elfogadhatják a képviselői megbízást, főrendiházi tagsági joguk ideiglenes szünetelésével.

2. A *hivatalnoki* összeférhetetlenség abban áll, hogy a végrehajtó hatalom, tehát a központi kormány, de esetleg az önkormányzati testületek által is alkalmazott fizetési tisztviselők, képviselők olyképp, hogy e mellett hivatalos állásukban is megmaradjanak, nem lehetnek. E rendszer teljes merevséggel van keresztülvive, a hatalmak szétválasztása tanának kapcsán, az *amerikai egyesült államokban*, a hol egyetlen közhivatalnok sem lehet egyúttal tagja akár az egyik, akár a másik kamarának.

A hivatalnoki összeférhetetlenséget nem minden államban indokolja az az érv, hogy a képviselők, ha egyszersmind hivatalnokok is, a kormánytól függő helyzetben, nem saját meggyőzésük, hanem felettes hatóságuk utasítása vagy befolyása alatt fognak szavazni. Így *Németországban*, úgy a birodalomban, mint egyes német államokban (ezenkívül azonban Ausztriában, Svájcban. Dániában, Svédországban és Norvégiában is) a hivatalnokok helyet foglalhatnak a törvényhozásban s azoknak rendesen legmunkásabb, legbátrabb fellépésű, sokszor szélső ellenzéki tagjai, mi főleg annak tulajdonítható, hogy az az igazi tudományos előképzettség, mely a német hivatalnoki osztályt jellemzi, lojalitása dacára a meghunyászkodást és szolgálékütséget kizárja, másrészt ezen országban tekintélyes számban vannak oly szerény vagyonságú, ősrégi hivatalnoki családok, melyekben a lojalitás mellett a széleskörű műveltség és tanultság önértékes gondolkodást fejleszt ki. Ilyen államban valóban nem volna értelme a szakképzett hivatalnoki elemet elzárni a törvényhozási munkásságtól. Természetes azonban, hogy ily esetben visszáságra vezetne, ha a képviselővé választott hivatalnok képviselősege alatt is végezne közigazgatási teendőket, miért is e hivatalnokokat, míg képviselők, a törvény fölmenti hivatalos kötelességeik alól. Sajátságos tünemény ezzel szemben, hogy némely német államok, sőt Svájc és Norvégia is, épen a minisztereknek képviselőkké választását tilalmazzák, előbbieket világosan azon indokból, hogy a törvényhozás és a kormány között szorosabb kapcsolat s a parlamenti kormányzat kifejlődését megakadályozzák, utóbbiak a hatalmak elválasztásának elméletéből kifolyólag.

Más államok, a hol parlamenti kormányzat létezik, melynek

mintaképe Anglia, csaknem egyedül a kormány élén álló férfiak (miniszterek, államtitkárok) választhatók egyidejűleg a törvényhozás tagjaivá, míg más hivatalnokok onnan teljességgel ki vannak zárva. Ha azonban egy képviselőt képviselői megbízásának időtartamán belül az államfő a kormány tagjává, vagy összeférő, de fizetéses hivatalnokká nevez ki, úgy az angol gyakorlat nyomán *tartozik mandátumát letenni s magát új választásnak vetni alá.* Ezen gyakorlat a mai viszonyok közt merő alakisággá süllyedt alá, miért is fentartása alig indokolható, a mint Franciaországban miniszterekre és államtitkárokra nézve e kötelezettséget el is ejtették.

A katonatisztek legtöbb államban már csak azért sem lehetnek a törvényhozás tagjai, mert aktív választójoggal sem rendelkeznek. Csak legmagasabb állású katonai személyek, tábornokok, vezérkari tisztek vannak feljogosítva némely államokban, mint *Franciaországban*, a parlamentben szerepelni; a mi annál helyesebb, mert a törvényhozás munkássága katonai szakértők hiányában az állami feladatok ezen nagy körében meglehetősen felületességgel történik; ily esetben azonban a tényleges szolgálattételtől törvényhozói minősége idejére a katonai személy okvetlenül felmentendő, mert felettes hatósága, az államfő vagy a hadügyminiszter katonai fegyelmezési joga őt törvényhozási teendőiben még hatályosabban akadályozhatja, mint a polgári hivatalnokot az ő hivatalos elfoglaltsága és előljárása.

A hivatalnoki összeférhetetlenség körében megkülönböztendő a *különös* vagy *viszonylagos összeférhetlenség*, mely abban áll, hogfy valamely hivatalnok, ha csak hivataláról már előzőleg le nem mondott, működése kerületében a törvényhozás tagjává meg nem választható. Indokolja ezt a méltó aggodalom, hogy a tisztviselő hivatalos hatalmát illetéktelenül saját megválasztatása érdekében fogja felhasználni. Így *Magyarországon* az első folyamodású ítélőbírák, ügyészek, járási főszolgabírák és szolgabírák hivataloskodási területükön, ha csak hivatalukról legalább három héttel előbb le nem mondottak, képviselőkké nem választhatók. Sokkal szélesebb körben és szigorúbban állapítja meg az összeférhetetlenség ezen fajtát a *francia* törvény, mely nemcsak az első folyamodású törvényszékek bíraira, ügyészeire s a járások élén álló járási főnökökre, hanem a másodfolyamodású felebbviteli törvényszékek bíraira, ügyészeire, a rendőrfőnökökre, a megyefőnökökre s a megyei központi tisztviselőkre, valamint a hatósági mérnökökre és útfelügyelőkre, a tanintézetek igazgatóira, a tanfelügyelőkre, a pénzügyi hatóságok főnökeire, a postaigazgatókra s az erdészeti

felügyelőkre is kimondja az összeférhetlenséget, ha csak állásuktól már hat hónappal előbb meg nem váltak.

3. Az *egyházi összeférhetlenség*, mely sok államban fennáll, abban áll, hogy egyházi személyek, lelkészek és szerzetesek, szintén nem választhatók a törvényhozások tagjaivá. E rendszabály eléggé is indokolható; az egyház szolgálatában álló gyakorló papi személyeknek még kevésbé lehet hivatásuk a politikai küzdelmekben tevőleges részt venni, mint a hivatalnokoknak, tekintve, hogy élethivatásuk a lelki elmélyedés s a hívek lelki szükségleteiről való gondoskodás, melytől igazolatlanul vonnák el őket a parlamenti élet izgalmai. De ettől eltekintve, több államban azon indokból vonták el nem csak a gyakorló lelkészeketől, de általán a papi személyektől, a választhatóság jogát, mert a lelkiekre gyakorolt befolyásukat, a hívek előtti tekintélyüket a tapasztalatok tanúsága szerint nem állami, de szűk felekezeti szempontból aknázták ki politikai célokra, az egyházi érdekeket egyoldalúan fölé helyezvén az állam egyetemes érdekeinek. Egyes államokban különösen a római egyházban fennálló szigorú engedelmisségi kötelesség, mely ellenőrizhetlen, felülről jövő irányításnak teszi ki az egyház szolgáit, szolgált közelebbi indokul a lelkészeknek, különösen pedig a szerzeteseknek a törvényhozásból való kizárására. Összeférhetetlen a papi minőség a választott törvényhozói tiszttel ez idő szerint *Angliában* (úgy az anglikán, mint a skót és a római egyház személyeire), *Belgiumban*, *Luxemburgban* (az állampénztárból fizetett egyházi személyekre), *Franciaországban* (az állami által fizetett egyházi személyekre, az érsekek, püspökök, protestáns konzisztoriális elnökök s a központi és párisi főrabbi kivételével), *Olaszországban* (a helyhez kötött, lelkészi teendők vagy felettes joghatóság gyakorlására hivatott papi személyekre, helyetteseikre s a káptalani tagokra), *Svájcban* és *Spanyolországban* (egyházi személyekre általában), valamint *Északamerika* egyes államaiban (a működő lelkészekre). *Franciaországban* az érsekek, püspökök és helynökeik, bár állásuk egyébként a parlamenti tagsággal összefér, egyházi fenhatóságuk területén szintén nem választhatók törvényhozókká, *Magyarországon* azonban csak a szerzetesek vannak a képviselőházból kizárva, négy tanító szerzetesrend tagjainak kivételével.

4. A *gazdasági* vagy *érdekeltségi összeférhetlenség* főleg abban áll, hogy oly személyek, a kik a végrehajtó hatalommal nagyobb anyagi előnnyel járó gazdasági összeköttetésben állanak, azon indokból nem lehetnek a törvényhozás tagjai, mert a kormányval főnnálló összeköttetésük, az anyagi érdek kétségessé

teszi, hogy magukat a végrehajtó hatalom illetéktelen befolyása alól, parlamenti szereplésükben, függetleníteni képesek. Az összeférhetetlenség ezen faja legtöbb államban indokolható, mert a képviseleti elvnek épen az képezi a lényegét, hogy a törvényhozás tagja előtt nem a saját, vagy kisebb körök érdekei, hanem kizárólag egyetemes állami érdekek lebegnek s ha indokolt az egyházi személyek kizárása a törvényhozásból, a kik bár szintén egyoldalú, de legalább *eszmei*, felfogásuk szerint nemes érdekektől irányítatják magukat, még indokoltabb azoknak a kizárása, a kikről nagy valószínűséggel lehet feltételezni, hogy nem valamely ideális, hanem *anyagi* érdekek hatása alatt fognak a parlamentben működni, szavazni.

A gazdasági összeférhetetlenség legszigorúbban s legszélesebb körben et magyar törvényhozáásra, illetve képviselőházra nézve van szabályozva és megállapítva. A magyar törvény értelmében ugyanis nem lehetnek a képviselőház tagjai azok, a kik a kormánynak nagyobb mérvben vállalkozói, szállítói, közvetítói, bérlői, bérbeadói, közlekedési vállalatoknak, vagy leszámolási viszonyt feltételező haszonhajtó jogoknak engedményesei, a kormánynyal üzleti viszonyban álló pénztintézetek, gazdasági vállalatok tulajdonosai, igazgatói és más közegei. *Angliában* a kormány szállítóit, *Franciaországban* egyes engedményes vállalatok vezetőit. *Olaszországban*, *Spanyolországban* és *Portugálban* az állam által segélyezett vagy biztosított ipari- és kereskedelmi vállalatok vezetőit s a közmunkák engedményeseit, vállalkozóit, *Belgiumban* egyes pénztintézetek igazgatóit nyilvánítja a törvény képteleneknek a törvényhozáásban való részvételre.

5. Véglül egy különös faja áll fenn az összeférhetetlenségnek, melyet *erkölcsi összeférhetetlenségnek* lehetne legtalálóbban elnevezni, Magyarországon, a hol a képviselői tiszt megszűnését idézi elő, ha a törvényhozás tagja az ő képviselői befolyását magán- és nem közérdekben használja fel, miáltal képviselői hivatásával erkölcsi ellentétbe kerül. A magyar törvény kimondja ugyanis, hogy az a képviselő, a ki a kormánynál címek, kitüntetések, rendjelek, közlekedési vállalati engedmények, közmunkálatok, haszonhajtó jogok, állami megrendelések, állami birtokeladások, bérletek, bérbevételek, tarifakedvezmények és vállalati segélyek kieszközlése érdekében közbenjár, ha csak e közbenjárás nem közérdekű jogi személyek javára történik, összeférhetetlen helyzetbe kerül, s ha a képviselőségről le nem mond, megbízása ép úgy mint gazdasági s egyéb összeférhetetlenség esetén, ítéletileg is megszűntnek nyilvánítható.

Az összeférhetlenség *jogi hatálya* többféle lehet; így nyilatkozhatik a *nemválaszthalóságban* (például a hivatalnok saját működési területén), az összeférhetetlen minőség vagy a törvényhozási tagság *egyikéről való lemondási kötelezettségben* (a kamarai, hivatalnoki és gazdasági összeférhetlenség legtöbb esetén), az *újra választás kötelességében, illetve lehetőségében* (minisztereknél, államtitkároknál, főiskolai tanároknál stb). végül a *parlamenti tagság ítéleti megvonásában*, ha valamely összeférhetetlen helyzetben levő tagja a törvényhozásnak sem e tagságáról le nem mond, sem összeférhetetlen minőségét, a mennyiben erre a törvény neki jopjot enged, meg nem szünteti.

Az összeférhetlenségi eseteket főleg csak az alsókamarára nézve szokták megállapítani, tekintve, hogy a parlamenti élet súlypontja erre esik, tehát ennek tisztasága a főbb, az elsőrendű érdek. Választott tagokból álló felsőkamaráknál azonban szintén elkerülhetetlen az összeférhetlenségnek hasonló elvek szerint való szabályozása, sőt az örökös jogon, méltóság vagy kinevezés alapján szervezett felsőházaknak is csak előnyükre szolgál, ha tagjaik érdeklensége minden kétségen fölül áll.

99. §. A mentelmi jog.

Az összeférhetlenség még magában szintén nem volna képes teljesen biztosítani az alkalmas és méltó parlamenti tagok meggyőződésének szabad, független nyilvánítását, ezeknek minden illetéktelen befolyástól ment szavazatát, ha nem volna egyidejűleg kizárva annak lehetősége is, hogy a végrehajtó hatalom a törvényhozás tagjait jogi eszközökkel megfélemlítse, vagy hogy magaviseletüket hatalmi eszközökkel, zaklatásokkal befolyásolhassa. Azon intézményeket, melyek annak biztosítására, hogy a törvényhozás tagjai törvényhozói tisztjuket akadálytalanul végezhesék, részükre a *közönséges törvények alól kiváltság okai* állapítanak meg, *mentelmi jog* elnevezése alatt foglaljuk össze. A mentelmi jogból folyó e kiváltságok nem a törvényhozó testületek tagjainak egyéni előjogai, hanem magának a törvényhozó hatalomnak védelmi eszközeihez tartoznak az államhatalom másik ágával, a végrehajtó hatalommal szemben; ezen védelmi eszközöknek csak reflex hatása az egyes törvényhozási tagokat egyénileg megillető kiváltság az egyes törvények rendelkezései alól, a mentelmi jog alakjában.

A mentelmi jognak két ága van, melyek egymástól élesen

megkülönböztetendők, bár a közös cél a kétféle előjogot egy intézményre forrasztja össze. Az egyik kiváltság a közönségesnél szélesebb körű (úgynevezett *parlamentari*) *szólásszabadság*, mely *feltétlenül* s a közönségesnél szélesebb körű *személyes szabadság*, az úgynevezett *parlamentari sérthetlenség*, mely azonban már csak *bizonyos feltételek mellett* illeti meg a törvényhozó testület tagjait.

1. A *parlamentari szólásszabadság*, mint a mentelmi jog egy része abban áll, hogy a törvényhozás tagja hivatása körében bármit beszél, tesz vagy szavaz, még} ha ezeknek tartalma a közönséges törvényekbe ütköző valamely cselekmény tényálladékát foglalná is magában, abból kifolyólag a végrehajtó hatalom által sem bírósággal, sem más utón felelősségre nem vonható, egyedül a törvényhozás illető kamarája lévén jogosítva a rendszabályaiban megállapított módon tagjainak nyilatkozatait és tényeit felülbírálni s őket ezekért esetleg fegyelmi büntetéssel sújtani. E szólásszabadság természetesen nem csak a kamara ülésén, de minden oly esetben megilleti a törvényhozás tagját, midőn *hivatalosan* s mint parlamenti tag szerepel.

A szólásszabadságot méltán nevezik *abszolút* vagy *feltétlen mentelmi jognak*, szemben a sérthetlenséggel, mint relatív vagy viszonylagos mentelmi joggal. A végrehajtó hatalom ugyanis semmi körülmények között nem léphet fel a parlamentben tett sérelmes nyilatkozatokért, sőt az üldözésre a kamarától még engedélyt sem kérhet ki, mert ily engedélyt adni magának a kamarának sem volna jogában, miként e jogról az egyes parlamenti tag sem mondhat le.

A kamara által tagjai felett gyakorolt *fegyelmi jog* van hivatva a tanácskozásokat a végrehajtó hatalommal szemben feltétlenül fenálló szólásszabadság dacára oly mederben tartani, hogy azok se a törvények, se az erkölcs vagy illem szabályaiba ne ütközzenek. E fegyelmi jog tartalma különböző államokban más és más s eltérő szigorúságú. *Angliában* a szólásszabadsággal visszaélő s engedetlen tagot a ház elnöke megintheti, rendreutasíthatja, megrovásban részesítheti; ha e fegyelmi büntetések hatás nélkül maradtak, vagy súlyosabb fegyelmi eset merül fel, maga a ház van jogosítva tagja ellen fegyelmi büntetéseket szabni meg, melyek közül a legsúlyosabbak a ház ülésein való megjelenhetés felfüggesztése (először egy hétre, második alkalommal két hétre, harmadszor egy hónapra) és a ház börtönében való elzárás; régebben az is szabály volt, hogy a fegyelmi ítéletet az elítéltek a ház előtt térdenállva kellett végighallgatnia. Más államokban, Északamerika kivételével,

a hol fegyelmi büntetésül elzárás szintén megállapítható, a legsúlyosabb fegyelmi büntetések a fizetés vagy a napidíjak egy részének elvonása, a jegyzőkönyvi megrovásnak a választókerülettel falragaszok útján való közlése s az ülésekről való időleges kizárás.

2. A *sérthetetlenség* a mentelmi jog azon ága, mely arra irányul, hogy a törvényhozás tagja a kara arán kívüli tényei ért so legyen a végrehajtó hatalom által illetéktelenül zaklatható. E jogból kifolyólag a törvényhozás tagjának *személye* ellen hivatalos eljárás csakis a kamara előzetes és kifejezett engedélyével indítható, különösen pedig ezen engedély nélkül a tag, tettenkapás esetét kivéve, le nem tartóztatható, sőt tettenkapás esetén is, a további eljárás a kamara határozatától függ. Csak ha a törvényhozás engedélyt adott rá, indíthatja, illetve folytathatja a hatóság a kamara tagjának személye elleni eljárást, mely esetben a *mentelmi jog felfüggesztésének esete* áll be. Ez a jog tehát nem feltétlen, mint a szólásszabadság joga, csak egy bizonyos időpontig áll fenn egész terjedelmében, addig ugyanis, a míg a ház nem konstatálja, hogy *alaptalan zaklatás esete nem forog fenn* s a hivatalos eljárásra az engedélyt meg nem adja. Ha azonban a ház ez engedélyt megtagadja s mint mondani szokták, tagját ki nem adja, úgy a sérthetetlenség teljes hatályban marad.

Úgy a szólásszabadságnak, mint a sérthetetlenségnek, tehát a mentelmi jognak közös célja a *végrehajtó hatalommal szemben* való védelem levén, magától értetődik, hogy tartalmuk e célon túl nem terjedhet. Így sem a szólásszabadság, sem a sérthetetlenség nem tartalmazza a *magánjogi* vagyis vagyoni felelőtlenséget, illetve magánjogi eljárás céljából a mentelmi jog felfüggesztésének szükségét. Valamely képviselőnek a parlamentben tett nyilatkozata szolgálhat tehát polgári kártérítés alapjául, ha nyilatkozatával valakinek magánjogi kárt okozott, például egy kereskedő vagy iparos hitelét vagy forgalmát kimutathatólag s alaptalanul megrongálta, természetesen a mennyiben ilyen természetű kártérítést valamely állam törvényei elismernek. Parlamenten kívüli tényektől magánjogi felelősség, szintén minden előfeltétel nélkül érvényesíthető a törvényhozás tagjával szemben, még ha tényleg a végrehajtó hatalom részéről zaklatás forogna is fenn ezen alakban, például ha valamely ellenzéki képviselő adósságait, váltóit a kormány egy tagja összevásárolná s beperesítené, vagy ha ellene azok alapján csődöt kérne.

Feltétlenül fennáll azonban a mentelmi jog minden oly felelősség tekintetében, mely a *végrehajtó hatalom közegei által* s a

törvényhozás tagjainak *szemeim és nem vagyona ellen* irányul. Ilyen első sorban a *büntetőjogi felelősség*, mert ezt, ha magát a büntető eljárást esetleg magánszemélyek indítják is, a végrehajtó hatalom befolyásának többé-kevésbé kitett közegek érvényesítik a vádlottnak elsőrendű érdekei, élete, személyes szabadsága, de minden körülmények között jó hírneve veszélyeztetésével, míg a magánjogi felelősségénél csak vagyoni érdek jő számba. Mentelmi jog védi a törvényhozás tagját ezenkívül a *fegyelmi felelősséggel* szemben is, de csak a mennyiben ezt a végrehajtó hatalomnak alárendelt közegek vannak hivatva érvényesíteni. Az a képviselő például, a ki egyszermind polgári vagy katonai tisztviselő, a parlamentben tett nyilatkozatáért egyáltalában nem, egyéb tényeiért pedig csak a ház beleegyezésével lesz fegyelmi úton felelősségre vonható, mert csak így biztosítható teljesen a végrehajtó hatalom célzatos zaklatásával szemben. Másféle fegyelmi felelősség azonban, melyet nem a végrehajtó hatalom közegei érvényesítenek, alkalmazható a parlament tagjával szemben, mert a mentelmi jogi védelem csak a végrehajtó hatalommal szemben áll fenn. Így például egy egyházi, ügyvédi, orvosi vagy kereskedelmi testület, kamara vagy magánvállalat! eljáróság nem sérti meg a mentelmi jogot, ha tagjával illetve alkalmazottjával szemben, a mennyiben ez parlamenti nyilatkozataival vagy egyébként a testület, kamara vagy vállalat fegyelmi szabályait megsértette, fegyelmi úton jár el.

A mi a mentelmi jog *időbeli hatályát* illeti, a szólásszabadság hatálya feltétlen, azaz nem csak a törvényhozói minőség fennállása alatt, de később sem indítható eljárás az ezen minőségben tett nyilatkozatokért. Másképp áll az eset a sérthetlenség jogára nézve, mely csak addig áll fenn, míg a törvényhozói minőség meg nem szűnik. A mely pillanatban valaki megszűnt a törvényhozás tagja lenni, a végrehajtó hatalom részéről is megszűnt az érdek az illetéktelen zaklatásra, miért is annak tényei, még azok is, melyeket előbb, törvényhozási tagságának ideje alatt követett el, a rendes eljárás szabályai szerint üldözhetők. Némely államokban csak a parlament ülései alatt illette meg a tagokat e kiváltság, régebben pedig, mikor az állandó együttlét, a permanens ülések nem voltak gyakorlatban, az odautazás, tartózkodás és visszautazás (*eundo, morando, redeundo*) alatt illette meg a törvényhozótestületek tagjait, mint ez fenn áll ma is az Egyesült Államokban. Minthogy azonban a zaklatás veszélye nemcsak az ülések tényleges folyama alatt, hanem azonkívül is felmerülhet, a mentelmi jog a megválasztás vagy más módon való megszerzés pillanatától a törvényhozói minőség

megszűnésének pillanatáig kell hogy fennálljon, sőt leghatályosabb biztosíték volna a végrehajtó hatalom részéről való zaklatás veszélye ellenében, ha a volt képviselőt meg ezentúl is, azon időpontig megilletné, a míg az új választások eredményéből nyilvánvalóvá nem lesz, hogy végleg megszűnt a törvényhozás tagja lenni, mert kétségtelen, hogy a két választás közti időszakban is zaklatás veszélyének lehetnek kitéve oly személyek, kiknek múlt parlamenti működését ismerve, a végrehajtó hatalom érdekében állhat jövőbeli működésüket zaklatással befolyásolni, esetleg ép e zaklatás segítségével lehetetlenné tenni. Épen ezért feltétlenül szükséges, hogy az időközben indított hivatalos eljárásoknak legalább a tovább folytatása legyen ily esetekben az új parlament engedélyétől függővé téve.

100. §. A törvényhozó testület működésének alakszerűségei; a parlamenti ügyrend és házszabályok.

A törvényhozó-testület kamaráinak érdemleges feladata ugyan az állami élet általános irányának megállapítása, hogy azonban o feladatukat megfelelően végezhessék, szükségük van bizonyos tervszerű rendre, szabályokra, melyek az érdemleges működéseknek formáit, alakszerűségeit, kereteit szolgáltatják. Ezen alakszerűségek tartalmának, a tervszerű rendnek és szabályoknak megállapítása nem tartozhatik másra, mint az illető kamarára, mert ha érdemleges működésük tartalmát csak más tényezőkkel együttesen, összhangban állapíthatják is meg, mint minden különálló szervezet, maguk képesek legjobban, megítélni, minő keretek a legalkalmasabban érdemleges életműködésük lefolytatására. A kamaráknak tehát külön-külön, alkotmányban gyökerező, szuverén joguk, más tényezőitől, a másik kamarától s a végrehajtó hatalom fejétől függetlenül, önállóan hozni meg saját belső rendjük szabályait, az úgynevezett *parlamenti ügyrendet, a kamarai- vagy házszabályokat*, mely jogot az írott alkotmányok az egyes kamaráknak kifejezetten szokták biztosítani, magától értetődően azonban, hogy ezen szabályok a *törvényekkel ellentétben nem állhatnak*. Igaz ugyan, hogy az egyes kamara az össz-törvényhozó hatalomnak integráns kiegészítő elemét képezvén, fölötté saját hozzájárulása nélkül a törvényhozó hatalom többi tényezői nem határozhatnának, tehát nincs illetékes hatóság annak felülbírálatára, vajjon a házszabályok a törvénnyel

ellenkeznek-e vagy sem; mindazáltal az önmaga által alkotott törvényeknek önmaga által való tiszteletben tartása oly elsőrendű erkölcsi követelmény, melynek mellözése épen a példaadásra hivatott tényezők részéről a törvények iránti tiszteletet, az államrend legbiztosabb alapját rendítené meg, úgy hogy az egyes kamarának minden törvényellenes önmagára vonatkozó szabálya, eljárása kisebb-nagyobb mérvben államcsíny jellegével vagy forradalmi jelentőséggel birna.

A kamarai házszabályokba tartozó s az egyes kamarák szu-
verén jogát képező tárgyak a következők:

1. *A kamara szervezése.* A kamarák első összegyűlésük alkal-
mával nem bírván semmi jogi szervezettel, legelső feladatuk több-
nyire legkorosabb tagjuk (korelnök) vezetése mellett önnönmagu-
kat szervezni, különösen állandó vezetőfőről, *elnökről gondoskodni.*
A felsőház elnökét monarchiákban (Belgium és Poroszország kivé-
telével. az államfő nevezi ki, ugyanezen jog azonban választott ele-
mekből álló kamarára, különösen pedig a népkép viselők házára
nézve sem monarchiákban, sem köztársaságban az állam fejét meg-
nem illetheti, mert a képviselők kamarája elnökének személyében
a törvényhozásnak a fejedelemtől teljesen különböző tényezője, a
nemzet testesül meg, miért is a választott kamara elnöke csak lent-
ről s nem a kormánytól jövő bizalomnak, tehát csakis a kamara
választásának köszönheti méltóságát. Az elnökön s a helyettesítésére
hivatott alelnökökön kívül minden kamara gondoskodik jegyzőkről
s a kamara anyagi szükségleteiről gondoskodó háznagyról vagy
quaestorról, kik együttvéve *a ház tisztviselőinek (bureau)* nevez-
tetnek, megkülönböztetésül a ház hivatalnokaitól, a kik nem tagjai,
hanem élethivatásos, kezelési teendők végzésére hivatott állajndó
alkalmazottai a kamaráknak (gyorsírók, naplószerkesztők, irodai,
pénztári, könyvtári, nyomdai, rendfentartó hivatalnokok és szol-
gák), kiknek kinevezése és felfogadása a kamara elnökének, ház-
nagyának vagy valamely szervező-bizottságának jogkörébe tartozik.

A parlament további szervezése az ügyek előzetes tárgyalá-
sára hivatott *osztályok* és *szakbizottságok* megalakítására irányul,
melyeknek célja, hogy mielőtt valamely ügy a ház által tárgyaltat-
nák, annak anyaga tárgyalásra, alkalmassá tétessék s arról a ház
tagjai már előre tájékozva legyenek. *Osztályoknak* az oly előké-
szítő testületeket nevezük, melyek sorshúzással, szakképzettségre
való tekintet nélkül alakítatnak; céljuk az összes tagokat kisebb
csoportokba osztani, melyeknek mindegyike külön-külön foglalko-
zik a ház által tárgyalandó javaslatokkal. Miután a javaslat ily

tárgyalása osztályonként megtörtént, az osztályok kebelükből egy-egy előadót vagy szűkebb bizottságot választanak, melyek együtt, mint *központi osztály*, állapodnak meg a kamara teljes ülése elé terjesztendő javaslat iránt. Az osztályok rendszere, bármily előnyös is minden egyes tag előzetes tájékozása a javaslatok tartalma felől, ma legtöbb államban pusztá alakiság, a szakképzett elemekből álló *bizottságok* levén azok, a melyek a javaslatokat szakszerűen és behatóan átvizsgálják s a melyeknek *előadói* a bizottság által kidolgozott véleményes jelentés keretében, a ház teljes üléseiben a szükséges szakszerű felvilágosításokat megadják. Minthogy a bizottsági üléseken a kamara bármely tagja, ha nem is bír szavazati joggal, megjelenhet, sőt a tanácskozásokban is résztvehet, az osztályok jelentősége alárendelt.

2. Az *igazolási jog* a kamarák azon hatalmát jelenti, hogy azt az okmányt, mely az egyes tag törvényhozásban való részvételének jogcímét tartalmazza, a kamara felülvizsgálhatja s ha az alakszerűség vagy a jogcím, illetve a választás törvényszerűsége ellen aggály vagy panasz merül fel, eljárást indíthat, melynek eredményéhez képest tagját igazolhatja vagy a jogcímet tartalmazó okmányt érvénytelennek nyilváníthatja. Megilleti e jog úgy a felső, mint az alsó kamarát s nemcsak az alakszerűségek, de még a fejedelmi kinevezés anyagi törvényszerűsége tekintetében is, mint történt ez például 1856-ban Angliában, a hol a lordok háza egy oly fejedelmi kinevezést, mely nem örökös joggal, de a kinevezett személy életére adományozta a felsőházi tagságot, mint alkotmányos gyakorlatba ütközőt figyelembe nem vett s a kinevezettől az igazolást megtagadta.

A mennyiben a választás törvényszerűsége ellen aggály, esetleg panasz merül fel, az illető kamarát *bíráskodási jog* illeti meg a választás érvényessége fölött. Ha azonban a közvélemény a képviselőháznak a választások felett gyakorolt bíráskodását azzal a gyanúval illeti, hogy azt a ház vagy az erre kirendelt bizottságok nem igazság szerint, hanem többségi érdekből, pártszempontok által vezettetve gyakorolják, úgy a parlament tekintélyével inkább összeegyezik egy különálló és nyilván pártatlan bíróságra ruházni a választások feletti bíráskodás jogát, mintsem azt azon megbélyegző gyanú terhe alatt gyakorolni, hogy a képviselők közül alakulj bíróság esküt szegve, igazságtalan ítéleteket hoz.

Legtöbb államban azonban a kamarák maguk gyakorolják tagjaiknak igazolását s a választások feletti bíráskodást, vannak azonban e szabály alól kivételek, mint például maga *Anglia*, hol az

alsóház 1868. óta csak a választhatóság kérdésében ítélt, míg a választások ellen egyéb címen beadott kérvények tárgyában a bíraskodást a főtörvényszék által kiküldött két tagból álló bíróság gyakorolja, mely csak egyértelműleg mondhatja ki a választás érvénytelenségét s véleményeltérés esetén, mivel a vélelem a választás érvénye mellett szól, a kérvényt visszautasítani tartozik. *Magyarországon* a választások ellen beadott kérvények elbírálása 1901-1909. között a legfelsőbb bíróságnak, a királyi kúriának képezi jogát. E két államon kívül *Portugal* és *Japán* még azok, melyekben szintén a legfőbb bíróságok gyakorolják a választások fölötti bíraskodást; *Portugalban* azonban a választás ellen beadott kérvényt legalább tizenöt képviselő aláírásával kell ellátva lennie. *Svédországban* magát a bíraskodást a kamarák gyakorolják ugyan, de az alaki szempontból való előzetes igazolási eljárást egy, az igazságügyminiszter elnöke alatt működő s nem a törvényhozás tagjaiból álló bizottság van hivatva teljesíteni.

3. A *fegyelmi hatalom* megilleti a kamarát, illetve tisztviselőit, úgy tagjaival, mint ezt a mentelmi jog tárgyalásánál láttuk, valamint a ház belsejében s az ülésteremben tartózkodó s magukat rendetlenül viselő idegenekkel és a ház által alkalmazott hivatalnokokkal és szolgálkál szemben. Az angol parlament fegyelmi hatalma még a házon kívül is kiterjed azon-kívülről álló személyekre, a kik a ház iránt tiszteletlenül viselkedtek; ezeket ugyanis a parlament maga elé kísértetheti s megbüntetheti.

A parlament fegyelmi jogához tartozik az összeférhetetlenségi esetek felülbírálása is, mint a mi lényegben nem egyéb, mint fegyelmi eljárás alá vonása annak, a ki összeférhetetlen helyzete dacára sem ezen helyzetét meg nem szünteti, sem a kamara tagságáról önként le nem mond.

4. A törvényhozó testületek *kérvényelfogadási joga* abban áll, hogy a kamarák jogosítva vannak a magánosoktól vagy közhatóságoktól előterjesztéseket venni át s ezeket, a mennyiben jónak látják, tárgyalni. Magánosok kérvényei rendszerint a törvényhozás valamelyik tagjának közvetítésével és ellenjegyzésével, közhatósági előterjesztések azonban minden közvetítés nélkül juttathatók a ház elé.

5. Legfontosabb tartalmát a házszabályoknak a parlamenti *tanácskozásokra és szavazásokra vonatkozó ügyrend* képezi.

A parlamenti tanácskozások és szavazások rendszerint *nyilvánosak*, hogy azokról személyesen vagy a sajtó útján minden polgárnak módjában legyen értesülni. Csak azon esetben, ha a jelen-

levő hallgatóság a tanácskozást zavarja, vagy ha valamely közérdek a tárgyalások titokban tartását teszi szükségessé, távolíthatja el a kamara a megjelent közönséget.

A házszabályok állapítják meg továbbá a tagok számának minimumát, mely az előző ülések jegyzőkönyvének hitelesítéséhez, a tanácskozáshoz és a szavazáshoz szükséges. Azt a számot, mely a tanácskozások és szavazások érvényességéhez szükséges, angol parlamenti műnyelven: *quorum*-nak nevezik. A quorum nagysága államok és kamarák szerint nagyon eltérő, így az angol lordok házában már három jelenlevő tag érvényes határozatot hozhat, míg a majdnem hétszáz tagból álló alsóház tanácskozásaihoz húsz, érvényes határozathozatalához pedig negyven tag jelenléte elegendő. Legtöbb állam azonban a határozat érvényességéhez a kamara összes tagjainak felénél több tag jelenlétét kívánja meg, míg a magyar képviselőházban a tagok alig egy negyedének (100), a főrendiházban pedig alig egy tizedének (50) jelenléte szükséges a határozathozatalhoz.

A jegyzőkönyv felolvasása, és hitelesítése után az elnök értesíti a kamarát a hozzá érkezett előterjesztésekről, hivatalos beadványokról és a képviselők közvetítésével benyújtott kérvényekről. Miután ezeket az elnök a megfelelő bizottságokhoz utasította, az előző ülésben megállapított *napirend tárgyalása* következik, vagy ha ilyen előzőleg meg nem állapított voltna, az elnök napirendet indítványoz, melyhez a ház tagjai hozzászólhatnak. Csak fontos esetekben, ha a kamara kifejezetten óhajtja, engedik meg a parlamentnek rendszabályai, hogy a kamara tagjai valamely közérdekű ügyben napirend előtt is felszólalhassanak.

A napirend alapját képező tanácskozásnak tárgyául *indítványok* vagy *javaslatok* szolgálnak, mely utóbbiak kétfélek lehetnek: vagy *törvény-*, vagy *határozati* javaslatok. A törvényjavaslat célja a törvényhozó hatalom többi tényezőinek hozzájárulásának feltétele mellett közkötelező törvénnyé válnia, míg a határozati javaslat valamely oly kijelentést tartalmaz, mely hivatva van az illető kamaráknak vagy azok egyikének a végrehajtó hatalomhoz intézett akaratát, óháját, önnön magát kötelező elhatározását juttatni kifejezésre.

Az indítványok, különösen pedig a törvényjavaslatok tárgyalásának módja legtöbb parlamentben a következő. Miután a javaslatot előterjesztették s az osztályok vagy bizottságok tárgyalása után visszakérült a kamara teljes ülése elé, azt a kamara *háromszor*, három olvasásban tárgyalja meg. Minden tárgy felett ugyanis

először *általános vita* kezdődik, melyben az első szó a bizottsági előadót illeti meg, ki után egyszer a kamara minden tagja felszólalhat s a javaslatra vonatkozó általános indítványt terjeszthet elő. Az *általános vita* a körül forog, elfogadja-e a kamara a javaslatot részletes, szakaszonként, cikkenként vagy címenként való tárgyalás alapjává vagy sem; az e fölött megejtett szavazást első szavazásnak nevezik. Ha a szavazás eredménye kedvezőtlen, úgy a javaslat a napirendről teljesen lekerül, ha azonban a kamara a javaslatot részletes tárgyalásra érdemesnek ítélte, úgy következik a javaslat *második, szakaszonként való olvasása*, az úgynevezett *részletes vita vagy tárgyalás*. Ez alkalommal minden szakaszt vagy pontot külön vesznek tárgyalás alá, minden ponthoz egyszer hozzászólhat a kamara minden tagja s módosításokat ajánlhat. Miután az egész javaslatot ily módon szakaszonként végig tárgyalták, következik a javaslat *harmadik olvasása*, melynél azonban vita nem történik, hanem szavazással dönt a kamara afölött, hogy a részleteiben esetleg megváltoztatott javaslatot mint egészet, ezen megváltoztatott alakjában magáévá teszi-e. Megtörténhetik ugyanis, hogy ugyanazon javaslatot, melyet a kamara általánosságban elfogadott, a részletekben beállott módosítások folytán utólag nem tart a maga egészében helyesnek és célravezetőnek.

Az angol alsóházban mindezen kifejezések alatt mást értenek, mert ott az első olvasás jelenti a törvényjavaslat (bill) betérjesztését, a mikor is a kamara indítvány és vita nélkül elrendeli a javaslat kinyomatását, szétosztását s kitűzi a második olvasás napját. A második olvasásnál történik a javaslat általános megvitatása, mely ha a javaslatnak általánosságban való elfogadásával végződik, azt a ház részletes tárgyalás végett bizottság elé utalja. E bizottsági tárgyalás legtöbbször akkép történik, hogy az elnök (speaker) székét elhagyja, azt valamelyik alelnöknek (chairman) engedi át s maga a ház alakulván így át bizottsággá, tárgyalja pontról-pontra a javaslatot, Ez megtörténvén, az elnök ismét elfoglalva helyét, megnyitja az ülést, előbb elnökölt helyettese összefoglalja a javaslatban bizottságilag eszközölt változtatásokat s most már a kamara a harmadszori olvasásban s végleg dönt a javaslat fölött.

Ma már majdnem mindegyik parlament házszabálya előírja, hogy a tanácskozásokban *beszédet olvasni nem szabad*, hanem ki ki szabad előadásban közli véleményét. Ezen szabály a tárgyalások közvetlenségét és gyorsabb lefolyását van hivatva előidézni, mert a beszédek olvasása vélemények kicserélése helyett felolvasó-

gyűléssé alakítja át a tanácskozássra és nem értekezések hallgatására hivatott törvényhozó-testületet. Azon szabály alól, hogy min- denki csak egyszer szólhat ugyanazon tárgyhöz, csak a kormány tagjai vannak kivéve, mások csak netaláni személyes támadásokra vagy félremagyarázott szavaik helyreigazítása, céljából vannak jo- gosítva ugyanazon tárgynál másodszer is felszólalni.

A tanácskozás végeztével az elnök a tárgyalást befejezi s a tárgyat *szavazásra* bocsátja. Javaslatokra a szavazás mindig nyíl- tan, felállással vagy névszerinti felhívásra adott felelettel, igené- nél vagy nemmel történik; titkos szavazásnak a parlamentek ház- szabályai szerint csak személyek választásánál van helye. Ha ugyanegy tárgyban több indítvány van, melyeknek egyike a másí- kat kizárja, úgy első sorban a bizottsági indítvány kerül szavazás alá s csak ha a kamara ezt elvetette, kerül szavazás alá a hozzá leg- közelebb eső indítvány és így tovább. Ha pénzüsszeg megszavazá- sáról van szó, csak a javaslatba hozott legnagyobb összeg meg nem szavazása esetén kerül fokozatosan a sor a javasolt kisebb összegek fölötti döntésre. Határozattá, ellenkező intézkedés hiányában, azon indítvány válik, melyhez a határozatképes számban jelenlevő tagok- nak több mint fele hozzájárul, alkotmánymódosítások esetén vagy egyéb különös esetekben, mint Északamerikában az elnöki veto utáni újabb határozathozatalnál, egyes alkotmányok nagyobb, két- harmadnyi többséget írnak elő.

Némely házszabályok azon intézkedései, melyek minden egyes tagnak feltétlenül biztosítják minden egyes tárgyban a felszólalás jogát, nemkülönben minden egyes tagot feljogosítanak indítványok és módosítások benyújtására, némi biztosítékot tartalmaznak a ki- sebbség tagjai részére, hogy a többség számbeli túlsúlya dacára megakadályozhassák ennek esetleges túlkapásait, zsarnoki hajlan- dóságait. Egészségtelen parlamenti viszonyok között a házszabá- lyok által nyújtott előnyöknek ily célból való, alakilag feltétlenül jog- szerű kiaknázását *obstrukció*-nak szokás nevezni. Az obstrukció a kisebbség védelmére szolgáló eszköz a többség elhatalmasodásával szemben s azon elvre vezethető vissza, hogy az államéletben az ösz- szes elemeknek, többségnek és kisebbségnek egyaránt összhangzás- ban kell lenniök az államélet főirányai tekintetében s csak másod- rendű kérdések lehetnek azok, melyekre nézve a különböző elemek véleményei eltérhetnek egymástól. Ezen elv a legszélsőbb alakban Lengyelországban jutott kifejlődésre, a hol az összes szavazatok egyhangúsága volt szükséges valamely határozat érvényességéhez. Az obstrukció igénybevétele, ép úgy mint ezen államban a liberum

veto, bomladozó állami életnek a jele, mert azt jelenti, hogy az állami életműködés főirányára nézve sincs meg a különböző elemek összhangzó felfogása.

Némely parlamentek az obstrukciónak előzetes ellenszerét bírják a házszabályok azon intézménye alakjában, mely *vita*zár (cloture) elnevezés alatt ismeretes. Ezen intézmény jelenti a parlament azon jogát, hogy vagy a rendes vagy a rendesnél nagyobb többséggel kimondhatja, hogy valamely tárgyban a tanácskozás záros határidőn belül befejezendő s a kérdés szavazás alá bocsátandó. Ez az intézmény létezik *Angliában*, melynek régebbi szabálya értelmében (1883-ból), ha a kormány kijelentette, hogy a közügyek sürgősséget kívannak s e kijelentést legalább háromszáz tagjának kétharmadnyi többsége helyeslőleg vette tudomásul, a kamarának az ügyek intézésére vonatkozó hatalma a ház elnökére szállt át. E jognak megfelelően az angol alsóház elnöke adott esetben a tanácskozásokat, még ha a vita nem is merült ki, berekeszthette s a tárgyban szavazást rendelhetett el. Később (1887-ben) e szabály némiképp módosult. A *svájci* törvényhozás házszabályai értelmében a jelenlevő tagok kétharmadnyi többsége jogosítva van a vita bezárását kívánni s az e kívánatra elrendelendő; a német birodalmi gyűlés szabályai szerint pedig tíz képviselő jogosítva van a vita bezárását javasló indítványt terjeszteni elő, melynek elfogadása esetén az elnök az illető tárgy fölötti-tanácskozást berekeszti. A *francia* és az *olasz* kamarák házszabályai értelmében a ház elé a vita folyamán bármikor terjeszthető oly tartalmú javaslat, mely a vita berekesztését indítványozza; ezen indítvány mellett Franciaországban senki, ellene pedig csak egy tag szólalhat fel, mire a kamara általános többséggel határoz a vita folytatása vagy berekesztése iránt.

101. §. A törvényhozó testület érdemleges működése.

A törvényhozó-kamarák házszabályai csak kereteit képezik azon érdemleges feladatoknak, melyeknek végzése teszi a kamarák természetes hivatását. Mint a nemzeti akarat kifejezőinek, a kamaráknak hivatása az állami életműködések általános irányítása, a végrehajtó hatalom által megvalósítandó egyes feladatok tartalmának megállapítása. E hivatását a törvényhozás csak úgy lesz képes a leghatályosabban megvalósítani, ha a végrehajtó hatalommal összeköttetésben áll, ha ezt közvetlenül irányítja és ellenőrzi,

viszont azonban maga is elfogadja a végrehajtó hatalom gyakorlati útbaigazítását, sőt ennek útmutató vezetését. E kölcsönhatás, az egymással való szoros együttlét (forrasztják a két hatalmi ágat különböző hivatású, de közös célra irányuló szervek egységévé, egyetlen erővé, szervezetté).

A törvényhozó kamarák által végzett általános irányítás s a végrehajtó hatalom működése, az egyes állami feladatok megvalósítása közti összhang abban nyer külső kifejezést, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom életműködései egy közös szervben, az állam élén álló – fizikai vagy jogi-személyben találkoznak össze. Monarchiákban ugyanis a fejedelem, köztársaságokban az állam élén álló elnök vagy testület egyrészt kifejezetten, esetleg hallgatólagosan hozzájárul a törvényhozás elhatározásaihoz, másrészt közegeivel ezen elhatározások tartalmának megvalósításáról gondoskodik. A végrehajtó hatalom legmagasabb szerve ekkép alakilag a törvényhozó hatalomnak is legmagasabb szerveként jelentkezik s így valószínűleg, akár fizikai, akár jogi személy legyen az, külsőleg megtestesül az állam hatalmát úgy, hogy a végrehajtó hatalom feje nemcsak ezen hatalmi ágnak, de az egész államnak mint egyetlen; szervezetnek élén áll.

A törvényhozó kamaráknak az állami életműködések általános irányítására vonatkozó hatásköre e szerint nem teljes, nem eglész a végrehajtó hatalom fejének utólagos hozzájárulása nélkül. Ennek hozzájárulása azonban magától értetődően nem érdemleges, hanem csak alakai természetű, mert tisztán annak kifejezésére van hivatva, hogy a két államhatalmi ág egymással szoros összefüggésben áll s fejük, azaz az államfő, egy és ugyanaz.

A mód, a melylyel a végrehajtó hatalom feje, ha ilyen már létezik, a törvényhozás elhatározásait magáévá teszi, különböző lehet. Ha az alkotmány értelmében a végrehajtó hatalom feje kifejezetten járul a törvényhozás elhatározásaihoz, úgy hogy ezen hozzájárulás nélkül a törvényhozó-testület elhatározásához hatály nem fűződhetik, szentesítési, ha pedig a végrehajtó hatalom feje, bár kifejezett hozzájárulása nem feltétlenül szükséges, a neki nem tetsző elhatározások ellen felszólalhat, úgy ellentmondási joggal rendelkezik; lehetséges azonban, hogy valamely államfőt vagy az állam élén álló testületet a törvényhozás elhatározásaival szemben formailag sem illet meg semmiféle jog.

A törvényhozó hatalom azon elhatározásai, melyeket bármily oknál fogva szükségesnek tart az állampolgárok általános tudomására hozni, sajátságos, külön erre rendelt alakban jelennek meg,

melyet *törvénynek* nevezünk; egyéb elhatározásai azonban, melyeknek köztudomása szükségtelen, egyszerűen határozatok, parlamenti szabályok, elvi kijelentések alakjában jelentkeznek.

Ezen értelemben a törvény nem egyéb, mint külső forma, mint alak, melyben a legkülönbözőbb természetű, de *mindig az alattvalók tudomása elé szánt tárgyak* foglaltnak. Így az államfő vagy fejedelmi család választása, ez utóbbinak örökösödési sorrendje, az államfő beiktatása, a költségvetés vagy újoncjutalék megállapítása az alattvalókat érdeklő oly tényei a törvényhozásnak, melyeket azoknak, mihez tartásuk végett, ép úgy tudniok kell, mint valamely általános szabályt, mely magaviseletük módját általában előírja. Természetük szerint azonban lényeges különbség van a törvényhozó hatalom oly nyilatkozatai, melyek mihez tartás végett egyszerűen csak tudomásul hoznak valamit s azon nyilatkozatai közt, melyek az alattvalót arról értesítik, hogy magaviseletét valamely szabály megállapításához alkalmazza. Midőn az alattvalót a törvényhozás törvény alakjában arról értesíti, hogy államfőt választott, fejedelmet, koronázott, költségvetést és újoncot szavazott meg, nem ír semmi követendő szabályt az alattvaló elé, de ez értesül, kinek rendelkezése iránt tartozik engedelmisséggel, értesül, hogy a végrehajtó hatalomnak joga, van tőle adót s fegyveres szolgálatot követelni. Ezzel szemben, midőn a törvényhozás ugyancsak törvény alakjában arról értesíti az alattvalót, hogy büntetéseket szabott bizonyos cselekményekre, bizonyos adónemet és adólabát állapított meg, meghatározta a fegyveres szolgálatra kötelezettek szolgálati idejét és módját, nem csupán tudomásvétel végett értesít, hanem egyenesen azért, hogy az alattvaló az ő magaviseletét ezen szabályokhoz alkalmazza, büntetendő cselekményektől tartózkodjék, adóját a megállapított mérték szerint lerőjje, meghatározott életkorban fegyveres szolgálatra jelentkezék stb.

A törvényhozásnak a nyilvánosság elé tartozó tényei, elhatározásai e szerint mindig törvények, a honnan ered elnevezésük is, e törvények közt azonban különbséget kell tenni a szerint, a mint azoknak tartalma általános, kötelező szabályt, *jogszabályt* tartalmaz, vagy pedig tartalmuk egyszerű kijelentés, valamely ténynek köztudomásúi való hozatala. Minthogy azonban a törvény szónak nyelvtani, elsődleges értelme: közkötelező, közérvényes szabály, a törvényhozás azon nyilatkozatai, melyek ily szabályt tartalmaznak, *anyagi értelemben vett*, vagy *anyagi törvénynek*, mindazon nyilatkozatai pedig, melyek szabályt nem írnak elő, *alaki értelemben vett* vagy *alaki törvénynek* nevezetnek.

A törvényhozó hatalom érdemleges hatásköre túlnyomóan törvények alakjában nyilvánul, főképp azon eseteket véve ki, midőn a törvényhozás a végrehajtó hatalommal szemben ellenőrzési jogát gyakorolja, mely tényei, minden érdemlegességük dacára, nem tekinthetők olyanoknak, melyeknek részleteit szükséges vagy lehetséges volna törvény alakjában az. alattvalók tudomására hozni.

Közelebről tekintve a törvényhozó testületnek az állami élet általános irányítására vonatkozó érdemleges hatáskörét, annak következő legfontosabb részei különböztethetők meg: 1. a végrehajtó hatalom s ezzel alakilag az egész állami élén állani hivatott szerv megalkotása; 2. a végrehajtó hatalomnak a feladataihoz szükséges anyagi eszközökkel való ellátása; 3. a végrehajtó hatalom működésének ellenőrzése; 4. általánosan kötelező szabályok, anyagi értelemben vett törvények megállapítása.

102. §. A végrehajtó hatalom főszervének az államfőnek megválasztása, illetve beiktatása.

A végrehajtó hatalom élén állani hivatott szervnek létesítése, kinevezése vagy a törvényhozó testületre, vagy közvetlenül magára a nemzetre mint a törvényhozó hatalom forrására tartozik. Ezen hatáskör monarchiákban vagy egyes fejedelem vagy egész fejedelmi család választásában nyilvánul, melynek örökösödési jogrendjét törvény állapítja meg; köztársaságokban pedig abban, hogy meghatározott időközökben a törvényhozó testület vagy maga választja a végrehajtó hatalom legfőbb szervét, vagy pedig a közvetlenül a nemzet által történt választást törvénybe foglalja. Így tartozott az országgyűlés hatáskörébe Magyarországon előbb az egyes fejedelmek választása, majd egyetlen családnak fejedelmi családdá való elfogadása, melynek tagjai törvényileg megállapított sorrendben jutnak a végrehajtó hatalom birtokába, lesznek fejedelmekké, az egész család kihalása esetén pedig újra a, törvényhozás hatáskörébe tartozik új fejedelem vagy fejedelmi család választása, esetleg az eddigi államfőmának mással való fölcserélése.

De még ha a nemzet törvényhozása a végrehajtó hatalom s ezzel az állam fejeivé előre el is fogadja valamely család tagjait, okvetlenül s állandóan hatáskörébe tartozik annak megvizsgálása, vajon az új fejedelem személye egyesíti-e magában a törvény által előírt feltételeket, mint például *Angliában*, a hol a parlament ellenőrzi, vajon az új király valóban Zsófia hannoveri hercegnő sor-

rendszerű leszármazottja s úgy maga protestáns anglikán, mint esetleges neje egyáltalán protestáns vallású-e? E joggal kapcsolatban tartozik legtöbb államban a törvényhozás hatáskörébe a törvényesnek elismert fejedelem *beiktatása*, az állam alkotmányára tett hűségeskü átvétele, esetleg a koronázás alakjában. A törvényhozás által eszközözendő beiktatás előtt a törvény szerinti sorrend s egyéb feltételek értelmében jogszerű fejedelem vagy egyáltalán nem gyakorolhatja sem a törvényhozó hatalomban őt megillető alakszerű jogokat, sem az őt érdemben megillető végrehajtó hatalmat, mint áll az *Belgiumban*, a hol az új király, míg a hűségesküt le nem tette, a végrehajtó hatalmat kezébe nem veheti, hanem ezt a hűségeskü letételéig a miniszterek testülete van hivatva gyakorolni; vagy csak a törvényhozó hatalomban való részvételtől van elzárva, mint *Magyarországon*, a hol a király a hűségeskü előtt is birtokába veheti ugyan a végrehajtó hatalmat, de a törvényhozó hatalomban őt megillető leglényegesebb alakszerű jogát, a törvényszentesítést nem gyakorolhatja, míg az alkotmányra a hűségesküt le nem tette.

Köztársaságokban a végrehajtó hatalom s ezzel az állam élén álló fizikai vagy jogi személyt vagy mint *Franciaországban* és *Svájcban*, maga a rendes törvényhozó testület, vagy miként *Észak-amerikában*, maga a nemzet választja, a végrehajtó hatalom fejének beiktatása pedig mindig a törvényhozás tényével, törvénynyel történik.

103. §. A költségvetési és újoncoztatási jog.

A végrehajtó hatalom főszerevének behelyezése után legfontosabb tárgya a törvényhozó kamarák működésének az egyes állami feladatok megvalósítása céljából szükségelt *anyagi eszközöknek* a végrehajtó hatalom rendelkezésére való bocsátása. Valóban alkotmányos államban ezen eszközök megállapítása, megszavazása képezi az állami életműködések általános irányításának legfontosabb elemét, mert ezen eszközök hiányában, ép úgy mint az egyedszervezet táplálkozás nélkül, az államszervezet működni egyáltalán nem képes s a felbomlás veszélyének van kitéve; éppen ezért a törvényhozó hatalomnak leghathatósabb biztosítékát arra vonatkozólag, hogy a végrehajtó hatalom aláveti magát az ő irányításának, hatáskörének ezen eleme képezi, mert a végrehajtó hatalom szervei a hozzájuk kiutalt anyagi eszközök hiányában képtelenek lévén az egyes állami feladatokat megvalósítani, kénytelenek a törvényhozó hatalomnak, mely ezen eszközöket tőlük esetleg megtagadhatja, irányítását elfogadni és követni.

Az állam életműködéseit kétféle anyagi eszköz biztosítja: az egyik a *pénz*, a másik az *emberi erő*. Fontosabb a pénz, mert azzal emberi erőt is lehet szerezni, minthogy azonban az államot biztosabban tartja fenn saját polgárainak személyes szolgálata, mint pénzen szerzett zsoldosok fegyveres ereje, a pénzeszközzel az államok túlnyomó részében ez idő szerint nemcsak elvben, de tényleg is egyenlő jelentőségű az alattvalók fegyveres szolgálata, melylyel azonban az egyén jogszerűen csak akkor tartozik, ha arra a nemzet, illetve ennek törvényhozása őt felszólítja és kötelezi. Így foglal magában az anyagi eszközök tekintetében a törvényhozások hatásköre kétféle, egymástól megkülönböztetendő jogot: a költségek és a fegyveres erő megszavazásának jogát.

a) *A költségek megszavazásának joga* lényegében abban áll, hogy a törvényhozás hatáskörébe tartozik az állampolgároknak és más, a területi felségjog címén alája tartozó alanyoknak arra való *kötelezése*, hogy pénzbeli áldozattal járuljanak az állami feladatok megvalósításához. Az alattvalóknak e kötelezése más oldalról a végrehajtó hatalomnak *feljogosítását* jelenti, melylyel ez a pénzbeli hozzájárulást az alattvalóktól szükség esetén ki is kényszerítheti. A törvényhozás költségvetési jogának két ága van, melyeknek egyike az alattvaló kötelezettségének mértékét, az esetek előre nem látott mennyiségére és határozatlan időtartamra érvényes általános szabályt, tehát *jogszabályt* állapít meg, másik ága pedig a törvényhozás egyszerű ténye, melylyel esetről-esetre (évről-évre) feljogosítja a végrehajtó hatalmat, hogy ezen előzetes jogszabályok szem előtt tartásával az államszükségletek kielégítéséről gondoskodhassak.

Az állami szükségletek költségeihez való járulásnak mérvét a törvényhozás jogszabályok, úgynevezett *adótvörvények* alakjában írja elő, mely hatáskörét a törvényhozásnak *adóztatási jognak* nevezzük. Az adóztatási jogi nem csupán a pénzügyi értelemben vett adóknak, de minden néven nevezendő pénzbeli szolgáltatásoknak (illetékek, díjak, vámok) előzetes, mérték szerinti megállapítását foglalja magában. Az adóztatási jog szabályai kötelelességeket rónak az alattvalókra, de egyszersmind biztosítja őket, hogy a pénzbeli szolgáltatásnak egy bizonyos előre megállapított mérvén túl a végrehajtó hatalom tőlük pénzbeli áldozatot követelni nem fog.

A törvényhozó hatalom hatáskörének azt az elemét, melylyel a végrehajtó hatalmat feljogosítja, hogy az adótvörvények értelmében szükségelt költségeket az alattvalóktól beszedhesse s az egyes állami feladatok megvalósítására fordíthassa, *költségvetési jognak* (parlamentari budgetjog) nevezzük. *Költségvetés* alatt értjük annak

megállapítását, melyek az állam szükségletei, mekkora ezeknek a költsége s mekkora bevételre szorul a végrehajtó hatalom, hogy az állam szükségleteit sikerrel kielégíthesse, annak feladatait megvalósíthassa. A költségvetés ennek értelmében nem tartalmaz semmiféle jogszabályt s nem egyéb, mint a törvényhozó hatalomnak egyszerű nyilatkozata, ténye, melylyel megállapítja a szükségleteket s felhatalmazza a végrehajtó hatalmat, hogy azok kielégítéséről gondoskodjék.

A költségvetési jog a mint jelenti a költségek megszavazásának, *ép úgy jelenti azok megtagadásának a jogát is*, ez utóbbi azonban nem abszolút, a törvényhozás hivatásával járó jog, mikép például a *veto jog* is csak alaki, de nem hivatásos joga az államfőnek, hanem lehet ideiglenes eljárás valamely indokolt cél elérésére. Így a költségvetés megragadása, ha ez magában képezné célját a törvényhozásnak, egyértelmű lenne az állam öngyilkosságával, a szervezet felbomlásával, a mi észszerűen, célzattal nem történhetik. Mint eszköz azonban a költségek megtagadása s a költségvetés elvetése, a végrehajtó hatalom szervei befolyásolásának, esetleg eltávolításának céljából teljesen indokolt, mely eljárás egészséges állami viszonyok mellett célját nem is tévesztheti. Épen ezért a különböző költségvetési rendszerek megegyeznek abban, hogy a szükségletek és a fedezésükre szolgáló bevételek megállapításától különválasztják a végrehajtó hatalom felhatalmazásának kérdését (appropriáció), úgy hogy a törvényhozás, midőn a költségvetést magát helyesli és magáévá teszi, ugyanakkor megtagadhatja a végrehajtó hatalom azon idő szerinti szerveitől az annak igénybevételéhez szükséges felhatalmazást. Viszont, ha a végrehajtó hatalom élvezi a törvényhozás helyeslő bizalmát, e bizalom alapján alakszerű költségvetés hiányában is gondoskodhatik az állami szükségletek fedezéséről, ha erre a kamaráktól az előző költségvetés keretein belül gyakorlandó ideiglenes felhatalmazást (indemnitás) nyer.

b) A fegyveres erő megszavazásának joga oly államokban bír különös, az előbbivel egyenlő rangú jelentőséggel, melyek az általános védkötelezettség! elvének alapján, béke idején is, állandó fegyveres erőt, hadsereget tartanak fenn. A törvényhozás hatáskörébe tartozó ezen jog, ép úgy mint a költségek megszavazásának joga, szintén két ágból áll; egyik ága az alattvalók fegyveres kötelezettségének mértékét határozott vagy határozatlan időre, általános elvekben, *jogszabályokban*, úgynevezett *véderőtörvény* alakjában írja elő, míg ezen jognak másik ág(a a törvényhozó hatalomnak egyszerű ténye, melylyel esetről-esetre (évről-évre) az úgynevezett

újoncozási törvény útján feljogosítja a végrehajtó hatalmat, hogy az előzetesen megállapított jogszabályok figyelembe vételével az alattvalóknak egy bizonyos számát fegyveres szolgálatra szólítsa fel s erre szükség esetén kényszerítse. Oly államokban, melyek, mint *Északamerika, Anglia, Belgium*, az általános védkötelezettséget nem ismerik, az alattvalókat fegyveres szolgálatra kötelező általános jogszabályok, véderőtörvények sem léteznek s a mégis nélkülözhetetlen, önkéntes vállalkozás alapján szervezett fegyveres erő mennyiségéről és szükségletéről részben a költségvetés, részben külön törvények keretében gondoskodnak.

Általános parlamenti gyakorlat, sőt gyakran írott jogszabály értelmében, a mennyiben a törvényhozás két kamarából áll, úgy a költségekre, mint a fegyveres erőre vonatkozó (pénzügyi és katonai) törvények első sorban a képviselők kamarájában vétetnek tárgyalás alá, mint a mely testület az ezen terhekkel túlnyomó részben megrovandó néprétegek közvetlen bizalmának letéteményese.

104. §. A végrehajtó hatalom ellenőrzése.

Ugyancsak az államélet általános irányításának feladatából folyik a törvényhozásnak az a joga, hogy felügyeletet gyakorolhat a végrehajtó hatalom működése fölött s öt szükség esetén felelőségre is vonhatja. E hatáskör, mint a törvényhozó hatalom *ellenőrzési joga*, hivatva van az államhatalom két ágának működése között akár előzetes, akár utólagos eszközök segítségével állandóan összhangot biztosítani.

Az ellenőrzési jog előzetes eszközei, melyek a végrehajtó hatalom szerveinek a megszabott általános irány s a törvényhozás szellemében való működését már előre is biztosítják, a következők:

a) a végrehajtó hatalom fejének parlamenti gyakorlat vagy írott jog által megállapított azon kötelessége, hogy a parlament előtt időről-időre *nyilatkozni tartozik* az állam külső és belső viszonyainak állapotáról (*trónbeszéd, elnöki üzenet*);

b) a végrehajtó hatalom élén álló szervnek vagy felelős minisztereinek az a kötelessége, hogy a kamara előtt, ennek kívánataira *megjeleni tartoznak*, hogy az ettől kért felvilágosításokat megadják;

c) a parlament azon joga, hogy az alattvalóktól a végrehajtó hatalom ellen támasztott *panaszokat* fogadhat el, melyeknek tárgyában felszólításra a miniszterek nyilatkozni tartoznak;

d) a parlament tagjait egyenkint megillető *kérdezősködés* interpelláció) joga, melynek tárgyát a miniszterek meghallgatni s arra záros határidőn belül válaszolni kötelesek.

Az *ellenőrzést jog utólagos eszközei* azok, melyek ha a végrehajtó hatalom a törvényhozás irányával, általános szellemével ellentétben vagy az alkotmány, illetve a jog sérelmével járt el. állítják helyre a két hatalmi ág közti összhangot; ezen eszközök a *végrehajtó hatalom felelőssége* elnevezéssel foglalhatók össze. Minthogy pedig monarchikus államban a végrehajtó hatalom tulajdonképeni feje, a fejedelem felelőtlen, az Angliában kifejlődött alkotmányos gyakorlat értelmében nem őt, hanem tanácsosait, minisztereit terheli a végrehajtó hatalom felelősségének minden következményei; e felelősség előfeltétele azonban a miniszter *valamely saját ténye*, mely vagy a fejedelem tényeihez való hozzájárulás, *miniszteri ellenjegyzés*, vagy *önálló miniszteri rendelkezés* alakjában jelentkezik. Köztársaságokban a végrehajtó hatalom felelőssége természetesen annak határozott időre választott fizikai vagy jogi szervét is terheli, mint-hogy azonban egyetlen személylyel, mint államfővel szemben a felelősségnek lépten-nyomon való alkalmazása, a szervezet hátrányára, az élén álló szervnek folytonos változását idézhetné elő. ő és vele együtt hivatalnokai az alkotmányok értelmében vagy csak a leg-súlyosabb esetekben vonhatók felelősségre, vagy pedig az államfő csak a leg-súlyosabb esetekben tartozik felelősséggel, de tanácsosai, miniszterei ép úgy, mint a monarchiákban, a törvényhozás állandó és közvetlen ellenőrzése alatt, legcsekélyebb jelentőségű tényeiért is felelősségre vonhatók. Úgy hogy a végrehajtó hatalom ellenőrzése, illetve felelőssége tekintetében négyféle rendszert különböztethetünk meg, úgy mint a) az *angol rendszert*, mely abban áll, hogy a végrehajtó hatalom feje, a fejedelem egyáltalán nem, miniszterei azonban a törvényhozó hatalom által mindennemű végrehajtó hatalmi tényeikért felelősségre vonhatók; b) az *északamerikai rendszert*, mely szerint a törvényhozás úgy a végrehajtó hatalom fejét, mint minisztereit csak alkotmány- és súlyos kötelességsértés esetében vonhatja felelősségre; c) a *francia rendszert*, mely szerint a végrehajtó hatalom feje csak a súlyos alkotmánysértés esetén, miniszterei azonban mindennemű végrehajtó hatalmi tényeikért felelősséggel tartoznak; d) a *svájci rendszert*, mely szerint a végrehajtó hatalom élén álló testület tagjai a közönséges hivatalnoki felelősség szabályai szerint fegyelmi utón vonhatók felelősségre.

A törvényhozás ellenőrzési jogának utólagos eszközeit a végrehajtó hatalom felelősségének következő különböző fajai szolgáltatják:

a) A *jogi felelősség*, mely fennáll minden alkotmányos monarchiában a miniszterekre, köztársaságokban pedig magára az államfőre is; 1. azon esetben, ha a végrehajtó hatalom ezen főszervei az *alkotmányt* sértik meg, a fennálló államforma és közjogi

ellen törnek, alkotmányellenes cselekményt vagy mulasztást követnek el, mely felelősséget közelebbről *alkotmányi felelősségnek* nevezhetünk; 2. azon esetben, ha a végrehajtó hatalom főszervei nem magának a fennálló alkotmánynak rendjét, de hivatalnoki kötelességeiket sértik meg, olyképp, hogy a rájuk bízott eszközökkel szándékosan jogellenesen rendelkeznek, hivatalos hatalmukkal visszaélnak, különösen ha a kezeikre bízott pénzt s egyéb értékeket *hűtlenül kezelik*, elsikkasztják, vagy törvényellenes módon használják fel, mely felelősséget közelebbről *büntetőjogi felelősségnek* nevezhetjük; 3. azon esetben, ha a végrehajtó hatalom főszervei ugyan sem az alkotmányt, sem hivatalnoki kötelességeiket nem sértik meg, de a végrehajtó hatalmat ügyetlenül, helytelenül kezelik. a nélkül, hogy megbüntethetők lennének, némely államokban a törvényhozások által a *jogi*, más államokban a *politikai* felelősség eszközeivel, fegyelmi úton mozdíthatók el, miért is a végrehajtó hatalom főszerveinek ezen felelőssége *fegyelmi felelősségnek* nevezhető. Az államfői, illetve miniszterei terhelő büntetőjogi és fegyelmi felelősség, minthogy nem természetük, csak elbírálásuk módja tekintetében különböznek az alsóbbrendű hivatalnokok felelősségétől, *hivatalnoki felelősség* elnevezése alatt foglalhatók össze.

A végrehajtó hatalom főszerveinek jogi felelőssége államonként eltérő módon érvényesül, általános azonban a szabály, hogy a mennyiben a törvényhozás nem elégszik meg az egyszerű politikai eszközök útján való eltávolítással, vagy ha ily politikai eszközök egy általában nem állanak rendelkezésre, *bírói eljárási* alkalmaz a végrehajtó hatalom főszerveivel szemben, vagy csupán eltávolításukat, vagy ezzel együtt megbüntetésüket is célozván. E bírói eljárás módozatait különböző államok különbözőképp állapítják meg, a *vád alá helyezés* joga azonban többnyire egyedül az alsóházat, a képviselők kamaráját illeti, míg az ítéletet vagy a felsőkamara, vagy erre kirendelt független bírói testület, az állam legfőbb törvényszéke hozza. Így *Angliában* a lordok háza, *Franciaországban* és *Északamerikában* a szenátus (utóbbi államban az elnök ellen emelt vád esetén a főtörvényszék elnökének vezetése mellett), *Magyarországon* a főrendiház, ellenben *Belgiumban*, *Poroszországban*, *Norvégiában* a legfőbb bíróság mond ítéletet a vád alá helyezett miniszterek fölött.

b) A *politikai felelősség* a jogi felelősség mellett, de sohasem az államfővel, hanem csak a miniszterekkel szemben oly államokban áll fenn, a hol a törvényhozó hatalomnak módjában áll az anyagi eszközöket a végrehajtó hatalomtól elvonni. Ezen esetben ugyanis a miniszterek nemcsak arra ügyelnek, hogy az alkotmányt meg ne sértsék s hivatalos helyzetükkel vissza ne éljenek, de kénytelenek a törvényhozás sajátos felfogásához, irányához is alkalmazkodni, mert ellenkező esetben, ha ez megtagadja tőlük a kormányzáshoz szükséges eszközöket, nem lesznek képesek hivatalos működésüket tovább folytatni. E felelősség maga után vonja, hogy a végrehajtó hatalom közvetlen kezelőinek, a minisztereknek személyében úgy az államfő, mint a törvényhozás bizalma összpontosul, közelebbről pedig, hogy a miniszterek nem egyszerűen intéző hivatalnokok, hanem a törvényhozással szerves kapcsolatban álló személyek, a kiket ez utóbbi már mielőtt a végrehajtó hatalom kezelőivé lettek, különös bizalmával tüntetett ki, mely előzetes bizalom tudata készítette a végrehajtó hatalom fejét, hogy tanácsosaiul s az ügyek közvetlen intézőiül őket válassza. Ha a törvényhozó és a végrehajtó hatalom irányáiban eltérés áll be, vagy ha a törvényhozás úgy találja, hogy a minisztérium nem képes feladatát jól végezni, úgy a törvényhozás megvonja bizalmát a miniszterektől, mely esetben ezek az anyagi eszközök megvonása veszélyének lévén kitéve, állásukat az államfő rendelkezésére bocsátják, a ki kénytelen lesz maga mellé miniszterekül más, még pedig oly személyeket választani, a kik a törvényhozás irányát osztják s annak bizalmával rendelkeznek. A *politikai felelősség alkalmazásának közvetlen eszköze a bizalmatlansági szavazat, végső szankciója a végrehajtás anyagi eszközeinek, a költségvetésnek és fegyveres evőnek megtagadása, eredménye pedig a végrehajtó hatalomnak a parlament bizalmi férfiai által a törvényhozás szellemében való kezelése,* az úgynevezett *parlamentari kormányzat*.

Politikai felelősség intézménye s ezzel parlamenti kormányzat, mely a külön fegyelmi felelősséget feleslegessé teszi, sőt elejét veszi a jogi felelősség alkalmazása szükségének is, áll fenn *Angliában* s ennek nyomán nem csupán az európai monarchiák túlnyomó részében (minők *Belgium, Magyarország, Olaszország*), hanem a jelenlegi francia köztársaságiban is; nélkülözik azonban ezen intézményt például *Északamerika*, a *német birodalom* és egyes államai, *Ausztria*, valamint a Magyarországgal reál-unióban álló *Horvátország* is, mint a mely országokban a törvényhozó és végrehajtó hatalmak egymástól el vannak elkülönítve, illetőleg hol a végrehajtáshoz szükséges anyagi eszközök fölött a végrehajtó hatalomnak módjában van önállóan is rendelkezni.

105. §. A törvények hozatala.

A törvényhozás további hatáskörébe tartozik úgy a *törvények kezdeményezése*, mint a törvények tartalmának, szövegének végleges megállapítása. Mint már láttuk, a törvényhozás érdemleges hatáskörébe tartozó elhatározások, kivéve saját belső rendje megállapítását s a végrehajtó hatalom ellenőrzését, külsőleg törvények alakjában jelennek meg, melyeket általában alaki-, a mint pedig tartalmuk e mellett jogszabály is, anyagi értelemben vett törvénynek nevezhetünk.

Alaki törvényt kizárólag a törvényhozás hozhat, mivel annak jellegét nem belső tartalma, hanem kizárólag a törvényhozástól való származottsága adja meg. Semmiféle más, bár államhatalomtól eredő nyilatkozat, akár jogszabályt tartalmaz, akár valamit egyszerűen csak tudomásul hoz, vagy csupán egyes esetre, személyre, családra, testületre stb. nézve tartalmaz konkrét jogot vagy köteletséget, nem fog formailag törvénynek, neveztetni, hanem lehet trónbeszéd, elnöki üzenet, kiáltvány, államfői vagy miniszteri rendelet, bírói ítélet, hatósági végzés stb., szóval államhatalmi tény, de törvény alakja és jellege nélkül.

Anyagi törvény, azaz oly törvény, melynek tartalma általános jogszabály, törvény elnevezéssel, szintén csak a törvényhozástól származhatik. Mint minden törvényhozási ténynek, úgy a jogszabálynak is forrása a nemzet s miként a nemzet az általa kirendelt testület helyett maga is végezhet egyes tényeket, például államfőt választhat, ép úgy a maga meggyőződésével és gyakorlatával jogszabályokat is hozhat, t. i. a *szokásjog alakjában*, mely egyenlő erővel fog bírni a törvényhozás által törvény alakjában hozott jogszabályival, csak épen egy időben egymással nem ellenkezhetnek. Jogszabály hozatala e szerint eredetileg csak a nemzetet, illetvén, az elvben mindenkép a törvényhozó-testületre tartozik s a végrehajtó hatalom eredeti jogkörébe nem vonható. Csak a mennyiben a végrehajtó hatalom kifejezetten vagy: hallgatagon, felhatalmazást nyer a szokásjog vagy törvény alakjában már létező jogszabályokkal nem ellentétes, más jogszabályok hozatalára, állapíthat meg sokszor a legfontosabb tárgyokban is, de nem eredeti, hanem származtatott jogkörben, általános jogelveket, közkötelező szabályokat. Ezen értelemben a jogtudomány anyagi törvény névvel jelöli a végrehajtó hatalomnak oly tényeit és elhatározásait is, melyek *végrehajtó hatalmi rendelet alakjában*, jogszabályokat tartalmaz-

nak. E felfogás szerint *alaki törvény* tágabb értelemben minden a *törvényhozó hatalomtól eredő*, törvénynek nevezett elhatározás, köztük a jogszabály tartalmúak is, szűkebb értelemben azonban csak az oly törvények, melyek jogszabályt nem tartalmaznak: *anyagi törvény* ellenben tágabb értelemben *minden jog szabály*, akár kifejezetten mint törvény, a törvényhozó hatalomtól, akár mint szokásjog, közvetlenül a nemzettől, akár mint rendelet, a végrehajtó hatalomtól származik s csak szűkebb értelemben nevezetik törvénynek a törvényhozó által megállapított jogszabály.

Kitűnik mindezekből, hogy törvény elnevezés alatt *három fogalmid* értünk:

A) *pusztán alaki értelemben*, törvény a törvényhozó hatalom minden oly kijelentése, mely jogszabályt nem tartalmaz (kölségvetési, újoncmegállapítási, határigtazítási, engedélyt, felmentést megállapító stb. törvények);

B) *úgy alaki, mint anyagi értelemben* törvény a törvényhozó hatalom minden oly törvénynek nevezett kijelentése, mely jogszabályt tartalmaz (közjogi-, közigazgatási-, büntető-, magán- és perjogi törvények),

C) *csak anyagi értelemben* törvény, a törvény hivatalos elnevezése nélkül a) a szokásjog minden szabálya, míg azt a törvényhozó hatalom vagy ellenkező szokás el nem törli; b) a törvényhozó hatalomnak a végrehajtó hatalom hozzájárulása nélkül keletkezett s törvénynek nem nevezett, de törvényes jog keretében hozott, jogszabály tartalmú kijelentései (különösen a házszabályok és a saját belső életére vonatkozó egyéb rendelkezések); c) a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalom helyett hozott, jogszabályt tartalmazó kijelentései, fejedelmi-, elnöki-, kormány-, miniszteri rendeletek, tartományi, megyei, községi szabályrendeletek alakjában.

A törvényhozás hatáskörét tekintve, *pusztán alaki értelemben veti törvények* útján jelentkeznek a következő tárgyakban hozott elhatározásai:

1. A végrehajtó hatalom legfőbb szervének választása és beiktatása.

2. A végrehajtó hatalom anyagi eszközeinek, a költségvetésnek és fegyveres erőnek, továbbá valamely pénzügyi (pl. kölcsön) vagy katonai műveletnek engedélyezése., megállapítása s az azok igénybevételére való felhatalmazás; a hadüzenet.

3. Valamely elvnek, melynek részletes megállapítása későbbi törvény feladatát fogja képezni, kijelentése, mint például, nálunk

az 1874-iki választási törvény azon nyilatkozata, hogy a választási bírászkodás elvileg a királyi kúriát illeti, vagy azon 1891-iki törvény, mely elvben a közigazgatás államosítását iktatta törvénybe.

4. Valamely kegyeletes érzésnek kifejezése, minő például nálunk 1896-ból az állam ezeréves fennállása fölötti örömrzésnek, vagy a minő valamely érdemes személy halála alkalmából emlékének, vagy végül valamely állami, nemzeti ünnepnek, illetve ünnepnap törvénybe iktatása.

5. Valamely államilag fontos előjog, haszonhajtó jog, kiváltáság adományozásához való hozzájárulás, illetve ilyeneknek engedélyezése, minő például nálunk az örökös jogon való főrendiházi tagság adományozásának törvénybe iktatása, vagy pedig valamely vasút, csatorna stb. építésére törvényhozásilag adott engedély.

6. Oly kiváló érdekű (nemzetközi vagy magán) szerződések törvénybeiktatása, melyek a nélkül, hogy jogszabályokat tartalmaznának, az államot magát jogosítják vagy kötelezik, minő például valamely békekötés, választott bírósági, határrendezési szerződés, más állammal való szövetség, hajózási vagy vasúti társasággal kötött szállítási szerződés stb.

Az *anyagi értelemben vett, tehát jogszabályokat tartalmazó törvények* vonatkozhatnak úgy magára az államra, mint az alattvalókra, legtöbb jogszabály tartalmú törvény azonban egyaránt érinti az államot és az alattvalót. Az anyagi törvények főbb nemei a következők:

1. A *közjogi törvények*, a melyek vagy *alkotmányi*, vagy *közigazgatási* törvények. Ezen körbe tartoznak: a) a *nemzetközi szerződések*, melyek államok közti általános jogviszonyokat szabályozzák, minő például egy nemzetközi vám-, kereskedelmi-, hajózási-, kiadatási-, szerzői- vagy ipari jogvédelmi szerződés, vagy pedig két, esetleg, több állam közti *államszövetség*; b) az *államnak valamely saját, közjogilag megkülönböztetett részével megállapított szerződése*, minő volt nálunk előbb a protestáns felekezetek iránti, vagy a minő jelenleg ugyancsak nálunk a Horvátország iránti jogviszonynak törvényes szabályozása; c) örökös monarchiákban a *trónörökösödésre*, más államokban a végrehajtó hatalom fejénjek választására előírt jogszabályok; d) az *állampolgárok polgári és politikai szabadságjogaira vonatkozó jogszabályok*, minő például a sajtószabadságnak vagy a választási jog feltételeinek és rendjének megállapítása; e) *állami terhekhez való járulásnak mérvét és módját megállapító jogszabályok* (adó- és véderőtörvények); f) az állami együttélés sikerét és rendjét *előzetes eszközökkel biztosító*

jogszabályok, minők például az; anyakönyvi, közegészségügyi, oktatásügyi, iparvédelmi jogszabályok.

2. A *büntetőjogi törvények* súlyos jogsértések ellenében védik úgy az államot, mint az egyéneket s a tartalmukat képező jogszabály vagy *anyagi*, mely a büntetendő cselekményt s annak büntetését állapítja meg, vagy *alaki*, mely a büntetés körüli eljárást szabályozza.

3. A *magánjogi törvények* az egyének egymásközi jogviszonyait szabályozzák s a tartalmukat képező jogszabály szintén vagy *anyagi*, a mennyiben magukat a jogviszonyokat állapítja meg, vagy *alaki*, a mennyiben az ezen jogviszonyok érvényesítése körüli eljárást szabályozza.

Mіндеzen tárgyak képezhetik átruházott hatáskörben a végrehajtó hatalom szabályozásának is tárgyát, a mely esetben azonban azok alakilag! nem mint törvények, hanem mint közjogi, büntetőjogi, magánjogi *rendeletek* jelentkeznek.

106. §. A végrehajtó hatalom befolyása a törvényhozásra.

A végrehajtó hatalom tulajdonképeni hivatása ugyan az egyes állami feladatok megvalósítása, azon szerves összefüggésnél fogva azonban, mely az államszervezet egyes elemei közt létezik, a két államhatalom egymástól el nem zárkozhatnak s a mint a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalom megteremtése, anyagi eszközökkel való ellátása s ellenőrzése útján annak életműködésére elhatározó befolyást gyakorol, ép úgy a végrehajtó hatalom sem szorítkozik kizárólag az egyes feladatok végzésére, hanem befolyik a törvényhozó hatalom életműködésére is, elfogadja annak irányítását, de a törvényhozó hatalom iránya megállapításában maga is tevőlegesen közreműködik.

Oly államban, a hol a két államhatalom egymástól el van választva, mint az *északamerikai egyesült államokban*, a végrehajtó hatalom legfeljebb csak nemlegesen, a veto-jog által gyakorol befolyást a törvényhozásra. Más államokban azonban, különösen a hol parlamenti kormányzat áll fenn. az összekötetés a két államhatalom közt sokkal bensőbb, úgy hogy ily államokban a végrehajtó hatalom ép úgy irányítja a részletekben a törvényhozást, mint a hogy maga elfogadja általánosságban a törvényhozás irányítását.

Azon intézmények és módok, melyek útján a végrehajtó háta-

lom befoly a törvényhozás életére, a következőkben foglalhatók össze:

1. A *vétójog* a végrehajtó hatalmat alakilag a törvényhozás egyik jogi tényezőjévé teszi. Különösen fontos ezen jog a monarchiákban, a hol a fejedelem pusztán hozzájárulásának megtagadásával, tehát minden pozitív tény nélkül megátolhatja a törvényhozás valamely elhatározásának hatálybalépését, annak törvényerőre emelkedését. Hogy mindennek dacára ezen fejedelmi jog. iegyalábh is parlamentáris államokban, nem érdemleges, hanem csak alakszerű, a parlamenti kormányzat lényegéből folyik, a meny nyiben a szentesítést megtagadó fejedelemnek ezen tényéért ép úgy, mint minden más fejedelmi tényért, miniszterei politikai felelősséggel tartoznak s e felelősség érvényesítése a szentesítést, a végrehajtó hatalom anyagi eszközeinek megvonásával, kikényszeríthetővé teszi.

A vétójog vagy *abszolút* vagy csak *felfüggesztő hatályú*. Az abszolút vétójog jogi következménye abban áll, hogy a törvényhozás által a végrehajtó hatalom feje elé terjesztett elhatározás egyáltalán nem lép mindaddig hatályba, a míg ahhoz a fejedelem alakilag hozzá nem járul. Felfüggesztő hatálylyal bír a vétójog, ha az a törvény hatályba léptét csak határozott ideig gátolhatja s ha elhatározását a törvényhozás újból, esetleg többször fentartja, a törvény a végrehajtó hatalom fejének tiltakozása dacára is hatályossá teljes erejűvé válik. Monarchiákban a veto hatálya rendszerint abszolút, köztársaságokban pedig, ha ilyen egyáltalán létezik, mindig csak felfüggesztő hatályú, s míg az előbbieken rendszerint negatív alakban (a nem szentesítésben, alá nem írásban), addig utóbbiakban rendszerint pozitív alakban (kifejezett s a törvényhozással közölt ellen vetésben) nyilvánul. Ezen szabály azonban nem áll feltétlenül, mert volt, sőt van rá eset, hogy monarchiában a fejedelmi vétójog csak felfüggesztő hatálylyal ruházottat fel, mint például, az 1791-iki francia alkotmány esetében, mely a király által kifejezetten visszavetett törvényjavaslatot, ha azt két törvényhozás egymásután újból megszavazta, magától törvényerőre emelkedettnek jelentette ki, vagy a jelenlegi norvég alkotmány szerint, melynek értelmében a szentesítésben nem részesült törvényjavaslat, ha azt három egymásután következő törvényhozás ismételtlen megszavazza, fejedelmi szentesítés nélkül is törvénynyé válik.

Oly köztársaságokban, a hol a végrehajtó hatalmat nem fizikai személy, hanem testület gyakorolja (minő a jelenlegi svájci szövetségtanács, vagy a minő volt az 1795-iki francia alkotmány által

felállított direktórium), ez rendszerint egyáltalán nem bír vétőjoggal, ha azonban a köztársaság élén egyetlen fizikai személy (elnök, konzul) áll, ezt többnyire felfüggesztő vétőjog illeti meg. Így az *északamerikai unió alkotmánya szerint* az elnök a kihirdetés végett elébe terjesztett törvényt tíz napon belül megjegyzéseivel visszaküldheti a törvényhozáshoz, ha azonban azt ennek mindkét háza kétharmad többséggel újból elfogadja, tartozik kihirdetni, illetve az kihirdetése nélkül is érvényre emelkedik. Hasonlókép a jelenlegi francia köztársaság elnökének is meg van a joga, hogy egy hónapon belül, a helyett, hogy a hozzá terjesztett törvényt (kihirdetné, indokolt üzenet kíséretében visszaterjesztheti a kamarákhoz újabb határozathozatal végett, ha azonban a kamarák a hozott törvényt rendes többséggel fentartják, természetesen az elnöknek kötelessége lesz azt kihirdetni.

2. A végrehajtó hatalom feje a törvényhozásra élőszóval vagy írásban, leiratok, üzenet alakjában közlött *nyilatkozatok útján is gyakorolhat befolyást*. Monarchiákban az ily nyilatkozatok rendes alakja a törvényhozás ülései megnyitása alkalmával élőszóval előadott *trónbeszéd*, mely egyrészt az állam ügyeinek állásáról tájékoztatja a törvényhozást, másrészt azonban az ezáltal megoldandó feladatokra hívja fel figyelmét. Köztársaságokban a végrehajtó hatalom feje ugyanazon funkciót *írásos üzenetek alakjában* gyakorolja, melyeknek különös jelentősége van azon államokban, a hol mint például *Északamerikában*, a végrehajtó hatalom feje törvénykezdeményezési joggal nem bír, a hol tehát csak ezen mód áll rendelkezésére, hogy a törvényhozás működését irányítsa, befolyásolja.

3. Lényeges befolyást gyakorol a törvényhozásra a végrehajtó hatalom, ha azt, mint ez általános, e törvényhozással konkurrálólag *törvény-kezdeményezési jog* illeti meg. Ezen esetben az államfő miniszterei útján törvényjavaslatokat, tervezeteket dolgoztat ki, s azokat a kamarák elé terjesztve, tekintélyes, sőt túlnyomó anyagát szolgáltatja a törvényhozás működésének.

4. A törvényhozó testület működésére a végrehajtó hatalom feje befolyást gyakorolhat az őt többnyire megillető *összehívási, ülészak-berekesztési és elnapolási jogok* igénybevételével is; különösen ezen utóbbi jog bír nagy jelentőséggel. Az *elnapolás joga* nem oly célból illeti meg az államfőt, hogy a törvényhozás működését szeszélyből vagy saját érdekei szempontjából megakassza, hanem hogy oly időpontokban, midőn a parlamentben; a szenvedélyek tetőfokra hágnak, a tárgyalások megszakításával a szenvedélyeket csillapítsa, esetleg hogy józan közvélemény kialakulására időt és

alkalmat szolgáltasson. Egyéb esetekben, pihenés céljából vagy munkatárgy hiányában a kamarák rendszerint maguk napolják el önnönmagukat. Az elnapolás joga monarchikus és köztársasági államföket többnyire egyaránt megillet, visszaélések kikerülése céljából azonban e jog némely államokban kifejezetten korlátozva van, mint például *Belgiumban* és *Franciaországban*, a hol az elnapolás legfeljebb egy hónapra terjedhet s ugyanazon ülészakban meg nem ismételtető. Még ily megszorítással sem áll ezen jog rendelkezésére az északamerikai unió elnökének, a ki elnapolást kérdésben csak akkor dönthet, ha a két háznak e tárgyban nem sikerült egyöntetű megállapodásra jutnia.

5. Ugyancsak a törvényhozás hatályos befolyásolását teszi lehetővé a végrehajtó hatalom részéről a törvényhozás, illetve a választott elemekből álló kamara *felosztatásának joga*, mely monarchiákban a végrehajtó hatalom fejét, a fejedelmet különös jogkép illeti meg, sőt köztársaságban is előfordul, mint például a jelenlegi Franciaországban, a hol a köztársaság elnökének joga van. bár csak a szenátus hozzájárulásával, a képviselők kamaráját felosztatni. A felosztatás joga azonban azzal a kötelezettséggel illeti meg a végrehajtó hatalom fejét, hogy egyidejűleg új kamara választásáról s összehívásáról tartozik gondoskodni, a minek elmulasztása államcsínyt jelent. A törvényhozás felosztatása természetesen csak indokolt szükség¹; esetén s nem pusztá szeszélyből rendelendő el, olyan esetben ugyanis, a midőn kétség forog fenn, vajon a nemzetnek és a törvényhozásnak véleményei összhangban állanak-e.

6. Végül parlamenti kormányzat esetén a végrehajtó hatalom a törvényhozásra az által gyakorolja legjelentékenyebb befolyását, hogy annak a végrehajtó hatalom feje által kinevezett s egyszersmind a törvényhozás bizalmát is élvező kezelői, a miniszterek, kik többnyire a parlament tagjai is, ennek életében közvetlen résztvesznek, annak elhatározásait véleményükkel befolyásolják. Ezen szerep főleg a kabinéi fejét, a *miniszterelnököt* illeti meg, a ki a parlament többségéből kerülvén ki, az iránta bizalommal viseltető s többséget alkotó párt vezérékép jelentkezik s mint ilyen, ennek nevében s bizalma alapján a kamarák működését a legapróbb részletekben is irányítja s valósággal a *törvényhozás, különösen pedig az alsóház vezetőjének szerepel.*

A törvényhozás ezen irányítása feltételezi az egyes közigazgatási szakok élén álló minisztereknek a parlament színe előtt való összhangzó felfogását, az úgynevezett *szolidaritást*, mely abban áll, hogy az egyes miniszterek véleményeiket a többiekéhez, különösen

pedig a miniszterelnökéhez alkalmazkodik s e] nem oszlatható véleményeltérés esetén helyüket más személyeknek engedik át. A minisztérium véleményének ezen összhangját vagy előzetes, úgynevezett *minisztertanácsok* biztosítják, vagy pedig: egy vezető tagjuknak, legtöbbször természetesen magának a miniszterelnöknek juttatott azon szerep, hogy a parlamenti tanácskozásokban tisztársaik előzetes meghallgatása nélkül is. ezeknek nevében nyilatkozhatnak. Az ily módon biztosított szolidaritás képezi úgy a törvényhozás, mint a közigazgatás azonos szellemben való irányzásának. az úgynevezett *kabinetkormányzásnak* alapját és előfeltételét.

107. §. A parlamenti kormányzat párturalommá fajulása.

A parlamenti kormányzat az állam összes életműködéseit a parlament befolyása alá vonja s a végrehajtó hatalom érdemleges kezelője, a minisztérium vagy kabinet személyzete nem egyéb, mint a törvényhozásnak egy bizottsága, mely a végrehajtó hatalom gyakorlására van kirendelve. Bármily ideális is elvileg ezen intézmény, mely a nemzetet úgy a törvényhozó, mint a végrehajtó hatalom gyakorlásában kizárólagosan részelteti, egészségtelen viszonyok között oly veszélyeket rejt magában, melyek más kormányzati rendszer mellett kevésbé merülhetnek fel, A parlamenti kormányzat ugyanis lényegben nem levén egyéb, mint a törvényhozás többsége felfogásának, az úgynevezett *többségi elvnek* érvényesülése az államélet minden terén, az a többséget alkotó pártnak egyoldalú s a kisebbség elnyomására, érvényesülésének kizárására vezető túlsúlyát, az úgynevezett *többségi* vagy *párturalmat* idézheti elő. Különösen olyan államban, a hol ezen rendszer a nélkül honosul meg, hogy azzal egyidejűleg a pártok váltógazdaságfának rendszere is kifejlődnék, a közélet legapróbb részletében is a pártszempontok fognak érvényesülni, az ellenzéki felfogások rideg elutasításban részesülnek, a méltóságok, hivatalok betöltésénél s a törvények által megengedett kitüntetések és kedvezmények adományozásánál a többséghez való tartozás vagy az ehhez való csatlakozás fogja az irányadó szempontot szolgáltatni. Sőt végső sorban annyira fajulhat ez a kormányzati rendszer, hogy a minisztérium, a parlamenti többség bizalmában elbizakodva, alkotmány- és törvényellenes eljárásra is mereszi magát ragadtatni, tudva azt, hogy az egyéni érde-

kek által hozzáfűzött parlamenti többség eljárását utólagosan helyeselni s jóváhagyni fogja.

A parlamenti kormányzat ilyen elfajulása, a többségi elvnek mindenhatóvá emelése a kisebbség elkeseredését, parlamenti forradalmat, az államszervezet ziláltságát és bomlását vonja maga után. miért is csak ideiglenes körtünetnek tekinthető, mert az elfajult többségi uralommal járó súlyos következmények előbb-utóbb vagy a parlamenti kormányzat rendszerének megszűnését s tisztán jogi felelősségen nyugvó kormányzati rendszerrel való helyettesítését, vagy a többségi uralomnak önmagától való, józan belátásból eredő mérséklődését idézik elő.

108. §. A képviseleti és a közvetlen törvényhozás elveinek összeegyeztetése a referendum intézményének alakjában.

Mint láttuk, az ókort a személyes és egy tömegű megjelenésen alapuló *közvetlen*, a középkort a magánjogias jellegű megbízáson alapuló *utasításos*, korunkat pedig a közjogias jellegű, feltétlen bizalmon alapuló *képviseleti törvényhozás* jellemzi. Bárminők voltak is az okok, melyek mindezen szervezeti alakulatokat létrehozták, ténykép áll, hogy koruk felfogását, világnézetét mindegyikük tökéletesen visszatükrözi: az ókori forma az *állam*, a középkori forma az *állam* kizárólagos érvényesülési törekvését, míg a modern forma az *állam és az egyén összhangzó érvényesülésének* biztosítója.

A képviseleti törvényhozásnak azonban tagadhatatlanul oly árnyoldalai is vannak, melyek önkénytelenül is ezen rendszer reformátusának gondolatára vezetnek. Kétségtelen ugyan a képviseleti törvényhozás azon előnye, hogy mint valamely nemzetnek kyszámú, saját belátására utalt s túlnyomó részt értelmi előkelősége, fizikailag és szellemileg egyaránt képesebb elfogulatlan és józan határozatok hozatalára, mint akár egyetlen tömeg, akár a nemzetnek területileg szervezett apróbb tömegei akár előzetesen megkötött s ennek folytán magaviseletükben lépten-nyomon feszélyezett utasításos megbízottak. A képviseleti törvényhozás ezen előnyét azonban nagymértékben el len súly ózzák hátrányai, melyek abból a körülményből erednek, hogy semmiféle pozitív biztosíték nem létezik annak biztosítására hogy a nemzetnek úgynevezett képviselete esetleg ne éppen a nemzet határozott felfogása, akár a közvélemény útján is kifejezésre jutó érdekei ellenére cselekedjék. Ezen okból, az

angol alkotmányról beszélve, méltán mondotta R o u s s e a u , hogy az angolok szabadsága illúzió alapul, mert szabadságukat a választás pillanatában feltétlenül, minden biztosíték nélkül oly férfiak kezébe helyezik le. kiknek hatalmában fog állani őket szabadságuktól akár meg is fosztani. Egészséges államszervezetben a képviselő nagyobb mérvű visszaélésétől ugyan alig lehet tartani, de még itt is fenforog a lehetősége annak, hogy a nemzet valamely felfogása vagy érdeke meghamisítva fog kifejezésre jutni; kevésbé egészséges államszervezetben pedig, különösen ha a képviselői tiszt megélhetési forrássá fajul, a végrehajtó hatalomnak mi sem lesz könnyebb, mint erkölcstelen eszközökkel toborozni magának össze többséget a parlament tagjaiból, még világosan a nemzet érdekei ellen irányuló célok megvalósítására is.

Mіндеzen okoktól azonban eltekintve, önmagában is igazolható a képviselői törvényhozásnak s a nemzet közvetlen részvételének elvei között valamely összekötő kapocs létesítése, oly módon, hogy ha az összes határozatok nem is, de az olyanok, melyek a nemzet elsőrendű érdekeit érintik, különösen pedig a lényegesebb, korszakot alkotó határozatok végső fokon az államszervezet alkat-elemeinek közvetlen hozzájárulásán, jóváhagyásán is alapuljanak. Egy ily intézmény ugyanis nagy-észt már előre is útját állja a képviselő elfajulása lehetőségének, másrészt az állam polgárainak öntudatát, önérzetét, szabadságuknak szeretetét és az arra való büszkeségiét oly mértékben képes emelni, hogy az alkatemeknek e fokozati mérvű beolvadása az államszervezet tudatos életműködéseibe feltétlenül az állami élet nagyobb elevenségét s ezzel életműködéseinek nagyobb sikerességét vonja maga után. Ily rendszer épen nem jelenei, mint ellene felhozni szokták, a középkori utasításos rendszer feléledését, a képviselő tevékenységének megbénulását, a parlamentarizmus előnyeinek elvesztését, szóval a képviselői, törvényhozás rendszerének bukását, hanem épen ellenkezőleg, jelenti a képviselői törvényhozás hátrányainak a lehetőségig tökéletes kiküszöbölését s a nemzetnek fokozottabb érdeklődését és részvételét a törvényhozás életműködéseiben. Nagy különbség van ugyanis az utasítás rendszere és ez utóbbi rendszer között; míg ott ugyanis a törvényhozó testület tagja egy területi és rendi érdekkörnek pusztá szócsové, mely jellegét kerületi utasítások által való megkötöttsége s visszahívásának lehetősége nyilvánvalóvá teszi, addig ez utóbbi rendszernél a törvényhozó testület tagja jogilag továbbra is felelőtlen maradhat, csupán, fontosaim határozatai szorulnak nem kerületbeli megbízóinak, de az egész nemzetnek jóváhagyására.

Maga a képviseleti rendszer is feltünteteti némi jeleit az ily értelemben vett közvetlen törvényhozásnak, a mennyiben gyakori az eset, hogy fontos lépések, fordulópontot képező elhatározások előtt a törvényhozó testület azzal a kifejezett célzattal oszlik fel, hogy amaz életbevágó s még csak meghozandó elhatározás felől egy u,i választás tényével közvetlenül maga a nemzet nyilatkozzék. Ezen eljárásnak nem ellentétét, de következetes kifejlesztését s módosulását képezi a törvényhozás azon rendszere, melyet közönsége- sen *referendumnak* szokás nevezni.

A képviseleti rendszerrel párhuzamosan létesített közvetlen törvényhozásnak, vagyis az úgynevezett referendumnak ma a következő két alakja ismeretes:

1. Az *amerikai referendum*, mely úgy magában a szövetségben, mint az egyes tagállamokban feltalálható. A szövetségben ugyan csak amennyiben az alkotmány módosítása nem a kongresszus, hanem esetleg egyenesen e célra választott konvent hatáskörébe tartozik, illetve a mennyiben az elnököt nem a kongresszus, hanem egyenesen e célra kirendelt elektorok választják; a tagállamokban azonban majdnem általános az az elv, hogy az alkotmánynak minden módosítása a nép utólagos jóváhagyására szorul. Tekintve, hogy a tagállamok alkotmányai, a szövetség részére fentartott ügyek nagy mennyisége folytán, számos közönséges jogi intézkedést is tartalmazniak, a referendum intézményének nagyon tág tere van. Minthogy a nép utólagos szavzatának világosan az a célja, hogy a neki nem tetsző módosítást megakadályozhassa, szokás azt *nép veto*-nak is nevezni.

2. A *svájci referendumnak* négy formáját lehet megkülönböztetni, ezek:

a) a *népkezdeményezési jog* (initiativa), mely abban áll, hogy bizonyos számú szavazó polgár egyesülve javaslatot terjeszthet a törvényhozó testület elé, illetve felszólíthatja a törvényhozó testületet valamely közérdekű ügy törvényes szabályozására. Ha a törvényhozó testület az alkotmány által előirt alakszerűségeket igazolva látja, köteles a javaslatot tárgyalni, illetve az egész népet megszavaztatni, vajon a beterjesztett javaslat tárgyalását óhajtja-e. Ezen intézmény lényegében nem egyéb, mint a kérvényezési jog intézményének fejlettebb, tökéletesebb formája;

b) a *veto-jog* abban áll, hogy a törvényhozó testület által megszavazott törvény ellen joga van bizonyos számú polgárnak felszólalni, mely esetben a képviselet köteles az általa elfogadott javaslatot utólagosan a nép szentesítése alá is bocsátani. Ezen intéz-

monyt azonban ma már majdnem mindenütt a szoros értelemben vett referendum intézménye pótolja;

e) a *fakultatív referendum* intézménye csak abban különbözik a veto-jogtól, hogy valamely a képviselőlet által elfogadott törvény meghozatala után bizonyos számú polgár nem tiltakozással, de egyszerűen a törvénynek a nép elé való terjesztése kérelmével fordul a törvényhozáshoz, mely e kérdésnek, ha az előirt alakszerűségeknek megfelel, köteles eleget tenni;

d) a *kötelező referendum* intézménye végül abban áll, hogy a törvényhozó testület bizonyos határozatai, így az alkotmánymódosítások általában, némely kantonokban; azonban a közönséges törvények is csak akkor válnak érvényesekké, ha azokat a szavazatok többségével utólag a nép is magáévá teszi. Ezen intézmény kötelező jellege abban nyilvánul, hogy a képviselőlet tartozik némely határozatait föltétlenül, minden körülmények közt a nép szentesítése alá bocsátani.

A referendum intézményének ezen alakjai közül egyik vagy másik Svájc összes kantonjaiban (az egy Freiburg kivételével) fennáll, sőt magában a szövetségben is, a mennyiben például az alkotmánymódosítás kérdésében végső fokon itt is közvetlen szavazatával maga a nép dönt, tehát a referendum kötelező alakja van érvényben, egyéb ügyekben pedig harmincezer polgárnak vagy nyolc kantonnak óhajára, tehát fakultatíve, szintén népszavazás rendelő el a képviselőlet által már meghozott valamely törvény felett.

Északamerikán és Svájcon kívül a referendum intézményét komolyabban csak Belgiumban és némely angol gyarmat-államokban (Ausztrália, Kanada) pendítették meg; egészen sajátos volt az a javaslat, melyet annak idején. (1893) a belga kormány terjesztett a kamarák elé, a referendumnak egy különös alakját, a *fejedelmi referendumot* ajánlván elfogadásra. Ezen intézmény értelmében joga lett volna a királynak, mielőtt valamely neki nem tetsző törvényjavaslat szentesítését megtagadta volna, közvetlen népszavazást rendelni el a törvényjavaslat felett s e népszavazás értelmében adni vagy tagadni meg szentesítését; ily intézmény behozatalát azonban a belga törvényhozás nem találta szükségesnek.

Irodalmi útmutató.

78. §. *A törvényhozó hatalom, modern alakjának, az angol képviseleti (parlament) törvényhozásnak eredete és jellemzése.* Gneist: *Englische Verfassungsgeschichte.* 1882. *Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen.* 1886. – Stubbs: *The constitutional history of England in its origin and development.* 1874-78.– Freeman: *The growth of the english constitution from the earliest times.* 1873. – Rüssel: *An essay on the history of the english government and constitution from the reign of Henry VII. to the present time.* 1872. – Hallan: *The constitutional history of England.* 1872. – May-Erskine: *The constitutional history of England since the accession of Georg third.* 1861. – Blanvelt: *The development of cabinet government in England.* 1902. – Glasson: *Histoire du droit et des institutions politiques etc. de l'Angleterre.* V-VI. 1883. – Boutmy: *Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre.* 1887. Montesquieu. – Coke: *Institutes of the laws of England.* 1681, – Blackstone: *Commentaries on the laws of England.* 1765. – De Lolme: *Constitution de l'Angleterre.* 1771. – Cox: *The british commonwealth.* 1854. – Grey: *The parliamentary Government.* 1863. – Bagehot: *The english constitution.* 1867. – Todd: *Parliamentary Government in England, its origin, development and practical operation.* 1868. (Magyarul is.) – Dicey: *Introduction to the study of the law of the Constitution.* 1885. – Macy: *The english Constitution.* 1897. – Anson: *The law and custom of the Constitution.* I. The crown. II. The Parliament. 1892. – Low: *The governance of England.* 1904. – Franqueville: *Le gouvernement et le parlement britanniques.* I. Le gouvernement. II. Constitution du parlement. III. La procédure parlementaire 1881. – Esmein: *Eléments du droit constitutionnel.* I. Institutions et principes fournis par le droit de l'Angleterre. 1899. Fischel: *Die Verfassung Englands.* 1864. – Hatschek: *Englisches Staatsrecht.* 1905. (Marquardsen's Handbuch. IV. 4.)– Langel: *Az angol alsóház és a parlamenti kormány. eredete.* 1872. – Ladányi: *Modern alkotmányos monarchiái intézmények eredete.* 1873. – Kautz Gy.: *Az angol államalkotmány általános jellemzéséhez.* – Jánosi: *Alkotmányok gyűjteménye.* I. Az angol alkotmány. 1867. – Concha: *Újkori alkotmányok.* II. Az angol alkotmány. 1888. Stuart Mill: *Considerations on representative Government.* 1861. (Magyarul: *A képviseleti kormány.* Ford.: Jánosi F. 1867.) – Maine: *Popular Government.* 1886. – Burke: *Works.* 1774. – Brougham: *The british Constitution.* – *Political Philosophy.* 1845. – Jephson: *The platform. Its rises and progress.* 1892. – Syme: *Representative government in England, its faults and failures.* 1882. – Graham: *English political philosophy.* 1901. – Guizot: *Du gouvernement représentatif.* 1816. *Histoire des origines du gouvernement représentatif.* 1857. – Laboulaye: *Questions constitutionnelles.* 1872. – Prins:

- La démocratie et régime parlementaire. 1884. – Boutmy: Etudes de droit constitutionnel. France, Angleterre, États-Unis. 1885. – Combotheca: Essai sur le régime parlementaire. 1899. – Charbonnier: Organisation représentative de tous les pays. 1874. – Laveleye: Essai sur les formes de Gouvernement. 1872. Le gouvernement dans la démocratie 1891. – Sismondi: Etudes sur les constitutions des peuples libres. 1836. – Thierry: Histoire de la formation du tiers-état. 1853. – Lasteysrie: Histoire de la liberté politique. 1860. – Duvergier de Hauranne: Histoire du gouvernement parlementaire. 1872. – Hello: Essai sur le régime constitutionnel. 1848. – Aretin (Rotteck): Staatsrecht der constitutionellen Monarchie. 1828. – Levita: Die Volkvertretung im repräsentativen Staate der Gegenwart. 1850. – Haxthausen (-Biedermann): Das constitutionelle Princip. 1864. – Held: Staat und Gesellschaft. 1861. – Bucher: Der Parlamentarismus. 1881. – Figdor: Parlamentswissenschaft. 1885. – Kautsky: Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Socialdemokratie. 1893. – Kern: Über die Aeusserung des Volkswillens in der Demokratie. 1893.
- Eötvös: A XIX. sz. uralk. eszméi. – Tisza: Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer. 1865. – Kecskeméthy: Parlamenti alkotmány és vármegyei reactio. 1867. – Okolicsányi: Törvényhatósági rendszer és felelős kormány. – Kovács Pál: A törvényhozó hatalom viszonya a végrehajtó hatalomhoz. 1884. – Vertrán: A képviselési és önkormányzati rendszer. 1865. – Ferdinándy: A felelősség elve a magyar alkotmányban. 1895. – Balogh: A törvényhozó hatalom. 1899. – Haendel: A Parlamentarismus. 1903.
79. §. *A felső vagy arisztokratikus kamarák létjoga.* – 80. §. *A felső kamarák szervezetének különböző módjai.* Az előző két §§-nál felsorolt műveken kívül: Lambert: De la nécessité d'une seconde Chambre 1871. – Gomet: Essai historique sur les chambres hautes étrangères. 1873. – Pascaud: L'institution d'une chambre haute. 1875. – Ferron: De la division du pouvoir législatif en deux chambres. 1885. – Bérard: Les deux chambres. 1885. – Desplaces: Sénats et chambres hautes. 1893. – Fielding: The house of Lords: its history, rights and uses. 189-1 – Pike: A constitutional history of the house of Lords. 1894. – Spalding: The house of Lords 1894 – Charley: The crusade against the constitution; an historical vindication of the house of Lords. 1895. – Lecky: Democracy and Liberty. 1, 1896.
- Winter: Über die Bildung der ersten Kammern in Deutschland. 1870. – Schvarcz: Államintézményeink és a kor igényei. 1879: A tudományos és irodalmi kitűnőségek jogcíme a felsőházi tagságra az európai államok alkotmánytörténelmében, különös tekintettel a spanyol-alaptörvényhozásra. 1890. – Pártos: A főrendiház reformja. 1882. – Tóth Lőrinc: A magyar felsőház reformja. 1882. – Szerencs: A (magyar) főrendiház szervezete. 1893. – Vutkovich: A felsőházak szervezete a főbb államokban. 1896.
81. §. *A népképviselők választása.* A fenti 78. §-nál említett műveken (különösen Todd, Bagehot, Stuart Mill, Frankeville, Laveleye. Esmein, Levita, Haxthausen-Biedermann, Balogh és Haendel művein) ki-

- v ül: Charbonnier: Organisation représentative de tous les pays. 1874.
 — Pascaud: Etude historique et critique des différents systèmes d'organisation du suffrage politique. 1875. — Naville: La question électorale en Europe et en Amérique 1871. — Bavelier: Dictionnaire de droit électoral. 1877. — Fahy: Etude de droit comparé sur l'électorat politique. 1897. — Grellet: Traité des élections. 18U8. — Villey: Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe. 1900.
 — Monckton: Proceedings and forms used in conducting the election of members of parliament. 1868. — Bushby: A manual of the practice of elections in the United Kingdoms. 1868. — Walpole: The electorate and the legislature. 1881. — Rogers: On Elections. 1892.
 — Hedderwick: The parliamentary election manual. 1930. — Riess: Geschichte des Wahlrechts zum englischen Parlament. 1888. — Fisk: Stimmrecht und Einzelstaat in den Vereinigten Staaten. 1896. — Rauch: Parlamentarisches Taschenbuch. 1872. — Bülau: Wahlrecht und Wahlverfahren. 1850. — Meyer: Das parlamentarische Wahlrecht. 1901.
82. §. *A nők szavazatjogának kérdése.* Pascaud: Droits électoraux des femmes dans le monde civilisé. 1895. — Franqueville: Les droits politiques des femmes en Angleterre. 1890. — Grasserie: Le mouvement féministe et les droits de la femme. 1894. — Gide: Etude sur la condition privée de la femme dans le droit. 1885. (Magyarul is.) — Frank: Essai sur la condition politique de la femme. 1892. — Varigny: La femme aux Etats-Unis 1893. — Stuart Mill: On the subjection of Women. 1869. — Lecky: Democracy and Liberty. II. 1896. — Ichenhauser: Die politische Gleichberechtigung der Frau. 1898. — Ostrogorski: Die Frau im öffentlichen Recht. 1897.
86. §. *Az általános szavastjog.* A 81. §-nál felsorolt művek nagy részén kívül: Schützenberger: Les lois de l'ordre sociale. 1850. — Vachet: La démocratie. 1860. — Roiin-Jacquemyns: De la réforme électorale. 1865. — Aubry-Vitet: La vraie réforme électorale. 1874. — Naville: Les progrès de la réforme électorale. 1876. — Taine: Du suffrage électorale et de la manière de voter. 1872. — Bosc: Le suffrage universel. 1871. — Laffitte: Le suffrage universel et le régime parlementaire 1889. — Benoist: La crise universelle. De l'organisation du suffrage universel. 1897. — Nerino: Le suffrage universel en Belgique. 1898. — Bagehot: Essays on parliamentary Reform. 1896. — Reiner Zs.: A választói jog reformja. 1904.
87. §. *Az érdek- vagy osztályképviselet.* Liechtenstein: Über Interessenvertretung im Staate, mit besonderer Beziehung auf Oesterreich. 1877. Gneist: Die nationale Rechtsidee und das preussische Dreiklassenswahlssystem. 1892. — Jastrow: Das Dreiklassensystem; die preussische Wahlreform vom Standpunkte sozialer Politik. 1894. — François: La représentation des intérêts dans les corps élus. 1901.
89. §. *A többes szavazat.* Stuart Mill: On representative Government. — Biencourt: Du droit de voter et de la valeur du vote. 1872. — Nysens: Le suffrage universel tempéré. 1890. — Kuncz: A demokrácia eszméje és szervezete. 1885.

90. §. *A kötelező szavazás.* Triepel: Wahlrecht und Wahlpflicht 1901. – Coutant: Le vote obligatoire. 1898. – Deplouge: Le vote obligatoire en Suisse. 1893. – Pindrey: De l'abstentionnisme en matière électorale et des moyens propres à y remédier. 1901. – Marchai: Le vote obligatoire en Belgique. 1893. – Vutkovich: A kötelező szavazásról. 1903.
91. §. *A választókerületek rendszere és a kisebbségek arányos képvisellete.* Hare: The election of representatives, parliament and municipal. 1873. – Stuart Mill: On representative Government. – Marshall: Majorities and minorities. Edinburgh Review. 1854. – Considérant: De la sincérité du gouvernement représentatif. 1842. – Société pour l'étude de la repr. prop.: La représentation proportionnelle; étude de législation et de statistique comparées. 1888. – Saripoiós: La démocratie et l'élection proportionnelle. 1899. – Hack: Über die Vertretung der Minoritäten. 1872. – Burnitz-Varrentrop: Methode bei jeder Art von Wahlen sowohl der Mehrheit als den Minderheiten die ihrer Stärke entsprechende Zahl zu sichern. 1863. – Rosin: Die Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen. 1892. – Geyerhahn: Das Problem der verhältniss massigen Vertretung. 1902. – Silier: Die Grundlagen und Ziele der Verhältnisswahl. 1903.
94. §. *A választás, illetve szavazás színhelye.* Vázsonyi: A szavazás decentralisatioja az országgyűlési képviselőválasztásoknál. 1893.
98. §. *Az összeférhetlenség.* Várnai: A képviselői összeférhetlenség. 1897. – Érközi: A képviselői” alias mint agentúra. 1897. – Blaskovich: Érdekösszeférhetlenség. 1901.
99. §. *A mentelmi jog.* Bar: Die Redefreiheit der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen. 1868. – (Hartig): Strafrechtlicher Schutz des Parlamentarismus in Oesterreich. 1879. – Heinze: Die Straflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen. 1879. – Schieden: Die Disciplinar- und Strafgewalt parlamentarischer Versammlungen über ihre Mitglieder. 1879. – Kissling: Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten und der Schutz gegen Missbrauch derselben. 1885. – Seidler: Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper. 1891. – Hubrich: Die parlamentarische Redefreiheit und Beamtendisziplin. 1901 – Muralt: Die parlamentarische Immunität. 1902. – Pierre: Traité de droit politique, électoral, parlementaire. VIL 1893. – JellinekA.: A mentelmi jog. 1890. – Daruváry: A mentelmi jogról. 1890. – Tomcsányi: A mentelmi jogról. 1903. – Edvi Illés K.: Parlamenti szólásszabadság. 1903.
100. §. *A törvényhozó testület működésének alakszerűségei; a parlamenti ügyrend és házszabályok.* Bentham: Essay on Political Tactics. Works. 1815. (Magyarul: Taktika, vagy a politikai gyűlekezetek tanácskozási rendjének teoriája; ford.: Gindery. 1813.) – ErskineJ Vlay: A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of parliament. 1851. (Magyarul: Az angol parlament és eljárása; ford.: Barsi. 1861.) – Todd: On parliamentary government in England. 1867. (Magyarul is.) – Jefferson: Manual of parliamentary practice. 1881. – Cushing: Elements of the law and practice of legislative assemblies in the United States of America. 1874. Manual of pari, prac-

- tice. 1901. — Crocker: Principles of procedure in deliberative bodies. 1889. — Branch: Rules of pari, procedure. 1897. — Reynaert: Histoire de la discipline parlementaire; régies et usages des assemblées politiques des deux mondes, sur la clôture, le serment, les modes de votation etc. 1884. — Poudra-Pierre: Traité de droit parlementaire. 1879. — Pierre: De la procédure parlementaire; étude sur le méca, nisme intérieur du pouvoir législatif. 1887. Traité de droit politique-électoral, parlementaire. 1893. — (Reynaert): De la clôture et de quelques autres modes d'abrégéer le débat dans les assemblées parlementaires. 1882. — Figdor: Parlamentswissenschaft. I. Die Parlamentarische Taktik. II. Die Partei-Taktik. III. Die parlamentarische Technik. 1892. — Jelűnek: Das Recht der Minoritäten. 1898. — Kulisch: Beiträge zum österreichischen Parlamentsrecht. 1900. — Neményi: Parlamenti fegyelem és tekintély. 1879. — Csorba: Obstructio és cloture. 1891. — Keglevich B.: A beteg parlament. 1891. — Sima: Obstructio mint parlamentáris'fegyver. 1898.— Berzeviczy: A parlamentekről. Budapesti Szemle 1899.
103. §. *A költségvetési és újoncoztatási jog.* Gneist: Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands mit Rücksicht auf die deutsche Staatsverfassung. 1867. Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfragen aus der preussischen Ministerkrisis. 1879. — Seidler: Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der konstitutionellen Monarchie mit besonderer Rücksicht auf das österreichische und deutsche Verfassungsrecht. 1885. — Laband: Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassung. 1870. Das Finanzrecht des deutschen Reiches. 1873. — Meyer: Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats. 1881. — Seydel: Das Budgetrecht des bayerischen Landtages. 1881. — Meckel: Das Budget. 1898. — Várnai: A budgetjog és gyakorlása. 1898.
104. §. *A végrehajtó hatalom ellenőrzése; a miniszteri felelősség.* A 78. §-nál felsorolt műveken kívül: Mohl: Die Verantwortlichkeit der Ministerin Einherrschaften mit Volksvertretung rechtlich und politisch. 1867. — Samuely: Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie. 1869. — Bischoff!': Die Ministerverantwortlichkeit. 1859. — Hauke: Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. 1887. — Lucz: Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe. 1893. — Passow: Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit im monarchischen Staat. 1903. Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. 1904. — Kerkhove: De la responsabilité dos ministres dans le droit public belge. 1867. — Lair: Des hautes Cours politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation du président de la république et des ministres. 1889. — Dupriez: Des ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique I. Monarchies. II. Républiques. 1892. — Vacherot: Responsabilité civile des ministres. 1897. — Ferstel: Histoire de la responsabilité des ministres en France. 1899. — Perrin: Responsabilité pénal du chef de l'état et des ministres en France depuis la chute de l'ancien régime jusque'à nos jours. 1900. — Kovács Pál: A törvényhozó hatalom viszonya a végrehajtó hatalom-

- hoz. 1884. – Schwarz; A király tanácsosainak felelőssége Aragoniában és Magyarországon III. András óta. 1889. Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Käthe des Hönarclien in England, Aragonien, Ungarn, Siebenbürgen und Schweden. (1189-1748.) 1892. – Ferdinándy: A felelőség elve a magyar alkotmányban 1895. – Márffy-Mantuano R. A miniszteri felelőség intézménye Magyarországon. 1900.
105. §. *A törvények hozatala.* Jollinek: Gesetz und Verordnung; staatsrechtliche Untersuchungen. 1887. – Gneist: Soll der Richter auch über die Frage zu befinden haben, ob ein Gesetz verfassungsmässig zu Stande gekommen ist? 1863. – Schmidt: Die Herrschaft der Gesetze. 1863. – Anschütz: Die gegenwärtigen Theorien der gesetzgeberischen Gewalt und der Umfang des königlichen Verordnungsrechtes nach preussischem Staatsrecht. 1901. – Murhard: Die Initiative bei der Gesetzgebung. 1833. – Vorhaegen: Des lois constitutionnelles. 1850. – Lorcher: L'initiative parlementaire en France. 1896;
106. §. *A végrehajtóhatalom befolyása a törvényhozásra.* A 78. §-nál felsorolt műveken kívül: Constant B: Principes de politique constitutionnelle. 1814. – Campbell Mason: The veto power. 1890. – Dupriez: Les ministres dans le principaux pays. 1892. – Matter: La dissolution des assemblées parlementaires. 1898. – Kovács P.: A törvényhozó hatalom viszonya a végrehajtó hatalomhoz. 1894.
108. §. *A képviselői és a közvetlen törvényhozás elveinek összeegyeztetése a referendum intézményének alakjában.* A 47-48. §§-nál felsorolt műveken kívül: Rittinghausen: La législation directe par le peuple. 1850. – Considérant: La solution ou le gouvernement direct par le peuple. 1851. – Millière: Constitution de la démocratie. 1851. – Laveleye: Le gouvernement dans la démocratie. 1891. – Droz: La démocratie et son avenir. – Hauleville: Le referendum royal. – Deploige: Le referendum en Suisse. 1892. – Signoréi: Etude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif. 1896. – Sullivan: Direct legislation by the citizenship through the initiative and referendum. – Curti: Geschichte der schweizerischen. Gesetzgebung. 1885. – Burke: Direkte Gesetzgebung durch das Volk. – Keller: Das Volksinitiative nach den schweizerischen Kantonsverfassungen. 1889. – Stüssi: Referendum und Initiative in den Schweizer-Kantonen. 1893. – Dunant: Direkte Volksgesetzgebung in der schweizerischen Eidgenossenschaft und in ihren Kantonen. 1894.

NEGYEDIK RÉSZ.

Az állam végrehajtó hatalma.

(Közigazgatástan I. Rész.)

109. §. A végrehajtó hatalom hivatása.

Míg a törvényhozó hatalom az államéletet általánosságban irányítja, addig az állam végrehajtó hatalma az állam egyes életműködéseit végzi, egyes feladatait valósítja meg, egyes szükségleteiről gondoskodik. Világos e szerint, hogy a törvényhozó- és végrehajtó hatalmat hivatásuk minősége különbözteti meg egymástól. A törvényhozó hatalom hivatása az állami egyes életműködések irányát és tartalmait megszabni s csak ezen cél, az általános irány megszabásának keretén belül gyakorol befolyást a végrehajtó hatalom szerveire, az egyes életműködések megvalósítása tekintetében; viszont a végrehajtó hatalom hivatása az egyes állami életműködések végeztetését s csak a mennyiben ezen hivatásának sikeressége érdekében szükséges, vesz részt legfőbb szervei útján a törvényhozás működésében is, gyakorol ennek életére a maga részéről szintén; befolyást.

A törvényhozó hatalom tárgyalásánál láttuk, minő kapcsolat van a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között, miképpen irányítja a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalmat s miképpen vesz a végi ehajtó hatalom a maga részéről szintén részt az állam általános irányának kialakulásában, vagyis a törvényhozó hatalom életében. Itt, ezen rész keretében ennél fogva csak a végrehajtó hatalom tulajdonképeni hivatásának, az egyes állami életműködések végzésének elmélete kerül tárgyalás alá.

110. §. A közigazgatás.

A végrehajtó hatalom elnevezéséből az látszik kitűnni, mintha annak feladatát kizárólag csak törvényhozó hatalom elhatározásainak kivitele, végrehajtása képezné. Ezen elnevezés azonban nem fedi teljesen a végrehajtó hatalomnak, vagyis az állam egyes feladatai megvalósításának fogalmát, mert ennek körébe, nemcsak a törvényhozás kifejezett elhatározásainak végrehajtása, hanem minden oly állami tény tartozik, melyet a törvényhozó hatalomtól nyert irányítás hiányában is hivatva van valamely a törvényhozástól különböző állami szerv végezni. A végrehajtás elnevezése helyett e szerint tökéletesebben fejezi ki a törvényhozástól különböző állami szerveknek az egyes állami feladatok megvalósítására irányuló tevékenységét a *közigazgatás* néven való jelölés, mely egyértelmű a végrehajtó hatalom tulajdonképeni hivatásába tartozó, az állam egyes feladatai megvalósítására irányzott működéssel.

Közigazgatás alatt értjük tehát *a végrehajtó hatalomnak a törvényhozás körüli szerepén kívül eső minden egyéb tevékenységét*. miért is ezen fogalom felöleli mindazon állami életműködéseket, melyeket a törvényhozó hatalomtól különböző államhatalmi szervek, az állami szükségletek kielégítésének s az egyes állami feladatok megvalósításának érdekében fejtenek ki.

111. §. Kormányzás és intézés.

A végrehajtó hatalom működési köre, vagyis a közigazgatás két, egymástól *fokozati* és *minőségi* tekintetben különböző térre oszlik. Mint láttuk, a végrehajtó hatalom hivatása az állam egyes feladatainak megvalósítása, ámde kétségtelen, hogy az állami feladatoknak legapróbb részletekben való végzése, az úgynevezett *egyes eseteknek* elintézése, még a törvényhozó hatalom részéről nyert általános irányítás keretében is, feltételez már megelőzőleg számos működést és előkészületet, melyek az egyes feladatoknak sikeres megoldhatóságát vannak hivatva már előre is biztosítani. Egy nagy, tekintélyes részét ezen előkészületeknek a törvényhozó hatalom végzei, midőn törvények alakjában általános szabályokat állít fel, megállapítja a végrehajtó hatalom szervezetét, egyes ügyköreit s az ezek megvalósításához szükséges anyagi eszközökről gondoskodik, más része azonban ezen előkészületeknek a végrehajtó hatalom hivatásának keretébe fog tartozni, mint a melyek annyira közvetlen,

szoros kapcsolatban állanak magukkal az egyes, elintézésre váró esetekkel s annyira elűtnek a törvényhozó hatalom hivatását képező általános irányítás természetétől, hogy sikeresen csak egy a törvényhozó hatalomtól különböző szerv, vagyis a végrehajtó hatalom által valósíthatók meg.

A végrehajtó hatalom azon működését, mely az egyes feladatok sikeres végeztetését biztosító intézkedésekben, előkészületekben áll, *kormányzásnak* nevezzük, megkülönböztetésül a végrehajtó hatalomnak közvetlenül egyes állami feladatok megoldására irányuló működésétől, melyet *intézés* elnevezéssel jelölünk. *Fokozati* ezen megkülönböztetés azért, mert a végrehajtó hatalomban magasabb és alsóbbrendű szervekei; tételez fel, nem mintha egyes esetek végzése, vagyis az intézés nem képezhetné a legmagasabb végrehajtó hatalmi szerveknek is feladatát, hanem azért, mert a kormányzás fogalma minden szervezetben a magasabb rendű szerveknek az alsóbb rendű szervekre való hatását jelenti, úgy hogy ez okból, a szó legtágabb értelmében, a törvényhozó hatalom, is gyakorol kormányzást, midőn mint magasabb rendű szerv a nálánál alsóbbrendű végrehajtó hatalom működését irányítja, előre megszabja. A szó politikai értelemben azonban a kormányzás mindig végrehajtó hatalmi működést jelent, még pedig olyan magasabb rendű szervek által gyakorolt működést, mely minden körülmények közt alsóbb szervekre irányul s ilyeneknek létezését is feltételezi. *Minőségi* is azonban a kormányzás és intézés közti megkülönböztetés, még! pedig azért, mert más a természete és tartalma a kétféle működésnek, a mennyiben a végrehajtó hatalom kormányzati tényeinek természete az általánosság, tartalma az állami feladatok sikerének közvetett utón való biztosítása, míg az intézés tényének természete a különösség, tartalmát pedig egy-egy felmerülő állami feladat tényleges megvalósítása képezi.

Szoros határvonalat vonni kormányzati és intézési tények közt konkrét esetben sokszor nehéz, mondhatni azonban, hogy minél közelebb áll valamely végrehajtó hatalmi tény egyes állami feladatnak, egyes esetnek megoldásához, annál inkább távolodik természete és tartalma a kormányzati tény természetétől és tartalmától s minél általánosabb s közvetettebb jellege van valamely végrehajtó hatalmi ténynek, annál inkább tekinthető kormányzati természetűnek és tartalmúnak. Így egyaránt kormányzati jellegű az a tény, mely miniszteri, megyei, városi, községi szabályrendelet alakjában jelenik meg, mert mindannyi általános és előzetesen irányító intézkedéseket tartalmaz; ép úgy az anyagi eszközök-

nek, egyéni szerveknek, hivatalnokoknak kijelölése, pénznek vagy fegyveres erőnek alkalmazása is, melyek mind csak előzetes eszközzeit szolgáltatják a valóságos egyes állami feladatok megvalósításának, ámde minél közelebb állanak mindezen tények az egyes feladatokhoz, annál inkább veszítenek kormányzati jellegükből s válnak alsóbbrendű, azaz intézési jellegűekké. Például az a rendelet, mely a hivatalok belső szervezetét állapítja meg, kétségkívül kormányzati tény, ép úgy mint az egyes hivatalnok kinevezése, megválasztása, kisorsolása, eredjen e tény a végrehajtó hatalom bármelyik erre jogosított szervétől; a hivatalnok, a fegyveres erei. a pénz fölötti rendelkezés általában szintén kormányzati jellegűnek tekinthető, mihelyt azonban e tény közvetlenné válik (p. o. a csendőr parancsot kap valakinek a letartóztatására), az alsóbbrendűségnek, vagyis az intézésnek jellegét ölti magára. Így kormányzati jellegit például az a tény, mely az esküdteket általánosságban egy év tartamára kijelöli, fizetést utalványoz., fegyveres erőt rendel ki, de az esküdteknek egyes esetekben való tényleges működése, az utalványozott fizetés tényleges kiszolgálása, a rendőrségnek vagy katonaságnak valóságos közreműködése valamely felülről nyert parancs végrehajtásánál már nem kormányzati hanem alsóbbrendű s amazoktól minőségi tekintetben is különböző intézési funkciók.

112. §. Az egyes kormányzati funkciók.

Kormányzat alatt, mint láttuk, a végrehajtó hatalom olyanmü tevékenysége értendő, mely nem közvetlenül egyes esetek intézésére irányul, hanem az egyes esetek sikeres intézhetése s ezeknek feltételei iránt gondoskodik. Ezen funkció legnagyobb mérvben természetesen minden államban a végrehajtó hatalom legfőbb szerveit, annak fejét és a minisztereket illeti meg, megillethet azonban kisebb mérvben s kisebb körben alsóbb végrehajtó hatalmi szerveket is, mindazáltal állandóan fokozati jelleget kölcsönöz ezen funkciónak az a körülmény, hogy mindig alantasabb szervekre irányul s ilyeneknek létezését tételezi fel.

A végrehajtó hatalom kormányzati jellegű funkciói a következő *öt csoportban* foglalhatók össze:

1. A végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalom által kijelölt irány, a tőli vény keretében, vagy ha ilyen nem léteznék, saját legjobb belátása szerint, de mindig a törvényhozó hatalom szellemében utasítja az alsóbb szerveket a cselekvésre s gondoskodik oly részletes eljárás szabályokról, melyek úgy az alattvalóknak, mint az

alsóbb végrehajtó hatalmi szerveknek az egyes esetek intézésénél kötelező útmutatásul szolgálnak. Ezen kormányzati funkció *rendeletek, szabályok, utasítások* kidolgozásában és előírásában nyilvánul s mint *rendeleti jog* úgy a központi, mint esetleg a vidéki (tartományi, megyei, községi) végrehajtó hatalomnak vagy kormányznak legjellemzőbb ismervét képezi.

2. A végrehajtó hatalom létesíti a törvényhozó hatalom által fölláttani rendelt szerveket, hivatalokat, azok személyzetét kirendeli, a személyzetben beálló hiányokat esetről-esetre pótolja. Ezen kormányzati funkció a végrehajtó hatalom szerveinek *kinevezésében, választásában, kisorsolásában* nyilvánulhat s mint ilyen, a végrehajtó hatalom *szervezési jogakép* jelentkezik.

3. A végrehajtó hatalom rendelkezik a hozzája utalt, részére megszavazott anyagi eszközök fölött, így első sorban is a törvényileg engedélyezett *pénzt* az egyes esetek sikeres intézhetőse végett felhasználja, azt az egyes szerveknek rendelkezésére bocsátja, a személyzet fizetését, az állam érdekében tett kiadásait s a dologi szükségletek költségeit folyósítja. Ezen kormányzati funkció a törvényben megállapított szükségletek fedezésére befolyt pénzüsszegeknek kiutalásában, sőt esetleg (mint a vidéki önkormányzatban) a törvény engedélyével költségvetés megállapításában és fedezeti eszközökről való gondoskodásban is nyilvánulhat s mint a végrehajtó hatalom *utalványozási joga* jelentkezik.

4. A végrehajtó hatalom az egyes esetek sikeres intézhetőse végett felhasználja az ugyancsak törvényileg engedélyezett *fegyveres erőt* is és ezt kívülről fenyegető fegyveres veszélyek elhárítására, vagy esetleg bent felmerülő ellenállások leküzdésére szakképzett szervek rendelkezésére bocsátja. Ezen kormányzati funkció a törvényben megállapított mérvben már szervezett fegyveres erőnek (katonaság, csendőrség, rendőrség) kirendelésében, sőt esetleg a törvény engedélyével külön fegyveres erő szervezésében is nyilvánulhat s mint *karhatalmi jog* jelenik meg.

5. Kormányzati jellegű végül a végrehajtó hatalomnak az a funkcióda, melylyel az alsóbb szervek működését ellenőrzi, őket állandóan szemmel tartja, hogy az egyes feladatokat valóban a törvényekkel s a felettes szervektől nyert törvényes utasításokkal, rendeletekkel egybehangzóan végezik-e. a hiányos működés javításáról gondoskodik s a nem alkalmas szerveket helyükről eltávolítja. Ezen kormányzati funkció a végrehajtó hatalmi szervek ellenőrzésében és fegyelmezésében nyilvánul s mint *felügyeleti jog* jelentkezik.

113. §. Az egyes intézési funkciók.

A kormányzati funkciókkal szemben az intézési funkciók egyes felmerült és megoldásra váró állami feladatok valóságos elvégzésében nyilvánulnak. Ezen funkciók vagy *alap-* vagy *részlet-funkciók*, a szerint a mint általán a feladat tárgyát vagy pedig annak egyes elemét, mozzanatát vesszük szemügyre. Így intézési alapfunkció például az ujjoncállítás vagy a büntető ítélkezés, részletfunkció ellenben az állítási kötelezettek összeírása, értesítése, megvizsgálása, besorozása, a büntető eljárás tárgyát képező ügyek iktatása, tárgyalása, jegyzőkönyvbe foglalása, az ítélet meghozatala és kihirdetése stb.

A mi az intézési alapfunkciókat illeti, azok között egy nagyon lényeges megkülönböztetést lehet tenni céljuk és természetük tekintetében. Azon intézési funkciók, melyeknek célja valamely szenvedett jogsérelem megtorlása, a jogrend helyreállítása, lényegesen különböznek az oly intézési funkcióktól, melyek közvetlenül irányulnak valamely állami érdek kielégítésére. Ezen az alapon az intézési alapfunkciók két csoportba oszthatók: az egyikbe tartoznak a jogsérelmek orvoslására, a másikba a közvetlenül állami érdekek kielégítésére irányuló funkciók, melyeknek elsejét *bíráskodási*, másikat pedig *igazgatási* vagy *szoros értelemben vett közigazgatási intézésnek* nevezzük. E kétféle intézési funkció, a bíráskodás és igazgatás, abban is különböznek egymástól hogy az egyiknek természete az utólagosság, a másiké az előzetesség. A bíráskodás fogalma valamely más, előbb megtörtént ténytetételez fel, melynek utólagos folyamánya a bíráskodás útján való elintézés; ezzel szembeni az igazgatási intézés tárgya nem tételez fel előzetes sérelmes tényeket, egyedül az állam akaratát, hogy valami történjék.

A bíráskodás és igazgatás funkcióit valamely államban vagy azonos, vagy egymástól elkülönített szervek végezik. Tekintve azonban, hogy a kétféle funkció természete különböző s végzésük különböző fajta tehetséget és képzettséget igényel, legtöbb államban külön szervezete van a bíráskodásnak s külön szervezete a tulajdonképeni közigazgatási intézésnek, mely szervezeti különválasztást kellőképp indokolja főleg az, hogy a bíráskodás, vagyis a jogsérelmek orvoslása sokkal helyesebben intézhető a központi végrehajtó hatalom főszerveitől a lehető legnagyobb mérvben függetlenített, mint a végrehajtó hatalom főszerveinek alárendelt szorosabb engedelmes-ségre kötelezett szervek által.

Úgy a bíraskodási, mint a szoros értelemben vett közigazgatási intézés alapfunkciói közös és azonos részletfunkciókkal bírnak. E részletfunkciók összeségét kimerítően felsorolni alig volna lehetséges, oly sokfélék azok, mindazáltal némely mozzanatai az egyes esetekre vonatkozó intézkedéseknek eléggé kidomborodnak, sőt némelykor különböző szervek útján történő végeztetésük folytán a mozzanatbéli különbségek egészen nyilvánvalókká válnak. Így ugyanazon alapfunkció intézésének folyamán a következő feltűnőbb részletfunkciók merülhetnek fel:

1. Az egyes feladat létének konstataciója, akár rendelkezésre álló adatok összevetéséből, akár határozott, felülről vagy kívülről jövő figyelmeztetésre, mely részletfunkciót *hivatalos tudomásvételnek, iktatásnak* lehet nevezni;

2. ugyanazon (közigazgatási, bírói) egyes eset intézésének különálló elemét képezi az eset körülményeinek szakszerű vizsgálata, az úgynevezett *szemle*;

3. minden eset intézésénél felmerülhet a körülményeknek esetleg szakszerű vizsgálatából folyó vélemény megállapítása, akár az intéző, akár tőle különböző szerv részéről, mely részlete az alapfunkciónak *vélemény és elnevezéssel* jelölhető;

4. felmerülhet ugyanazon eset intézésénél a mellékkörülmények iránti, az eset érdemétől független intézkedés szüksége, mely elemét az intézési funkciónak *közbenszóló határozatnak, végzésnek* stb. szokás nevezni;

5. felmerülhet ugyanazon eset intézésénél akár az eset érdemében, akár mellékkörülményei tekintetében, az érdekelt s egyéb személyek előszólítása és meghallgatása, mely mozzanatát az alapfunkciónak *időzés és tárgyalás* névvel jelöljük;

6. minden eset érdemében döntő intézkedésnek kell történnie, mely mozzanatát az intézésnek *határozatnak, végzésnek, meghagyásnak, parancsnak, Ítéletnek* stb. szokás nevezni;

7. ha az intéző szerv eljárásával, határozatával stb. valamely érdekelt személy elégedetlen, vagy e nélkül is, ugyanazon eset más intéző szerv újabb eljárása, felülbíráta alá kerülhet, mely mozzanata az alapfunkciónak mint *felebbvitel, felülvizsgálat* szerepel;

8. némely közigazgatási feladatok intézése feltételezheti minden egyes esetre vonatkozólag egy más szerv felügyeletét (például pénztári kezelésnél), mely elemét az intézésnek *ellenőrzésnek* nevezzük;

9. valamely, az eset érdemében vagy mellékkörülményei te-

kintétében hozott határozat stb. feltételezheti, tartalmának megfelelően, e tartalom kikényszerítését, az úgynevezett *végrehajtást*;

10. felmerülhet végül ugyanazon eset intézésénél számos, kevésbé jelentékeny, de azért az intézés sikeréhez feltétlenül szükséges értelmi, kezelési, anyagi, technikai stb. funkció, minő például a meghozott határozat fogalmazása, a jegyzőkönyvvezetés, másolás, lajstromozás, könyvelés, kézbesítés, fegyveres asszisztencia stb., mely elemei az alapfunkciónak *intézést segédmozgások* néven foglalhatók össze.

114. §. Központi és vidéki közigazgatás.

A kormányzati funkcióknak, vagyis a rendeleti, szervezési, utalványozási, karhatalmi és felügyeleti jognak gyakorlása legnagyobb mérvben természetesen a törvényhozó hatalom közvetlen ellenőrzése alatt álló legfőbb végrehajtó hatalmi szerveket illeti meg, elkerülhetetlen azonban, hogy e funkciók alsóbbrendű szerveket is megillessenek, mivel még kevésbé bonyolult közigazgatási szervezet mellett is teljes lehetetlenség, hogy a legfőbb végrehajtó hatalmi szervek az egész állam területén képesek legyenek az összes jelentéktlenebb kormányzati jellegű funkciókat is véghezvinni. A legfőbb és legáltalánosabb kormányzati tények azonban ifeltétlenül a végrehajtó hatalom fejét s ennek közvetlen szerveit, a minisztereket fogják illetni, őket ezen értelemben együttvéve *központi kormánynak*, vagy egyszerűen csak *kormánynak* nevezünk, ellentétben az ország egyes részeiben történő, másodrendű kormányzati tényeket végző szervekkel, melyeket *vidéki (helyi) kormány* névvel szokás jelölni.

Úgy a központi, mint a vidéki kormány funkciója lényegben ugyanaz, vagyis mindegyik rendelet kibocsátásában, szervezésben, utalványozásban, karhatalom fölötti rendelkezésben és felügyeletben nyilvánul, de míg az országos kormány ezen működése (esetleg egyes kiváltságos területrészek kivételével) az egész állam területére s így a vidéki kormányokra is kihalt, addig a vidéki kormány működése csak az állam egyes kisebb területére (tartományra, megyére, községre) terjed ki, egészen természetesen a kisebb területnek megfelelően a személyek és tárgyak kisebb mennyiségére vonatkozó hatáskörrel. Országos kormány szerv például a pénzügyminiszter s vidéki kormány szerv nálunk a pénzügyigazgató, mert mindegyiknek van rendeleti, szervezési, utalványozási, karhatalmi

és felügyeleti joga, ez utóbbinak azonban sokkal kisebb körben, mint a pénzügyminiszternek; hasonló a különbség a miniszter, a megyei törvényhatósági bizottság s a községi képviselő-testület között, melyeknek mindegyikét megilletik kormányzati funkciók, sőt. az utóbbiakat bizonyos tekintetben még szélesebb körben mint a minisztert, a mennyiben nemcsak utalványozhatnak s karhatalmat rendelhetnek ki, de költségvetést is állapíthatnak meg és fegyveres erőt is szervezhetnek, míg a miniszter csak a törvényhozástól nyert költségvetést és fegyveres erőt használhatja fel, mindazonáltal a miniszternek mint országos kormány szervnek kormányzati funkciói jelentékenyen magasabb rendűek, mert a vidéki kormányzatot is irányítják, utasítják, ellenőrzik.

115. §. A központi közigazgatás (országos kormány) szervezete.

A központi kormány fogalmához sorozzuk mindazon végrehajtó hatalmi szerveket, melyek az állam egész területére kiható hatáskörrel közigazgatási, különösen pedig kormányzati funkciókat gyakorolnak, nem lévén kizárva e mellett természetesen az sem, hogy egyes eseteket is ne intézzenek. Szervezete az országos kormánynak államonként nagyon elütő lehet, bizonyos közös vonások azonban mindazáltal mindenütt egyaránt észlelhetők. Így kivétel nélkül minden államban létezik vagy egy fizikai, vagy egy jogi személy, melynek kezeiben „összefutnak a kormányzat összes szálai, minő monarchiákban a fejedelem, köztársaságokban az elnök, esetleg egyenrangú személyeknek testülete (direktórium, konzulátus, állambizottság, szövetségtanács stb.) Napjainkban azonban leggyakoribb úgy monarchiákban, mint köztársaságokban, hogy az országos kormányzat súlypontja az államfő (fejedelem, elnök) által szervezett s a törvényhozó testülettel érintkezésben álló *miniszteriumban* van, mely egyszersmind az egyes esetek tekintélyes részét (a bíráskodás kivételével) végső fokon szintem maga intézi.

A végrehajtó hatalom feje által létesített s a tulajdonképeni országos kormány vitelére hivatott ilyen minisztérium szervezete kétféle lehet. Az egyes közigazgatási ügyágak élére állított miniszterek vagy egy magasabb egységnek, az úgynevezett *kabinetnek* képezik szerves kiegészítő részét, úgy hogy kormányzati teendőiket csak egymásra való tekintettel, esetleg egyöntetű megállapodások alapján végérik, vagy pedig minden egyes miniszter a többiektől

függetlenül végezi a saját közigazgatási ügyágának teendőit, egyedül a végrehajtó hatalom feje által nyert utasításoknak lévén köteles engedelmeskedni. Azon szervezetét a minisztériumnak, melyben az egyes miniszter az összes minisztériumnak mint egységnek tagja szerepel, *kabinetkormány*nak, vagy pedig mivel ezen szervezetnek főindító oka a parlament előtti egységes fellépés, *parlamentari kormány*nak nevezik, míg azon szervezetet, melyben a miniszter csak mint valamely ügyág legfőbb hivatalnoka, csak magával az államfővel, esetleg az államfő utasításainak közvetítésére hivatott miniszterelnökkel, kancellárral áll kapcsolatban, többi minisztertársaival azonban egy magasabb egységben össze nem olvad, *hivatalnoki kormány*nak, vagy pedig, mivel ezen szervezet a kormányzat terén többnyire az államfő túlsúlyával egyértelmű, *fejedelmi vagy elnöki (praesidentialis) kormány*nak szokás nevezni. Parlamenti vagy kabinet-kormányzat vezet áll fenn például *Angliában* s ennek nyomán a legtöbb alkotmányos monarchiában (így Magyar-, Olasz-, Spanyolországban stb.) valamint a köztársaságok közül a jelenlegi *Franciaországban*, ellenben hivatalnoki kormányzat szervezet létezik a *német államokban* (magában a birodalomban és Porosz-, Bajor-, Szászországban stb.), a köztársaságok közül *Északamerikában*, mely államokban a kormányzat terén a túlsúly nem mint kabinet-kormányzat esetén, a parlamentet illeti meg, melynek kebeléből a bizalmával rendelkező minisztérium alakul, hanem az államfőt, mely a parlamentre való minden tekintet nélkül nevezi ki az egyes ügyágak legfőbb hivatalnokait, a minisztereket.

Korlátlan monarchiákban, valamint nem fizikai személy mint államfő által kormányzott köztársaságokban az országos kormány szervezete természetesen hivatnoki jellegű, abban az értelemben véve ezen jelzöt, hogy az egyes fizikai kormányzatok nem mint egymással szolidáris, tehát közös sorsú részek testülete, hanem mint külön-külön egyénenként felelős szervek jelentkeznek, még ha egyöntetű megállapodások, elvek irányítják is őket működéseikben, így az orosz cár miniszterei egymással semmi szerves kapcsolatban nem állanak, sőt még államfői akaratot közvetítő hivatott miniszterelnök sem áll élükön, hanem a minisztereknek teendőit maga a cár látja el. A svájci szövetségi tanács tagjai, bár testület alakjában állanak a végrehajtó hatalom élén, a részükre fentartott egyes közigazgatási ügyágokban mint egyéni szervek, mint hivatalnokok kormányoznak és intézkednek, a nélkül, hogy az élükön álló, évről-évre saját kebelükből választott elnök vagy maga a testület érdemleges befolyást gyakorolhatna az egyes szer-

vek mikénti működésére, föltéve, hogy ez a törvényekkel megegyezik.

Szokás monarchiákban a központi kormánynak kabinet- vagy parlamenti kormány alakjában való szervezetét, az egyedül a fejedelemtől függő szervek általi, úgynevezett hivatalnoki kormánnyal szemben *országos önkormányzatnak* is (autonómia) nevezni, kifejezésre juttatván ezen elnevezéssel azt, hogy a végrehajtó hatalom érdemleges kezelői, a miniszterek voltaképpen nem a fejedelemtől, hanem a nemzetnek bizalmi szervei, a kik mint ilyenek nem élethivatásnak, életpályának tekintik a kormányzat vitélét, hanem azt egyéb életpályájuk mellett, vagy annak ideiglenes felfüggesztésével látják el, míg a *hivatalnoki országos kormányzat* szükségképpen élethivatásos, a fejedelemtől által fokról-fokra, végül a legfőbb kormányzati polcra emelt szervek által való kormányzást jelenti. Így *Magyarországon* az országos kormányzat csak 1848, illetve 1867 óta *kabinet-, parlamenti- vagy önkormányzat*, mivel csak ezen idő óta tekinthetők a legfőbb kormányzati szervek nem kizárólagosan a fejedelemtől, de egyszersmind a nemzet, illetve a törvényhozás bizalmi szerveiül is; 1848 előtt ugyanis hazánk legfőbb kormányzati szervei csak a fejedelemtől élethivatásos hivatalnokai voltak s így az országos kormányzati szervezet lényegében *fejedelmi vagy hivatalnoki kormányzat* volt. *Horvátországban*, ahol az országos önkormányzat (autonómia) elnevezése az államügyeknek a magyar állam keretében való különös szervezetét van hivatva kifejezni, maga a végrehajtó hatalom ma is fejedelmi és hivatalnoki kormányzat jellegével bír, mivel az országos kormányzat élén álló szervek, a bán és az osztályfőnökök nem a horvát törvényhozásnak, hanem kizárólag a fejedelemtől bizalmi szervei.

A minisztériumon, mint elsőrendű és egyetemes kormányzati szervén kívül állhatnak fenn valamely államban egyéb országos kormányzati szervek is, melyek az államfő és a minisztérium működésének támogatására, esetleg az ezek működése fölötti szakszerű felügyeletre vannak hivatva. Ilyen országos kormányzati, az államfő és minisztériuma mellett természetesen másodrendű szervek különösen az *államtanács* és az *állami számvevőszék*, melyek közül az előbbi különböző kormányzati és intéző feladatokra lehet hivatva, utóbbi pedig a minisztérium pénzügyi tevékenysége fölött gyakorol felügyeletet, ellenőrzést, tehát végelemzésben kormányzati funkciót, melyet rendeleti és szervezési jogkör egészíthet ki. Kiegészítik végül az országos kormányt a különböző *országos szaktanácsok*, melyeknek feladata a kormány működését szakmunkálataik-

kai, véleményeikkel támogatni, valamint az egyes miniszterek oldala mellett működő, nekik alárendelt hivatalnokokból álló *országos szakhivatalok vagy minisztériumok*.

116. §. A központi kormány rendeletei.

A végrehajtó hatalom fejének, illetve a minisztereknek az alattvalókhoz és az alsóbb végrehajtó hatalmi szervekhez intézett mindennemű meghagyását közönségesen *rendeletnek* szokás nevezni, legyen annak tartalmú akár valamely általános szabály, akár pedig szervezési, utalványozási, karhatalmi, felügyeleti vagy intéző rendelkezés; politikai értelemben azonban kormány- (fejedelmi, miniszteri) rendeletnek az olyan meghagyást szokás nevezni, melynek tartalma nem egyes tényt kifejező rendelkezés, hanem valamely általános elv vagy szabály. Minthogy azonban általánosa!) kötelező szabályt tulajdonképen csak a törvényhozó hatalom van hivatva megállapítani, világos, hogy a végrehajtó hatalom rendeltetési joga elvben nem eredeti, hanem származékos, azaz a törvényhozó hatalomtól átruházott jog, melyet nem tetszése szerint, hanem kizárólag a törvényhozó hatalom irányának megfelelően gyakorolhat.

A törvényhez, mint a törvényhozó hatalom legjellemzőbb megnyilatkozási formájához való viszonyban a kormányrendeletnek négy fajtát szokás megkülönböztetni.

1. Első és legjellemzőbb faja a rendeletnek az úgynevezett *végrehajtási rendelet*, melylyel a végrehajtó hatalom valamely törvényt életbeléptet, illetve gondoskodik mindarról, a mi szükségesnek látszik, hogy a törvényhozó hatalomnak törvényben kifejezett elhatározása tényleg megvalósulhasson. Egészen természetes, hogy a törvényhozó hatalom nem mindig! képes a legapróbb részletekig szabályozni valamely tárgyat, a törvényben tehát többnyire csak az irányelveket állapítja meg s a végrehajtó hatalom belátására bizza, hogy ezen az irányelveket egy vagy más módon vigye az életben keresztül, annál is inkább, mert lehetséges, hogy valamely elv keresztülvitele más időben, más helyen, más körülmények között más-más módon lesz eszközölhető, melyeket a törvényhozó hatalom előre nem is ismerhet, nem hogy megállapítani képes lenne. Némely államokban, így különösen *Angliában* a parlament a legapróbb részletekig iparkodik az egyes törvényeket kidolgozni s azok végrehajtásának másodrendű körülményeire nézve is elveket felállítani.

de még ilyenkor sem kerülhető ki teljesen, hogy a végrehajtó hatalom a maga részéről a végrehajtási rendeletben némely általános elveket szintén ne juttasson kifejezésre.

Kétségkívül szigorú kötelessége a kormánynak, hogy a törvényt úgy és abban az alakban és szellemben hajtsa végre, a mint azt a törvényhozó hatalom kifejezte s hogy a végrehajtási rendelet valami olyat ne tartalmazzon, a mi a törvény egy vagy más elvével esetiével ellentétben áll, mert ezen kötelességsértés a kormány *jogi felelősségre vonását* idézheti elő. Ép így fennáll a kormány jogi felelőssége azon esetben is, ha egyáltalán elmulasztja valamely törvény végrehajtását, kivéve, ha a törvényhozó hatalom időközben oly meggyőződésre jutott, mely a hozott törvény végrehajtását mellőzhetővé teszi, vagy ha a törvényhozás kifejezetten a végrehajtó hatalom belátására bizza, végrehajtsa-e valamely törvénye vagy sem.

2. *A törvény pótló rendelet* tartalmát valamely olyan tárgy szabályozása képezi, mely tárgyban a törvényhozó hatalom elhatározást egyáltalában nem fejezett ki. Kétségtelen, hogy az államéletnek akkor és oly körülmények tekintetében is kell működnie, a mikor a törvényhozó hatalom valamely talán nagyon is fontos tárgyat szabályozni elmulasztott; a végrehajtó hatalom, mint a mely legjobban ismerheti a szükségleteket, köteles a hiányokra a törvényhozó hatalmat figyelmeztetni, de egyidejűleg joga és kötelessége addig is, míg a törvényhozó hatalom gondoskodik, a maga legjobb belátása szerint intézkedni. A törvénytöltő rendelet tere, minél fejlettebb az állam törvényhozása, minél behatóbban és rendszerebben foglalkozik az államélet minden jelenségének szabályozásával, mind szűkebb és szűkebb körre szorul, úgy hogy tökéletes szervezetű államban egyáltalán nem is fordulhatna elő. Ily eszményi állapot azonban alig fog valaha egy államban is létezni, azért a törvénytöltő rendelet kibocsáthatásának joga gyakorlatilag a végrehajtó hatalom legértékesebb jogosítványa, mely a végrehajtó hatalmat a törvényhozó hatalom helyettesítésére jogosítja fel olyankor, midőn az fizikai okokból valamely tárgyat szabályozni nem képes.

Természetes, hogy a kormány felelőssége ezen rendelet tekintetében is fennáll, mert ha áll is az a joga, hogy törvények nem létében maga állapíthasson meg általános szabályokat, ügyelnie kell, hogy az általa törvény pótló-rendelet alakjában hozott általános szabály vagy rendelkezés valamely létező törvénybe ne ütközzék, mert ezen esetben jogi felelősség fogja terhelni, sőt parlamentáris

kormányzat esetén arra is ügyelnie kell, hogy a törvénytörő-rendelet szelleme a parlament irányával se ellenkezzék, mert ezen esetben pedig politikai felelősség fog vele szemben érvényesülni. Előfordul, hogy maga a törvényhozás bizza meg általános-ságban a végrehajtó hatalmat, hogy egy vagy más tárgyat ren-delettel szabályozzon. Ilyenkor a kormánynek nemcsak joga, ha-nem szoros kötelessége is ezen megbízásnak engedelmeskedni s annak teljesítését a törvényhozásnak bejelenteni. Az ily megbízás alapján kibocsátott törvénytörő-rendeletek abban különböznek a közönséges törvénytörő-rendeletektől, hogy azoknak a végrehajtó hatalom többé nem feltétlen ura s az egyszer kibocsátott s a tör-vényhozásnak be jelentett rendeletet sem vissza nem vonhatja, sem nem módosíthatja, sem mással nem helyettesítheti, ha csak erre a törvényhozó hatalom őt újból fel nem hatalmazza. Ezen felhatal-mazás azonban lehet hallgatag is, mint *Angliában*, a hol a tör-vényhozó hatalom egyenes megbízása alapján kibocsátott törvénytörő-rendeleteket a kormány jogosítva van visszavonni, módosí-tani, vagy mással helyettesíteni, ha az erre vonatkozó rendeletet életbeléptetése előtt a törvényhozásnak bejelenti s a parlament e bejelentésre bizonyos határidőn belül semmi észrevételt sem tesz.

3. A törvénytörő- és a végrehajtási rendeletektől megkülön-böztetendő az úgynevezett *törvénytörőmagyarázó rendelet*, mely tényleg mindig valamely végrehajtási rendelet kapcsán jelenik meg, tar-talmát tekintve azonban rokon a törvénytörő rendelettel. Előfor-dulhat ugyanis, hogy a törvény szövege homályos, azt többféle-képen s egymással ellenkező módokon lehet értelmezni. Magától értetődik, hogy az ily homály elosztására tulajdonképp maga a törvényhozó hatalom az illetékes, ámde mivel addig is, míg ezt az illetékes magyarázatot a törvényhozó hatalom megteszi, szükséges a törvény hatályáról gondoskodni, a végrehajtó hatalmat feljogo-sítottak kell tartani, hogy egyelőre maga magyarázza, értelmezze a törvényt s így a törvény hiányosságát a gyakorlati megvalósítás érdekében pótolja. Itt is fennáll természetesen a végrehajtó hata-lomnak az a kötelessége, hogy a törvényt akkép értelmezze, hogy ezen értelmezés más törvényekkel, különösen pedig a törvényhozó hatalom szellemével ne ellenkezzék, mert másképp jogi, illetve po-litikai felelősségi fogja őt terhelni.

4. Megszokták végül különböztetni a kormányrendeletek ön-álló fajaképp a *felfüggesztő*- vagy másképp úgynevezett *szükség-rendeletet*, mint a melylyel a végrehajtó hatalom jogosítva volna, indokolt szükség fenforgása esetén, a törvényt akár általában,

akár egyes esetben legjobb belátása szerint felfüggeszteni, azon indokolással, hogy az írott és esetleg tökéletlen törvénytől magasabb rendű az állam jólétének nem írott törvénye (*salus rei publicae suprema lex*). Világos azonban, hogy ezen elmélet nem egyéb, mint burkolt és tetszetős alakban a végrehajtó hatalom törvényellenes tényeinek igazolása, miért is alkotmányos államban a szükségrendelet mint jogelv fel nem állítható. Előfordulhat azonban, hogy a végrehajtó hatalom saját tényén és hibáján kívül törvényellenes helyzetbe kerül, mint ez az egyéni életben is megtörténhetik, a mivel azonban nem egyértelmű a törvényellenessé jogosságának kimondása. Ha a végrehajtó hatalom törvényellenes helyzetbe jut, épen nincs joga ezen helyzetet szükségrendelettel a törvény ellenére is jogosnak nyilvánítani, hanem elsőrendű kötelessége ezen saját ténye és hibája nélkül előállott helyzetet minden erejével s legjobb akarattal megszüntetni, mert ellenkező esetben az állam törvényes rendjét ingatja meg s cselekvése egyértelmű lesz az államrend önkényes felbontásával, az államcsínnyel. Lényegesen különbözik azonban ettől az az eset, midőn a végrehajtó hatalom azon ügygyei, hogy az állam jólétét menti meg, saját tényével függeszti fel a törvényt, mely esetben a végrehajtó hatalom maga is törvényen kívül helyezi magát s ép oly joron indokoltá válik a szervezet részéről is a törvények mellőzése, az ellenállás, az engedelmség megtagadása, vagyis végső következménykép a forradalom.

Egészen más elbírálás alá esik a végrehajtó hatalomnak a törvényt felfüggesztő vagy szükség-rendelete, ha erre maga az állam alkotmánya vagy valamely törvény jogosítja fel már előre is, kifejezetten a végrehajtó hatalmat. Az ilyen államban ugyanis, ha a végrehajtó hatalom rendkívüli körülmények közt törvénytellenes tartalmú rendeletet bocsát ki, vagyis valamely törvényt szükségből megsért, felfüggeszt, egy más, a felfüggesztéssel egyenrangú vagy talán annál magasabbrendű törvény alapján áll s minden felelősség alul mentesül, ha képes bizonyítani, hogy azok a rendkívüli feltételek, melyek a szükségrendeletet a törvény értelmében igazoltá teszik, tényleg fenforogtak s a szükségrendelet szabályai tényleg alkalmasak a rendkívüli helyzet nehézségeinek orvoslására. A szükségrendelet jogosultsága e szerint teljesen kétségen kívül áll például Ausztriában, a hol az 1867-iki alaptörvény 14. §-a feljogosítja a császárt, hogy szükség esetén, a mennyiben a törvényhozó-testület nem volna együtt, az összes miniszterek aláírásával ellátott rendeletben intézkedjék oly ügyekben is, melyek tulajdonkép a törvényhozás hatáskörébe tartoznak. Sőt Magyaror-

szagon is lehet egy-egy tárgyban helye szükségrendeletnek, némely törvények értelmében, melyek a végrehajtó hatalmat kifejezetten feljogosítják a törvény mellőzésére, ha ezt rendkívüli körülmények indokolják, mint teszi ezt az 1890. 5. te, mely felhatalmazza a királyt, hogy azon esetre, ha az országgyűlés nem volna együtt s a halasztásból veszély származhatnék, a minisztérium felelőssége és az országgyűlés utólagos jóváhagyása mellett, a honvédséget a törvény tilalma dacára az országon kívül is alkalmazhassa.

117. §. Az államtanács.

Némely államokban a minisztérium mellett létezik egy ettől elkülönített országos hatóság, mely *államtanács* néven azon funkciók egy részét végzi, melyek más államokban szintén a minisztériumok teendői közé soroztatnak. E funkciók részint a parlament és a végrehajtó hatalom főszervei által kikért vélemények nyújtásában s a parlament törvényhozási munkálatainak előkészítésében, részint közigazgatási rendeletek kidolgozásában és kibocsátásában, részint továbbá a közigazgatási jogból felmerülő egyéni jogsérelmek orvoslásában s végül a hatóságok közti illetőségi összeütközések elbírálásában állanak. Az államtanács e szerint, a nélkül, hogy jelentősebb állami funkciókat érdemben gyakorolna, mint a törvényhozó és végrehajtó hatalom közös segédszerve tagadhatatlanul fontos szerepet tölthet be valamely konkrét állam életében.

Közönségesen ugyanis azt látjuk, hogy a törvényhozás munkálatait a tulajdonképen kormányzásra és intézésre hivatott miniszterek készítik elő, a kik e mellett maguk dolgozzák ki a közigazgatási rendeleteket, legtöbb államban végső fokon intézik a saját ügyágukban felmerülő jogsérelmeket, mint összehatóság pedig illetékességi összeütközéseket is egyenlítenek ki. Tagadhatatlan, hogy a minisztériumok tulajdonképeni hivatását az alsóbb hatóságok irányítása, szervezése, anyagi eszközökkel való ellátása és fegyelmezése képezi, mely feladatuk mellett a törvényjavaslatok és rendeletek kidolgozása, a közigazgatási jogsérelmek s illetékességi összeütközések elbírálása oly feladatokat és terheket rónak az egyes minisztériumokra, melyek veszélyeztetik tulajdonképeni hivatásuk helyes megoldását. Ezen okból határozottan indokolt tehát a minisztériumok mellett, de azoktól elkülönítve egy oly, a törvényhozás és közigazgatás teendőiben tapasztalt és szakképzett egyénekből álló szerv fennállása, mely mindazon teendőket, melyek a tulajdonké-

pen a kormányzás természetétől különböznek, ellátja s ily módon mint a minisztériumokkal egyenlő tekintélyű, lényegben azonban csak segédszerv azoknak eredeti feladataira irányuló munkaképességét emeli. E mellett az ilyen tanács, mely nagyon alkalmas az államélet napi küzdelmeiben kifáradt, azoktól visszavonult, de élettapasztalatokban gazdag, kiváló államférfiak tehetségeinek az állam érdekében való gyümölcsöztetésére, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom mélyebb megfontolást igénylő ügyeiben előnyösen felhasználható értékes jogi és politikai vélemények nyilvánítására; is.

Államtanácsok léteznek napjainkban Francia-, Spanyol-, Svéd-, Norvég-, Görög-, Dán-, Bajorországban, Portugálban, s államtanács felállítása van elvben kimondva Magyarországon, és Hollandiában. Abszolutistikus államok még kevésbé nélkülözhetik egy, a kormányzásra hivatott miniszterek mellett törvények és rendjeleték kidolgozására vagy felülbírálására illetékes államtanács működését, azért ezen intézmény fennáll Orosz- és Törökországban is.

Parlamentari kormányzat esetén az államtanács döntő befolyást elsőrendű ügyekben természetesen nem gyakorolhat, de nem is ez képezi a hivatását, hanem a minisztériumok tehermentesítése s szakszerű vélemények segélyével feladataiknak megkönnyítése. Olyan államokban pedig, melyek ezen intézményt nem fogadják el, szükségessé válik legalább is a közigazgatásból eredő jogsérelmek orvoslását, valamint az illetékességi összeütközések elbírálását bízni a szakminiszterektől független, akár államtanács, akár közigazgatási törvényszék címen, felállított külön testületekre, esetleg a közönséges bíróságokra.

118. §. Az országos számvevőszék.

A pénztalványozás a legjelentősebb kormányzati funkciók közé tartozik, melynek ellenőrzése célszerűen csak szakképzettséggel bíró s e mellett a minisztériumtól függetlenített országos hatóság által történhetik; ez az országos hatóság az *országos vagy állami számvevőszék*, a melyet feladatának természete az országos kormány szerves kiegészítő részévé tesz.

Az országos számvevőszék kormányzati jellege abban nyilvánul, hogy felügyeletet gyakorol az összes állami pénzek felett rendelkező hatóságok, első sorban az utalványozásra hivatott legfőbb szervek a miniszterek, ezeken kívül azonban az ország egész terü-

létén maguk a számfejtő és kiutaló hatóságok fölött is, a kikhez szükség esetén még rendeleteket, utasításokat, figyelmeztetéseket is bocsáthatnak ki, vagy legalább is a fölöttes minisztérium útján működésük ellen észrevételeket tehetnek. Általában ezen kormány-szerv számviteli szakképzettségével a törvényhozó-testület helyett gyakorolja, pótolva ez utóbbinak számviteli szakképzettségbeli hiányát, a részletekig menő ellenőrzést, midőn az egész ország területén felügyel arra, hogy a törvényhozó hatalom által engedélyezett anyagi eszközök valóban úgy használtassanak fel, a mint azt a törvényhozó hatalom szándékolta. Működésének összeredménye a *zárszámadás*, melyet a törvényhozás elé azon célból terjeszt, hogy ez meggyőződjék a költségvetési törvénynek valóban helyesen történt végrehajtásáról.

Némely államokban az állami számvevőszéket nemcsak ezen általános ellenőrzési jog illeti meg, hanem egyrészt a pénzkezelő tisztviselők szabálytalan eljárása fölötti bíraskodás (Franciaország), másrészt a miniszteri utalványok közvetlen láttamozása is (Belgium), utóbbi azon célból, hogy az állami számvevőszék már az egyes utalványoknál előre meggyőződést szerezzen, hogy az a költségvetési törvény tételeivel egybehangzó, tehát törvényes. Azon esetben, ha a számvevőszéknek aggályai vannak az utalványozás törvényessége iránt, csak az utalvány megisméltése esetén tartozik azt láttamozni, de ilyen esetben tartozik a törvényhozáshoz intézett jelentésében e tényt különösen kiemelni. Az államok túlnyomd részében azonban ily előzetes ellenőrzés a miniszteri utalványozásokra ma már nem áll fenn, mivel az az ügymenetét szerfölött lassítaná, de utólag az észlelt szabálytalanságok ellen szigorú kötelessége az állami számvevőszéknek erélyesen fellépni s azokról fontosabb esetekben a törvényhozó szervnél akár önállóan, akár a zárszámadásokkal egyidejűleg jelentést tenni.

119. §. Az országos szaktanácsok.

A törvényhozás és a minisztériumok munkálatainak megkönnyítése végett egyes minisztériumok mellett külön testületek állanak fenn, melyeknek hivatása szakkérdésekben törvényjavaslatokat, kormányrendeleteket dolgozni ki, vagy ilyeneket felülvizsgálni s egyes hozzájuk utalt vitás esetekben szakvéleményeket nyilvánítani. E testületek bizonyos tekintetben az államtanács teendőit végzik vagy pótolják s legáltalában országos szaktanácsoknak ne-

vezetők; e jellegük kitűnik abból, hogy ezen tanácsok igen gyakran mint önálló szervek jelentkeznek, más hatóságokkal érintkezésre vannak jogosítva, rendeleteket, utasításokat bocsáthatnak ki s az általuk hozott határozatok az ország egész területére kiható érvénynyoi bírnak, bár mint segédszervek határozataikat külsőleg többnyivé csak az illető minisztérium közvetítésével teszik közzé.

Ilyen országos szaktanácsok például a rendészeti minisztérium mellett rendszerint működő *közegészségügyi*, az igazságügy-minisztériumok oldalán szervezett *törvénytésziki orvosi*, a művelődési minisztériumok mellett fennálló *közoktatásügyi* és *szépművészeti*, a gazdasági minisztériumok mellé rendelt *gazdasági*, *műszaki*, *ipari* stb. tanácsok.

120. §. A központi miniszteri hivatalok vagy minisztériumok.

A végrehajtó hatalom élén álló államfő, valamint a miniszterek fizikailag képtelenek lóvén a hozzájuk utalt nagymennyiségű feladatokat személyesen ellátni, szükségessé válik melléjük oly segédszerveket adni, melyek a kellő szakképzettség birtokában, a feladatok technikai részét megoldják, az ügyeket előkészítik, úgy hogy az államfő, illetve a miniszterek teendője a már technikailag előkészített és szakszerűség tekintetében megoldott ügyek végleges eldöntésére szorítkozik. Az egy-egy miniszter mellé rendelt központi segédszervek összeségét a hivatalfőnökkép szereplő miniszter után *minisztériumnak* nevezzük, élesen meg lévén azonban különböztetendő ezen elnevezés a minisztérium szó azon értelmezésétől, melyben az parlamentáris kormányzat esetén a miniszterek testületét, a máskép úgynevezett kabinetet jelenti.

Az egyes szakminisztériumok, bármily jelentős és érdemleges feladatokat végezzenek is, nem tekintetnek önálló végrehajtó hatalmi szerveknek, mert összes tényeik a miniszter tényekép jelentkeznek, a ki kifelé azokért a felelősséget minden irányban viseli. Előfordulhat azonban, hogy a miniszter valamely kormányzati vagy intéző funkció végzésével maga helyett a melléje rendelt szakminisztérium valamelyik hivatalnokát (államtitkárt, tanácsost, titkárt) bizza meg, úgy hogy egyes országos kormányzati tények külsőleg mint valamely hivatalnokának tényei jelennek meg, utalással arra, hogy a miniszter maga helyett mást hatalmazott fel az illető funkcióra, Ilyen eljárásra a minisztereknek ugyan joguk van,

melylyel rendszerint élnek is, ez azonban nem változtat semmiképen sem a miniszter felelőségén, a ki kifelé az ilyen, érdemben más személyektől eredő tényekért ép úgy viseli a felelősséget, mint a közvetlenül tőle eredő, saját aláírásával ellátott rendelkezésekért. Az egyes szakminisztériumok belső szervezetét vagy a törvényhozás, vagy maga az illető miniszter állapítja meg, változtatja, módosítja. A munka célszerű megosztása szükségessé teszi, hogy az összetartozó rokontermészetű ügyeket állandóan ugyanazon személyzet lássa el, készítse elő, miért is az egyes minisztériumok rendszerint *ügyosztályokra* s még ezen kereten belül is további alosztályokra oszlanak. Befelé fegyelmileg természetesen minden egyes hivatalnok felelős a reá bízott ügyek gondos intézéseért, mert csak így biztosítható, hogy a miniszter, a ki fizikailag képtelen minden egyes ügynek alapos áttanulmányozására, kifelé valóban szakszerűen indokolható tényekért viselje a felelősséget.

121. §. A vidéki közigazgatás szervezete.

A mint láttuk, a központi és a vidéki közigazgatás között a különbség a terület és a funkciók fokozatában, valamint az alárendeltségi viszonyban rejlik, a mennyiben a központi kormány hatásköre az egész ország területére s a funkciók szélesebb körére terjed ki, míg a vidéki kormány hatáskör az ország területének csak egy részére s a funkciók szűkebb körére vonatkozik, alá lóvén rendelve működése tekintetében a központi kormány irányításának.

A vidéki közigazgatás tárgyat között a következő lényeges megkülönböztetést lehet tenni. Vannak az ország központján kívül, tehát a vidéken, illetve a helyszínén, napról-napra megvalósítandó olyan feladataik, melyek országos érdekűek s ismét olyanok, melyek csak ép azon vidéket vagy helyet érdeklik; így az adóigazgatás, újoncozás, igazságszolgáltatás, postaügy tárgyai ugyan vidéken-kint valósíthatók csak meg, de megvalósításuk nemcsak a helynek, hanem az egész államnak érdekét képezi, viszont valamely terület-rész, tartomány, megye, község útjainak kiépítése, vagyonuk kezelése, épületeik jókarban tartása, az utcák kövezése, világítása stb. csakis az illető helyet érdeklő feladatok. Ennek megfelelően a vidéki közigazgatás tárgyai *két csoportba* oszthatók: az egyik csoportba tartoznak azon feladatok, melyeknek megvalósítása nemcsak helyi, de országos érdekét is képez, míg a másik csoportba azok, melyeknek megvalósítása közvetlenül csak helyi érdeknek tekinthető.

Vannak oly közigazgatási ügyek, melyeknek természete kizárja a vidéki kormányzat útján való intézést, mint a külügy, hadügy, tengerészetügy, gyarmatügy stb. tárgyainak nagy része, mely ügyágak annyira sajátos és zárt természetűek, hogy kormányzásuk a központi mellett nem okvetlenül vagy csak kis mérvben tételre fel meghatározott vidékenként való igazgatást. Más közigazgatási ügyek természete ellenben a vidéki kormányzat útján való intézést a központi kormányzat egyidejű működés? mellett okvetlenül feltételezik, minők például a közegészségügy, iskolaügy, adóügy, igazságügy, közmunkaügy, iparügy, földművelésügy stb. Ezen országos érdekű közigazgatási tárgyakkal vidéki kormányzata a szorosban helyi érdekű közigazgatás tárgyaival való viszony szempontjából *négyféle módon* történhetik: 1. intézhetők az országos érdekű tárgyak a helyi érdekűekkel együttesen, közös szervezetbe olvasztva; 2. intézhetők az országos érdekű tárgyak a helyi érdekűektől külön választva, más-más szervezetben; 3. intézhető az, országos érdekű tárgyak egy része külön választva, más része ellenben a helyi érdekű ügyekkel közös szervezetben; 4. végül intézhetők az országos érdekű tárgyak vagy azok egyes részei a helyi érdekű tárgyaktól elkülönítve, oly módon azonban, hogy a helyi és az országos érdekű ügyek intézése között valami kapcsolat létesíttetik az esetleges ellentétek kikerülése vagy eloszlatása érdekében.

A vidéki kormányzat szervezete e szerint többféle lehet, a szerint, minő viszonyba és kapcsolatba hozatnak az országos érdekű közigazgatás tárgyai a helyi érdekű közigazgatás tárgyaival, illetve ezeknek szervezői egymással. A vidéki kormányzat ezen viszonyai a *centralizált és decentralizált, hivatalnoki és önkormányzati, reál és provinciái közigazgatási rendszereknek* «szolgálnak alapjául.

122. §. Centralizált és decentralizált közigazgatás

Kétséget nem szenved, hogy valamely állam közigazgatása, ideértve úgy az országos, mint a helyi érdekű feladatok megvalósítását a legapróbb részletében is az állam végrehajtó hatalmának képezi részét, miért is annak szükségképen egy egységes központi kormány irányításának vagy legalább is felügyeletének kell alávetve lennie. Legáltalánosabb és formailag a legtermészetesebb volna az oly közigazgatási szervezet, melyben a legtökéletesebb szervi kapcsolat van a központi kormány s a feladat színhelyén történő köz-

igazgatás közt, vagyis midőn a végrehajtó hatalom központi szervei intézik saját rendeleteikkel általuk szervezett hivatalok és kinevezett személyzet útján, tőlük utalványozott pénzzel s kirendelt karhatalommal, kizárólag őket illető felügyelettel és az ügyek végső fokú eldöntésével az ország egész területén az országos érdekű feladatok közigazgatását, sőt a kizárólag helyi érdekű feladatok megvalósítása fölött is felügyeletet gyakorolnak s azok tárgyában a végső fokú döntést vagy jóváhagyást maguknak tartják fenn.

Az oly közigazgatási rendszert és szervezetet, a hol az összes közigazgatási feladatok úgy a kormányzati, mint az intézési fokozatban az állam központjában, a végrehajtó hatalom legfőbb szerveinek kezében nemcsak formailag, de érdemlegesen is összefutnak, a hol tehát az összes közigazgatási tények a központi kormány saját tényeképp jelentkeznek, *centralizált vagy központosított közigazgatásnak* nevezzük.

Ezzel szemben *decentralizálnak* vagy *szétpontosítottnak* nevezzük a közigazgatást akkor, ha valamely vidéki közigazgatási szerv a központi kormányzattal szemben valamelyes *önállósulást* nyer, különösen ha a vidéki közigazgatási feladatok *érdemleges* intézése nem a központban, hanem a hely színén vagy annak közepében működő vidéki közigazgatási szervek útján történik.

Teljesen centralizált közigazgatás valamely konkrét államban ép oly lehetetlen, mint képtelenség a közigazgatást kizárólag a decentralizáció elvére fektetni, épen azért ezen kifejezéseket nem abszolút, hanem csak relatív értelemben lehet használni. Valamely állam közigazgatását általában a *centralizáció* elnevezésével jellemezzük akkor, a midőn a vidéki közigazgatási feladatokat érdemben túlnyomóan központban működő szervek intézik el, mely elv alól csak kivétel egyes vidéki feladatok érdemleges önálló intézése vidéki szervek által; viszont a *decentralizáció* elnevezésével jellemezzük általában az oly állam közigazgatását, a hol a vidéki közigazgatási feladatokat érdemben túlnyomóan önálló vidéki közigazgatási szervek intézik el, mely elv mellett a központban működő közigazgatási szerveket inkább csak a felügyelet, mint maga az érdemleges intézkedés joga illeti meg. Az állam egész közigazgatásának a centralizáció vagy decentralizáció elnevezésével való jellemzésén kívül egyes közigazgatási funkciókat, ügyeket, szerveket is lehet a centralizáció és decentralizáció elnevezésével jellemezni; így mondhatjuk, hogy nálunk a hadügy centralizálva, a rendészeti ügy ellenben decentralizálva van, mivel az) előbbinek érdemleges intézése a központi hadügyi kormányznál van összpontosítva, míg a

rendészeti ügy érdemleges intézése nagy mérvben a megyékhez és községekhez van utalva; mondhatjuk továbbá, hogy az igazságügyi vagy pénzügyigazgatás szervezete centralizálva, a belügyi igazgatási ellenben decentralizálva van, mivel az igazságügyi és pénzügy vidéki szerveit a központi kormány, míg a belügyi igazgatás szerveit nagyrésztben a vidéki közönség maga alkalmazza; mondhatjuk azt is, hogy úgy a polgári, mint a büntető bíraskodásban a kisebb értékű és jelentőségű ügyek decentralizálva, a nagyobb értékű és jelentősebb ügyek ellenben centralizálva vannak, mivel a sommás ügyek túlnyomó részét végső fokon és érdemben a királyi táblák, a pénzbüntetéssel sújtott bűncselekményeket pedig a királyi törvényszékek, tehát vidéki szervek intézik el.

Teljesen decentralizált közigazgatás lehetetlen és elképzelhetetlen, mert ily rendszer a feladatok egyöntetű intézését veszélyeztetné s az államot apró államokra bontaná szét, de szemben a tiszta centralizációval, mérsékelt decentralizáció, a helyi vonatkozású, bár országos érdekű ügyeknek vidéki szervek útján való érdemleges és végső fokú intézése lehetséges, sőt kívánatos, ha csak a központi kormányzatot túlságosan megterhelni és nehezkessé tenni nem akarjuk; joggal beszélünk kívánatos decentralizációról már akkor is, ha a közigazgatási feladatok intézése nem fut közvetlenül a központi szervek elé, hanem a helyszínén működő szervtől egy magasabb rendű, de szintén vidéki szerv elé utaltatik.

– Centralizáció jellemzi általában a *francia* vidéki közigazgatást, a hol a közigazgatási feladatok végzésére hivatott szerveket csekély kivétellel a központi kormány szervezi s a hol az érdemleges döntés a közigazgatás minden ágában központi közigazgatási szerveknek van fentartva. Decentralizáltság jellemezi ellenben az *angol* vidéki közigazgatást, a hol az érdemleges közigazgatási intézés, a központi végrehajtó hatalom szigorú felügyelete mellett ugyan, a vidéki közigazgatás szerveit illeti. Jelentékeny decentralizáció létezik *Ausztriában* is, a hol a közigazgatási feladatok egy tekintélyes részét érdemben nem a központi, hanem a tartományi közigazgatás szervei valósítják meg. A mi *Magyarországot* illeti, itt a közigazgatás általánosságban centralizáltnak tekinthető, mivel a központi hatóságokat nemcsak a felügyelet, hanem az érdemleges intézés joga is megilleti a vidéki közigazgatás tárgyainak túlnyomó részében, az egy szervezés kivételével, mely a belügyi igazgatás körében nem a központi kormány, hanem a vidéki önkormányzati testek jogát képezi.

123. §. Hivatalnoki és önkormányzati közigazgatás.

A vidéki közigazgatási szervezet jellegét döntően befolyásolja a közigazgatási feladatoknak hivatalnoki vagy önkormányzati elemek által való ellátása, mely szervezet többnyire a centralizáció és decentralizáció szervezetével van kapcsolatban.

Az állami feladatok megvalósítása általában két módon történhetik: vagy olyan személyek által, a kik élethivatásból, megélhetést biztosító ellenérték fejében, azaz fizetésért foglalkoznak az állami feladatok intézésével, vagy pedig egyes oly polgárok által, a kik arra egyéb foglalkozásuk mellett, ingyen vagy kizárólag önköltségeik megtérítése ellenében vállalkoznak. A törvényhozó hatalom körében az, állami feladatok természetszerűleg nem élethivatásos elemek által végeztetnek, vagy azért, mert az illető feladat nem folytatólagos, vagy pedig azért, mert az illető feladat nem folytatólagos, vagy pedig azért, mert a feladat természetével ellenkezik azt önálló élethivatásnak fogni fel; ilyen például a választó polgárnak működése, mikor szavazatának odaadásával állami feladatot végez, vagy a törvényhozó testület tagjainak tevékenysége. A végrehajtó hatalom körébe tartozó feladatok megvalósítása azonban mindkétféle módon történhetik: úgy élethivatásos és fizetett személyek, mint más élethivatású, ingyenesen működő helyi polgárok által.

A központi végrehajtó hatalom szervezetét általában megélhetést biztosító fizetéssel ellátott személyek működése jellemzi, úgy hogy a, központi kormány természetszerűleg hivatalnoki jellegű, még akkor is, ha a főszerveknek, (államfő, miniszterek) működése nem is tekinthető kizárólagos élethivatásnak, természetes lévén még ezeknek is az a törekvésük, hogy állásukban igyekezzenek állandóan megmaradni s azt élethivatásként fogni fel. A központi közigazgatási szervezet hivatalnoki jellegének oka az, hogy a közigazgatási teendők a központban oly számosak, annyira felhalmozódtak, hogy lehetetlenség azok végzésére más élethivatás, foglalkozás mellett vállalkozni, miért is szükségképen oly személyek által kell azokat intéztetni, a kik a közigazgatási feladatokkal való foglalkozást kizárólagos életpályának tekintik, melyre megélhetésüket alapítják.

A vidéki közigazgatás már nem kívánja meg ily feltétlenül az élethivatásos, fizetett személyek által való intézését, a feladatok ugyanis nem oly számosak, hogy ne találkozhatnának egyesek, a kik egyéb élethivatásuk folytatása mellett egyes közigazgatási fel-

adatok végzésére hajlagnók vállalkozni, különösen akkor, ha a közigazgatás egyes ágai előzetes szakismereteket nem tételeznek fel, vagy pedig ezen szakismeretek gyakorlat útján rövidesen elsajátíthatók. A vidéki közigazgatás e szerint kétféle módon szervezhető: vagy akkép, hogy a közigazgatással foglalkozó személyek *inguen*, vagy pedig úgy, hogy azok *megélhetést biztosító fizetésért* működnek. A szerint, a mint a vidéki közigazgatást túlnyomóan egyik vagy másik szervezeti mód jellemzi, *önkormányzat* és *hivatalnoki* (helyesebben hivatalnokias), máskép *bürokratikus közigazgatási* szervezetet különböztetünk meg. Az önkormányzati és hivatalnoki közigazgatás egymáshoz való viszonya alapján a vidéki közigazgatásnak következő három főrendszere különböztethető meg:

1. *A valódi önkormányzati rendszer*, mely abban áll, hogy a vidéki közigazgatást érdemben kizárólag ingyenes szervek látják el, eltekintve egyes segéd- és szakszervektől (irodai kezelő-személyzet, jogtanácsosok, orvosok, mérnökök stb.) Ilyen közigazgatási rendszer napjainkban csak *Angliában* áll fenn. a hol az érdemleges vidéki közigazgatást részben a közönség által választott testületek s az e testületek által választott szervek, részben a központi kormány által a helyi polgárok közül kinevezett tisztviselők látják el, valamennyien azonban rendes élethivatásuk mellett, fizetés nélkül; hasonló volt a magyar közigazgatás 1848 előtt, midőn a vármegyei és a városi közönség gyűlései, és választott testületei, valamint a közönség által választott ingyenes tisztviselők valósították meg a közigazgatási feladatokat;

2. a *félbürokratikus önkormányzati rendszerben* a közigazgatás *kormányzati* funkcióit rendeletkibocsátás, szervezés, költségvetés, utalványozás, karhatalom) a közönség; illetve ennek választott ingyenes testülete gyakorolja, az egyes közigazgatási feladatok *intézési* funkciója azonban az ön kormányzati testületek által választott, fizetéses és élethivatásos hivatalnokok hivatását képezi. E rendszer, mely nem egyéb, mint az önkormányzati és hivatalnoki elveknek végvidéke ugyanazon hely közigazgatásában, áll fenn ez idő szerint *nálunk*, a hol a vármegyékben, városokban és községekben az érdemleges közigazgatást a közönség választott szervei végzik ugyan, de e szervek közül csak némelyek (a közönség testületei és egyes tisztviselők) működnek ingyen, mások ellenben megélhetést biztosító fizetésért vállalkoznak a közigazgatási feladatok végzésére;

3. a *hivatalnoki közigazgatási rendszer* abban áll, hogy a közigazgatás érdemleges feladatait túlnyomóan a központi kormány

által kiküldött élethivatásos szervek látják el, a kik mellett esetleg a közönség által választott ingyenes szervek (testületek, tisztviselők) is működnek ugyan, ezeknek a működése azonban részint csak a szorosan helyi érdekű feladatok intézésére, részint a központ által kinevezett hivatalnokok felvilágosítására és támogatására, illetve rendelkezéseik végrehajtására szorítkozik, Ilyen rendszere a vidéki közigazgatásnak áll fenn *Franciaországban*, a hol a megyékben és járásokban az érdemleges közigazgatást, a közönség által választott testületek támogatásával, a központi kormány által kinevezett fizetési hivatalnokok végzik, községekben pedig a közönség választott testülete és ingyenes tisztviselői csak a szorosan helyi érdekű közigazgatást s ezt is a központi kormány fizetési szerveinek teljesen alárendelve intézik.

124. §. Az angol, a magyar és a francia vidéki közigazgatás jellemzése.

Az angol vidéki, közigazgatás, melynek tartalmát úgy helyi vonatkozású országos, mint szorosan helyi feladatok megvalósítása képezi, decentralizált, minden bürokratikus elemtől ment tiszta önkormányzatnak, a magyar közigazgatás centralizált és félbürokratikus, azaz nem tiszta önkormányzatnak, végül pedig a francia közigazgatás centralizált, és minimális önkormányzati vonásoktól eltekintve, teljesen bürokratikus kormányzatnak tekinthető.

I. Az *angol vidéki közigazgatás* alapegységei, ép úgy mint a magyar közigazgatásnak, a megyék, a megyék joghatósága alól kivett városok, valamint a községek.

A megyék élén formailag az úgynevezett *lord helytartó* áll, ki a fejedelem személyét képviseli, de érdemleges közigazgatási tevékenységet nem végez, főleg az képezvén hivatását, hogy a kormány-nál előterjesztést tegyen a kinevezendő békebírák személye iránt. A lord helytartót, ép úgy mint a megye többi közigazgatási egyéni szerveit, fizetés nélkül a központi kormány, a korona nevezi ki. A megye érdemleges közigazgatási feladatai ez idő szerint, 1888 óta, a *mentői tanács* és a *békebírák* között oszlanak meg.

A *megyei tanács* a megye közönsége által választott mérsékelt számú (70-80) tagból áll, kik évente több ízben összeülnek a törvény által reájuk ruházott feladatok intézése véglett. A megyei tanács maga választja évről-évre elnökét, valamint hat évre a megyei előljárókat (alderman).

A megyei tanács hatáskörébe a következő jogok és feladatok tartoznak: 1. Joga van a parlament elé terjesztett minden oly törvényjavaslat ellen, melyet károsnak tart. felírni; 2. a parlamenti választókerületeket s székhelyeiket kijelöli s a választók névjegyzékét elkészíti; 3. költségvetést és megyei adókat állapít meg, kölcsönöket vesz fel; 4. a közutak, hidak s a megyei épületek fentartásáról gondoskodik 5. javító, kézműiskolákat, elmebetegintézeteket tart fenn; 6. a súly- és mértékügyről s 7. az állategészségügyről szóló törvény végrehajtásáról gondoskodik; 8. tudományos társaságok alapszabályait bejegyzí, a hitelszövetkezetek alapszabályait pedig megerősíti; 9. egyes szakszerveket, így megyei orvosokat, vegyészeket, mérnököket, útbiztosokat, mértékfelügyelőket választ, s ezeknek, mint egyéb hivatalnokoknak is, fizetését megállapítja és kiutalja; 10 a tízezer lakosnál kisebb községek népiskolai oktatására felügyel, míg ezen jog nagyobb községekben a község elöljáróságát illeti meg; stb.

Megilleti ezenfelül a megyei tanácsot a szabályrendeletek alkotásának joga is, de a lehető legszűkebb körben, mivel az angol parlament a legjelentéktelenebb rendszabályokat is törvényileg maga állapítja meg.

A *békebírák* oly, a központi kormány által kinevezett, ingyenesen működő önkormányzati szervek, kik hivatalos hatáskörrel részben mint egyéni hatóságok, részben mint testületek bírnak. Az összes békebírák élén a *sheriff* áll, kit a békebírák által előterjesztett személyek közül egy évre a kormány nevez ki. A békebírói intézmény túlnyomóan igazságszolgáltatási és rendőrségi feladatok megvalósítására irányul.

A megye összes békebírái évente négyszer úgynevezett *negyedévi gyűlésekre* jönnek össze, hol a sheriff vagy helyettese elnöklete alatt egyrészt az egyes békebírák határozatai ellen benyújtott felebezéseket intézik el, másrészt kisebb büntető ügyekben az esküdtszék mellé vezető törvényszéket alakítanak. A sheriff főleg az igazságszolgáltatási feladatokat készíti elő, így összeállítja az esküdtek lajstromát, felügyel a fogházakra stb. Kívüle vannak fizetéses ügyészei (*coroner*) is a békebírói testületnek, kik a megyei tanács által ügyészi kerületekbe osztva, főkép bűnügyi nyomozásokat és vizsgálatokat eszközölnék. A békebírói gyűlés és a megyei tanács között a kapcsolatot egy úgynevezett *közös bizottság* képezi, melynek tagjait részben a békebírák, részben a megyei tanács tagjai választják s melynek hivatása a megye rendőri személyzetét szervezni, különösen pedig a megye fizetéses főjegyzőjét megválasztani.

Ugyanegy *jársnak* békebírói havonkint többször *járási ülésekre* (ügynevezett kisgyűlésekre) jönnek össze, a hol a községek feletti felügyeletet gyakorolják, a községi közigazgatás szerveit kinevezik és elbocsátják, az adókiivetések és adóbecslések elleni felszólamlásokat elintézik, az esküdtlajstromokat előkészítik, közigazgatási engedélyeket adnak és súlyosabb kihágások és vétségek fölött Ítéleznek.

A békebíró mint *egyéni hatóság* a községi, de nem szorosan helyi feladatokra bír kiterjedt széles hatáskörrel. Így kisebb vétségek és kihágások felett, valamint magánjogi, különösen bérleti, iparügyi, cselédügyi, vadászati és halászati perekben Ítélezik; bűnügyi előnyomozást végez, elfogatási, házkutatási parancsot ad ki; rendőri szabályokat tesz közzé, színházak, vendéglők, fürdők fölött felügyel, prostituáltakat, csavargókat, koldusokat rendőri felügyelet alatt tart, iparengedélyeket ad s ellenőrzi a községi közigazgatás szerveinek működését.

Mínthogy a békebíró jogi szakképzettséggel nem bír, e hiányt szakszerű felvilágosításaival segítse, a békebírói jegyző pótolja, a kit a megye rendel ki s lát el fizetéssel.

A *községek* közigazgatási szerepe a megyével és a békebírákéval szemben alárendelt jellegű. A községi szegényadót fizetők gyűlése, melyen az egyes polgár adója arányában több, legfőlebb azonban hat szavazatot gyakorolhat, nem választja, hanem csak kijelöli a község önkormányzati vezetőit, a községi felügyelőt és előljáróit, kiket azután a békebírák járási gyűlése nevez ki, ép úgy mint a fizetéses személyzetet, a jegyzőt, pénztárnokot, írnokot stb. A községek, illetve a belőlük alakult községi járasok hatásköre az adóbecslésre, beszédésre, a szegényügyre és az iskolaügyre terjed ki. A 10000 lakosnál kisebb község költségvetési joggal nem bír, adót nem vethet ki, de az ily kisebb községekből alakult úgynevezett *szegényügyi járasok* képviselőtestülete, melynek tagjait községenként választott képviselők képezik, költségvetést állapít meg, adókat vet ki, az iskolákról gondoskodik s határozatait állandóan alkalmazott fizetéses szervek által foganatosítja.

Azon *városok*, melyek 50000-nél több lakossal bírnak, ki vannak véve a megyei tanács hatósága alul s választott képviselőtestület, ingyenes polgármester és előljárók, valamint fizetéses szervek útján gyakorolják a megyei tanácshoz utalt közigazgatási feladatokat, egyéb ügyekben azonban, a főváros kivételével, a lordhelytartó, a sheriff, a békebírák és ügyészek hatásköre tekintetében szintén beletartoznak a megyék keretébe.

II. A *magyar vidéki közigazgatás* sok tekintetben hasonlít az angol önkormányzat szervezetéhez; a főbb eltérések a következők-

Az ez idő szerinti magyar vármegyei közigazgatás egységesebb az angolnál, a mennyiben az angol megyei tanácsnak nálunk megfelelő törvényhatósági bizottság a vidéki közigazgatás összes ágaira kiterjeszkedő hatáskörrel bír, míg az angol megyei tanács és a békebírói testület egymástól külön választott közigazgatási szervek, melyek között a viszony mellérendeltségi s a kapcsolat na^gyon laza, úgy hogy míg a magyar vidéki közigazgatást *egységes*, addig az angolt *dualisztikus* közigazgatásnak lehetne nevezni.

Még lényegesebb azonban a két közigazgatási szervezet jellege között az a különbség, hogy az angol, bár túlnyomóan kinevezett szervekkel működik, a központi kormánnyal, mely csak általános felügyeletet gyakorol fölötte, nincs szoros összefüggésben, miért is az angol vidéki közigazgatás *decentralizáltak* tekinthető, ellentétben a magyarral, mely bár választott szervekkel működik, a főispán közreműködésével a központi kormánynak nemcsak szoros felügyelete alatt áll, hanem intézkedései is túlnyomóan csak a közpom kormány jóváhagyásával válnak érvényesekké, a mi a magyar közigazgatást, önkormányzati alapvonásai dacára, *centralisztikus* jellegűvé teszi.

További lényeges különbség a két közigazgatás között, hogy míg az előbbi *tiszta önkormányzat*, mivel) érdemleges szervei túlnyomóan ingyenesen, nem élethivatáskép, bár állandó jelleggel működnek, addig a magyar közigazgatás nem tiszta, hanem *fél-bürokratikus önkormányzat*, mivel csak az egyes hivatalnokokat választó törvényhatóság tagjai működnek, ritka időközökben ugyan, ingyenesen, míg az összes tisztviselők, a törvényhatóság első tisztviselőjétől le-fellé, megélhetést biztosító fizetést húznak, hivatalukat életpályának tekintik, bár tekintve^ hogy minden hat évben új választásnak vannak alávetve, az állandóságnak jogilag biztosított jellegie nélkül.

A mi végül a *községi közigazgatást* illeti, a magyar sokkal fejlettebb az angolnál, a mennyiben ezen utóbbiban a békebírói ügykör a községi önkormányzat alól a talajt majdnem teljesen elvonja, míg a magyar község, a vármegye gyámsága alatt ugyan,, a közigazgatás minden ágára kiterjeszkedő önkormányzattal rendelkezik.

III. A mi a *francia vidéki közigazgatást* illeti, a megye élén egy határozottan bürokratikus szerv, *megyefőnök* (préfet) áll, a kit a belügyminiszter előterjesztésére a köztársaság elnöke nevez ki. Közvetlenül mellette működik s vele egyazon feladatokat végez az

alája íendelt megyei (főtitkár, míg a járások élén az alpréfet-k vagy járási főnökök állanak, kiket szintén a kormány, a megyei önkökhöz hasonló módon, nevez ki. A megyefőnöknek alá vannak rendelve, a katonait kivéve, az egyes közigazgatási ágak vezetői: az adóügyi igazgató, a posta- és távirdaigazgató, az út- és hídfelügyelő-hivatal s a bányászati főmérnökök. Mellette működik a szintén bürokratikus megyefőnöki tanács, mely főleg a közigazgatási igazságszolgáltatást s a megyei közoktatásügyi tanács, mely a tanintézetek fölötti felügyeletet és bíraskodást gyakorolja,

A megyefőnök úgy a megye, mint a községek felettes hatósága s mint ilyen *szabályrendeleteket* bocsáthat ki, nemcsak a megyei hatáskörben, hanem a községek hatáskörében is, ha ez utóbbiak ilyeneknek alkotását elmulasztanák. Végrehajtja a törvényeket s a központi kormány rendeleteit, utasításait; kinevezi az iskolák tanítószemélyzetét, az adószedőket, a fogházi személyzetet, a megyei levéltárnokokat, a megyei építészeket, az útbiztosokat, a községi adópénztárnokokat, a levélhordókat. A községek fölött adminisztratív gyámkodást gyakorol, az ezek jogi és gazdasági életére vonatkozó határozatokat jóváhagyja.

A *jársások* élén álló járási főnökök, kik körülbelül a magyar szolgabírák hatáskörével bírnak, első sorban is a megyefőnök rendeleteit hajtják végre, de általán joguk van a megyefőnök ügykörében önállóan intézkedni, önálló határozatokat is hoznak, melyek azonban a megyei önkökhöz felelbezhettek.

A *megyefőnöki tanács*, mint a, megyefőnök segédszerve, az ő elnöklete mellett alelnökből és néhány (három-négy) tanácsosból áll, kiket szintén a kormány nevez ki. Hivatása ezen testületnek a megyefőnököt közigazgatási szakvéleményeivel támogatni, a községek perindításaihoz az engedélyt megadni, kisajátítási ügyekben határozni, főleg pedig vitás közigazgatási ügyekben, így a közigazgatási hatóságokkal kötött közmunkálati és egyéb vállalati szerződések (kövezés, világítás, öntözés, iskola, kórház, kaszárnya és egyéb középítkezések stb.), állambirtokok eladása, egyenes adók illetéktelen megállapítása stb. körül felmerült jogviták, kártérítési igények, választási felszólamlások, bányászati, erdészed, halászati vitáskérdés9k stb. fölött dönten. A megyefőnöki tanács Ítéletei ellen az államtanácshoz, illetve számadási ügyekben a központi főszámvevőszékhez lehet felelbezn.

Önkormányzati szervei a francia közigazgatásnak a megyei tanács, a járási tanács, valamint a községtanács és előljárósága.

A *megyei tanács* a járási kantonok által választott egy-egy, átlag 20-30 tanácsosból áll. Évenként két rendes közgyűlése van; rendkívüli közgyűlést azonban a köztársaság elnöke, vagy a tagok két havonta a jogosítva van összehívadni. A hozzá, utalt ügyek nagy részében a felekre vonatkozólag ugyan végérvényesen határoz, a megyefőnök azonban ilyen esetekben is jogosult a kormányhoz semmiségi panaszt terjeszteni elő. A megye hatáskörébe, a megyei ügyekben kifejezhető óhajokon és véleményeken kívül, a következő feladatok tartoznak: a megyei költségvetés megállapítása; az egyenes adók felosztása a járások közt s a járási és községi adófelszámolások elintézése, megyei pótagadók megállapítása; a megyei vagyon és épületek kezelése, megyei utak, hidak, épületek építése, közmunkák, közlekedési eszközök fölötti, intézkedés, helyi érdekű vasutak felügyelete, az elhagyott gyermekek és elmebeteg gondozása, tébolydák igazgatása, nyugdíjintézet létesítése, megyei alapítványi ösztöndíjak betöltése, perek indítása, elfogadása, szerződések kötése, ajándékok, végrendeleti hagyományok elfogadása, végül némely községi határozatok felülbírlása, a választókerületek beosztásának javítása stb. A megyei tanács tartozik gondoskodni a megye területén levő bíróságok s más hivatalok helyiségeinek bérléséről, bútorozásáról, fentartásáról s az állami csendőrség elszállásolásáról is.

A megyei tanács határozatainak végrehajtása fölött egy kebeléből választott bizottság, a *megyei választmány* ügyel fel, mely 6-7 tagból áll s havonként többször is összeül. A megyefőnök ezen választmánynak jelentéseket tesz a megyei ügyek állapotáról, melynek ezenkívül hatáskörébe tartozik a megyei tanács tárgyait előkészíteni, sőt időközben is egyes önálló intézkedéseket hozni.

A *járási tanács* a kantonok által választott egy-egy, legalább kilenc járási tanácsosból áll, kik a járási főnök közreműködésével évente szintén kétszer ülnek össze; az első (tavaszi) közgyűlésen az egyenes adóknak a járásra vetendő hányada fölött tanácskoznak s döntenek a községeknek az adóarány megállapítása tárgyában benyújtott kérvényei fölött, a második (őszi) közgyűlésen pedig a járásra kivetett adójáru lékot osztják fel az egyes községek között. Ezen fő és lényeges hivatásán kívül a járási tanács véleményt nyilvánít az egész járást vagy több községet érintő ügyekben, különösen közmunkálatok, középületek, közutak kérdéseiben. A járás élén álló járási főnök nem a járási tanács kezege, hanem országos és megyei feladatokat intéző s a községekre közvetlenül felügyelő szerve a közigazgatásnak.

Több (átlag 12) község községi kört, egy-egy *kantont* képez, mely azonban teljességgel nem alkot közigazgatási egységet, csupán a kormány által kinevezett fizetéses *békebíró* személye által függ össze, ki a kanton székhelyén működik s kisebb összegű polgári perekben, valamint csekélyebb kihágások tárgyában ítélkezik; kanton nonkint történnek azonban némely választások, különösen a járás és a megye életében.

A megyei és járási testületeknél szélesebb önkormányzatuk vart a *községeknek*, melyeknek önkormányzati szervei a *községtanács* és az *előljáróság*.

A *községtanács* tagjainak száma a község népességi számának arányában, 10-14 közt váltakozik, e tagokat, a *községtanácsosokat*, négy évről négy évre választják s az időközben megüresedett helyeket csak akkor töltik be, ha a tagok száma az összes létszámnak háromnegyedére apad alá. Ezen tanács minden évnegyedben legalább egyszer, évente tehát összesen négyszer összeül, a megyefőnök, a járási főnök, a polgármester, vagy a tagok többségének kívánatára azonban rendkívüli ülésre bármikor összehívható.

A községtanács választja saját tagjai sorából a község polgármesterét és előljáróit, mely utóbbiak a polgármester működéséhez segédkezet nyújtanak. 2500 lakosnál egy, azontúl 10000 lakosig két, azontúl pedig minden 25000 lakos után még egy-egy előljárói választanak a polgármester mellé.

A községtanács hatáskörébe főleg a községi költségvetés megállapítása tartozik, melyet a megyefőnök, illetve három millió franknál nagyobb költségvetéssel bíró községekben a köztársaság elnöke hagy jóvá. A rendes bevételek a községi vagyon jövedelméből, községi póttadókból, helyi fogyasztási adókból, helypénzekből, díjakból erednek; a rendes kiadások tárgyát a községháza fentartása, községi hivatalos lap nyomtatása, az ötévenkinti népszámlálás, az anyakönyvvezetés, a polgármester és az előljárók hivatalos készkiadásai, a községi írnok, adószedő, fogyasztási adótiszt, községi és mezei rendőrség, szolgaszemélyzet fizetése, nyugdíja és az utcák, helyi utak, temetők fentartása képezi, ezeken felül pedig az elemi oktatásnak s az elhagyott gyermekek és elmebetegnek ellátási költségeinek egy része, valamint az államtól fizetett lelkészek lakpénze szintén a községet terheli.

A *községi polgármester* hirdeti ki a hozzáérkezett törvényeket és rendeleteket, az országos feladatok közül azonban csak az anyakönyvvezetés háramlik reá. Főhivatását a községi rendészet körüli intézkedés, a csend, rend és biztonság fentartása képezi, mely kör-

ben szabályrendeletet is bocsáthat ki rendelkezik a községi rendőri személyzetével. Hozzája tartozik az élelmiszerek rendszere, így megszabhatja a kenyér és a hús árát; továbbá az utca, út és mezőrendészet, a kövezés, világítás, vízfolyás kérdései, az építések, lerakódóhelyek engedélyezése stb. Közvetlen felettes hatósága a járási főnök, illetve maga a megyefőnök, kinek utasításait követni tartozik. Ha a polgármester valamely feladatát nem teljesítené, a járási főnök vagy a megyefőnöki tanács egy kiküldött tagja vau jogosítva azt a község költségén helyette elvégezni.

125. §. A hivatalnoki és önkormányzati rendszerek összevetése.

Hogy a központi kormánynak s általán mindazon közigazgatási feladatoknak, melyek csak technikai okokból valósíthatnak meg a központon kívül a vidéken, bürokratikusán kell szervezve lenniök, kétséget nem szenved, mert az egész országra kiterjedő kormányzat csak állandóan alkalmazott, élethivatásos hivatalnokok kezében tud egyöntetűen, szabályosan működni, különösen parlamenti kormányzat esetén, a midőn a közigazgatási szakok élén álló vezetőférfiak, a miniszterek személye a gyakori változás eshetőségének van kitéve és így a közigazgatásnak pártpolitikailag való érintetlensége, ingadozástól való mentessége csak a hivatalnoki kar állandósága által van biztosítva. Némely közigazgatási szakoknak már a természete teszi lehetetlenné vagy kevésbé elfogadhatóvá a nem szigorúan szakképzett és fegyelmezett elemek által való intézést, minők például egész nyilvánvalóan a külügyi, de többé-kevésbé más szakok is, mint különösen a katonai és a pénzügyi közigazgatás. A mi pedig különösen a központban történő közigazgatást illeti, nyilvánvaló, hogy többnyire már fizikailag is lehetetlen volna az ország központjában ingyenesen vállalkozó annyi szakképzett egyént nyerni, a mennyit a központi közigazgatás szükségletei megkívánnak, miért is a központi közigazgatás *szükségképen* bürokratikusnak tekinthető, mint a hogy egyetlen állam sem létezik, hol a központban a közigazgatást nem fizetéses hivatalnokok, hanem önkormányzati szervek intéznék, parlamenti kormányzat esetén egyedül a miniszterek kivételével, a kik, bár megélhetést biztosító fizetést húznak, rendszerint tulajdonképi élethivatásuk mellett, vagy ezt ideiglenesen felfüggesztve, nem az állandóság és megélhetés biztosításával végzik teendőiket. A miniszterek,

mint voltaképi kormányzó és intéző szervek mellett a hivatalnoki személyzet különben is csak *segítő szakszervezet*, mely feladatait nem önállóan intézi, hanem azokat a miniszter részére csak előkészíti, szakszerűen kidolgozza, szóval szorosan belső hivatali munkát végez.

A közigazgatás hivatalnoki vagy önkormányzati jellegének kérdése e szerint *csak a vidéki közigazgatásra vonatkozólag* áll fenn s csakis itt lehet a bürokratikus szervezet helyett az önkormányzatit választani. Állandóan vitatott kérdés, a kettő közül melyik, alkalmasabb a vidéki közigazgatás céljaira s az államok, mint láttuk, ma is eltérő rendszereket követnek. Mondhatni azonban, hogy tiszta önkormányzati szervezet ma már csak Angliában létezik, arisztokratikus alapon, kinevezett, de fizetéstelen szervek útján végzett közigazgatás alakijában, míg más államokban vagy félbürokratikus önkormányzat, vagy központból szervezett hivatalnoki közigazgatás áll fenn. Félbürokratikus, decentralizált és demokratikus önkormányzat létezik Svájcban és az északamerikai Egyesült Államokban, ugyancsak félbürokratikus, de centralizált és a virilizmus intézményének bevezetése folytán, pluto-demokratikus önkormányzat áll fenn Magyarországon, míg Franciaország, Ausztria, a német államok, Belgium, Olaszország, Spanyolország, Norvégia, Svédország, Oroszország központból irányított, bürokratikus vidéki szervezettel bírnak, mely mellett a helyi közönsége szerény mérvű befolyást gyakorol a közigazgatásra, önkormányzati testületek alakjában.

Elvi alapon eldönteni, a hivatalnoki vagy önkormányzati szervezet helyesebb és tökéletesebb-e. azért nem lehet, mert az államok viszonyai, melyek egyik vagy másik rendszert javallják, eltérőek. Kétségtelen azonban, hogy az önkormányzat, vagyis a kizárólag fizetéstelen szervek útján való közigazgatás arisztokratikus jelleggel bír, azért tiszta alakban gyakorlatilag csak olyan államban valósítható meg, a hol létezik egy oly tekintélyes és vagyonos, különösen földbirtokos osztály, melynek tagjai abban a helyzetben vannak, hogy rendes élethivatásuk elhanyagolása vagy veszélyeztetése nélkül is vállalkozhatnak közigazgatási feladatok végzésére. Méltán vehető azonban ezen közigazgatással szembe, hogy a demokratikus érülettel ellenkezik, középkori hagyományok jellegét viseli magán s ha egyrészt ezen közigazgatás becsületessége és önzetlensége kétségen felül is áll, a szakképzettség hiánya a mindjobban növekvő közigazgatási feladatok közt hátrányosan érezteti magát. Ez az indoka annak, hogy az önkormányzat legtöbb állam-

ban, ha egyáltalán létezik, csakis szorosan helyi feladatokra szorítkozik s a vidéki közigazgatás országos érdekű feladatokban lényegileg majd mindenütt bürokratikus és e mellett centralizált jellegű.

A hivatalnoki közigazgatás valóban oly előnyökkel rendelkezik, melyek mindem oly államban, a hol az ingyenes szolgálathoz szükséges fizikai előfeltételek hiányoznak, ezen rendszert az önkormányzati föle emelik. A hivatalnoki közigazgatás először is a demokratikus elvvel inkább megegyeztethető, mint az ingyenes szolgálat, mely rendszer burkoltan a gazdagabb osztálynak előjogait gyarapítja. Eltekintve Északamerikától és Svájctól, melyekben az állam szövetségi jellege az aránylag kis területű rész államok közigazgatásának decentralizációját s önkormányzat jellegét szükségképpen idézi elő. bár fizetési szerveket ezen államok sem nélkülözhetnek, más államokban a közigazgatás egyöntetűségének érdeke állandó és szakképzett szerveket igényel, a mi oly államokban, melyekben az önkormányzat természetes alapja, az ingyenesen vállalkozni képes osztály a megváltozott életkörülmények folytán megrendült vagy eltűnt, sajátos vegyülékét hozhatja létre az önkormányzati, bürokratikus és centralistikus vidéki közigazgatásnak, bürokratikus személyzetet vivén be a régi önkormányzat keretei közé. így van ez különösen Magyarországon, a hol a vármegyei közigazgatás 1848 után lassankint elvesztette önkormányzati jellegét, bürokratikussá, azaz fizetési és élethivatásos jellegűvé alakult át, a régi önkormányzathoz csak annyi maradván fenn, hogy a közigazgatást intéző szerveket nem a központi kormány nevezi ki, mint történik más államokban, hanem a megye közönsége választja. Nyilvánvaló azonban, hogy ezen közigazgatás majdnem teljesen elvesztette a régiben rejtett ellentállási erőt, mely a központi kormány esetleges szabadságellenes túlkapásaival szemben létjogát továbbra is indokolna tóvá tenné; élethivatásos szervek, oly hivatalnokok valószínűleg, ugyanis a tényleges állami feladatokat, kiknek megélhetése hivataluktól függ, kétségtelen, hogy ezek a központi kormányval szemben erkölcsi függetlenséggel nem rendelkeznek; s szolgálatuk további teljesítését, ha csak magukat és családjukat anyagi romlásba dönteni nem akarják, megdagadni képtelenek, még ha az ellenállási hajlam az őket választó közönségben mutatkoznék is.

Ha egy államban az önkormányzatnak természetes és indokolt alapja, az ingyenes szolgálatra alkalmas és kész elem elenyészett, úgy a közigazgatás szakszerűségének, gyorsaságának. tisztaságiának érdekei a félbürokratikus önkormányzat tökéletlenségeivel

szemben a hivatalnokias szervezetet kétségkívül előnyösebbé teszik. A félburokratikus önkormányzat tökéletlenségei közé tartozik ugyanis, hogy rendszerint *szűk helyi körből szemeli ki szerveit*, elébe helyezi az ismert, bár kevésbé szakképzett hivatalnokot, a talán sokkal alkalmasabb, de ismeretlen egyénnek, kinek tehetségét nincs is módja megítélni, míg a központi kinevezés inkább képes az egész országnak szakképzet!; szervekkel való ellátásáról gondoskodni, mert módjában lévén az ország más vidékéről is hozni megfelelő erőket, nem kénytelen tehetségnélküli helyi egyéneket alkalmazni. E mellett kétségtelen, hogy alkalmasabb *más vidékről hozott személyzettel* intézni valamely vidék közigazgatását; mert az ily személyzetet semmi érdekkapcsolat nem fűzvé a hely közönségéhez, pártatlanabbal 1. igazságosabban s kevesebb elfogultsággal végezheti a reá bízott feladatokat, min a helyben felnőtt, családi és egyéb érdekkapcsolatok által kötött és befolyásolt hivatalnok. Hátránya ugyan a központból jövő kinevezésnek, hogy pártpolitikai szempontok irányíthatják a kinevező minisztert vagy főbb tisztviselőt, ámde az önkormányzati választásnál családi érdekek, sőt erkölcstelen pártmegalkuvások szintén érvényesülnek s juttatnak egy vagy más jelöltet diadalra érdemesebbek fölött, főképp helyi nepotizmus rendszere mellett, a mire központi kinevezésnél mindenestre valamivel kevesebb tér nyílik. Végül határozott előnye a központi kinevezés alapján szervezett hivatalnoki rendszernek, hogy a *tehetséges hivatalnokok előhaladásának tán tért nyit*, mert míg szűkebb körökben, önkormányzati választás esetén, a még oly kiváló fiatal hivatalnok sem léphet előbbre, míg a felettes tisztviselők el nem hálnak vagy nyugdíjba nem mennek, addig központi kinevezés esetén a kiemelkedő tehetség nincs meddő várakozásra utalva, mert a kormánynak módjában van az ország más részébe való áthelyezés útján bármikor előreléptetni az erre érdemes hivatalnokot, a ki rövid idő alatt tehetségével a legmagasabb polcra küzdheti fel magát, a mi az önkormányzati közigazgatás szervezetében jóformán lehetetlen.

Ha tehát közsabadsági érdekek indokolni látszanak is a félburokratikus önkormányzati rendszer fentartását, a közigazgatási feladatok sikerességének, a pártatlan és jó közigazgatásnak érdeke, ha a demokratikus elvtől el is tekintünk, a centralizált hivatalnoki szervezetet javasolja. Okvetlenül szükség van azonban a központi kormány által szervezett vidéki rendszer mellett is a vidéki, megyei, községi közönség önkormányzati testületeinek fentartására, mint a melyek leghivatottabbak a helyi érdekek és szükségle-

tek megítélésére és nyilvánítására, A helyi közönség önkormányzati testületei s a kinevezett, központból jövő hivatalnokok, ha sikerül mindkét elem hatáskörét illően összhangba hozni, egyaránt képesek biztosítani a vidéki közigazgatás két nagy érdekét; egyrészt a helyi szükségleteknek és viszonyoknak megfelelő, másrészt a. szakszerű, elfogulatlan és jó közigazgatást.

126. §. Reál- és provinciái közigazgatás.

A közigazgatás jellegét lényegesen befolyásolja a az a körülmény is. ha a vidéki közigazgatás az állam egész; területén egyöntetűen van szervezve s az egyes közigazgatási feladatok ebben minőségük szerint megkülönböztetett szervekre vannak bízva, vagy pedig ha az állam különböző területein egymástól elütően szervezett hivatalok állanak fenn, tehát ugyanazon minőségű feladatok az állam különböző területein másféle szervek intézik. Az oly közigazgatást, melyben egyedül a feladatok minősége szolgál a közigazgatási szervezet alapjául, *reál-*, az oly közigazgatást pedig, melyben az állam egyes területrészeinek különbségéből folyik a közigazgatási szervezet jellege, *provinciál-rencszerű közigazgatásnak* nevezzük.

A provinciál-közigazgatás megkülönböztetésnek az alapja tisztán *történeti* és *közjogi okokra* vezethető vissza, mert valamely államban a közigazgatás logikailag egyébként, mint az egész államban egyöntetűen, feladatok szerint szervezve, nem lehet, ha csak történeti okok nem indokolják az állami különböző területein egymástól eltérő szervezetet. A reál-rendszernél az állam egész területére egységes közigazgatási szabályok érvényesek s a meddig a munka megosztási elv keresztülvihető, külön szerve van minden egyes közigazgatási feladatnak; a provinciái-rendszernél ellenben, az egyes területrészek történeti múltjának megfelelően, más tartományban mások a közigazgatás szabályai, más a közigazgatás alapszervezete s a központi kormány legközelebbi éritkezése az összes feladatokat összefoglaló tartományi kormánylyal történik. Nálunk. *Magyarorszádon, reál-rendszerű közigazgatás* létezik, mert Horvátországtól és Fiumétől, az állam területének tehát egy csekély töredékétől eltekintve, az ország egész területe egységes közigazgatási szabályok uralma alatt áll s maguk a közigazgatási feladatok képezik a közigazgatási szervek tagozatainak alapjait; így az összes vármegyéknek ugyanazon közigazgatási fel-

adataik vannak s e mellett mindenütt azonos szervei vannak az országos közigazgatás ágainak, a hadseregnek, a pénzügynek, a tanügynek, az igazságszolgáltatásnak és a műszaki igazgatásnak. Ezzel szemben *Ausztriában* a *provinciál-közigazgatás* rendszere áll fenn, mert az egész állam különböző történeti mulru tartományokból áll, melyekben a vidéki közigazgatás eltérő módokon van szervezve, sőt némely ügyekben, minők a földművelés, erdészet, vadászat, halászat, a közmunka, a közjótékonyosság, katonai beszállásolás, valamint a községek, egyházak, iskolák ügye, külön tartományi törvényhozás létezik, a minek megfelelően az ezen ügyekre vonatkozó szabályok tartalma egészen eltérő a különböző tartományokban. A provinciál-rendszer erősen érezteti hatását az egyöntetűen szabályozott országos közigazgatási ágak terén is, mini például az igazságszolgáltatás terén; így Ausztriában az egész állam területére kiterjedő hatáskörrel bíró legfőbb ítélő- és semmitőszék belsőleg nem, miként nálunk, (büntető, polgári, kereskedelmi) ügyszakok, hanem *tartományok* szerint oszlik ítélőtanácsokra, úgy hogy a tárgyalandó ügyek (a nyelvhasználat okából is) tartományok szerint osztatnak szét a különböző ítélőtanácsok között s ugyanazon bíró egyaránt ítélkezik büntető-, polgári-, kereskedelmi perekben, a mennyiben azok ugyanazon tartomány alsóbbfokú bíróságaitól kerültek fel hozzá legfelsőbb döntés véget.

A közigazgatásnak feladatok vagy tartományok alapján való reál- vagy provinciál-szervezete nem feltételezi okvetlenül sem a bürokratikus, sem az önkormányzati szervezete; bár úgy látszik, mintha a reálszervezet bürokratikus, a provinciálszervezet pedig önkormányzati jellegű lenne már alapjában is. Így Franciaországban a reálrendszer s a bürokratikus szervezed összevágának, de már Angliában a reálrendszer önkormányzati közegek által valósul meg, a megyei tanács, a békebírák, a községi járássok mind más-más, de az egész ország területén egyöntetű feladatokat végezvén, bár mindegyikük önkormányzati szerv; Ausztriában viszont a provinciál-közigazgatást, mely önkormányzati közigazgatásnak inkább megfelelő rendszerként tűnik fel, mindenütt hivatalnoki szervek valósítják meg, ép úgy, mint Poroszországban, melynek régebben önálló vagy más államokhoz tartozott területrészei (Hannover, Vesztfália, Rajnai-, Poseni-, Pomerán-, Szász-tartomány stb.) régebbi közigazgatási rendszerük nyomát megőrizték ugyan, de e mellett központi kormány által kinevezett fizetéses szervek útján, tehát a bürokratikus hivatalnoki közigazgatás éhei szerint igazgattatnak.

127. §. Egyéni és testületi közigazgatás.

Úgy a centralizált, mint a decentralizált, hivatalnoki és önkormányzati, reál- és provinciái-közigazgatás kétféle módon történhetik: vagy akkép, hogy egyetlen személyre tartozik valamely közigazgatási feladat érdemi intézése, vagy pedig oly módon, hogy az intézkedés tartalmát közös elhatározással több személy állapítja meg. Az előbbi intézési módot *egyéni* vagy *szoros értelemben vett hivatalnoki*, az u óbbit *testületi* vagy *kollégialis közigazgatásnak* nevezzük. Az egyéni közigazgatás túlnyomóan a hivatalnoki, a testületi közigazgatás pedig inkább az önkormányzati rendszert jellemzi, a nélkül azonban, hogy e jellemvonás feltétlen érvényű volna. Igaz ugyan, a hivatalnoki közigazgatás legjellemzőbb alakjai, mint például a miniszteri intézés, az egyéni közigazgatás jellegével bírnak, míg viszont az önkormányzat szervek legfontosabb határozatai nagyobb (megyei, békebírói, városi, járási, községi) testületekben történnek, e mellett azonban hivatalnoki szervek számos esetben döntenek telstületileg is, sőt a magasabb fokú s hivatalnoki szervezetű igazságszolgáltatást épen a testületi döntés jellemzi, viszont önkormányzati szervek (mint az angol békebírák) széleskörű egyéni intézésre lehetnek jogosítva.

Egyéni közigazgatás ott van helyén, a hol gyors intézkedés, vagy más, például fegyelmi érdek szükségessé teszi egyetlen személy elhatározásának feltétlen érvényesülését, mint legjellemzőbben áll ez a katonai közigazgatásra, a hol a magasabb fokú előljárót többnyire egyéni és feltétlen rendelkezési jog illeti meg; viszont testületi közigazgatás lesz megfelelőbb ott, a hol nem az intézkedés gyorsasága vagy fegyelmi érdek képezi az irányító szempontot, hanem az intézkedés mély átgondolása, számos körülmény egybevetése, mérlegelése, melyekre több tagból álló testület sokkal képeesebb, mint egyetlen fizikai személy. Minthogy azonban a jó közigazgatásnak *az egyéni felelősség* képezi egyik alapját, mely pedig testületi közigazgatásnál megoszlik és így csökken, a mai közigazgatásokban, a régebbi testületi (dikasztériális) intézéssel szemben, *az egyéni rendszer* jutott érvényre, mert az egyéni intézkedés legalább is valószínűvé teszi, hogy az intéző szerv felelősségének tudatában óvakodni fog elhamarkodva és könnyelműen határozni a reá bízott feladatok megvalósítása körül. Különösen áll az egyéni közigazgatás ezen indoka- a nagyobb (országos, megyei) igazgatási ágak vezetőire, a kik, bár a valóságban az őket környező hivatalnoki szervezet előterjesztéseire és tanácsai alapján intézkednek, a felelősséget tényeikért mégis egyénileg maguk viselik.

128. §. Hivatal, hatóság, intézet.

A hivatal szó jelenti egyrészt (tárgyi értelemben) a közigazgatási feladatok egy *bizonyos körét*, melyet valamely szerv hivatva van ellátni, megvalósítani, másrészt jelenti (alanyi értelemben) *azt a viszonyt*, mely létezik a közigazgatási (feladatok ellátására hivatott egyén, mint szerv és a közigazgatási szervezet között. Az első értelemben használjuk a hivatal szót például ezen megjelölésben: alispáni hivatal, melylyel jelöljük az alispán és segédszervei által ellátandó összes közigazgatási feladatokat; a második értelme van a hivatal szónak ezen kifejezésben: az alispán hivatala (tiszteje, joga, kötelessége), mely kifejezés utal arra, hogy az alispánnak a hozzá tartozó közigazgatási feladatokból jogai és kötelességei vannak, hogy tehát ő valamely jogviszonyban áll a közigazgatás szervezetéhez.

Az első értelemben hivatal annyi létezik, a hány közigazgatási feladatsorozat, feladatkör, magasabb és alsóbb fokozatokban, mint például nálunk az oktatásügyi szakban van miniszteri, tankerületi főigazgatói, tanfelügyelői hivatal, egyetem, középiskola, népiskola s ezeknek megfelelő tanári, tanítói hivatal stb., valamennyi kifejezés egy-egy körét jelezve a különböző minőségű feladatoknak, a mennyiben a miniszteri hivatal vagy minisztérium a tanügy kormányzásával, szervezésével, a szükségleteire szolgáló anyageszközök utalványozásával s a felügyelettel foglalkozik, a tankerületi főigazgatói hivatal a középiskolák tanulmányi rendje fölötti felügyelet foglalkoztatja; az egyetem ügyköre a magasabb, tudományos oktatás, a középiskoláé az általános műveltséghez szükséges ismeretek közlése, a népiskoláé pedig az elemi ismeretekre való oktatás; végül az egyes tanári vagy tanítói hivatal egyes tudomány- vagy ismeretköröket jelent, melynek közlése az államszervezetben közigazgatási feladatot képez. A második értelemben annyi hivatal létezik, ahány közigazgatási feladatokra hivatott fizikai személy, a végrehajtó hatalom fejtől, az államfőtől a hivatalszolgáig, nem a végzendő ügykör minőségi különbsége, hanem a minden egyes személy viszonya az egészhez, az egyénhez kapcsolt jogok és kötelességek szolgálván ezen fogalom alapjául. A miniszter hivatala például alanyi értelemben jelenti, hogy a miniszter az állammal szemben köteles a reábizott ügykört ellátni, de jogosítva van azt a törvények keretén belül egyéni belátása szerint látni el s működéséért anyagi ellenszolgáltatást, fizetést venni igénybe.

A hivatal mint ügykör kétségkívül nem az azt ellátó személynek, hanem az államnak ügyköre, alanya tehát nem is a tisztviselő, a hivatalnok, az alkalmazott, hanem maga a végrehajtó hatalom, illetve maga az állam. Ezen értelemben az egyes hivatal nem egyéb, mint az államhatalom, különösen pedig a végrehajtó hatalom részecskéje, melynek gyakorlása nem a hivatalnok személyét mint illet, hanem az államhatalmat illeti meg, melynek a hivatalnok csak képviselője, megnyilvánulásának külső megtestesítője.

A hivatalt, mint az államhatalomnak egy részletét, *hatóság*-nak nevezzük, mely értelemben a hivatal kifelé mint hatalom jelenik meg, melynek mások engedelmisséggel tartoznak. Vannak ugyan olyan hivatalok, melyek nem arra vannak épen rendelve, hogy kifelé parancsokat osztogassanak s engedelmisséget követeljenek, ámde mivel az államnak hatalmi jellege végelemzésben minden szervében föltalálható, tágabb értelemben minden hivatalt hatóságnak is nevezünk, tehát az oly hivatalt is, mely kifelé parancsolást nem igénylő feladatokat teljesít (állampénztár, posta, iskola). Ha ezen utóbbi hivatalok az általuk végzett feladat természetén folytán engedelmisségre az alattvalók részéről kevésbé igényelhetnek s engedelmisségre közvetlenül maguk más nem is kötelezhetnek, bizonyos, hogy más (rendőri, pénzügyi, tanügyi) közigazgatási hivatal segédkezését ily parancsok közlése, magánosokhoz való intézése végett sokkal közvetlenebbül és hatályosabban vehetik igénybe, mint a magánosok, a mi az ily hivataloknak is hatalmi jelleget kölcsönöz,

Szűkebb értelemben azonban a *hatóság* elnevezésével csak azon hivatalokat jelöljük], a melyek közvetlenül oszthatnak parancsokat s igényelhetnek engedelmisséget a hatáskörükbe utalt alattvalók részéről. Hatóság ezen értelemben az államfő, a miniszter, a törvényhatóság, a községi elöljáróság, a királyi ügyészség, a bíróság, a rendőrség, pénzügyigazgatóság, tanfelügyelőség, hadkiegészítő parancsnokság stb., illetve ezeknek egyéni szervei (alispán, szolgabíró, rendőrtisztviselő, királyi ügyész, vizsgálóbíró, pénzügyigazgató, tanfelügyelő stb.), a melyek a hatáskörükhöz utait alattvalókhöz engedelmisségre kötelező parancsokat és tilalmakat intézhetnek. Ezzel szemben nem hatóság, hanem *intéző* elnevezéssel jelöljük az oly feladatokra irányuló állami ügyköröket, melyek engedelmisségre kötelező parancsokat nem bocsáthatnak ki az alattvalókhöz, legfőlegb egy más hivatalnak, hatóságnak közvetítésével. Intézet és nem hatóság jellegével bíró hivatalok például

a tanítóintézetek (egyetemek, fő-, közép- és népiskolák), a közlekedési hivatalok (posta, távírda, vasút), az egészségügyi intézetek (kórházak, tébolydák), az igazságügy érdekében fennálló intézmények (börtönök, javítóintézetek), a pénzügy érdekében létesített hivatalok (pénztárak, pénzverők), egyes katonai célokra szolgáló intézmények (arszenálok, szerelvény raktárak) stb., melyek mind hivatalnoki személyzetet feltételeznek, a hatóságok hivatali személyzetéhez hasonló hivatalnoki kötelességekkel és jogokkal, mindazonáltal kifelé irányuló ügynevezett hatósági működési kör nélkül.

129. §. Hatósági fokozatok.

A közigazgatási feladatok intézésére hivatott ha óságok rendszerint több fokozatúak, azaz valamely hatóság intézkedése más, magasabbrendű hatóságok felülbírálatának lehet kitéve. Legtermészetesebb és legegyszerűbb a *kétfokú* közigazgatás, mely abból áll, hogy a hely színén történt *alsóhatósági* intézkedést, akár valamely fél kérelmére, akár e nélkül is, hivatalból valamely központi *felsőhatóság* bírálja felül.

A közigazgatási feladatok fokozatos hatóságok által való intézésének kettős indoka van az egyik, hogy az alsó hatóság helytelen, esetleg törvényellenes intézkedése ellen *biztosítékul* szolgáljon a felső hatóság helyesebb felfogása és törvényismerete, a másik, hogy az ország különböző részeiben levő adóhatóságok közti ellentétes gyakorlatnak egy valamennyiökre közös felső hatóság a maga utólagos és végleges intézkedéseivel elejét vegyid s a *jogegységet* az ország egész területén a gyakorlatban is biztosítsa.

Az utóbbi szempont, vagyis a jogegység biztosításának érdeke teljesen elegendővé tenné a kettős fokozatot, melynek értelmében az alsó hatóságtól közvetlenül valamely központi hatósághoz kerülne a megtámadott intézkedés helyesség és törvényszerűség szempontjából való felülbírálás végett, Vannak azonban okok, melyek nagyon gyakran helyénvalóvá teszik az alsó- és a felső hatóság között egy vagy több *középhaság* felállítását, melyek az alsóhatóság-intézését másod-, harmad- vagyis középfokon bírálják felül, mielőtt a felső hatóság végleg döntene azokban.

A középhaságok felállítását tisztán gyakorlati okok teszik szükségessé. Így első sorban a közigazgatási intézkedés által érintett fél szempontjából azon érdek, hogy az intézkedés helyesség és törvényszerűség tekintetében egy közel eső helyen bíráltassék felül, a

hol a tényeknek másodízben való megvizsgálása különös nehézségekbe nem ütközik; másodsorban az a gyakorlati érdek, hogy a másodfokú hatóság az ügyet vagy már úgy intézze el, hogy annak további felülbírálása szükséges ne legyen s a felsőhatóságot túlságos munkahalmaz ne terhelje, vagy pedig legalább is úgy, hogy az ügy *tények tekintetében* teljesen tisztázva legyen s a felsőhatóság feladata csakis a törvényszerűség elbírálására, az úgynevezett *jogkérdésre* szorítkozzék. De ettől eltekintve a középhatóságok létét az teszi főleg jogosulttá és indokolttá, hogy az ügy többszöri átvizsgálása minden körülmények között több biztosítékot nyújt az esetleges hibák kijavítására, mint az egyszeri központi felülvizsgálat. Háromnál több fokozat csak ritka körülmények között indokolható, mert a sok fokozatú szervezet a közigazgatást egyrészt túlságos költségessé teszi, másrészt a sokféle s esetleg ellentétes döntések csökkentik a hatósági intézkedések helyessége iránti bizalmat s ezzel a hatóságok tekintélyét

130. §. A hivatal betöltése.

A *végrehajtó hatalom* feladatainak végzésére hivatott egyének tisztjüket különböző módokon nyerhetik el. 1. Az egyik mód az *öröklés*, melynek értelmében a hivatal családnak van kötve, apáról fiúra, illetve családi jogelődről jogutódra száll, mint ez a középkori hivatalviselésnek legelterjedtebb módja volt s alapjául szolgált a későbbi rangok és címeknek (hercegség, grófság, örgrófság, algrófság, örökös főispánság stb.). A hivataloknak öröklés útján való betöltése arisztokratikus jellegű államokban fordulhat csak elő s a lehető leggyaralóbb valamennyi betöltési mód között, mivel semmiféle biztosítékot nem nyújt a hivatal kellő ellátása iránt; épen ezért az újkori államok e rendszerrel teljesen szakítottak, úgy hogy ma már csupán az állam legfőbb hivatalnokára, a végrehajtó hatalom fejére nyer monarchikus államokban az öröklés címén való betöltés gyakorlati alkalmazást, mint a mely örökletes hivatal nem az azt viselő személy egyéni tehetségének és munkaerejének megfelelő kihasználása, hanem az államszervezet szilárdsága érdekében létezik.

2. Hasonlóképp elavult és tökéletlen módja a hivatalok betöltésének a *vagyoni jogi átruházás*, mely abban áll, hogy a hivatalt mint vagyontárgyat a hivatal mindenkori viselője, vagy pedig felettes hatósága, úgy élők közti, mint halálesetre szóló jogügylettel, tehát

adásvevés, csere, ajándékozás., végrendelet stb. útján elidegenítheti, másra származtathatja át. A hivatal ezen betöltési módja a nyugati államokban hosszú időn át általános volt, így például Angliában a katonatiszti állások a legújabb időkig is adásvétel tárgyát képezték, mint a hogy Franciaországban a közjegyzői és bírósági végrehajtói hivatalok még napjainkban is; jelenleg azonban e mód a családi öröklés címén való betöltéssel együtt az államok túlnyomó részében elenyészettnek tekinthető.

3. Tökéletesebb módja a hivatalok betöltésének a *választás*, még pedig a központi legfőbb szervekre nézve az egész nemzet, illetve annak törvényhozása, más vidéki szervekre nézve pedig az illető terület (megye, község) közönsége részéről. Ezt a rendszert tévesen tekintik a demokratikus állam szükségképi jellemvonásának, mert az arisztokratikus köztársasággal és monarchiával is összefér, egyedül a korlátlan monarchia lévén az, melynek természetével a hivataloknak választás útján való betöltése ellenkezik. A választás útján való betöltés köztársaságokban is csak a végrehajtó hatalom fejére, mint az állam legfőbb hivatalnokára, vagy a végrehajtó hatalom élén álló jogi személyre nézve áll fenn feltétlenül, míg a többi szervek egyaránt nyerhetik akár választás, akár kinevezés útján tisztjüket. Jellemző vonása azonban a választás rendszerének, a mennyiben ez alsóbb hivatalnokokra nézve is fennáll, a választó közönségtől való erkölcsi, sőt gyakran jogi függés, a minek kettős hátránya van: egyrészt a központi hatalommal való kapcsolat lazulása, másrészt a helyi (egyéni, családi, párti) érdekek illetéktelen behatása a választott hivatalnok működésére, holott mi sem kívánatosabb a közigazgatás helyessége és sikeressége érdekében, mint a közigazgatási szerv minden irányú függetlensége azoktól, a kikre hatásköre és hivatalos tevékenysége kiterjed. Épen ezért a demokratikus elv elegendő érvényesülésének tekinthető, ha a törvényhozó hatalom valóban a népet illeti meg, melynek ily módon a végrehajtó hatalom általános irányítására is befolyása van, magának a közigazgatásnak intézése azonban, a demokratikus elv minden sérelme nélkül, sokkal helyesebben bízható a helyi közönségtől ugyan ellenőrzött, de főleg független szervekre, mint a közönségtől választott s így tőle bizonyos mérvben okvetlenül függő hivatalnokokra.

4. Legáltalánosabb betöltési módja a hivataloknak a *kinevezés*, melyet a központi végrehajtó hatalom, az államfő és miniszterei, esetleg ezektől kinevezett alsóbb szervek eszközölnek. A közigazgatás egyre számosabb és bonyolultabb feladatai a gyakor-

lati élet tanúságai szerint bármely államforma mellett ezen betöltési mód mellett valószínűsíthető, hogy a leghelyesebben és legsikeresebben, egyrészt azért, mert egy központi hatalom inkább van azon helyzetben, hogy a kellő szakképzettséget és reátermettséget megbírálja, mint a közönség, másrészt azért, mert a kinevezett hivatalnok függetlensége a hatáskörébe utalt közönségtől az elfogulatlan és pártatlan működés leghathatósabb biztosítékát nyújtja, akár, mint Angliában a békebírák, ingyenesen, akár mint általában, fizetéséri, élethivatáskép látja el a kinevezett szerv a hozzá utalt feladatokat. Igaz ugyan, hogy a kinevezés tényénél a pártszempontok és pártérdekek illetéktelen érvényesülését kizárni nem lehet, ámde ugyanezen ellentét a választási rendszerrel szemben is fennáll, miért is a két rendszernél egyaránt felmerülő ezen hátrány tekintetbe nem vételével, a kinevezési rendszert egyéb előnyei a választás útján való betöltés rendszere fölé helyezik.

5. A választás és kinevezési mellett létezik még egy betöltési módja a közigazgatás feladatainak: az általános polgári kötelezettség vagy *hivatalkényszer*, modern államokban azonban csak oly feladatok tekintetében, melyek különös szakszerű képzettséget nem igényelnek, minő például az esküdtbírói vagy katonai szolgálat. E betöltési mód rendszerint *sorshúzással kapcsolatban* jelenik meg, de összeköttetésbe hozható választással vagy kinevezéssel is, minő például nálunk a községi bíró kötelezett szolgálata, választással kapcsolatban.

131. §. A hivatalnok.

Az, a ki valamely közigazgatási ügykör, tárgyi értelemben vett hivatal ellátására jogosítva és kötelezve van, *hivatalnok*: a szó közönséges és szűkebb értelmében azonban hivatalnok alatt csak azt értjük, a ki valamely közigazgatási ügykört állandóan, megtéphetést biztosító fizetésért, élethivatáskép lát el, míg ezzel szemben azon személy, a ki nem élethivatáskép végez valamely közigazgatási feladatot, egy tágabb értelmű műszóval, a mennyiben állandó működést igénylő ügykört lát el, *tisztviselőnek* nevezhető, vagy pedig egyszerűen feladata elnevezésével jelölhető, így a miniszter, a főispán, az alispán, a szolgabíró, a járásbíró, a tanár, a tényleges katonatiszt, a szó szűkebb értelmében vett hivatalnokok, míg az esküdt, a községi bíró, a tartalékos katonatiszt csak a szó tágabb értelmében vehetők hivatalnokoknak, a mint velük egy fogalom-

körbe tartoznak mások is, mint például az önkormányzati testületek tagjai, a katonaság altisztszei, közlegényei, a járványorvosok, az önkéntes tűzoltók stb., mint a kik ha esetleg díjazás mellett is, de nem élethivatáskép, állandóság jellegével intézik az egyes közgazgatási feladatokat.

Még szűkebb körre szorítja a hivatalnok fogalmát az a megkülönböztetés, hogy némelyek értelmi, a mások ellenben fizikai feladatokat végeznek. E megkülönböztetés alapján *hivatalnokoknak* csupán azon szerveket nevezük, a kik szellemi *előképzettségei igénylő* ügykört látnak el (fogalmaznak, oktatnak, könyveket vezetnek, írásbeli teendőket végeznek), míg velük ellentétben, egyszerűen *alkalmazottaknak* (altisztek, szolgák stb.) nevezük azokat, a kik különös előképzettséget fel nem tételező feladatokra vannak hivatva (helyiségeket tartanak rendben, felügyelnek, kézbesítenek, anyagot kezelnek stb.) Az egyszerű alkalmazottaktól megkülönböztetett hivatalnokok közül ismét különválasztva a magasabb értelmi előképzettséget igénylő feladatok megvalósítóit, *fogalmazói* és *kezelői személyzetet* különböztetünk meg, az előbbi szakhoz tartozó hivatalnokok a közigazgatási (feladatok érdemét, utóbbiak az azokkal járó mellékszerű, bár szintén értelmi teendőket (könyvelés, számfejtés, iktatás, másolás, továbbítás) valósítván meg.

Végül úgy a közönséges szóhasználatban, mint jogi szempontból meg szokták különböztetni az értelmi teendőket végző hivatalnokok csoportjában s szorosabban hivatalnokoknak nevezni azokat, a kik az *állandóság jellegével kifejezetten felvannak ruházva*, szemben azokkal, a kik bár értelmi teendőket végeznek, az állandóság biztosítékával nem rendelkeznek (fizetési vagy fizetéstelen gyakornokok, napidíjas szervek). A megkülönböztetés jelentősége abban áll, hogy ezen utóbbiakkal szemben, bármily jelentős feladatokat végeznek is, az állam az ellátás kötelezettségét magára nem vállalja, szolgálatukat bármikor felmondhatja, míg a tulajdonképeni hivatalnokokkal a kapcsolat sokkal bensőbb, a mennyiben velük szemben az állam az ő kötelezettségeit egyoldalúlag meg nem szüntetheti.

132. §. A hivatalnoki jogviszony természete.

Azt a viszonyt, a melyben a közigazgatási feladatok intézése hivatott szerv, a hivatalnok az államhoz áll, *hivatalnoki jogviszonynak*, az ezen jogviszonynak tartalmát képező kötelezéseket és jogokat pedig *hivatalnoki köteleességeknek és jogoknak* nevezük.

Ezen jogviszony a *szolgálat* természetével bír, mert legjobban ki-domborodik belőle a hivatalnok azon különös kötelessége, hogy munkaerejét az állam rendelkezésére bocsátja, mely kötelezettség a magánjogban a *szolgálati szerződésnek* képezi lényeges tartalmát.

A hivatalnoki szolgálati jogviszony belső természetének megmagyarázására különböző elméletekkel találkozunk. Így legközelebb fekvő az a felfogás, hogy a hivatalnoki jogviszony teljesen azonos a *magánjogi szolgálati* vagy *munkaszerződési jogviszonnyal*, melyben két szerződő fél¹ áll egymással szemben, egyik oldalon az állam, másik oldalon a hivatalnok, kiknek mindegyike jogosítva és kötelezve van e jogviszonyból; az állam jogosítva van a munkaerő igénybevételére, de kötelezve van a munka díjazására, a hivatalnok jogosítva van munkadíjra s kötelezve van munkaerő szolgáltatására. Ez az elmélet, bármily helyesnek látszik is első pillanatra, egyrészt abban a hibában szenved, hogy csak a szoros értelemben vett (fizetési) hivatalnokra s nem minden közigazgatási feladatot végző szervre alkalmazható, másrészt abban, hogy nem magyarázza meg a szolgálat egyes sajátos jelenségeit, például a kötelező szolgálatot vagy a hivatalnok föltétlen alárendeltségi viszonyát az állammal szemben a hivatalnoki viszony tartama alatt, holott magánjogi szerződés esetén e viszonyoknak a felek közti mellérendeltség jellegével kellene bírnia. Így nem lehet például egyebek közt a magánjogi szerződés elméletével megmagyarázni, mikép lehetséges az, hogy a hivatalnok köteles önmagára oly szolgálati szabályokat is érvényesekként elismerni, melyek az ő hozzájárulása nélkül hivatalnoki viszonyba lépése után jönnek létre, holott magánjogi szerződés esetén a szerződés minden változtatása, módosítása csak a felek egyöntetű akaratával történhetik.

Egy másik elmélet olyképp magyarázza meg a hivatalnoki jogviszonyt, hogy azt *általános alattvalói kötelezettsége*re vezeti vissza, melynek értelmében az állam akaratuk ellenére is kötelezheti polgárait, hogy részére közigazgatási munka-szolgálatokat teljesítsenek. Tagadhatatlan, hogy e felfogás egyes tünetekben igazolást nyer, mint például a kötelező katonai szolgálatban, vagy egyes közigazgatási feladatoknak büntetés terhe mellett való teljesítésében, de nem magyarázza meg kellőképp a közönséges hivatalok rendes betöltési módját, így például a, fizetés és nyugdíj intézményeit. De azért sem alkalmas e felfogás a hivatalnoki viszony természetének megmagyarázására, mert lehetetlenség a hivatalnokok különös buzgalmat és odaadást megkívánni, ha annak alapja nem személyes akaratában, hanem a fizikai kényszerben rejlik.

Van továbbá olyan elmélet, a mely a *kiváltság* fogalmával magyarázza meg a hivatalnoki viszony jogi természetét, olyképp fogva fel a dolgot, hogy a hivatalnok hivatalba lépésével a többi alatt valókhöz viszonyítva kiváltságos helyzetbe kerül, a mennyiben az állami hatalomnak nagyobb mértékben lesz részese, mint mások. Ezen elmélet némileg megmagyarázza ugyan a hivatalnok fokozottabb jogait, de arra a téves felfogásra vezethet, mintha ezen fokozottabb jogok egyéni jogok lennének s egyidejűleg magyarázat nélkül hagyja a hivatalnok fokozottabb kötelességeit, melyek pedig a hivatalnoki jogviszony lényegesebb tartalmát teszik.

Leghelyesebb, minden egyoldalú elmélettől eltekintve, a hivatalnoki viszonyt *sui generis viszony*nak tekinteni, melyben magán- és közjogi elemek sajáttságosan vannak összeolvadva. A hivatalnoki szolgálat e szerint oly jogviszony, mely a hivatalnok részéről az állammal szemben és az állam részéről a hivatalnokkal szemben a magánjoginál fokozottabb, tehát közjogi kötelességeket tartalmaz s viszont a jogok, melyek az államot és a hivatalnokot egymással szemben kölcsönösen megilletik szintén fokozottak s nemcsak közönséges magánjogi, hanem a közérdek által javasolt, tehát közjogi értelmezésnek is tárgyai.

133. §. A hivatalnok kötelességei.

A közigazgatás feladatainak végzésére hivatott egyénnek, legyen az akár fizetéses, akár ingyenesen működő szerv, legegységesebb kötelessége a reábizott *hivatalos teendők elvégzése*, még pedig azzal a gonddal és odaadással, melyet úgy a magánjogi, mint a közjogi kötelességek általán megkívánnak. A hivatalnok hanyagsága, mulasztása, ha fizetés mellett van alkalmazva, első sorban elvállalt magánjogi kötelezettség megsértésének jellegével bír, de ennél súlyosabb beszámítás alá esik, tekintve, hogy a kötelességek elhanyagolása nemcsak valamely egyén jog- és érdeksérelmét, de az összeségnek, az államnak és a közönségnek hátrányát vonja maga után.

A hivatalos teendők gondos elvégzésének kötelessége magában foglalja a *hivatal hűség* kötelezettségét, mely abban áll, hogy a hivatalnok hivatalával magát azonosítani tartozik s nemcsak a szorosan kiszabott s hatáskörébe mait teendőket köteles végezni s ezzel kötelezettségét mintegy üzletszerűen leróni, hanem szükség esetén hivatala érdekében fokozott tevékenységet is tartozik kifej-

feni, különösen ha valamely állami érdek előmozdításáról vagy megvédéséről van szó. A hivatali hűség magában foglalja továbbá az államnak és az előjáróknak tiszteletét s az alárendeltek megbecsülését, a nélkül azonban, hogy ez az egyéni meggyőződésnek alárendelését is jelentené. Az előjárók iránti tiszteletet azonban a hivatalnok szem előtt: köteles tartani még azon esetben is, ha politikai vagy társadalmi tekintetben ellenkező felfogást táplál mint felebbvalói. sőt ha előjárói egyénisége ellen valósággal méltányolható kifogásokat támaszthat is; a hivatali hűségből folyik ugyanis, hogy más, különösen pedig a felettes hatóságokat a hivatalnok tartozik megbecsülni, nem magukat a személyeket, hanem a *megfelelő hivatalt* és az államot illegvén meg az ily köteles megtisztel és.

További kötelessége a hivatalnoknak az *engedelmesség*, mely abban áll, hogy a hivatalnok előjáróinak parancsait, utasításait, a mennyiben ezek a hivatali teendőre vonatkoznak, meghallgatni és végrehajtani tartozik. Minthogy azonban a hivatalnok nem tekinthető tudattalan géprésznek, mely a gépezet mozgásában akarva-nem akarva köteles résztvenni, az; engedelmesség kötelessége nem gépies vagy rabszolgai, hanem szabad embernek tudatos közreműködését jelenti. A hivatalnok nem tartozik különösen akkor engedelmeskedni, ha nyilván alkotmány- és törvényellenes a parancs vagy utasítás, mely hozzája érkezett, a mikor legkedvezőtlenebb esetben is joga van hivataláról lemondani s így elkerülni, hogy meggyőződése ellenére törvényellenes parancsnak engedelmeskedjék. A katonai szolgálat az egyetlen, a hol a szolgálatról való lemondással az engedelmesség ki nem kerülhető, de azért az engedelmesség még it is megtagadható, ha valamely parancs nyilvánvalóan a hűségi eskü megszegésére vagy büntetendő cselekményre irányul.

Az engedelmesség kötelességének mértéke elvileg nehezen állapítható meg, annyi azonban ma már feltétlenül áll, hogy minden hivatalnoknak joga van a hozzá érkezett hivatalos parancsokat és utasításokat törvényszerűség szempontjából megvizsgálni. Míg a régebben létezett úgynevezett *abszolút rendszer* értelmében a hivatalnok bármely felülről jött meghagyást tartozott, tekintet nélkül annak természetére, minden ellenvetés kizárásával végrehajtani, mert elvül szolgálta, hogy a felebbvaló okvetlenül bölcsőbb az alantasabb hivatalnoknál és nem tévedhet; addig újabban a hivatalnoki engedelmesség mértékének megállapítására két különböző rendszer létezik. Az egyik rendszer értelmében a hivatalnok a rendelkezésnek úgy alakját, mint tartalmát törvényszerűség szempontjából jogositva van, sőt köteles felülvizsgálni s ha azt akár egyik, akár másik

szempontból törvényellenesnek találja, ideiglenesen félreteheti, egyidejűleg előterjesztvén a rendelkezést kibocsátó hatóságnak, hogy a rendelkezés ellenében aggályai vannak. Ha a felebbvaló rendelkezését ezen előterjesztés dacára fentartja, a hivatalnok tartozik azt végrehajtani, de maga minden felelősség alól mentesül. A másik rendszer értelmében a hivatalnoknak szintén kötelessége a hozzá érkezett rendelkezést törvényszerűség szempontjából megvizsgálni, de tisztán csak alaki és nem anyagi szempontból, azaz bármi is a rendelkezés tartalma, ha azt valóban illetékes felettes hatóság saját hatáskörében és törvényes formában oly hivatalnokhoz bocsátotta ki a kinek az ily rendelkezés teljesítése hatáskörébe tartozik, a hivatalnok a rendelkezést köteles végrehajtani, de mag», minden jogi felelősség által mentesül.

Elvül szolgál tehát, hogy a törvényellenes rendelkezésért a felelősség nem a végrehajtó hivatalnokot, hanem az azt kibocsátó felettes hatóságot terheli s csak ha a felsőbbség parancsa büntendő vagy erkölcstelen cselekvés elkövetésére irányul, köteles és jogosult a hivatalnok annak feltétlenül ellenszegülni, ha csak önmagát a cselekvés és felelősség bűnrészesévé avatni nem akarja.

A hivatalnoki kötelességhez tartozik még a *titoktartási kötelesség* is, mely abban áll, hogy a hivatalnok minden oly tény, melyről hivatalából kifolyólag van tudomása s a melynek közzététele az államra vagy magánosokra hátrányos következményeket vonhat maga után, tartozik titokban tartani, különösen pedig hivatalos iratokat, ha azoknak közlése veszélylyel, esetleg állami vagy jogos magánérdek sérelmével járna, másoknak fel nem fedezni.

Kiegészítik végül a hivatalnoki kötelességeket egyes oly kötelességek, melyek a hivatal tekintélyét s a szolgálat sikerességét. vannak hivatva biztosítani és előmozdítani, minő a magánéletben való kifogástalan és tisztességes magaviselet, a botránys életmódtól, vagy a hivatal tekintélyének sérelmével járó mellékfoglalkozástól való tartózkodás, a hivatal székhelyén vagy annak közelében való lakás, a közönséggel való illedelmes, de e mellett a hivatal tekintélyével összeférő bánásmód s más efajta kötelességek.

134. §. A hivatalnok jogai.

A közigazgatási feladatok végzésére hivatott szervet ezen minőségéből kifolyólag nemcsak kötelességek, hanem jogok is illetik meg, melyek egyrészt természetesen a közigazgatás tulajdonképpeni

alanyával, az állammal, másrészt pedig a hivatalos hatáskörbe utalt személyekkel, az alattvalókkal szemben állanak fenn s így az állam és az alattvalók kötelezettségeit jelentik. Ezen jogok az élethivatásos és nem élethivatásos szerveket nagy részben egyaránt megilletik, némelyek azonban, mint különösen a fizetésre és nyugdíjra vonatkozó jogok, kizárólag az élethivatásos szerveknek, a tulajdon-képem értelemben vett hivatalnokoknak jogviszonyaiból folynak.

Valamennyi közigazgatási, tehát hivatalnoki és önkormányzati szervet egyaránt megilleti az úgynevezett *illetékesség joga*, mely abban áll, hogy a hivatalnok jogosítva van a hivatal ügykörét képező feladatokat megvalósítani, s hivatalos teendői körében mások részéről tiszteletet és engedelmességet követelni. Minthogy azonban ezen jog kiválókép a hivatal közjogi természetéből folyik, magától értetődik, hogy a hivatalnokot csak addig illeti meg, míg arra jogosított felettes hatóságai azt tőle meg nem vonják s illetékességét, egyéb hivatalnoki jogok esetleges sérelme nélkül, fel nem függesztik, a mi jog- és célszerűségi szempontból egyaránt megtörténhetik, jogszerűség címén, ha a hivatalnok állására alkalmatlannak bizonyul célszerűség címén, ha a különben megfelelő hivatalnok működésének szüneteltetését magasabb állami érdekek (például diplomáciai, pártpolitikai stb. okok) javasolják.

A hivatalnoknak hivatalából kifolyólag joga van továbbá megfelelő hivatalos *címre* és *rangra*, mint a melyek kifejezésre juttatják azt a fokát a tekintélynek, mely az állami hatalomból folyólag annak egyes szerveit mint egyéneket is megilletik. E jog még akkor is megilleti a hivatalnokot, ha illetékessége a közigazgatási feladatok intézésére már megszűnt vagy szünetel, kivéve, ha a közigazgatás valamely szerve büntetés címén vesztette el hivatalát, mely esetben címe és rangja elenyészik (lefokozás). A közigazgatás némely ágaiban a hivatalnok szolgálati jellege, címe és rangja a ruházatban, külső megjelenésben is kifejezésre jut, így különösen a katonai szolgálatban, de számos államban a polgári közigazgatás terén is, mely esetben a megfelelő hivatalos ruházat vagy egyenruha használata szintén egyéni jogát képezi a hivatalnoknak s annak jogellenes használata mások részéről büntetendő tény képez.

Joga van ezenkívül a hivatalnoknak az állam részéről feladatainak sikeres teljesíthetése érdekében *fokozott védelemre*, minden ellene, mint hivatalos személy ellen intézett sértéssel, támadással, bántalmazással szemben. E fokozott védelmet a hivatalnoknak főképp a büntetőjogi szabályok biztosítják, melyeknek értelmében a hivatalos működése körében, vagy annak alkalmával meg-

támadott hivatalnok sérelme (például a hatóság elleni erőszak) súlyosabb beszámítás alá esik, mint a hogy maga a tény közönségesen lenne elbírálandó.

Megilleti úgy a fizetéses, mint az ingyenes hivatalnokot a jogigény mindazon *kiadások megtérítésére*, melyek hivatalos teendői vagy hivatalának természete folytán nem a hivatalnok személyének, hanem az államnak érdekében merülnek fel, mely kiadások megtérítése közönségesen *napidíjak, költségzsámla* vagy *hivatalos általános* alakjában történik. Egyes magasabb hivatalokkal oly anyagi terhek járnak, melyek az állam méltóságán tekintélyét és fényét vannak hivatva kifejezésre juttatni, minők a végrehajtó hatalom fejének, valamint a külföldi képviselő s a belföldi közigazgatási ágak legfőbb szerveinek szükségképen fénves és költséges életmódja által igényelt kiadások. Az e fajta költségeket, mint képviselői járulékokat vagy *reprézenciornis költségeket* fejedelmeknél uralkodói fizetés (*civillista*), más hivatalnokoknál személyes pótlékok, általánnyok, vagy fokozottabb mérvű fizetések alakjában térítik meg.

Az élethivatásos hivatalnoki rendszer természete maga után vonja az állammal szemben a fizetéses hivatalnok jogát az *eltartásra*, még pedig bizonyos időn keresztül, tényleges szolgálattétel kapcsolatban, hivatalnoki *fizetés*, bizonyos idő elteltével s a tényleges szolgálattétel megszűntével, hivatalnoki *munkadíj* alakjában. Ez az eltartási jog a fizetéses szolgálatbalépés napjától rendes körülmények közt elhalálkozásáig illeti meg a hivatalnokot, a miért is a hivatalnoki eltartás az *életjáradék* jellegével bír s valóban életjáradéknak is tekintendő. Ezen életjáradék jogosságát eléggé indokolja az a körülmény, hogy a hivatalnok a többnyire költséges előképzettség megszerzése után a hivatalba lépéssel más gazdasági tevékenységtől, mely esetleg vagyonszerzés alapjául szolgálhatna, visszalép, élete javarészét, munkabíró fiatalságát államszolgálatban tölti, kedvező körülmények közt is csak oly mérvű fizetésért, a mely magának és családjának eltartását s gyermekeinek felnevelését ugyan biztosítja, de nem oly nagymérvű, hogy a munkaképtelenség és aggkor esetére lehetővé tenné megfelelő ellátási összeg megtakarítását, a mi egyéb gazdasági tevékenység mellett lehetséges, vagy legalább is remélhető. Ezen életjáradéknak a jellege azonban nem tisztán magánjogi, mert vannak közjogi elemei is, a mi kiténik például abból, hogy következményei bizonyos mérvben a hivatalnok nevére, családjára is kihatnak, a hivatalnok elhalálkozása esetén, vagy abból is, hogy a hitelezők által vagy egyáltalán nem, vagy csak oly mérvben foglalható le, hogy a hivatalnok és családja min-

den körülmények közt tisztességesen megélhessenek, nem annyira személyükre, hanem a hivatal ellátásának és tekintélyének érdekére való tekintetből.

A fizetésre való joggal rendesen, bár nem okvetlenül összefügg a lakásra vonatkozó jog, mely vagy természetben, többnyire a hivatalos teendők végzésére szolgáló helyiség épületében, vagy pedig pénzbeli ellenérték, lakáspénz alakjában illeti meg, a hivatalnokot, többnyire nem csupán a fizetéses, hanem az, önkormányzati, vagyis ingyenes közigazgatási szerve: is. Ezenfelül az úgynevezett személyes pótlékok valamely hivatalnok különös képzettségének, esetleg egyéb előbb teljesített szolgálatainak további jutalmazására szolgálnak, más, például a drágasági vagy külön munkapótlékok pedig egyéb, esetleg ideiglenes körülmények vagy szolgáltatások következtében illetik meg a hivatalnokot, rendes, úgynevezett alap- vagy törzsfizetésén fe ül.

Végül a közigazgatási szolgálatnak ma már mondhatni általános elvét képezi a hivatalnoknak szüneti szabadsághoz való joga, mely abban áll, hogy a hivatalnok bizonyos időközökben, a mennyiben helyettesítése külön nehézségek nélkül történhetik, rövidebb-hosszabb időt vehet igénybe huzamosabb munka utáni üdülés, fel-frissülés céljából. A hivatalnokot ezen jog feltétlenül, helyettesítési nehézségekre való tekintet nélkül is megilleti, ha egészségi állapotának megrongáltsága, gyengélkedés, betegség teszi szükségessé hivatalos működésének ideiglenes felfüggesztését.

135. §. A hivatalnok hármass felelőssége.

A hivatalnok a hozzá utalt közigazgatási feladatokat háromféle felelősség terhe mellett végzi; némely hivatalnoki tények tisztán bel körű, vagyis az illető közigazgatási ügyág keretén belüli felelősségre vonást, úgynevezett fegyelmi felelősséget idéznek elő, más hivatalnoki tényeket, a büntető jogi szabályok értelmében, a büntető bíróságok vannak jogosítva elbírálni, mely felelősségrevonás büntetőjogi felelőssége tartalmaz s végül vannak oly hivatalnoki tények, melyekért a felelősséget a vagyoni kártérítés jogszabályai értelmében a polgári bíróságok állapítják meg, a magánjogi felelősség következményeképp. Mindezen felelősségek azonban nemcsak külön, hanem együttesen is felmerülhetnek, úgy hogy a hivatalnok egyetlen tényéből kifolyólag esetleg fegyelmi, büntetőjogi és magánjogi felelősség állhat be.

Legsajátságosabb a hivatalnok fegyelmi felelőssége, melynek

célja a hivatalos teendők állandó és megfelelő ellátását minden körülmények között, tehát azon esetben is biztosítani, midőn a hivatalnok magaviselete sem magán, sem büntetőjogi felelősségre vonás lehetőségét és szükségét nem vonja maga után. A hivatalnok büntetőjogi és magánjogi felelősségrevonása általában a fegyelmi felelősség következményeit is maga után vonja, de megfordítva ez nem áll, mert belkörü felelősség elvileg *a hivatali szolgálat sikerének s nem valamely jogsértés megtorlásának érdekében létezik*. A hivatalnok minden oly tényét és magaviseletét, mely fegyelmi felelősség tárgyát képezi, *fegyelmi vétségnek*, következményeit pedig *fegyelmi büntetésnek* nevezzük. Fegyelmi vétségek és büntetések elvi megállapítása kormányzati funkciót képez, mely a kormányzati hatóság *felügyeleti jogából* folyik s melynek természetszerű következménye az egyes fegyelmi vétségek elbírálása is.

A fegyelmi vétségek két csoportba oszthatók; egyik csoportba azok tartoznak, melyek a belső hivatali köteleességek (hűség, engedelmesség, szolgálat stb.) megsértéséből erednek, másik csoportba azok, melyek hivatalon kívüli tényekre, magaviseletre (botrányos, erkölcstelen életmód, tiltott mellékfoglalkozás, nem hivatalnoki büncselekmény stb.) vezethetők vissza. A mennyiben ezen fegyelmi vétségek valamelyike másnemű (magán- vagy büntetőjogi) felelősséggel áll kapcsolatban, a fegyelmi vétség elbírálására illetékes hatóság rendszerint be varja a másik eljárásban hozott határozatot, mely időtartamra a hivatalnok működését esetleg felfüggeszti, joga van azonban a fegyelmi hatóságnak még azon esetben is, ha a közönséges bírói eljárás felmentéssel vagy elutasítással végződött, a fegyelmi eljárást foganatosítani s a fegyelmi felelősséget megállapítani, ha a felmentés dacára a hivatalnok köteleességmulasztása nyilvánvaló. Ezen eljárás csak látszólag ellenkezik a *ne bis in idem* elvével, mert a közönséges bírói eljárás csak azt állapíthatja meg, történt-e magán- vagy büntetőjogba ütköző jogsértés, míg a fegyelmi hatóság a közigazgatás szolgálati érdekeit van hivatva megvédeni, melynek sérelme előfordulhat magán- vagy büntetőjogi jogsértés fenn nem forgása esetén is, Lehetséges e szerint, hogy a közönséges bíróságok által jogilag felelősnek nem talált hivatalnokot a fegyelmi hatósági a hivatalnoki köteleességek megsértése vagy elhanyagolása címén fegyelmi utón s méltán mondja ki felelősnek (például, ha a büntető bíróság szándékosság hiánya miatt kénytelen volt is felmenteni a hivatalos titok megsértésével vádolt hivatalnokot, a fegyelmi hatóság még mindig állapíthat meg gondatlanság okából fegyelmi büntetést).

A fegyelmi büntetések szintén két csoportba oszthatók, melyeknek egyikébe az úgynevezett *rendbüntetések*, másikába a *megtorló büntetések* tartoznak. A *rendbüntetések* a hivatalnoki viszonyban semmi változást nem idéznek elő, tehát kevésbé is súlyosak s elsősorban a hivatalnok megjavítására céloznak; ily büntetések a *megintés*, a *szó- és írásbeli dorgálás* s a *pénzbüntetés*. A hivatali főnök által történt szóbeli megintést csak akkor szokás fegyelmi büntetésnek tekinteni, ha annak valamely írásbeli nyoma marad, például a hivatalnok *minősítési táblázatába* felvételük; a dorgálás (feddés, rosszalás) már előzetes fegyelmi eljárást igényel s így büntetési jellege kétségen kívül áll. A mi a pénzbüntetést illeti, ez, tekintve hogy a hivatalnok magaviseletének megjavítására céloz, józanul és igazságosan csak oly mérvben állapítható meg, mely a hivatalnok anyagi létét nem veszélyezteti, mert túlságos magas pénzbüntetés, ép a kitűzöttel ellenkező célt ér el, a hivatalnokot anyagi romlásba döntheti s hivatalos kötelességeire vonatkozó magaviseletét nem hogy javítaná, de hátrányosan fogja befolyásolni.

A hivatalnoki viszonyra *módosítólag hatnak*, sőt azt teljesen meg is szüntetik a *megtorló fegyelmi büntetések*, melyek nagyon súlyos természetű fegyelmi vétségek szándékos elkövetését tételezik fel. E fegyelmi büntetések az *előmeneteltől való* határozott vagy határozatlan időre való *elzárás*, a büntetésből más helyre való *átltételezés*, a *lefokozás* és a *hivatalvesztés*. Az előmeneteltől való elzárást rendszerint pénzbüntetéssel kapcsolatban állapítják meg, mint többnyire az áthelyezési; is, mely utóbbi esetleg rangcsökkenéssel is járhat. A lefokozás a katonai, a hivatalvesztés pedig a polgári közigazgatás legsúlyosabb fegyelmi büntetése, mely a cím, a rang, a hivatalnoki minőség és az életjáradéki igények teljes elvesztését tartalmazza.

A fegyelmi büntetést mindig *fegyelmi eljárás* előzi meg, melyre rendszerint a felettes kormányzati hatóság illetékes, az igazságszolgáltatás bírói szervei kivételével, a kik fölött, a bírói függetlenség biztosítása érdekében, modern államokban nem a felettes kormányzati szervek, vagyis a miniszter és kormányzati közegei, hanem a magasabb fokú s a kormánytól független intéző bírói hatóságok gyakorolják a fegyelmi ítélezést.

Áttérve a hivatalnok *büntetőjogi felelősségére*, erre nézve a büntetőjog azon alapelve nyer alkalmazást, mely szerint senki más tény miatt, mint a melyet a törvény büntetendőnek jelent ki, büntetőjogi felelősségre nem vonható (*nulla poena sine lege*). A büntető törvénykönyvek tehát azok, melyek a hivatalnok büntetőjogi fele-

lősségét megállapítják, az ügyvezetett *hivatali büntettek* alakjában. A hivatalnok nem minden büntetendő cselekménye tartozik e szerint ezen fogalomkörbe, csupán azok, melyeket hivatalnoki minőségében s *csak mint hivatalnok* követhetett el, minő különösen a hivatalos helyzetnek felhasználása valamely bűncselekmény elkövetésére.

A hivatali büntettek kétfélék: vagy olyanok, melyek természetüknél fogva egyedül hivatalnok által követhetők el, vagy pedig olyanok, melyeknek alaptényálladéka valamely közönséges, bárki által elkövethető bűncselekmény, melyet a hivatalnok által ezen minőségben való elkövetés kiemel a közönséges büntettek közül s hivatali büntetté alakít át. Egyedül hivatalnok által elkövethető, vagyis *szorosan vett hivatali büntettek*, különösen a *hivatalos hatalommal való visszaélés, a hivatali engedelmesség megtagadása, a hivatalos titoktartás megszegése s a hivatali vesztegetés*, melyekhez járul még némely államokban a *hivatalnak engedély nélkül való elhagyása*. Nem szorosan hivatalnoki, hanem közönséges, és hivatalnok által történt elkövetéssel *csak minősített büntettek* különösen a hivatali *sikkasztás, zsarolás, csalás és okirat-hamisítás*. Mind ezen büntettek büntetéseit a törvénykönyvek a közönséges bűncselekményeknél (súlyosabban) állapítják meg, kimondva egyszersmind, fegyelmi eljárásra való tekintet nélkül, a hivatalnak elvesztését.

A büntető törvénykönyvek által megállapított hivatali büntetteket kiegészítik alkotmányos államokban a közigazgatási ügyágak legfőbb szerveinek, az államfőnek és esetleg helyette a minisztereknek jogi felelősségét megállapító alkotmányjogi határozatok, melyek a törvényhozó hatalmat s a nemzetet védik a végrehajtó hatalom nemzetfelfesztő tényeivel szemben.

A hivatalnok *magánjogi felelőssége* akkor áll elő, ha a hivatalnok hivatalos működése szándékosan vagy gondatlanságból akár az államnak, akár valamely magánosnak vagyoni kárt okoz, mely felelősség felléphet büntetőjogi felelőséggel kapcsolatban, de önállóan is. Modern államokban ma már elvkép van megállapítva, hogy a hivatalnok magánjogi felelősségéből kifolyólag harmadik személyekkel szemben vagyoniilag maga az állani is kötelezve van, vagy a mi ezzel egyértelmű, az *államot szavatosság terheli* a hivatalnokai által okozott magánjogi jogsérelmekért, károkért.

Irodalmi útmutató.

- 109-111. §§. *A végrehajtóhatalom hivatása; a közigazgatás; kormányzás és intézés* (valamint folytatólag a további §§-okhoz). Stein L.: Die Verwaltungslehre. I. Die vollziehende Gewalt; allgemeiner Theil: Das verfassungsmässige Verwaltungsrecht. 1869. Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechtes. 1870. (Magyarul Kautz Gusztáv fordításában.) – Sarwey: Allgemeines Verwaltungsrecht. 1884. (Marquardsen's Handbuch. I. 2.) – Rösler: Lehrbuch des Verwaltungsrechtes. 187.Á. – Gerstner: Grundlehren der Staatsverwaltung. 1862. – Gneist: Das englische Verwaltungsrecht. I. Allgemeiner Theil. 1883. – Mayer: System der Staatsregierung. 1808. – Gerstäcker: System der inneren Staatsverwaltung. 1820. – Malchus: Politik der inneren Staatsverwaltung. 1823. – Meyer G.: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 1885. – Stengel: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 1886. Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 1890. – Mayer O.: Deutsches Verwaltungsrecht. 1895. – Loening: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 1884. – Bornhak: Preussisches Verwaltungsrecht. 1893. – Schollenberger: Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechtes der schweizerischen Kantone. 1898. – Gumpowicz: Verwaltungslehre mit besonderer Berücksichtigung des österr. Verwaltungsrechtes. 1882. – Bonin: Principes de l'administration publique. 1812. Batbie: Traité théorique et pratique de droit public et administratif. IV-V. 1885. Précis du cours de droit public et administratif. 1876. – Block: Dictionnaire de l'administration française. 1890. – Laferrière: Cours de droit public et administratif. 1860. – Vivien: Etudes administratifs. 1859. – Aucoc: Conférences sur l'administration et le droit administratif. 1869. – Dufour: Traité général de droit administratif. 1870. – Ducrocq: Cours de droit administratif. 1902. – Kautz: A politikai tudomány kézikönyve. II. rész. Kormányzati politika. 1876. – Fésüs: A magyar közigazgatás kézikönyve. 1875. – Boncz: A magyar közigazgatás kézikönyve. 1876. – Grünwald: A közigazgatás feladatai. 1889. – Csiky: A magyar állam közigazgatási joga. 1889. – Kmety: Magyar közigazgatási jog. 1898.
116. §. *A központi kormány rendeletei.* A 103-104. §§-nál felsorolt műveken kívül: Jellinek: Gesetz und Verordnung. 1887. – Spiegel: Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzkraft nach österr. Staatsrechte. 1893. – Anschütz: Die gegenwärtigen Theorien der gesetzgeb. Gewalt und der Umfang des königl. Verordnungsrechtes nach preussischen Staatsrecht. 1901. – Neisser: Zur Geschichte des §. 14. des Grundgesetzes. 1898. Balogh: Az osztrák alkotmány köréből; a birodalmi képviseltről szóló alaptörvény 14. §-a. 1903.
117. §. *Az államtanács.* Cormanin: Le conseil d'état envisagé comme conseil et comme juridiction sous notre monarchie constitutionnelle. 1818. – Delarbre: Le conseil d'état, son organisation et ses attributions⁹⁹ 1876. – Aucoc: Le conseil d'état avant et depuis 1789. 1876. –

Schvarcz: Államintézményeink és a kor igényei. 1871. Zur Reform des Parlamentarismus. Versuch einer Zusammensetzung des parlamentarischen Staatsrathes auf Grundlage der Fachbildung. 1879.

- 122-123. §. *Centralizált és decentralizált, hivatalnoki és önkormányzati közigazgatás.* Cormenin: La centralisation. 1842. – Timon: De la centralisation. 1842. – Od illón-Barrot: De la centralisation et ses effets. 1861. – Dolfuss: Liberté et centralisation. 1860. – Dupont-White: Le centralisation. 1861. – Dagail: De la centralisation administrative. 1871. – Stein: Verwaltungslehre. I. 2. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. 1869. – Gneist: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. 1869. – Teilkampf: Die Selbstverwaltung. 1872. – Gluth: Die Lehre von der Selbstverwaltung. 1887. – Rümclin: Die Selbstverwaltung in ihrer Bedeutung für die sociale Frage. 1891. – Blodig: Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. 1891. – Hatschek: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. 1898. – Lieber: On civil liberty and selfgovernment. 1860. – Toulmin-Smith: Local selfgovernment and centralisation. 1881. – Fairlie: Municipal administration. 1901. – Lechner: Az önkormányzat. Hoffmann Jogtud. folyóirata. 1871. – Grünwald: Közigazgatásunk és a szabadság. 1876. – Mocsáry: Az állami közigazgatás. 1890. – Vázsonyi: Önkormányzat. 1890. A választási elv a külföldi közigazgatásban. 1891. – Holló: A közigazgatás rendezése. – Kuncz: Állami önkormányzat. 1896. – Rényi: A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere. 1896. – Vasváry: A magyar közigazgatás központi alapszerve. 1903.
124. §. *Az angol, a magyar és a francia vidéki közigazgatás jellemzése.* Az előző §§-nál felsorolt műveken kívül: Gneist: Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen. 1867. Die englische Kommunalverfassung oder das System des Selfgovernment. 1860. Geschichte und heutige Gestalt der Aemter und des Verwaltungsrechts in England. 1857. – Geschichte des Selfgovernment in England. 1863. – Chalmers: Local government. 1883. – Maltbie: English local government of to day. 1897. – Beard: The office of justice of the peace in England and its Origin and Development. 1904. – Vauthier: Le gouvernement local de l'Angleterre. 1895. – Redlich: Englische Lokalverwaltung. 1901. – Hesse: L'administration provinciale et communale en France et en Europe. 1785-1870. – Leroy-Beaulieu: L'administration locale en France et en Angleterre. 1872. – Pascaud: De l'organisation communale et municipale en Europe, aux Etats-Unis et en France. 1877. – Ferron: Institutions municipales et provinciales comparées. (Organisation locale en France et dans les autres pays de l'Europe.) 1884. – Boui'fet: Traité du département. 1894. – Lukács György: A francia közigazgatás szervezete. 1894.
- 130-135. §§. *A hivatal betöltése, a hivatalnoki jogviszony stb.* A 109-113. §§-nál felsorolt általános műveken kívül: Gönner: Der Staatsdienst. 1808. – Bülau: Die Behörden in Staat und Gemeinde. 1836. – Sey-

bold: Das Institut der Aemter. 1885. – Perthes: Der Staatsdienst in Preussen. 1838.– Kanngiesser: Das Recht der deutschen Staatsbeamten. 1879. – Zedlitz-Neukirch: Das Rechtsverhältniss der Reichsbeamten. 1873. – Blonski: Der österreichische Civil-Staatsdienst. 1882. – Buschmann: Adel und Beamtenhum in Oesterreich mit besonderer Bedachtnahme auf eine Dienstpragmatik. 1886. – Loening: Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten. 1879. – Klewitz: Die Entschädigungsansprüche aus rechtswidrigen Amtshandlungen. 1891. – Hankiewicz: Die österreichischen Pensionsvorschriften. 1886. – Bittet: Offices et officiers ministériels. 1850. -- Morin: De la discipline. 1868. – Emion: La responsabilité des fonctionnaires. 1871. – Bavelier: Traités des pensions civiles et militaires. 1886'. – Bryant: The civil service of the crown. 1876. – Morel: (luide to employment in the civil service. Keleti: Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei. 1886. Törvényjavaslat-tervezet az állami tisztviselők, altisztek és szolgák jogviszonyainak szabályozásáról. (Államszolgálati pragmatika.) 1897. – Jellinek: A törvényhatósági tisztviselők stb. elleni fegyelmi eljárásról. 1886. – Sólyom: A nyugdíj-törvény magyarázata. 1892. – Hieronymi: Közigazgatási tisztviselők felelőssége. (Törvénytervezel.) 1894.

ÖTÖDIK RÉSZ.

Az állam közigazgatási feladatai.

(Közigazgatástan II. Rész.)

136. §. A végrehajtó hatalom ügy ágai.

A törvényhozó hatalom összpontosítja önnönmagában az állam hivatását képező összes feladatokat, midőn azoknak tartalmát megállapítja s azoknak mikénti megvalósítására irányokat jelöl ki, a végrehajtó hatalom azonban kénytelen szerveiben a különböző minőségű feladatoknak megfelelően részekre, ágiakra osztani, az ügyek nagyobb mennyisége már fizikailag is munkamegosztást igényelvén. Kezdetleges államszervezetben a végrehajtó hatalom ügy ágakra való oszlásának szüksége kevésbé merül fel, mert az állami feladatok szűk körre, hadvezetésre és bíraskodásra szorúlnak, melyeknek intézése egyetlen fizikai személy, vezér, törzsfőnök, fejedelem által személyesen történik. A mint azonban az állam feladatai szaporodnak, különösen midőn az állam az önfentartáson kívül a haladás és tökéletesedés feladatait is működési körébe vonja, elkerülhetlenné válik a végrehajtó hatalom ügyágainak megkülönböztetése, melyeknek egységét a végrehajtó hatalom élére helyezett fizikai vagy jogi személy, rajta kívül pedig, különösen oly államokban, a hol a végrehajtó hatalom feje vagy teljesén vagy részben felelőtlen, a törvényhozás irányában egy testületképen fellépő minisztérium van hivatva biztosítani, mely a legmagasabb fokon az összes állami feladatok ügyágait egyesíti.

A végrehajtó hatalomnak ügyágakra való oszlása a feladatok minőségi különbségeinek alapján, tehát elméleti alapon történik legcélszerűbben, magjától értetődően, hogy elméletileg különböző ügykörök konkrét államokban a gyakorlati élet szükségletei szerint gyakran egyesíttetnek, más ügykörök pedig további szempontok

szerint külön választatnak. Tisztán elméleti alapon azonban a végrehajtó hatalomnak következő ügyágai különböztethetők meg:

Első sorban a végrehajtó hatalomnak azon ügyágai tűnnek szembe, melyek az állami lét biztosítására irányuló *önfentartási eszközöket* vannak hivatva előteremteni és megvalósítani. Ezen eszközök a pénz, a fegyveres erő és a más államokkal békés kapcsolat érdekében való rendszeres érintkezés, melyeknek alapján a végrehajtó hatalomnak három fontos ügyága: a *pénzügy*, a *hadügy* és a *külföldi ügy* különböztethetők meg, melyeknek mindegyikét, fejlettebb államszervezetben, külön-külön szervek intézik.

A pénz, a fegyveres erő és a béke azonban természetesen csak eszközeit szolgáltatják annak, hogy az állam alkatelemei szintén fentarthassák s minél akadálytalanabban érvényesíthessék magukat s a bennük rejlő erőt és tehetséget, vagyis hogy az egyén minél tovább fentarthassa önmagát és minél magasabb fokig tökéletesedhessen. E célt az állam vagy már *előzetes*, vagy pedig csak *utólagosan működő* eszközök alkalmazásával biztosíthatja. Az egyéni önfentartást és haladást *előzetes eszközökkel* az állam kétféle úton képes biztosítani: egyrészt a már létező javaknak a várható veszélyek ellenében való megvédése, másrészt a javak megszerzésére irányuló törekvések támogatása s azok előfeltételeinek megteremtése útján. A már létező javak védelmére irányuló állami tevékenység a végrehajtó hatalom azon ügyágát teremti meg, melyet *rendészeti ügynek* szokás nevezni, míg a javak megszerzését elősegítő állami tevékenység, a szerint a mint szellemi javak előmozdítására irányul, *művelődési-*, a szerint pedig, a mint tárgyat gazdasági törekvések előmozdítása képezi, *gazdasági ügy* elnevezése alatt válik a végrehajtó hatalom más-más ügyágává.

Végül azon állami tevékenységi, a mely *utólagos eszközökkel* védi az egyén és az állam érdekeit, ezeknek önfentartási és haladási törekvéseit, mint *igazságügy* képezi a végrehajtó hatalomnak szintén egyik külön ügyágát.

A fentiek szerint tehát elvi alapon hét főügyágja különböztethető meg az állami feladatoknak és a végrehajtó hatalomnak, úgy mint a *pénzügy*, a *hadügy*, a *külföldi ügy*, a *rendészeti ügy*, a *közművelődési ügy*, a *közgazdaság ügy* és az; *igazságügy*. Konkrét államokban a rendészeti ügy rendszerint *belügy* elnevezése alatt szerepel, mely mellett a rendészeti ügy egy jelentős részlete, az úgynevezett biztonsgági ügy, esetleg mint *rend-* vagy *rendőri ügy*, a felekezeti felül fölött gyakorolt állami védelem pedig, akár elkülönítve, akár esetleg más (többnyire a művelődési) ügyággal kapcsolatban, mint

vallásügy jelentkezik; a közművelődési ügy többnyire *közoktatás* és *művészeti ügy* nevet visel, míg a közgazdaságügy konkrét államokban különböző gazdasági feladatok szerint *közmunka-, földművelés-, ipar-, kereskedelem-, közlekedés-, vasút-, posta-, gyarmatügyi*, esetleg egyéb ágakra is oszolva jelentkezik; ezenfelül gyakori, hogy a *hadügy*, a szárazföldi és tengeri fegyveres erő feladatai szerint, szárazföldi és tengeri hadügy, közönségesen *hadügy és haditengerészet* elnevezéssel két ágra különül el azon államokban, melyekben a tengerészeti haderő a fegyveres erőnek a szárazföldivel egyenlő vagy nagyobb jelentőségű részét teszi ki.

137. §. I. A belügyi vagy rendészeti közigazgatás feladatai.

Á rendészeti közigazgatás célja, mint a végrehajtó hatalom ügyágainak felsorolásánál imént láttuk, a már létező javak védelmére irányul, hivatását képezi tehát mindazon előzetes feladatok ellátása és mindazon rendszabályok foganatosítása, melyek a létező testi, anyagi és szellemi javak és intézmények fennálló rendjét biztosítják. Egész, természetesen sorozható azonban a rendészeti közigazgatáshoz bármely közigazgatási feladat, mely a többi közigazgatási ügyágak tárgyai közé valamely okból nem illeszthető, még pedig azért, mert általában az emberi javak fentartása a leg-egyetemesebb állami feladat, melyre végső elemzésben valamennyi közigazgatási tevékenység visszavezethető. Ez az oka, hogy a rendészeti közigazgatást általános elnevezéssel *belügyi közigazgatásnak* szokás nevezni, nem mintha ezen ügyág a külügygyel ellentétben, a befelé irányuló összes közigazgatási feladatokat felölelné magában, hanem azért, mert az összes befelé irányuló közigazgatási feladatok, a mennyiben: valamely elvi szempont szerint külön ügyággá nem csoportosíthatók, ezen közigazgatási ágban találkoznak össze.

A rendészeti vagy belügyi közigazgatás elsősorban is gondoskodik azon eszközök megteremtéséről, melyek az állam fogalmának részelemeiről (terület, nép, szervezet) tiszta képet nyújtanak, mert csak ily módon ébredhet az állam önnönmagának tiszta öntudatára, csak ily módon lehetséges felismernie szükségleteit, gondoskodni azok fedezéséről s tudatosan irányítani az állam összes életműködéseit, a közigazgatás összes tevékenységét. E feladat az államszervezőt tüneményeinek *statisztikája*, melyet ha gy-

korlati okokból konkrét államokban esetleg más közigazgatási (különösen gazdasági) ügy ágak feladatai közé illesztenek is, elvi szempontból a belügyi közigazgatás tárgyai közé kell soroznunk.

A rendészeti közigazgatás egy másik jelentős tárgya az úgynevezett *népességi közigazgatás*, melynek feladatfát egyrészt a népességben beálló változások, mozgalmak nyilvántartása, másrészt az önrendelkezésre képtelen, személyek érdekeinek védelme s az egészségtelen népességi tünemények, a szegénység és nyomor megelőzése, orvoslása képezi. Az első csoportba a honosság és illetőség, az anyakönyvvezetés és a népforgalom közigazgatása, a másik csoportba pedig a gyámságnak, valamint a szegényügynek közigazgatása tartozik.

További és leglényegesebb feladata a rendészeti közigazgatásnak a konkrét emberi javak megvédelmezése, mely védelemre kettős szempontból: egyrészt a *természettel*, másrészt *emberi tényétekéi* szemben van szükség.

A természettel szemben főleg a testi javak, az egészség védelme tartozik a rendészeti közigazgatás körébe, *közegészségügy* elnevezése alatt. Ezen része a közigazgatásnak mint közegészségügyi rendszet részben megelőzéssel igyekszik útjába állani az emberi testet fenyegető veszélyeknek, részben a minden gondoskodás dacára beálló testi kórok leküzdésére törekszik. Az előbbi csoportba tartozik (élelmiszer-, lakás-, járvány-, hulla-rendszet stb. címén) az úgynevezett *egészségügyi védekezés*, utóbbi csoportba az orvosügyi, gyógyszerészeti és gyógyintézeti rendszet, melyeket *gyógyítási közigazgatás* néven foglalunk össze. Kiegészíti a közegészségügy e tárgyait az *állategészségügy* rendszete, melyet azonban gyakorlati okokból rendszerint a gazdaságügyi közigazgatás tárgyai között szokás intézni.

Az anyagi javak vagyis a vagyon megvédelmezése a természettel szemben szintén a rendészeti közigazgatás feladatai körébe tartozik, *elemek rendszete* elnevezése alatt, mivel e védelemre a természeti elemekkel szemben van szükség. Ezen elemek főképp a tűz és a víz, a melyek ellenében a közigazgatási védekezést tűzrendszet és árvízrendszet névvel szokás jelölni.

De nemcsak a természettel, hanem az emberrel, a benne rejlő káros ösztönökkel szemben is védelemre szorul úgy az egyén a maga anyagi, testi, szellemi, erkölcsi javai érdekében, miképpen maga az állam is a létét és rendjét támadó és veszélyeztető törekvésekkel szemben. Ezen részét a közigazgatásnak szokás szorosabb értelemben vett rendszetnek, közönségesen pedig *rendőri közigaz-*

gatásnak nevezni, melynek feladata úgy előzetes intézkedésekkel, mint a támadások utáni közvetlen és gyors intézkedésekkel odahatni, hogy az erkölcsiség, a lelki és testi élet, a vagyon, valamint az állam fennálló rendje elleni jogtalan emberi támadások megelőztessenek, illetve ha mégis elkövették, a megtorlás érdekében szükséges előzetes intézkedések azonnal foganatosíttassanak. Az erkölcsiség védelmére irányuló közigazgatási tevékenységet *erkölcsrendészetnek*, az egyéni javak s az állam létező rendjének előzetes védelmére irányuló közigazgatást *biztonsági rendészetnek*, a már elkövetett támadások felderítésére irányuló tevékenységét pedig, minthogy célja az igazságszolgáltatás, bíraskodás feladatának megkönnyítése, lehetővé tétele, *bírói*, máskép *nyomozó rendészéinek* szokás nevezni. A szerint, a mint a biztonsági rendészet egyéni érdekek védelmére áll fenn, *magánrendészetről*, s a mint az állam fennálló rendjének megvédelmezésére irányul, *államrendészetről* szokás beszélni. A lelki javaknak, a vallási életnek és intézményeknek védelme s a lelkiélet irányítása címén előállható s az állami rendre veszélyessé válható visszaélések megelőzése fogalmilag szintén államrendészeti feladatokat képeznek, bár e feladatok összeségét közönségesen, mint *vallásügyi közigazgatást* a közigazgatás többi ágaitól meg szokták különböztetni.

138. §. A statisztika rendszete.

A statisztikai közigazgatás célja mindazon számszerű tényadatok összegyűjtése és rendszerezése, melyek az államszervezet jelenségei felől felvilágosítást nyújtanak. E tényadatok elsősorban is az államterületnek és a területrészeknek (tartományok, kerületek, megyék stb.) terjedelmét, s a népesség állományát és területi eloszlását állapítják meg, s ezen adatok mint szükséges előfeltételek alapján az államnak rendészeti, művelődési, gazdasági, pénzügyi, hadügyi és igazságszolgáltatási viszonyainak állapota képezi további kutatások és megállapítások tárgyát. A statisztikai közigazgatás vagy *administratív statisztika* ezen kutatásokat és megállapításokat részben közvetlenül erre irányuló tevékenységgel, részben a többi közigazgatási ágak közvetítésével nyert felvilágosítások segítségével végzi s feladatait előrehaladott államban többnyire egyenesen ezen célra szervezett hatóság (központi, országos statisztikai hivatal) útján oldja meg. Az ez által összegyűjtött és rendszerezett tényadatok szolgálnak a tudományos vizsgálódások és következtetések, vagyis a *statisztikai tudománynak* alapjául.

A statisztikai közigazgatás azon eszköze, mely ezen ügykör közvetlen tevékenységét igényli, az úgynevezett *népszámlálás*, mely tevékenység alatt ma már nem csupán a népesség állományának megállapítását, hanem az egyéni személyes körülmények feltüntetésén kívül egyidejűleg a műveltségi és gazdasági állapotokra vonatkozó adatok közvetlen összegyűjtését is értjük. Rendszeres népszámlálások csak egy század óta történnek; az északamerikai unió volt az első állam, mely, alkotmánya a képviselők számát a lakosság számától tevén függővé, a nép tíz évenkénti megszámlálását rendelte el. Az államok túlnyomó részében ma a tíz évenkénti (decenniális) népszámlálás rendszere van elfogadva (Ausztria kivételével, hol hat évenként s Franciaország és Svédország kivételével, hol öt évenként történik a népszámlálás).

A népszámlálás alapját vagy a népszámlálás időpontjában a hely színterén tartózkodó személyek, vagy pedig a jogilag a helyhez s így az államhoz tartozó személyek képezik: az első alapon a *tényleges*, utóbbi alapon a *jogi népesség* számát és adatait nyerjük meg. Az egyes egyénre vonatkozó s a népszámlálás által feltüntetett adatok a név, nem, kor, anyanyelv, vallás, írni-olvasni tudás, foglalkozás, családi állapot, honosság, illetőség, lakóhely s az esetleges testi és szellemi hiányok (vaktság, siketség, némaság, gyengeelméjűség, téboly.) A népszámlálás lehetőleg egy napon történik, az év oly szakában, midőn a lakosság túlnyomó része otthonában tartózkodik (téli hónapok, különösen december hó vége). Az adatok összegyűjtése kétféle módon eszközölhető: vagy a házról-házra való járás s a helyszínen hivatalos közeg által való felvétel, vagy pedig házankint kiosztott s a háztulajdonosok, illetve a családfők által kitöltendő lajstromok útján.

A statisztikai közigazgatás ezen közvetlen eszközén, a népszámláláson kívül közvetve másoktól, különösen hatóságok részéről nyert kimutatások alapján oldja meg feladatait; hogy ezen igyekezete eredményes legyen, az államok rendszerint jogi köteleesség-kéj) állapítják meg a statisztikai közigazgatás szerveinek felszólítására való adatszolgáltatás köteleességét, nemcsak az állami hatóságok, hanem közérdekű feladatokra hivatott más szervek (egyletek, felekezetek, intézetek), sőt magánosok részéről is. Az adatok helyességéért az, a ki azokat nyújtja, jogi felelősséggel tartozik, melynek következménye rendszerint az, hogy a kívánt adatok be nem szolgáltatása vagy helytelen adatok közlése esetén a szükséges adatokat közvetlenül az adminisztratív statisztikai szerv fogja a mulasztó fél költségén megállapítani.

139. §. A népesség rendszete.

A népességi rendszet közigazgatása az államot érdeklő egyéni élettünemények nyilvántartására irányul, biztosítja azoknak rendjét s gondoskodik az egyéni tehetetlenség egészségtelen jelenségeinek orvoslásáról, mely feladatok az állam részéről mindenek előtt tudatosan folytatott gyakorlati, úgynevezett *népesedési politikái*, feltételeznek.

A *népesedési politika* a népességi viszonyok helyes rendjét, a népesség mennyiségének az állam gazdasági erőivel való összhangját, a népesség egészséges területi eloszlását s az egészségtelen népesedési viszonyokból eredő elszegényedés és nyomor megelőzését tűzi ki feladatul maga elé, törekvése tehát első sorban az állam népességi számának tudatos és tervszerű emelésére vagy csökkentésére irányul. Kezdetlegesebb viszonyok között a túlnépesedés megakadályozására durva és erkölcstelen eszközöket engednek meg vagy tesznek jogilag kötelezővé (minő volt az ókor sok államában elterjedt fiúszerelem, magzatelhajtás, gyermekkítétel, gyermekölés, a hadi foglyok és idegenek megölése stb.). Fejlettebb államokban a durva és erkölcstelen eszközök nem szolgálhatnak a népesedési politika eszközeiül, hanem e helyett a túlnépesedéssel járó veszélyeket gyarmatok alapításával, az idegen bevándorlások eltiltásával vagy garmatkorlátozásával, a kivándorlás megkönnyítésével s házassági tilalmakkal hátrítják el, mely utóbbi eszköz a család-alapítás jogát főleg a gazdasági megélhetés kimutatásához köti.

A népesség szaporításának szükségét főleg a gazdasági munkaerő hiánya idézi elő, különösen háborúk, járványok, nőtlen-ségi hajlam, vagy elterjedt erkölcstelen üzelmek (két-, sőt egy-gyermek rendszer) folytán beállott hanyatlás vagy az állam részére megnyílt új gazdasági tevékenységek (iparpolitika stb.) következtében. Eszközei az erkölcstelen üzelmek megakadályozása és büntetése, a nőtlenek megadóztatása s egyéb hátrányokkal való sújtása, a házasságkötés könnyűvé tétele, a több gyermekkel bíró családoknak előnyökben, adókedvezményekben, sőt jutalomban részesítése s a bevándorlás megkönnyítése, előmozdítása.

Legkényesebb a népesedési politika eszközei közt a házassági intézménynek eszközképp való felhasználása (minő volt régebben különösen a község engedélye a házasságkötéshez, az esetleges szegényügyi terhek miatti mivel a házasságkötés jogának korlátozása

az egyéni szabadság elvébe ütközik, miért is legfőlebb hivatalnokokra (katonatisztekre, polgári tisztviselőkre) igazolható, államszolgálati érdekek szempontjából. Tapasztalták is, hogy a házasságkötési tilalmak alig érnek célt, mert a vadházasságok és törvénytelen gyermekek nagy számát idézik elő, viszont az ellenkező eszköz, a nőtlenység tilalma vagy hátrányosítása magában a népesség mennyiségére nem hat szaporítólag.* Ezen eszközöket modern állam alig fogja egyoldalúlag alkalmazni, mert az emberi természet és egyéni szabadság korlátok közé szorítása minden egyéb lehet, csak nem állami hivatás, a mesterkéltségű eszközök minden valószínűség szerint céljukat fogják téveszteni.

140. §. A) A honosság és illetőség ügye.

A *honosság* (állampolgárság) képezi az államszervezetből folyó összes előnyök élvezhetőségének, valamint az állampolgári kötelezettségeknek jogi alapját, melyek idegenekre csak korlátozott mérvben, esetleg viszonyosság feltételezésével vonatkozhatnak. A honossággal szoros kapcsolatban van az államterület valamely szűkebb részéhez, részállamhoz, tartományhoz, megyéhez, községhez való tartozás, vagyis az úgynevezett *illetőség*, mely szűkebb jogi kötelezettséget állapít meg; ezenkívül nem jogi, de hatóságilag megszüntethető tényleges kötelezettséget létesít, nemcsak honosokra, de idegenekre is, a *lakó- és a tartózkodási hely*. Az *ezen* kötelezettségek tartalma, megszerzése, módosítása, megszűnése tekintetében kifejtendő közigazgatási tevékenység a rendészeti közigazgatásnak képezi tárgyát és feladatát.

A honossági jog tartalmát, szerzési és megszűnési módját az államok tételes alkotmányjoga írja ugyan körül, e szabályok kezelése azonban természetesen a rendészeti közigazgatás szerveit illeti. Az illetőségi jog. különösen a községi kötelezettségekbe való jogi tartozás, még ha a tényleges kapcsolat szünetel is, kibővíti a honossági jog tartalmát, különösen a feltétlen tartózkodásra s vagyontalanság és keresetképtelenség esetén eltartásra nyújtván igényt az illetőség helyével szemben, ezen kívül pedig pedig képezvén az illetőségi hely (tartomány, megye, község) nyilvános életében való részvételnek.

* Jellemző például, hogy a nőtleniséget büntetésekkel sújtó római törvénynek, a *lex Papia-Poppaea*-nak benyújtói, *Papius* és *Poppaeus* consulok maguk is nőtlenek voltak!

Honosság és illetőség közt különböző viszony állhat fenn a különböző államok közigazgatási rendje értelmében, különösen államkapcsolatok esetében, ha ezek egységes állampolgárság mellett külön részállami vagy tartományi honosságot, illetőséget is ismernek el. Leggyakoribb az a rendszer, hogy a honosság és illetőség egymást kölcsönösen feltételezik, így például senki sem szerezheti meg a honosságot a nélkül, hogy egyidejűleg valamely község illetőségét is meg nem szerezne s megfordítva; előfordul azonban, hogy nem állampolgárok is nyernek községi illetőséget, a mi azonban természetesen csak korlátolt illetőségi jognak tekinthető, mert tartalma nem fedi a rendes illetőség! jog tartalmát (az idegen ugyanis az állam s ezzel a község területéről kiutasítható). Északamerikában az unió honossági jogának megszerzése a mindenkori állandó lakhely honosságát és illetőségét is ipso jure feltételezi, a német birodalom és Svájc területén ellenben az egyes államokban, kantonokban szerzett honosság szolgál a birodalmi vagy szövetségi állampolgárság alapjául, sőt Svájc némely kantonjaiban a községi illetőség megszerzése ipso jure maga után vonja a kantonbeli illetőséget s ezek a svájci állampolgárságot. A magyar állam területén a horvátországi illetőség vagy az egységes magyar állampolgárságnak a horvát közigazgatás szervei útján való kieszközlésével szerezhető meg (idegenek által) vagy pedig valamely horvátországi község vezetőségének megszerzésével (magyarországi illetőségű állampolgár által).

A helyi illetőségből a helyre, különösen a községre, esetleg anyagi terhek (eltartás) hármozhatván, kimutatása gyakran nehézségekbe ütközik s az illetőség, biztonsággal meg nem állapítható. Minthogy azonban senki sem létezhetik, miként állampolgárság nélkül, úgy szűkebb helyi kötelékbe való tartozás nélkül sem, ily kétség esetén a közigazgatás valamely magasabb szervét okvetlenül fel kell jogosítani, hogy valamely kiegészítő elv (születési hely, lakóhely) igénybevételével valakinek kétséges illetőségét megállapíthassa.

Bárhol legyen is az állampolgár illetősége, tőle a más helyen való lakás vagy *letelepedés*, ha magát önjerejéből fentartani képes, meg nem tagadható, sőt ily módon a régi elenyészttével új illetőség is szerezhető. A letelepedés helyétől vagy lakóhelytől különbözik a *tartózkodási hely*, mely nem állandó megtelepedés célzatával, hanem ideiglenes, átmeneti jelleggel létesít csupán tényleges és nem egyszersmind jogi kapcsolatot az egyén és a hely között.

141. § B) Az anyakönyvvezetés ügye.

Az anyakönyvvezetés célja az egyéni lét három legjelentősebb mozzanatát, a születést, házasságot és elhalálozást rendszeresen nyilvántartani, ezen tényeket és mellékkörülményeit közhitelességű okiratokba (anyakönyvek) foglalni s ezen okiratokból úgy a közigazgatás mint a magánosok céljaira bizonyító erejű kivonatokat szolgáltatni.

Az anyakönyv vezetés újkori eredetű intézmény; eredetileg egyházi célokra kizárólag vallási tények (keresztelés, esketés, temetés) megtörténtét volt hivatva okmányilag megőrizni. Az állam közigazgatási céljaira ez az egyházi anyakönyvvezetés azonban épen nem volt célszerű és alkalmas; egyrészt mert a hány felekezet, annyiféle elveken és eljáráson nyugszik, másrészt mert adatai kevésbé megbízhatók, mintha e feladatot közvetlenül az állam közigazgatási szervei egységes elvek és eljárás mellett valósítanák meg. Ez okból a közigazgatás céljaira szükséges anyakönyvvezetés ma már az államok túlnyomó részében állami feladatot képez, természetesen e mellett a felekezeteknek is fen tartatván a jog, hogy saját céljaikra továbbra is anyakönyveket vezethessenek.

Az anyakönyvvezetés tárgyai közül a születés és elhalálozás, mint emberi akarattól független tények, pusztán elkönyvelés, okirati bizonyítás tárgyát képezik, melylyel szemben a házassági anyakönyvvezetés a házasságkötést mint jogügyletet nemcsak konstatálja, hanem azt egyenesen létesíti, a mennyiben a házasság jogügylete az anyakönyvbeiktatás ténye által válik valósággá.

Az anyakönyvvezetéshez fűződő nagy érdekek ezen közigazgatási tevékenységnek különös gondossággal való végzését igénylik, így első sorban a több példányban való vezetésnek s a különböző példányok különböző helyeken való őrzésének érdeke merül fel, hogy az eredeti példány megsemmisülése a bizonyítékok körül zavart ne idézzon elő. Maguk az anyakönyvektől szolgáló irományszervezők sem képezhetik magánkiállítás és beszerzés tárgyát, hanem a felettes közigazgatási hatóság által kell kiállítva, lapszámozva, zsinórral átfűzve és megnyitvatásuk előtt állami pecséttel lezárva lenniök, hogy illetéktelenül bejegyzések ne történhessenek.

Az anyakönyvek s a belőlük kiállított kivonatok közhitelességű okiratok, melyek a tartalmukat képező tény bejelentését, minthogy a közhivatalnok mellett többnyire tanuk aláírásával is el van látva, feltétlenül, magát a tartalmazott tényt pedig az ellenkező bizonyítás megtörténteig igazolják.

142. §. C) A népforgalom ügye.

A népforgalom közigazgatása az egyének helyváltoztatásának jelenségeit van hivatva rendszeresen nyilvántartani, ellenőrizni, esetleg azokat maguknak a helyváltoztató egyéneknek érdekében irányítani. A rendészet ezen ága két részre oszlik: az állam területén belül lefolyó vagy *belső* s a külfölddel való viszonyban lefolyó, vagyis *külső népforgalomra*; a külső népforgalom ismét a bevándorlás, a kivándorlás, az útlevelügy és az idegenforgalom rendészetére oszlik. Úgy a belső, mint a külső népforgalom rendészete ma már a *szabad költözködés* mint egyéni szabadságjog elvén nyugszik, melynek megszorításait csak közbiztonsági szempontok teszik megengedhetővé.

A mi a *belső népforgalmat* illeti, mindenki szabadon és (Oroszország kivételével, hol a lakhelyről való kimozdulás csak útlevéllel történhetik) tetszőleg választhatja az állam egész területén tartózkodási helyét, hatósági felszólításra azonban mindenki tartozik kilétét és személyes körülményeit igazolni, akár tanukkal, akár illetősége vagy rendes lakhelye hatósága által kiállított személyazonossági igazolási jeggyel, akár egyéb okiratokkal; a *bejelentési köteleesség* a közigazgatási hatóság e tájékozódását van hivatva különösen nagyobb városokban megkönnyíteni. A tartózkodási hely megválasztásának szabadságát csak közbiztonsági okokból szokták megvonni a bírói határozattal, rendőri felügyelet alá helyezett, valamint a rendes kereseti (forrás nélkül élő, könnyen veszélyessé válható személyektől (csavargók, koldusok, munkakerülők), kik ha illetőségű helyüket elhagyják, oda karhatalommal is visszaküldhetők (toloncozás).

A *külső népforgalom* rendészetéhez elsősorban a *be- és kivándorlás ügye* tartozik. *Bevándorlás* alatt értjük azt a tényt, melylyel idegen állampolgár más állam területére költözik, hogy ott éljen s idővel esetleg annak polgárává legyen; feltételei a megélhetési eszközök kimutatása, a törvényeknek való engedelmesség s a viszonyosság, utóbbi a mennyiben a határ oly állam polgáraitól, mely hasonló eljárást követ,, elzárható, bár ezen retorzív eszközzel az államok ritkán élnek. A mint a bevándorló a honosságot megszerzte, némely közjogi korlátozások fennállása dacára, a feltétlen tartózkodás jogát a született honosokhoz hasonlóan élvezi s az állam területéről semmi körülmények között ki nem utasítható.

A *kivándorlás* lehet tényleges vagy jogi, a mennyiben az

állampolgárság fentartásával vagy felhagyásával van kapcsolatban. A kivándorlás ma már nincs hivatalos engedélyhez kötve, mint az előző századokban, de joggal megkívánja az állam a kivándorlótól annak a kimutatását, hogy nem polgári kötelességeinek, különösen a védkötelezettségnek kikerülése indítja az állam elhagyására. Maga az állam tartózkodik úgy a kivándorlás megakadályozásától, mint annak előmozdításától s közreműködése csak arra szorítkozik, hogy kivándorolni szándékozó polgárait azon állam jogi és gazdasági viszonyai felől, hova költözködni szándékozik, kitanítsa s a visszaélések ellenében megóvja. E célra szolgálnak egyrészt némely államokban a *kivándorlási hivatalok*, a kivándorlók felvilágosítása s a kivándorlási ügynökségek ellenőrzése céljából, másrészt azon intézkedés, hogy kivándorlások közvetítésével csak hatóságilag engedélyezett, biztosítékot nyújtó és hatósági felügyelet alatt álló ügynökségek foglalkozhatnak, melyektől a közvetítési engedély visszaélés esetén elvonható.

Az *idegenforgalom rendszere* részben az állam területét rövid időtartamra felkereső idegenek ellenőrzésére, esetleg kiutasítására, részben azok figyelmes útbaigazítására és megvédésére irányul. Szorosan összefügg ezzel az úgynevezett *útlevélügy*, melynek célja az idegent más állam területén minden zaklatás ellenében biztosítani. Az útlevél olyan okirat, melyben az állam külföldre utazó alattvalójának személyes adatait közli, azzal a biztosítással, hogy alattvalója ellenében erkölcsi kifogás nem támasztható. Régebben útlevélkényszer állott fenn, ily módon akarván az államok a gonosztevőknek más államok területére való menekülését megakadályozni, ma azonban e kényszer legtöbb államban (a keleti államok kivételével) megszűnt, mivel azt tapasztalták, hogy az útlevélkényszerrel sokkal több hátrány jár, az a gazdasági forgalomra sokkal kedvezőtlenebbül hat, hogy sem a büntetések visszatartásának előnye ezen hátrányokkal fölerne, különösen ha figyelembe vesszük, hogy a mai hírszolgálati eszközök (távírda, telefon) a gonosztevők külföldre menekülését sokkal jobban képesek megakadályozni, mint az útlevélkényszer és hogy útlevélnek árutakon való szerzése elháríthatlan nehézségekbe ügysen ütközik

143. §. D) A szegényügy.

Közigazgatási szempontból szegénység alatt értjük a megélhetési eszközök oly mérvű hiányát, mely az egyént nyilvános segítség nélkül az elpusztulás lehetőségének teszi ki. Az ezen érte-

lebenben vett szegénység, másképp nyomor vagy egyéni, vagy társadalmi okok kifolyása; *egyéni* a szegénység, mikor azt a személy testi vagy szellemi hiányai (betegség, munkaképtelenség) okozzák s *társadalmi*, ha azt egészségtelen gazdasági, különösen termelési, ár, valamint jövedelemeloszlási körülmények idézik elő. Egészen természetes, hogy a szegénység vagy nyomor e két különböző nemének orvosszerei is különbözők; az utóbbi veszélynek, az úgynevezett *pauperismusnak* ugyanis egész társadalmi osztályok, melyek, mint a munkás osztály (proletariátus), tőkeszerű vagyonnal nem rendelkeznek, ki lehetnek téve, azért elhárítása az állam gazdasági politikájának képezi hivatását, mert a szegényügyi rendészet közönséges eszközei a társadalmi nyomor elhárítására vagy orvoslására nem elegendők. Ma már ugyanis azzal tisztában vagyunk, hogy a társadalmi nyomor csak mélyre ható intézményekkel orvosolható s oly mesterkéltné eszközök, minők azelőtt divatoztak (kiviteli, elővásárlási tilalmak, élelmiszerek árának hatósági leszállítása) az úgynevezett *drágasági rendészet* alakjában, a szegénység orvoslása szempontjából teljesen céljukat tévesztik.

A szegényügy közigazgatása három feladatkörre oszlik: a *szegénység ellenőrzésének*, a *szegénygyámolításnak*, és a *szegényügyi intézeteknek* rendészetére.

A *szegénység ellenőrzésének*, másképp szegényügyi rendőrségnek feladata a szegénységgel kapcsolatos, különösen annak címén eszközölt visszaélések megakadályozására irányul. E feladat két részből áll: egyrészt a valódi és támogatásra szoruló szegénység fenforgásának konstatálásából, másrészt az annak jogtalan leküzdésére irányuló törekvések s a szegénység ürügye alatt űzött visszaélések megakadályozásából, főleg a közbiztonság érdekében. A szegénység konstatálása a szegénygyámolítás nélkülözhetetlen előfeltétele, a visszaélések meggátlása pedig a valódi nyomor enyhítésére irányuló tevékenységet teszi hatályosabbá és eredményesebbé. A szegényügyi rendőrségnek gyakorlati főfeladata az úgynevezett koldulási rendészet, a csavargás és munkanélküli lézengés megakadályozása, eltiltása, mely feladatát büntetésekkel, elzárással, dologházi kényszermunkával, illetőségi helyre való toloncolással éri el. A nyilvános koldulás eltiltását eléggé indokolja az a körülmény, hogy a szegénygyámolítás helyes közigazgatási szervezése esetében annak szüksége fenn nem forog, különösen pedig az, hogy a nyilvános koldulás eltűrése mellett az adakozó sem a nyomor mérvét nem ismeri, sem pedig a nyomor bizonyosságáról meggyőződést nem szerezhet. Minél fejlettebb e szerint a szegénygyámolítás közigaz-

gatása, annál szigorúbb tilalom alá helyezendő a nyilvános koldulás, nehogy a munkakerülők részére keresetforrássá válhasson.

A *szegénygyámoltásnak* kétféle módja létezik, az önkéntes és a kötelező szegénygyámoltás, melyek közül az utóbbi a családi és a nyilvános támogatás jogi kötelezettségén nyugszik. A mai szegényügyi közigazgatás főleg az utóbbi elven alapul, a mennyiben a magán jótékonyág mellett a nyilvános (községi, állami) eszközökkel való támogatás képezi a szegénygyámoltás rendszerének alapját, melyet a magánjótékonyág rendszertelenségével, sokszor túlzottságával szemben a *tervszerűség* jellemez. A szegénygyámoltásnak, normális körülmények közt, közigazgatási rendes szerve a *község*, melynek a szegényügy ellátása egyik főfeladatát és terhét, sőt Angliában például mondhatni egyetlen közigazgatási funkcióját képezi. Ezen rendszer abból a szempontból, hogy a község útján történik a szegények gyámoltása, csak helyeselhető, mert maga a környezet ismerheti legjobban a segélyezést igénylő nyomor mérvét és természetét, ha azonban a község a segélyezési eszközöket kizárólagosan a saját jövedelemforrásaiból kénytelen előteremteni, e rendszer ellen jogos aggályok támaszthatók, mivel a községek egyenlőtlen megterheltetésére, a szegényeknek rossz kedvvel való, erőltetett gyámoltására, méltánytalan szűkmarkúságra vezethet, azon könnyen érthető okból, hogy a község fél pénzügyi egyensúlyának megzavarásától. Mindezek eléggé javasolják a szegénygyámoltás terheinek nagyobb körök (megye, tartomány, állam) által viselését a községek egyenlődén, s egyes községek túlságos megterheltetésének elkerülése érdekében.

A szegénygyámoltás eszközei háromféle forrásból eredhetnek; véletlen adakozásból, szegény vagyontól és szegényadóból; a *véletlen adakozás* forrását vagy előre nem várt eszközök (ajándékok, hagyományok) vagy tervszerű alamizsnáskodás (templomi persely, nyilvános gyűjtések eredményei) képezik, a nyilvános gyűjtések többnyir ¹ hatósági engedéllyel és hatóság előtti elszámolás kötelezettsége mellett. A *szegényvagyon*t a község e célra rendelt vagyონrészei, alapítványok, szegényintézeti eszközök teszik ki, míg a *szegényadó* a polgárok vagyoni képessége arányában megállapított szolgáltatásokon alapul. A szegénygyámoltás céljára szolgáló adó vagy beolvad a többi adónemekbe, vagy pedig mint önálló adónem szerepel, akár országos, akár községi szegényadó alakjában.

Különös gondoskodása tárgyai képezi a szegényügyi rendszetnek a betegeknek s az elhagyott gyermekeknek és elmebetegeknek gyámoltása és ellátása, lehetőleg erre rendelt intézetekben.

A *szegényügyi intézetek* közt a lelenházak, bölcsődék, árva-házak, közkórházak, nyilvános siketnéma-, vak- és elmebeteg-intézetek, a dologházak, népkonyhák, éjjeli menhelyek, szegényházak a jelentősebbek. A *lelenházak* a születésük után elhagyott gyermekek fölnevelésével foglalkoznak, s szegényügyi hivatásukon kívül erkölcsi hivatást is teljesítenek, mert a magzatelhajtásnak, a gyermekgyilkosságnak, sőt a női becsület megmentésével sokszor öngyilkosságnak és becstelenségnek is elejét veszik (forgóláda rendszer), mely indokok ezen intézményt, a ki nem kerülhető visszaélések dacára, az emberiség szempontjából feltétlenül igazolják. A *bölcsődék* a megélltetés után fáradni kénytelen szülők gondoskodását pótolják, ép úgy, mint a gyermekóvó intézetek is, melyek azonban már művelődési, nevelési intézetek jellegével is bírnak. A *közkórházak és nyilvános siketnéma-, vak- és elmebeteg-intézetek* a gyógyítás és esetleg oktatás feladatain kívül az otthon gyógyításban nem részesíthető szegényeknek s a sors legszánandóbb áldozatainak, a testi és lelki nyomorékoknak ideiglenes vagy állandó ellátásáról és lelki nyugalmáról gondoskodnak.

Az *árva- vagy szeretetházak* a szülők elhalálózásával az elzülles veszélyének kitett gyermekeket nevelik fel, oktatják munkára, hogy munkaképességi koruk elérkeztevel önmagukat fentarthassák, bár tagadhatatlan, hogy e rendszernél előnyösebbnek látszik az árva gyermekeknek családi körben való nevelése, hogy így a családi élet melegét némileg élvezhessék. A *dologházak* az egy vagy más irányban munkaképes szegényeket foglalkoztatják, a kik ellátásukat ilyformán s joggal nem alamizsnának, hanem munkájuk ellenértékének tekinthetik, a mi a gyámolításnak az önézretre megalázó voltát enyhíti, különösen ha a kényszermunkára büntetett s szintén dologházban foglalkoztatott koldusokat és csavargókat a tisztességes dologházi szegényektől elkülönítik. A *népkonyhák* és a nyilvános *éjjeli menedékhelyek* (azilumok), különösen nagyobb városokban, nemcsak a nyomor enyhítésére, de az elzülles megelőzésére is célzó intézmények, ez utóbbiak különösen azért, mert elejét veszik az éjjeli csavargásoknak, melyek bűncselekmények elkövetésére nyujfának aránylag könnyű módot és alkalmat s különben tisztességes, csak átmenetileg nyomorgó egyéneket is ki sértésbe hozhatnak, eltántoríthatnak a becsület ösvényéről. Végül a *szegénymen-házak elaggott* vagy *teljesen* munkaképtelenné vált szegények ellátásáról és ápolásáról gondoskodnak, hogy hátralevő napjaikat anyagi küzködés nélkül élhessék le.

A szegényügygyel fogalmilag ugyan kapcsolatban van, de

tőle előfeltételei tekintetében különbözik a munkás-nyomor meggátolásának ügye, (munkás betegségélyezés, aggkor és rokkantság esetére való biztosítás stb.) miért is az idetartozó elvek és intézmények kevésbé a rendészeti, mint a gazdaságügyi közigazgatás körébe utalhatók.

144. §. E) A gyámsági, hagyatéki és alapítványi ügy.

A rendészeti közigazgatás: feladatai közé sorozható az *önrendelésre képtelen személyek* hatósági gondozása is, úgy személyük, mint vagyonuk érdekeinek megvédése szempontjából. A közigazgatás ezen feladatának érdemi tartalmát a magánjog fejt ki, mely a családjogi intézmények hasonlatosságára gyámsági és gondnoksági jog címén állapítja meg az önrendelésre képtelen személyek fölötti gondoskodás jogszabályait. E jogszabályok végrehajtása s a helyes végrehajtás fölötti örökös képezi a közigazgatásnak, még pedig egyrészt a rendészeti, másrészt az igazságügyi közigazgatás (bíróóságok) szerveinek a feladatát.

Á gyámügyi közigazgatás vonatkozhatik kiskorú árvákra, elmebetegre, tékozlókra, távollévőkre, ismeretlenekre és bizonytalan személyekre (pl. méhmagzat), az, első két esetben a személy és a vagyon, utóbbi esetekben, általában *gondnokság* címén, csak a vagyoni érdekek megóvása céljából. A közigazgatás azon szerve, mely e feladatok megvalósítására van hivatva, vagy a rendes polgári bíróságoknak, vagy pedig, mint *gyámhatóság, árvaszék, közgyám*, a rendészeti közigazgatásnak szervezetébe van illesztve. Utóbbi szervezett mód az előbbinél gyakorlati okokból sokkal célszerűbb, feltéve, hogy az egyéni szabadság korlátozására irányuló intézkedések (gyámság, gondnokság alá helyezés) az igazságszolgáltatás független szervei, a bíróságok elé tartoznak.

A gyámhatóság közigazgatási feladata, a hol ennek szüksége felmerül, gyámról vagy gondnokról gondoskodni, a törvényes gyámokat megerősíteni, működésüket szigorúan ellenőrizni, a gyámoltak ingó értékeit kezelni, a gyámokat és gondnokokat időnkint megszámlaltatni, őket, ha a bizalomra bármely okból méltatlanok, tisztjüktől elmozdítani s a gyámsági és gondnoksági helyzetet, a mennyiben törvényes előfeltételei fenforognak, megszüntetni (nagykorúsítás, gyámság és gondnokság aluli feloldás stb.)

A *hagyatéki közigazgatás* elhalálozás esetén a még bizony-

lalan sorsú hátrahagyott vagyont a kiderülendő örökösök érdekében helyezi biztonságba s veszi gondozása alá. E feladatok többnyire szintén a rendészeti közigazgatás és az igazságszolgáltatás szerveiközt oszlanak meg; az első és sürgős intézkedések megtétele a haláleset felvételével kapcsolatban minden körülmények közt a rendészeti közigazgatás szerveinek feladatát képezi.

Hasonlóan rendészeti feladatkép szerepel az *alapítványok kezelése feletti* felügyelet is. Alapítvány alatt értjük valamely vagyoneértéknek hosszabb, rendszerint beláthatatlan időre törvénybe, erkölcsiségbe nem ütköző cél érdekében való lekötését; természetes tehát, hogy a közigazgatás erre hivatott szervei jogosítva vannak a kijelölt cél szempontjából az alapítvány jogszerűségét felülbírálni s a mennyiben annak kezelése tőle különböző szervekre van ruházva, ezeket ellenőrizni, vajjon az alapítványt tényleg az alapító célzatának megfelelően kezelik-e, ily módon védve meg az alapítvány élvezetére hivatott s előre nem ismerhető személyek érdekeit.

145. §. A közegészségügy rendszete.

A közegészségügy elnevezése alatt azon közigazgatási rendszabályokat foglaljuk össze, melyek a természet káros hatásaival szemben az egészségnek, mint az emberi javak legfőbbikének megvédésére irányulnak, ideérve az azonos fizikai szervezet s főkép gazdasági érdek folytán az emberrel együtt élő hasznos állatok egészségét is. E védelem kétféle irányban történik: egyrészt az egészséget fenyegető veszélyeket előzi meg, másrészt a tényleg beállott veszélyeket távolítja el; az elsőt *egészségügyi védekezésnek*, az utóbbit *gyógyításnak* nevezzük.

Az egészség védelmének nyilvánossági jellege, közigazgatási feladatkép való felfogása egyrészt annak a felismerésén alapszik, hogy az egyéni egészséget túlnyomóan a környezetnek (községnek, földrajzilag egybefüggő területnek, államnak, sőt földrésznek) természeti körülményei befolyásolják, másrészt az egyéni eszközök fogyatékoságának tudatán, lehetetlen levén, hogy ki ki önállóan hárríthassa el úgy az egészséget fenyegető veszélyeket, mint a már meglevő kórt, betegséget. Méltán utalnak tehát arra, hogy a közegészségügy helyes szervezése és ellátása az összes többi közigazgatási tevékenység sikerességének előfeltétele, mert csak olyan állam képes minden irányban megfelelni feladatainak, melynek alkat-elemei mindenekelőtt testileg épek, egészségesek. Ez az oka, hogy az egyéni szabadság a közigazgatás egy ágában sem kénytelen annyi

beavatkozást és korlátozást túrni, mint az egészségügyi közigazgatás körében, mely befolyások és korlátozások közül senki sem vonhatja, ki magát azzal, hogy ő reá tartozik, egészséges akar-e lenni vagy sem, mert ha saját érdeke az egyénnek adott esetekben talán nem is kívánná az óvakodást, a környezetre való tekintet, ép úgy mint az egyén saját jól felfogott érdeke, az egyéni szabadság korlátozását ezen irányban elkerülhetetlenné teszi.

Az egészségügyi közigazgatás előnyei azonban nem csupán egészségiek, nem csupán az emberi élet lehető hosszú tartamát biztosítják, de gazdaságiak, sőt erkölcsiek és politikaiak is, mert először is, ha az egyén egészségének védelme a közhatóság által szervezett eszközökkel történik, ez sokkal kevesebb anyagi áldozatot, költséget igényel az egyén részéről, mintha magára utalva volna kénytelen azon eszközökről gondoskodni; másrészt a testi épség, mint a jólét elsőrendű alapja, fokozza az egyéni önérzetét, közügyek iránti érdeklődését, szabadságszeretetét s ellenállóképességét.

46. §. A) Az egészségügyi védekezés.

Az egészségügyi védekezés (profilaktikus, praeventiv közegészségügy) tárgyát a testre károsan ható természeti tényezők távoltartása képezvén, magát a még meg nem támadott emberi testet csak annyiban teszi közvetlen kezelés tárgyává, a mennyiben a test előzetes kezelése a kór távoltartásának nélkülözhetetlen előfeltételét képezi. Az egészségügyi védekezés e szerint főleg a testen kívüli természeti tényezők felé fordul, azokkal áll szembe, hogy a test közelébe ne férközhessenek. A veszélyek rejthetnek a táplálékban, vízben, levegőben, talajban, vegyi készítményekben, rothadásnak kitétt anyagokban (hulla, anyagcsere-termék), lakó- és munkahelyben, más emberi vagy állati test már meglévő kórjában (ragályos betegségek) stb. Mindezen tényezőket számba véve, az egészségügyi védekezés rendszetének anyaga élelmi szerek, veszélyes tárgyak, vegyi anyagok rendszete, csatornázási, építési, gyáripari egészségügy, hulla-, ragály- és járvány-rendészet címen csoportosítható. Mindezen kívül esik azonban a lakóhely általános egészségügyi rendszeté, mely a környezet egészségtelen természeti viszonyait törekszik kedvezően átalakítani.

A *lakóhely általános egészségügyi rendszete* elsősorban is a környezeti léghör tisztántartására törekszik; e célból gondoskodik a vidék mocsarainak lecsapolásáról, a rothadó anyagok eltávolítá-

sara csatornákat épít, vagy egyéb úton gondoskodik azok eltávolításáról. Gondoskodik egészséges ivóvízről, ügyel, hogy az; ivásra használt vizet ártalmas anyaggal be ne szennyezzék, közfürdőket létesít s azokra ép úgy, mint a magánfürdőkre felügyel; tisztán tartja az utcákat, középületeket, tisztán tartatja úgy a magánházakat, mint a nyilvános helyiségeket (iskolákat, templomokat, színházakat, vendéglőket, kávéházakat, vágóhidakat, gyárakat, börtönöket stb.), mint a melyeknek tisztátlansága az ottani levegő megfertőzését idézheti elő; megakadályozza továbbá a lakások túlszűfölését, mely szintén betegségeket csiráztat ki.

Az *élelmiszerek közegészségügyi* rendszete a táplálékul szolgáló eszközöket, még mielőtt azok a fogyasztóhoz kerülnének, megvizsgálja, hogy az egészségre ártalmas élelmiszerek elfogyasztását megakadályozza (*piaci rendészet*). Eszközei nemcsak megelőzőek, hanem megtorlóak is, a mennyiben azt, a ki. egészségtelen élelmiszer forgalomba hozatalát kísérli meg, az élelmiszer elkobzásán kívül büntetéssel is sújtja. Különösen jelentős az— élelmiszerek rendészetének tárgyai közt a húsréndészet, a négy lábú állatoknak hatósági ellenőrzés mellett való levágása, vagyis az u. n. *közvágóhid-kényszer*, valamint a *húsvizsgálati rendészet*, vagyis a nyilvános forgalomba hozott hús felülvizsgálata. Különösen súlyos következményekkel sújtják a törvények a *hamisított élelmiszerek* gyártását és forgalomba hozatalát, mint a mely tény nem menthető egyszerű gondatlansággal, annyira nyilvánvaló a szándék és rosszhiszeműség, mert vagy kártékony hatású a hamisítvány s ez esetben forgalomba hozatala a testi épség ellen intézett támadással egyértelmű, vagy pedig az egészségre nem veszélyes ugyan, de hiányában van állítólagos tápláló erejének, a mi nem egyéb mint vagon elleni bűncselekmény (csalás).

A *veszélyes eszközök rendszete* azon mechanikai, illetve vegyi tárgyak, anyagok fölötti felügyeletre irányul, melyek megfelelő körülmények között a testi épségei és egészséget veszélyeztethetik, így a mi különösen a *mechanikai* eszközöket illeti, a kézi lőfegyvereket forgalomba hozataluk előtt hatóságilag kipróbálják s próbabélyeggel látják el; hasonlókép a gőzkazánok előzetes hatósági vizsgálat s továbbra is időnkinti felülvizsgálat tárgyát képezik, a mellett kezelésük, ép úgy mint általán a motoros gépek (gőzgép, automobil stb.) kezelése csak hatóságilag vizsgázott egyénekre bízható. A veszélyes hatású *vegyi* anyagok közül különösen a robbanó anyagok és a mérgek rendszete bír fontossággal; a *robbanó anyagok* (lőpor, dinamit, benzin stb.) előállí-

tása és szállítása alkalmával különös óvórendszabályok tartandók szem előtt, ép úgy raktározások alkalmával is, a mennyiben nagyobb mennyiségben egy helyen vagy egyáltalán nem, vagy pedig az emberi lakóházaktól távol, őrizet és erős zár alatt tartandók; *in é rgek* csak hozzáértő személyek, különösen gyógyszerészek, orvosok és vegyészek által kezelhetők, a kik azokat csak hatósági engedélyével vagy orvosi rendeletre szolgáltatathatják ki.

A *belső csatornák rendszere* a talaj s ezzel a levegő és ivóvíz tisztántartása érdekében szükséges, a szennyes és fertőző anyagoknak az emberi lakhelytől való eltávolítása érdekében. Az egészségügyi rendszet ezen része az anyagcsere termékei eltávolítására szolgáló különböző rendszerekkel van szoros kapcsolatban; legtökéletesebb az angol rendszer, melyet ott, a hol vízvezetékek léteznek, különösen nagyvárosokban, a hatóság kötelezőnek mondhat ki, annál inkább, mivel nagy y árosban a helytelen csatornázási rendszer sokkal nagyobb veszélyt idézhet elő, mint falvakon és kisebb városokban, hol az emberek nem tömören laknak.

Az *építési rendszet* esetleges szépészeti szempontok mellett főkép egészségügyi célokat igyekszik megvalósítani, miért is lakóházak, iskolák, gyárak építésénél az egészségügyi közigazgatás hatóságainak rendelkezései is szem előtt tartandók. Nedves talajon építkezés vagy egyáltalán nem, vagy csak szigorú technikai óvórendszabályok megtartásával eszközölhető; hasonlókép régebben temetkezésre használt területeken is. Pince- és padláslakásokat, mint a melyek határozottan egészségtelenek, újabb építkezések alkalmával ma már legtöbb helyen nem engedélyeznek; igaz, ugyan, hogy ily intézkedés mellett városok belterületén az alsó osztályok olcsó lakáshoz nem juthatnak, de külső telkeken e helyett egészséges és olcsó munkásházak építhetők.

A *gyári-, ipari- és bányászati egészségügy rendszere* a műhelyek berendezésének és a testi épségre veszélyes gépeknek felügyeletére, balesetek elhárítására s a nők és gyermekek munkájának korlátozására irányul. Az oly gyárat vagy ipartelep, mely a közegészségügyi rendszabályokat elhanyagolja, a közigazgatási hatóság büntetésekkel kényszerítheti azok megtartására, sőt jogosult a telepet, ha az életbiztonságot veszélyeztetve látja, be is szüntetni. A gyáripari és munkás-érdekek nagy fontossága vezet arra, hogy az államok a gyári és ipari közegészségügy állandó és szakadatlan felügyelete céljából kizárólag erre hivatott szervezet létesítenek (gyárfelügyelők, ipari felügyelők stb.) Megfelelő módosításokkal

hasonló egészségügyi rendszabályok érvényesek a géppel működő közlekedési vállalatokra (vasutak, hajók) is.

Az egészségügyi védekezés feladatát képezi az egészséget és testi épséget *könnyelműen kockáztató magaviselet megakadályozása* is; így tiltja például veszélyes állatok tartását vagy szabadon engedését, a szabad folyóban, mély helyeken való fürdést, az életveszélyes játékokat és mutatványokat, gyenge jégen való átkelést és korcsolyázást, lőfegyverek ellenőrizetlen helyen való tartását, a tolongásig menő összecsoportosulást stb. stb.

A *hulla-rendészet* az emberi holttesttel való elbánás módját és szabályait tartalmazza, főleg arra való tekintettel, hogy a feloszlásnak induló test a levegőt meg ne fertőztesse, tiszteletben tartván azonban a kegyelet és vallás követelményeit. Mindenekelőtt hatóságilag a halál beállta állapítandó meg (halottkémlés), mely után fertőtlenítő intézkedések foganatosítandók, hogy azon rövid idő alatt is, míg a holttestet eltávolítják, a bomlási folyamat a környezetre károsan ne hathasson. A holttest eltávolítása háromféle módon történhetik: elégetés, föld alá helyezés, és, balzsamolással kapcsolatban, föld feletti helyiségben való elhelyezés által. Egészségügyileg a legtokéletesebb az első rendszer, mely az ókor népeinél (a sémi fajok kivételével) általános volt s csakis vallási okokra lehet visszavezetni (a zsidó hagyomány folytatására és a feltámadás hitére), hogy a nyugoti népek e rendszerrel felhagytak, de közegészségügyi tekintetek folytán annak behozatala újabban mindinkább napirendre kerül. A balzsamozás és földfeletti sírok rendszere, mely egyiptomi és szintén vallási eredetű, a föld alá helyezés mellett szintén előfordul (kriptasírok), általános azonban a föld alá helyezés, mely külön e célra használt területeket tesz községenkint, sőt felekezetenkint szükségessé, az úgynevezett *temetőket*, melyek külön rendszabályok, a *temetői rendészet* tárgyát képezik; a temetői rendészet szabályai a temetőknek az emberi lakásoktól való legkisebb távolságát, a temetések idejét, a sírok ásatainak mélységét, a sírok sorrendjét, megjelölésük módjait stb. állapítják meg. A holttest elégetése némely államokban (így egyes svájci kantonokban és német államokban) fakultatíve meg van engedve, de a hatóság beleegyezése esetén is, kegyeleti tekintetből, csak akkor, ha az elhunyt ez iránti akaratát kifejezte s jogi tekintetből, ha az elhalálozás oka előbb (boncolással) kétséget kizárólag megállapított, nehogy bűncselekmény fenforgása (pl. mérgezés) esetén a holttest elégetésével a leghathatósabb bizonyíték (*corpus delicti*) megsemmisüljön. Különös, a közegészségügy által javasolt rendszabályok állanak

fenn végül holttesteknek az elhalálozás helyétől a temetés vagy elégetés színhelyére való vitele, a *hullaszállítás* tekintetében is.

A *járványrendészet* szabályai oly betegségek megelőzésére, korlátok közé szorítására és eltávolítására irányulnak, melyek érintkezés, légkörfertőzés, vagy mindkettő folytán terjednek tovább. Így a fizikai érintkezés folytán előálló betegségeknek, ragályoknak, mint a légkörfertőzés okozta kóroknak, járványoknak vannak közös előfeltételeik, melyek közös egészségügyi rendszabályokat tesznek szükségessé, e mellett azonban mindkét eredetű kóroknak külön rendszabályaik is vannak. Némely ragály természeténél fogva elszigetelten, más pedig az érintkezés könnyűsége folytán egyszerre nagyobb tömegben, járványszerűleg lép fel; az előbbi kóroknál (minők különösen a nemi betegségek túlnyomó része, a gyermekágyi láz, stb.) elegendő az egyes megbetegedések elszigetelése, minden egyéb különös rendszabály nélkül, az utóbbiaknál pedig (minők különösen a vörheny, a himlő, a trachoma) nagymérvű óvórendszabályokat kell foganatosítani nemcsak a közvetlen, hanem a közvetett érintkezés megakadályozására is. Úgy a megbetegedések elszigetelése, mint a betegség előfeltételeinek kiirtása, eltávolítása, (tisztasági, étkezési, közlekedési, fertőtlenítési rendszabályok) képezi a módját a szorosan járványos betegségek (minők a kolera, pestis) elleni védekezésnek.

A járvány-rendészet eszközei a következőkép csoportosíthatók. A *még nem mutatkozó s nem fenyegető* kórok távoltartására szolgálnak: 1. a lakóhely általános egészségügyi rendszete szabályainak állandó végrehajtása (bomlástermékek rendszeres eltávolítása, köztisztaság); 2. az élelmiszerek állandó és szigorú ellenőrzése; 3. jó ivóvízről s az *ivóvíz* tisztaságáról való gondoskodás; 4. iskolák, börtönök stb. egészségi állapotának időnkinti megvizsgálása; 5. szülönőknek antiseptikus kezelése; 6. a védhimlőoltás, mely legtöbb államban ma már nem fakultatív, hanem nyilvánosan kötelező és díjmentes s méltán, mert a tapasztalat ma már beigazolta, hogy az előbb nagy mérvben pusztító himlőkór a védhimlőoltás rendszere óta alig jelentkezik, s remélni lehet, hogy az orvosi tudomány haladásával hasonló védekezés egyéb járványkórok ellenében is lehetővé válik. A *már mutatkozó vagy fenyegető* járvány ellenében védekezési eszközök az előbb említetteknek fokozottabb végrehajtásán kívül: 1. a megbetegedett személyeknek másoktól való elszigetelése, esetleg járványkórházak, barakkok fölállítására, berendezése; 2. tenger felől fenyegető járvány esetén a tengeri közlekedés beszüntetése vagy korlátozása; 3. a határ és vesztegár; 4. némely

élelmiszereknek a forgalomból való kizárása; 5. rendszeres és minden irányú fertőtlenítés s a fertőzött tárgyak megsemmisítése; 6. a gyógykezelés díjmentessége s a hatósági orvosi személyzet szaporítása, járványorvosok kirendelése stb.

Vannak ezenkívül többnyire lassú lefolyású olyan kórok, melyek bár járványszerűleg nem szekták fellépni, az orvosi tudomány szerint fertőző jellegűek. E betegségek, melyek között legjelentősebb a tüdő vész, szintén egészségügyi védekezés tárgyai, de csak a meny nyiben a betegek iránti kíméletesség szempontja s a foganatosítandó rendszabályok természete ezt lehetővé teszi (tüdőbeteg szanatóriumok, egészségi köpöcsészék stb.)

147. §. B) A gyógyítás ügye.

A test tényleg előállott betegségeinek megszüntetése, vagy legalább is a szenvedések enyhítése első sorban az egyén érdekében fekszik ugyan, de emberiességi, biztonsági és gazdasági szempontok e téren is a közigazgatás tevőleges közreműködését kívánják meg. Szükség van először is arról gondoskodni, hogy szakképzett személyek mindenütt álljanak a gyógyításra szorulóknak rendelkezésére, ott is, a hol gazdasági versenynek s téren talaja nincs; továbbá arról, hogy csak valóban szakképzett személyek foglalkozhassanak gyógyítással s ezek hivatásuknak emberiesség szempontjából is megfeleljenek. A gyógyításra hivatott szakképzett személyek tekintetében fennálló ezen közigazgatási rendszabályokat *orvosügyi rendészet* címén foglaljuk össze. A közigazgatásra tartozik ezenfelül az arról való gondoskodás, hogy a betegségek megszüntetésére vagy enyhítésére szolgáló eszközök állandóan álljanak, a betegség színhelyének lehető közelében, az orvos és a beteg rendelkezésére, mely feladat a *gyógyszerészeti rendészetnek* képezi tárgyát. Végül társadalmi, gazdasági, tudományos okok s egyes betegségek természete nélkülözhetlenné teszik a gyógyításra vagy legalább is a betegség enyhítésére, elviselhetővé tételére olyan intézetek fentartását, melyek e feladatoknak megítélni képesek: az ezen intézetekre vonatkozó rendszabályok *gyógyintézeti rendészet* címén foglalhatók össze.

Az *orvos ügyi rendészet* a gyógyító tevékenységet nem mint tudományos, hanem mint kereseti foglalkozást veszi tekintetbe s mindenekelőtt azt állapítja meg, ki bocsátható ezen foglalkozás gyakorlásához. Két fontos foglalkozás különböztetendő meg ezen körben: az *orvosi* és *szülésznői* melyek közül az utóbbi, ha nem is

voltaképi gyógyításra, de mindenesetre a szüléssel járó esetleges veszélyek elhárítására s az esetleges első gyógysegély nyújtására van hivatva, addig is, míg orvosi segély érkeznék.

Az orvosi foglalkozás gyakoroltatására három különböző rendszer létezik: az abszolút gyógyítási szabadság, a képesítéshez kötött gyógyítás és a hatósági szabadság rendszere. Az orvosi foglalkozásnak szabad keresetkép való fel fogása, mely Északamerikában, van elfogadva, a szabad versenynek tág és sok tekintetben üdvös tért nyit ugyan, de ellenkezik azzal a nagy felelősséggel, mely az orvosi hivatással össze van kötve s orvosi előtanulmányok és gyakorlat nélküli kuruzslásra nyújt lehetőséget; az orvosi szabadság viszont a szabad verseny lehetőségét zárja ki, holott erre e pályán is szükség van. Legelfogadhatóbb, mert úgy a versenyben, mint az előtanulmányban rejülő biztosítékokat egyesíti, a képesítés feltételéhez kötött gyógyítás rendszere, melynek értelemben csak az bocsátható orvosi gyakorlatra, a ki elméleti és gyakorlati előképzettséget képes igazolni, de minden hatósági engedély vagy szabadság nélkül. A ki orvosi képesítéssel nem bír s magát orvosnak adja ki, szigorúan büntetendő, ha azonban valaki a nélkül, hogy magát képesítettnek állítaná, gyógyítással foglalkozik, csak az esetben esik büntetés alá, ha ezt pénzért teszi s a képesített orvosok megélhetését veszélyezteti.

Nemcsak joga, de kötelessége is az orvosnak bárkit gyógyítani, a ki nála jelentkezik és fáradságát díjazni hajlandó, de e nélkül is kötelessége nagyobb veszély elhárítására, vagy ha a hatóság szólítja fel, orvosi segélyt nyújtani. Tartozik hatósági megbízásoknak általában (például járványok esetén), díjazás mellett eleget tenni, ha ragályos vagy járványos betegséget észlel, az óvórendszabályokat sürgősen foganatosítani s az esetet a hatóságnak tudomására hozni, ép úgy bejelenteni azt is, ha hivatalból üldözendő bűncselekményt észlel orvosi gyakorlata folyamán. E mellett kötelessége a betegek titkainak megőrzése, ha csak a törvény vagy a dolog természete ez alól különös esetekben fel nem menti. Mindezen kötelességek a magánorvost is mintegy közigazgatási szervvé, tevékenységét közhivatallá minősítik s méltán, mivel az orvosi tevékenységet nem vezetheti kizárólag a nyereszkes érdekek, hanem az emberiség szempontja is, mely nyilván jogi kötelezettségekben nyer kifejezést. Méltán igényelheti ezzel szemben az orvosi foglalkozás a maga részére az állampolgári terhek (katonáskodás, esküdti szolgálat) csökkentését, mint a melyek ellenében a köznek egyéb szolgáltatásokat teljesít.

Az orvos díjazása természetesen szabad egyezkedés tárgyát képezi közte és a beteg, vagy hozzátartozói közt; mindazáltal helyesen teszi a közigazgatás, ha *orvosi díjjegyzéket* szab meg, mely vitás esetekben az orvos és betege közti ellentétet megoldja, annál is inkább, mivel az orvosi hivatással, mint a legtudományosabb pályák egyikével, legkevésbé illik össze a gyógyítás díja fölötti viszálykodás.

A *szülésznői* gyakorlat szintén túlnyomóan képezéshez és az orvoshoz sok tekintetben hasonló köteleességekhez van kötve, természetesen azonban, hogy oly helyeken, hol képezett szülésznő nem lakik, legalább elemi kitanítás után más nőket is fel lehet jogsítani ezen gyakorlat folytatására, sőt a községeket arra is lehet kötelezni, hogy a maguk érdekében saját költségükön községi szülésznőt oktassanak ki, hogy az egészségügy e fontos feladatköre mindenütt megfelelően el legyen látva.

A *gyógyszerészeti rendészet* elsősorban azt állapítja meg, kik lehetnek gyógyszerészek s kik árulhatnak gyógyszereket. A szabad verseny elve itt még veszélyesebb, mint az orvosi hivatásnál, mert ha ily verseny a gyógyszerek árát le is szállítaná, de viszont könnyen kevésbé hatásos, rossz és hamisított gyógyszerek szolgáltatására vezethetne; ez az indoka, hogy a gyógyszerési hivatás mindenütt képezéshez van kötve, sőt a megélhetés érdekében a gyógyszerértárak száma is korlátozva van. A gyógyszerek árát, minthogy a verseny köre korlátozva van, a közigazgatási hatóság állapítja meg, melynél csak alacsonyabb árát jogosult a gyógyszerész, megszabni. A tevékenységéhez fűződő nagy érdekek szükségessé teszik, hogy a gyógyszerész a hatóság felügyelete alatt legyen, hogy az előírt szerek állandóan készletben legyenek, a mérgek szigorúan elkülönített és elzárt helyen tartassanak s a gyógyszerek díjszabása tényleg a törvényes korlátokon belül maradjon. Az eladás vagy vényszerű (orvosi előírásra), vagy kézi eladás (orvosi rendelet nélkül), mely utóbbinak köre nem szorítkozik szigorúan gyógyítószerekre, hanem egyéb (különösen kozmetikai) tárgyakra is kiterjeszhető.

A *gyógyintézetek rendészete* úgy a nyilvános, mint magánkórházak és *tébohydák* felügyeletérc irányul, sőt ide sorozható, egészségügyi jelentőségük miatt, a *nyilvános fürdőkre* és a *gyógyfürdőhelyekre* vonatkozó felügyelet is. Magánkórház, szanatórium felállítása nincs hatósági engedélyhez kötve; a különbség ezen és a nyilvános és közkórházak közt abban áll, hogy míg az utóbbiak mindenkit tartoznak felvenni ápolás, végett, a míg hely van, addig a

magánkórházak csak életveszélyes betegeket nem utasíthatnak el küszöbüktől, egyébként a felvétel szabad egyezkedés tárgyát képezi. A közkórházban való ápolás költségei, ha azt a beteg megtéríteni képtelen, a szegényügyi szabályok szerint térülnek meg. A *tébolydák hivatása* gyógyítható elmebetegekre nézve a gyógyítás, más elmebetegekre nézve pedig, különösen ha közveszélyesek, a társadalomtól való elzárás és ápolás. Ezen intézeteknek e szerint nemcsak egészségügyi, de jogi jelentőségük is van, a mennyiben a bennük való elhelyezés a szabadságvesztés természetével és jellegével bír, miért is különös szabályozás tárgyát képezik a felvétel feltételei; tébolytlába ugyanis, sürgős veszély esetét kivéve, állandó jelleggel csak olyan személy vehető fel, a kinek elmebetegségét bírói határozat konstatálja. A *gyógyfürdők* rendszetének szabályai annak megállapításán kívül, hogy azok valóban gyógyító, vagy az egészségre legalább is nem káros hatásúak, a fürdőhelynek a közegészség követelményei szerint való berendezésére vonatkoznak.

148 §. Az elemek rendszete.

Míg az egészségügy rendszete az ember természeti gyöngegségét a láthatatlan természeti erőkkal szemben védelmezi, addig az elemek rendszete két romboló elem, a tűz és víz ellenében védi meg úgy az emberi testet, mint az ember vagyonát, fizikai értékeit. Úgy a tűz- mint az árvízrendszet kétféle irányú: egyik irányban megelőzni törekszenek az elemek érvényesülését, másik irányban, ha azok jelentkeztek, elhárításukra törekednek.

A tűzrendszet azon feladatait, melyek a tűzveszély megelőzésére irányulnak, *tűzvédelem* néven foglaljuk össze. A tűzvédelem háromféle irányban igényel körültekintést, gondoskodást: az épületek állapota, a közönséges tűzzel, valamint a tűzveszélyes tárgyakkal való óvatos bánás tekintetében. Csak oly háznak építése engedhető meg, mely a tűzrendszet elveinek megfelelően van tervezve, tűzfallal van ellátva s lehetőleg tűzzel dacoló anyagból készül, különösen fedélzete nehezen éghető anyagból áll; gond fordítandó arra is, hogy a házból tűzveszély esetén könnyű szerrel lehessen menekülni. A ház tűzhelyei és kéményei időnkint hatóságilag erre szabadalmazott és kötelezett ipar útján kitisztítandók.

A közönséges tűzzel való óvatos bánást a hatóság természetesen közvetlenül nem ellenőrizheti, de e célt szolgálja a szülők szigorú kötelessége, hogy a gyermekektől a tüzet távoltartsák, vala-

mint már az óvintézeti és az elemi oktatás, melynek keretében a gyermekek a tűz veszélyességét s a tűzzel való óvatos bánást már korán megtanulják. Tűzveszélyes tárgyak, minő a kőolaj, lőpor, dinamit, benzin, valamint a könnyen gyúló anyagok tűztől lehetőleg messze helyezendők el.

A tűzveszély kitorése alkalmával foganatosítandó rendszabályokat a *tűzoltás rendesei* tartalmazza. A tűzoltás sikere érdekében kötelezhetők a házak tulajdonosai kutak építésére, vagy legalább is egy nagyobb tartálynak állandóan vízzel teli tartására, a községek pedig tűzifecskendőket s egyéb a tűz elfojtására alkalmas eszközöket kötelesek beszerezni és jókarban tartani. Nagyobb városokban állandóan készenlében álló fizetéses tűzoltók, kisebb helyeken önkéntesen vállalkozó személyekből alakult tűzoltócsapatok szolgálnak a kiütött tűz elfojtására, melyek szükség esetén a katonaság segélyét vehetik igénybe.

Az *árvízvédelem* rendszete szintén két részből áll: előzetes védekezésből s az árvíz elhárítására irányuló tevékenységből. Az előzetes védekezésnek eszközei a vízi védművek (töltések, gátak, levezető csatornák, tavak stb.), a jelentkező árvíz elhárítása pedig, mihelyt a vízállás veszélyessége kitűnik, külön földmunkálatokkal eszközölhető.

Úgy a tűz-, mint az árvízvédelemnek a közigazgatásilag szervezett és kötelező *biztosítás* képezi egyik hatályos eszközét, mely azonban ma még alig egy-két államban van megvalósítva.

149. §. A rendőri közigazgatás.

A rendészeti közigazgatás azon részét, mely nem a természeti okokkal és erőkkal, hanem az emberi ösztönökkel, akarattal és erővel szemben védelmezi meg az államszervezet létét és rendjét, a magasabb erkölcsi tekinteteket s az egyéni testi épségét és vagyonát. *rendőri közigazgatás* néven különítjük el a rendészeti közigazgatás többi ágaitól; bár tágabb értelemben a konkrét államokban rendőrség elnevezése alatt szervezett hatóság ügyköre gyakorlati okokból egyéb feladatokra is kiterjed, különösen olyanokra, melyek az előzetes védekezést és a szakadatlan felügyeletet szintén feltételezik, minő például a közegészségügyi rendészet, vagy az elemek rendszete.

A tulajdonképeni rendőrségi közigazgatás tárgyai három osztályban csoportosíthatók, a mennyiben az erkölcs védelmére irányuló feladatok körül kifejtett rendőrségi tevékenységet *erkölcsren-*

dészetnek, a rendőrséginek a még; meg nem történt vagy csak készülőben levő támadások ellenében kifejtett tevékenységét *biztonsági rendészetnek*, a már elkövetett támadások tetteseinek és a tényállásnak bírói célokra való felderítését pedig *bírói rendészetnek* nevezzük.

A biztonsági rendészet ismét kétféle: a szerint, a mint az állam létét és fennálló rendjét védelmezi emberi támadásokkal szemben, *államrendészeti* a mint pedig az egyének testi épségét és vagyonát fenyegető emberi támadások megelőzésére törekszik, *magánrendészet* elnevezéssel jelöljük. A bírói rendészet, melyet arra való tekintettel, hogy főfeladatát a büntető perrendtartások értelmében vett nyomozás képezi, *nyomozó-rendőrségnek* is szokás nevezni, szintén felosztható volna, a szerint, a mint állam vagy egyének elleni elkövetett támadások nyomozásával foglalkozik, állam- és magánrendészetre, azonban tekintve, hogy e tevékenység minőségileg azonos, akár állam, akár egyének elleni támadások nyomozása képezi tárgyát, ezen felosztás elméleti szempontból sem volna indokolható.

Úgy a biztonsági, mint a bírói rendészet feladatai különösen erre hivatott szerveket, intéző hatóságokat és karhatalmot, fegyveres erőt. együttvéve úgynevezett *rendőrséget* tételeznek fel, mert erőszakos támadások csak az állam által alkalmazott erőszakkal előzhetőek meg és üldözhetőek sikeresen. Különösen fontos kérdés, minő módon szerveztessék ezen karhatalom. Közelfekvőnek látszik, hogy a rendőrség karhatalmi céljaira a rendes haderő, a katonaság alkalmaztassák, vagy pedig a katonaság egy része használtassák f-el állandóan a rendőrségi funkciók céljaira; ez ellen azonban az az érv szól, hogy a hadsereget tulajdonképeni hivatásától, a külvédelemről irányuló tevékenységtől, előkészületektől, gyakorlatoktól nagymérvben elvonná, másrészt azon érv, hogy a hadsereg állománya folyton változó elemekből áll, holott a rendőrségi tevékenység magukat állandóan ezen feladatnak szentelő, élethivatásos szerveket igényel. Ez okból csak kevés államban veszik s inkább csak a rendes rendőri karhatalom támogatásául igénybe a hadsereget rendészeti (funkciók céljaira s az államokban csaknem kivétel nélkül, a külön rendőri intézkedő hatóságok mellett, önálló karhatalmat (rendőrség, csendőrség) szerveznek s tartanak fenn. Ez a karhatalom vagy a központi végrehajtó hatalom közvetlen rendelkezése alatt áll, a mely azt szervezi és kiegészíti, vagy pedig a vidéki önkormányzati testületek által szerveztetik s közvetlenül azok hatósága alatt áll; az első fajtát a rendőrségi szervezetnek *állami rendőr-*

ségnek, utóbbit *helyi* vagy *községi rendőrségnek* nevezzük. Tekintve a központi kormánynak különben is terjedelmes hatalmát, a közszabadság szempontja, a visszaélések lehetősége inkább indokolja, hogy a rendőrségi karhátaimat a vidéki önkormányzati testületek a saját területükön való rendfentartás végett külön-külön szervezzék, még pedig, bár élethivatásos, de olyan elemek közül, a kik a helyi környezetnek különben is tagjai, mert így egyrészt a központi végrehajtó hatalomnak mégis nehezebb lesz a rendőrségét közszabadság elleni visszaélésekre felhasználni, másrészt a helyi viszonyok ismerete, a lakosság érzelmeivel való együttérzés a karhatalom kíméletes eljárását fogja maga után vonni akkor is, midőn a rendfentartás érdeke erélyes közreműködést fog megkívánni. Ezzel szemben csak másodrendű, de azért szintén fontos érdek, a rendőrség mérsékelten katonai jellegű szervezete és fegyelme, a felettes hatóságok iránti fokozott engedelmesség. Csak nagy városokban indokolható a még ennél is szigorúbb fegyelmű karhatalom, államrendőrség alakjában, tekintve, hogy ott, a hol nagyobb tömegű ember él együtt, mint különösen a fővárosokban, az emberek egymást úgy sem ismerik s a nagyvárosok néptömegének sokszor szeszélyes, elemszerű erőkitörései az egységesen, központi végrehajtó hatalom által irányított s katonailag fegyelmezett karhatalmat szükségesebbé teszik, mint kisebb városokban és falvakon, a hol nem hasonló veszélyek, de a rendőrségi eljárás egységének érdeke csupán csak a szervezés főszabályai előírásának s a felügyeletnek és ellenőrzésnek jogát teszi a központi végrehajtó hatalom részére szükségessé.

Úgy az állami, mint a helyi rendőrség szervezete mellett szükségessé válhatik rendkívüli körülmények közt a katonai erőnek igénybevétele ott, a hol a rendőrség rendes karhatalma valamely akadály leküzdésére már nem elegendő. A katonai hatóságnak mindenestre kötelessége a rendőri hatóság felszólítására a katonai erőt kirendelni a rendőrségi karhatalom támogatása végett, arra azonban fel nem jogosítható, hogy önállóan, saját elhatározásából is közbe lépjen a rend helyreállítása végett, mert csak a polgári hatóság képes elbírálni, fen forog-e a valóságos szükség a rendőrségen kívül egyéb fegyveres erőnek is közreműködésére, ha csak az államot katonai uralom, szoldateszka alá vetni nem akarjuk.

A rendőrség tevékenységét nagy mérvben jellemzi az úgynevezett *diszkrécionárius* jelleg, mely azt jelenti, hogy az ezen tevékenységre hivatott szervek eljárását nem annyira jogi szabályok irányítják, mint saját józan belátásuk s az állam érdekének jól mérlegelt szempontja. Magától értetődik azonban hogy szabad

államszervezetben, valamely ügynevezett *joçállamban* a rendőri hatóságok diskrecionárius hatásköre megfelelő korlátok közé van szorítva, ellentétben a nem-szabad államszervezettel, az ügynevezett rendőrállammal, a hol a rendőri hatóság visszaéléseivel, a diskrecionárius hatáskör önkényes kiaknázásával szemben az alattvalóknak nincs semmi biztosítékuk és orvoslatuk.

150. §. A) Az erkölcsrendészet.

Az erkölcs szabályai jogi eszközökkel ugyan ki nem kényszeríthetők, mindazáltal az államnak nem vitatható azon joga és kötelessége, hogy a maga részéről mindent elkövessen az erkölcstelenség elharapódzásának megakadályozására, a mennyiben a nyilvános erkölcstelenséget tilalmazza, bünteti s általában a személyes szabadság lehető sérelme nélkül tiltva a nyilvános és megakadályozható erkölcstelenséget, alattvalóit az erkölcstelenség hatása ellenében oltalmazza. A mai erkölcsrendészet rendszabályainak tárgyát főkép a prostitúció, a pornografikus sajtó, a szeszes italok, a szerezsejátékok és az állatvédelem rendészete képezi.

A *prostitúció rendészete* a nyilvános nők feletti felügyeletben és ellenőrzésben áll, nemcsak erkölcsi, hanem egészségügyi tekintetből is. Minthogy a prostitúció tilalmazása, az ellenőrzés nehézségei miatt, sokkal nagyobb hátrányokat von maga után, mint annak tűrése, a közigazgatás kénytelen ezen erkölcstelenségen, de kikérülhetetlen intézményt szabályozása alá vonni, az egészségügyi felügyeleten kívül főleg arra irányulván törekvése, hogy azt minél szűkebb körre szorítsa s megakadályozza annak botrányos üzését. E célból köteles minden nő, mielőtt prostitúcióra adná magát, kieszközölni, hogy a rendőri hatóság ezt eltérni hajlandó legyen, a rendőri hatóságnak pedig kötelessége őt szándékától lehetőleg visszatartani, arról lebeszélni; tekintve, hogy legtöbb nőt a nyomor vagy a megfelelő foglalkozás hiánya késztet ezen lépésre, helyén való volna kikutatni ennek okait s a hatóságot oly intézményekkel hozni kapcsolatba, melyeknek módjukban állana megfelelő tisztességes munka által egyes jobb sorsra méltó nőket e megbélyegző életmódtól visszatartani. A prostitúció két rendszere, az egyéni és a nyilvános házi rendszerek közül feltétlenül ezen utóbbi a helyesebb, különösen ha az lehetőleg egyetlen városrésze van szorítva, mert ilyen eljárás a felügyeletet megkönnyíti s megakadályozza az erkölcsi mérték továbbterjedését.

Az ügynevezett iparszerű *leánykereskedelmet* a rendőrség

tartozik a legszigorúbban üldözni és meggátolni, még a mennyiben az büntetőjogi szabályozás tárgyát nem is képezné.

A *pornografikus sajtótermékek* (könyvek, képek) az ifjúság megrontói s az erkölcsi métegy leghatékonyabb terjesztői, miért is őket a rendőrség szigorúan üldözni tartozik s legalább is meggátolni, hogy nyilvános forgalom tárgyát képezzék.

A *szesz italok rendszete* a vendéglők, kávéházak, szesz-kimérések rendőri ellenőrzését teszi szükségessé. Az ide vonatkozó rendszabályok ezen helyiségek felállítását rendőrségi engedélytől teszik függővé, rendőri zárórakat állapítanak meg, tilalmazzák az ittas ember további kiszolgálását s büntetik azt, a ki ittasságával nyilvános botrányt okoz.

A *szerencsejátékok rendszete* tiltja legalább is nyilvános helyeken az oly kártya- és egyéb játékokat, melyekben a nyerés kizárólag a véletlen esélyének van kitéve; a szerencsejátékosok a játékösszeg elkobzásán kívül büntetés alá is esnek.

Az *állatvédelem rendszete* általában az állatok kínzását, különösbben pedig az igavonó állatok túlságos megterhelését van hivatva megelőzni s a mennyiben mégis előfordulnának, az állatkínzót büntetéssel sújtja.

151. §. B) A bírői rendszet.

A bírői rendszet szabályai oly funkciókat írnak elő, melyek fogalmilag az igazságszolgáltatás feladatát képezik, de a melyeket gyakorlati okokból a rendőrség szervei látnak el. Az idetartozó feladatok két csoportba oszthatók; vannak olyan ügyek, melyekben a közigazgatás rendőri hatóságai önállóan járnak el s maguk szabnak ki büntetések s vannak ismét olyan ügyek, melyekben a közigazgatás szervei csak előzetes tényeket végfeznek, hogy azoknak eredményeit a bíróság rendelkezésére bocsássák. Az első csoportba tartozó ügyek között ismét különbséget lehet tenni a szerint, a mint az ítékezés szüksége közigazgatási vagy pedig némely büntetőjogi szabályok áthágásából merül fel; az előbbi tárgyban ugyanis a közigazgatási tevékenység; (például az egészségügyi vagy iskolakötelezettségi rendszabályok) általános sikere érdekében s nem a jogsértés jelentősége miatt, az utóbbi tárgyban pedig főleg megtorlás és elrettentés végett ítélezik és alkalmaz a rendőri hatóság büntetést. Úgy hogy ezen az alapon a bírői rendszet köre háromféle: 1. a közigazgatási jog szabályainak áthágása az úgynevezett *közigazgatási kihágások* miatti Ítékezés; 2. a büntetőjogi kisebb jelentőségű

szabálysértések, az úgynevezett *büntetőjogi kihágások* feletti bíraskodás; 3. a súlyosabb büntetőjogi jogsértések esetén való *nyomozás*. Úgy az első, mint a harmadik feladat minden kétséget kizárólag a rendőri hatóság által végezhető a legsikeresebben; az első azért, mert maga a rendőri hatóság tudhatja legjobban, minő nagy az a közigazgatási érdek, melyet konkrét esetben büntetéssel kell sújtani, az utóbbi pedig, vagyis a nyomozás, azért, mert a rendőri hatóságnak, mely az elkövetett bűncselekmény színhelyéhez legközelebb van, áll leginkább módjában rögtön az elkövetés után a büntetett nyomait s a tettes személyét megállapítani s ez utóbbit szükség esetén addig is üldözőbe venni, míg az igazságszolgáltatás rendes közegei a tényről tudomást vesznek. A büntetőjogi kihágások fölötti bíraskodás nagyon sok államban szintén a rendőri hatóság kezében van, de helytelenül s csak kényelmi szempontból, mert a büntetőjog által megállapított kisebb jelentőségű bűncselekmények ép úgy bírói előképzettséget igénylő tehetséget és mérlegelést kívánnak, inínc a nagyobb büntettek s ezért azok, hogy helyes elbírálásban részesüljenek, okvetlenül a közigazgatástól független és megfelelő szakképzettségű bírói szervek elé utasítandók.

Szoros értelemben bírói rendszert alatt a *nyomozást* szokás érteni, melynek szabályait a büntető perrendtartások tartalmazzák. Legfontosabb joga a rendőri hatóságnak ezen körben a *letartóztatás* és a *házkutatás*, mint a melyek az, egyéni szabadságjogok félértékelét jelentik: ép ez az oka, hogy a rendőrség» ezen tényeket csak ideiglenes jelleggel vagy korlátolt mérvben foganatosíthatja, a mennyiben a bíróság jóváhagyását kell kikérnie, a letartóztatott egyént a lehető legrövidebb idő (24-48 óra) alatt, ha bűnössége még oly nyilvánvaló is, a bíróság (vizsgálóbíró) elé keli állítania, a házkutatást pedig, ha annak szüksége a nyomozás érdekében oly sürgős, hogy a bírói közbenjárásig várni nem lehet, lehetőleg tanuk jelenlétében kell foganatosítania, a kik szükség esetén bizonyíthatják, hogy a házkutatás tényleg a nyomozás érdekében és törvényszerűen folyt le. A nyomozási tevékenység körében a rendőri hatóság leveleket is foglalhat le, a levéltitkot azonban megsértenie nem szabad s a leveleket csak a bíróság szerve bonthatja fel s olvashatja el. A személyes szabadságot ezek mellett eléggé biztosítja a polgárt megillető azon jog, hogy hivatalos hatalommal való visszaélés címen az egyéni szabadságjogok valamelyikét megsértő rendőrségi szerv ellen felléphet s panaszát nem annak felettes és így elfogult hatósága, hanem független bíróságok bírálják el, melyek ily módon a személyes szabadságnak hivatalos szervek ellenében is biztosítékot nyújtanak.

152. §. C) A biztonsági rendészet. 1. A magánrendészet.

A magánrendészet és bírói rendészet határvonalait biztos mértékkel megállapítani sokszor nem lehet, mert igaz ugyan, hogy az előbbi a még el nem követett támadások megelőzésére, utóbbi a már megtörtént támadások kinyomozására irányul, de vannak számos esetek, midőn a két funkció egybeolvadva jelentkezik, megelőzési rendszabály nyomozást feltételez, nyomozás pedig megelőzés céljából történik. Mindazáltal a magánrendészet feladatainak természetét eléggé jellemezzük, ha azt mondjuk, hogy tevékenysége az egyén érdekeit *közveszélyes személyekkel*, vagy oly személyekkel szemben védi, a kik bizonyos körülmények közt másokra veszélyessé válhatnak.

A szorosan a magánrendészet körébe tartozó feladatokat felsorolni, tekintve a sokféle irányt, melyek tekintetében az egyén védelemre szorul, lehetetlen, mindazáltal egyes kiválóbb jelentőségű feladatai a rendőrséginek: 1. a községek belterületén s azok közelében őrködni, hogy bűncselekmények el ne követhessenek s megakadályoztassanak (községi belrendészet), 2. az emberek által nem lakott külső területeken szintén felügyelni, visszaélések, különösen tolvajlások megelőzésére (mezőrendőri, erdészeti, vadászati, halászati rendészet); 3. az ország határán, ha vámsorompók vannak felállítva, a vámcsempészetet meggátolni; 4. a koldulást, csavargást, munkanélküli lézengést büntetésekkel, eltoloncolással megakadályozni; 5. gonosztevői hajlamokkal bíró és rovott múltú egyéneket különösen szemmel tartani; 6. nyilvános nőket, kiknek megbetegedése mások testi épségét veszélyezteti, ellenőrizni, őket megbetegedésük esetén eltávolítani stb. stb. Hasonlóképp nagymértékben magánrendészeti feladatot képez az egészségügyi védekezés, az erkölcsrendészet és az elemek rendészetének szabályai fölötti felügyelet is, mint a melyek hatásukban egész természetesen közvetlenül szintén egyéni érdekek védelmére irányulnak.

153. §. 2. Az államrendészet.

A biztonsági rendészet azon feladata, mely az állam létét és rendjét védi meg a támadásokkal szemben, mint *államrendészet* lényegesen különbözik a magánrendészettől, mert másféle veszélyek

azok, melyek az államot s ismét azok, melyek az egyént érhetik másfélék tehát az eszközök is azoknak megelőzésére és elhárítására. Különös fontossággal bírnak az államrendészet szabályai azért, mert azok, helytelenül megállapítva, az egyén és polgár legféltebb jogainak, a közszabadságnak elnyomására vezethetnek s csak ha helyesen, nem valamely elnyomásra törekvő hatalom, hanem valóban az állam érdekében vannak megállapítva, képesek úgy az egyén polgári és politikai szabadságjogaival, mint az állam létének és rendjének érdekeivel egyaránt összhangban lenni.

Az államrendészetnek szabad államban az képezi irányelvét, hogy békés eszközökkel az állam rendjének, államformájának, alkotmányának, kormányzati rendszerének megváltoztatására, a hatalom élén álló egyének eltávolítására mindenki nyíltan is törekedhetik, a nélkül, hogy az államrendészet e törekvéseket jogosítva volna elnémitani. Az állam ugyanis soha sem fejlődhetnek tovább, ha a legradikálisabb változtatásra irányuló törekvés is szabadon nem nyilvánulhatna, feltéve természetesen, hogy közvetlen eszközeik békések, törvényesek; így azután lehetővé válik, hogy monarchiában köztársasági, sőt forradalmi, köztársaságban monarchikus', sőt reakcionárius politikai pártok is alakulhassanak, sőt olyan pártok is, melyek az államszervezet gazdasági rendjét akarják gyökeresen felforgatni, az állam létének sérelme, kockáztatása nélkül. Oly törekvéseket azonban, melyek az állam léte ellen irányulnak s az államot akár szétdarabolni, megcsonkítani, akár teljesen megsemmisíteni akarják, minthogy ezen törekvést békés eszközökkel végrehajtani nyilvánvalóan lehetetlen, az államrendészet jogosítva van még csirájukban elfojtani, de még ez alul is kivételt képeznek a tisztán elméleti, tudományos jellegű véleménynyilvánítások, mint a melyek nem az eszme gyakorlati megvalósítására, hanem csupán ismertetésükre s esetleg elméleti igazolásukra céloznak.

Különösen fontos az állam létének és rendjének nem egyes egyénekkal, hanem az egyének nagyobb számával, tömegével, valamint a szellemi eszközök igénybevételével intézett támadásokkal szemben való megvédése. Ide tartozik az előzetesen meg *nem engedett* politikai, célú csoportosulások vagy tüntetések, a népgyűlések az egyletek, a sajtó és a felekezetek rendészete, mely utóbbi szoros kapcsolatban áll a lelkiélet rendészetének egyéb szabályaival, az úgynevezett vallásügyi közigazgatással.

154. §. a) A népcsoportosulások (tüntetések) rendszete.

Népcsoportosulások, illetve tüntetések alatt a polgároknak előre nem látott és meg nem engedett oly csoportosulásait értjük, melyek valamely politikai vélemény nyilvánítására irányulnak. Az ily véleménynyilvánítások vagy az állam létező rendjének helyeslését, vagy annak elítélését tartalmazzák s e szerint különböző velük szemben a közigazgatási hatóságoknak magatartása. A mennyiben a fennálló állami rend helyeslése képezi azoknak célzatát, a hatóság tisztán passzív magatartást tanúsít s szerepe kizárólag annak megállapítására szorítkozik, hogy a csoportosulás valóban a létező rend helyeslése érdekében történt, mely tehát semmikép nem veszélyezteti a fennálló állapotot. Az ily természetű csoportosulások azonban nagyon ritkák, mert a létező állapot helyeslése nem szorul külső, előre nem látott lelkesedéskitőrésre, mert az a polgárok általános megalégedésében s esetleg szabályszerű népgyűlésekben szokott nyilvánulni.

Az úgynevezett tüntetések tehát túlnyomóan a néplélek elégedetlenségének s a fennálló rend elleni elkeseredésének kitörései, melyek ritka kivételekkel vagy teljes, vagy részleges megzavarását jelentik a nép kedélyállapotának, sőt gyakran kitörőben levő forradalom előjelei. Az ily tüntetésekkel szemben a végrehajtó hatalomnak erélyesen, de egyszersmind kíméletesen kell fellépnie, mert erélytelen magatartás esetleg méltánytalan óhajokat növel nagyra, kíméletlen fellépés pedig következményeiben inkább árt, mint használ a létező rend érdekeinek, inert másokat is az elkeseredettek mellé fog téríteni. A kettőnek bölcs összeegyeztetése azonban csak ott lehetséges, a hol a fennálló rend valóban szilárd s a nemzet közvéleménye valóban helyesli a fennálló rendet, mert ezen esetben a hatóság méltóságsteljes és öntudatos fellépése nem fogja szem elől tévesztetni a kiméi élesség mértékét sem a megtévelyedettekkel szemben.

Tüntetéseknél karhatalom és katonai erő csak végső szükség esetén használandó, mert lia a tüntető népcsoportosulás maga erőszakra nem vetemedik, semmi sem indokolja vele szemben az erőszakos fellépést; csupán a körülmény, hogy a tömeg széttaszására célzó felhívás sikertelen maradt, ha a tömeg hangulata különben nem fenyegető, magában fegyveres eszközök igénybevételét nem indokolja. A mennyiben katonaság vétetik igénybe, a tömeg erre lehetőség szerint előzetesen figyelmeztetendő, hogy oknélküli vérengzés-

nek eleje vétessék; ha a katonaság fegyvert kénytelen használni, a szuronyok használatát keli, hogy megelőzze a löfegyverek használatát, mert az előbbi kevesebb vérengzéssel, többnyire ugyanazon célt éri el, mint a súlyosabb következményű löfegyverhasználat. Ha a tömegnek sikerül diadalmaskodnia a fegyveres erő felett, a mi hacsak a katonai erő egy része a tömeg részére nem pártol, a mai fegyvertechnika mellett csaknem lehetetlen, fővárosokban a megtámadott rendszer elveszettnek tekinthető s a forradalmi irány diadalmaskodott.

155. §. b) A népgyűlések rendészete.

Népgyűlés fegyver nélküli egyéneknek az állam létező rendje helyeslésére vagy annak nem törvénytelen eszközökkel való megváltoztatására irányuló minden oly összejövetele, melyet résztvevői a közigazgatási hatóságnak előzetesen bejelentettek. A közigazgatási hatóság valóban szabad államban sohasem tilthatja meg, hogy a polgárok fegyver nélkül a közállapotok megvitatására összegyűljenek, történjék ez a legizgatottabb országos hangulatban is, csupán arról gondoskodhatik, hogy a mennyiben a népgyűlést a szenvedélyek törvénytelen irányba ragadnák, karhatalom álljon készenlétben annak feloszlására. Ez okból a rendőri hatóságnak joga, sőt kötelessége a népgyűlésen jelen lenni, szigorú felelősség mellett óvakodnia kell azonban attól, hogy a békés hangulatú népgyűlést alapítalan ürügygyel feloszlassa mert ez a népgyűlés hangulatát esetleg szilaj abba teheti s a következményeknek úgy jogi mint erkölcsi felelőssége a hatóságra hárul.

A hatóság azonban saját felelősségének fedezése végett jogosítva van különbséget tenni zárt helyen és szabad ég alatt tartandó népgyűlés között, a mennyiben, de csak ha a hangulat izgatottságából a népgyűlés veszélyességére lehet következtetni, szabad ég alatti népgyűlés tartását mindaddig felfüggesztheti s más időre halaszthatja, a míg saját felelősségének fedezése végett megfelelő karhatalom nem érkezik a népgyűlés ellenőrzésére. Négy fal közt tartandó népgyűlésre ez a korlátozás nem állhat meg, mert az esetben a szenvedélyek kitörésének fizikai tere hiányzik.

Különös biztosítékokkal kell bírniok a képviselők, szenátorok, önkormányzati testületi tagok stb. választását megelőző népgyűléseknek, mert ezek ilyenkor epén a nemzeti akarat és meggyőződés kialakulásának eszközei; különösen a fennálló államrendszer ellen

tiltakozó párhíveknek népgyűlései azok, melyek e biztosítékokra tulajdonkép szorulnak; megfélemlítés, erőszakos megakadályozás csak fokozzák a párhívek számát, mert a jogtalanságot szenvedettek, még ha ügyük egyébként talán rokonszenvre nem is találna, mindig mások részvételével fognak találkozni,

156. §. c) Az egyesületek rendészete.

A polgárok egyéni szabadságjogai közé tartozik az egyesületi szabadság, mely minden, még a fennálló törvényes renddel ellenkező cél érdekében is megengedhető, hacsak nem az állam fenállása ellen s nem törvényellenes eszközök igénybevételére irányul. A végrehajtó hatalom mint rendőri hatóság e szerint minden egyes egyesületet jogosítva van megalakulása előtt megvizsgálni, minő célra s minő eszközök igénybevételére irányul s a mint köteles minden törvényszerű egyesület megalakulását elismerni, ép úgy joga, sőt kötelessége azt megakadályozni, ha arról győződött meg, hogy a célba vett egyesület iránya nem törvényszerű, azaz az egyesület törvénytelen eszközökkel szándékozik küzdeni. Miután pedig a rendőri hatóság az egyesület létrejöttét elismerte, a mi ha formászerűleg engedély alakjában jelentkezik is, nem jelenti azt, mintha a hatóság jogosítva volna azt tetszése szerint meg is tagadni, a további felügyelet is meg fogja illetni a végrehajtó hatalmat, mégpedig abban az irányban, nem fajult-e el az egyesület olyanná, melyet az állam nem tűrhet, különösen pedig, hogy valamely jótékony, művelődési és más címenek alakult egyesület e címek palástja alatt ne űzze a meg nem engedeti célú és eszközű politikai törekvéseket. Ilyen esetben a hatóságnak kétségbevonhatlan joga van az egyesületet feloszlatni, mert nem képzelhető olyan engedékenység, mely az önléte ellen irányított titkos támadásokat tűrni volna kénytelen.

Másik és elméleti szempontból alig eldönthető kérdés, megengedhető-e, hogy az egyesületek egymással szerves kapcsolatban álljanak, esetleg központi vezetéstől függenek, vagy pedig, a mi ezzel egyértelmű, központi egyesületek vidéki fiókegyesületeket alapítsanak, melyeket országszerte irányítanak?! Az összeköttetés fokozza ugyanis az erőt s az állam rendjét támadó politikai egyesületek hatását sokszorozza. Jótékonyági, művelődési, gazdasági egyesületeknek ily kapcsolata veszélyt semmi körülmények közt nem idézhet elő az állam fenálló rendjére, tehát nem is tilalmazható, a

politikai egyesületeknél azonban lehetetlen abszolút rendszabályt találni. Feljogosítottnak kell tekinteni a kormányt, hogy belátása szerint állapítsa meg esetről-esetre az országos hálózat fenállhatóságát. A francia forradalomban például, a rémuralom bukásakor, a végső dőfést a rémuralmi irányzatnak az új kormány azon elhatározása adta meg, melylyel a központi jakobinus klubnak a vidéki fiók klubokkal való összeköttetését megszüntette, mielőtt magát a fővárosi klubbot is feloszlatta volna. A központi végrehajtó hatalomnak az a ténye tehát, melylyel fiókegyesületek alakítását eltiltja vagy az ilyenmű kapcsolatot megszünteti, nem tekinthető az egyéni szabadság sérelmének, mert hisz az egyéneknek e mellett még mindig mód nyílik önálló, más helyen létező egyesületekkel azonos célú egyesületek alakítására, melyek közt meg nem akadályozható szellemi kapcsolat minden tilalom dacára is állhat fenn.

157. §. d) A sajtó rendszete.

Tagadhatatlan, hogy az eszmék terjedésének legkiválóbb eszköze a sajtó, mely gyülekezés és egyesülés nélkül is lehetővé teszi az eszmék közlését és diadalra juttatását. Felismerték ezt csakhamar a nyomtatás feltalálása után az abszolutsztikus hatalmak is, midőn a sajtótermékek közzétételét előzetes felülbírálattól (cenzúrától) tették függővé s a bírálat kedvezőtlenége esetén vagy az egész mű közzétételét megtiltották (*abszolút prohibítív rendszer*) vagy pedig a műből a nem helyeselt részeket kitörülték (*részleges prohibítív rendszer*), hogy így a nekik nem kedvező eszmék terjedését megakadályozzák. A francia forradalomnak köszönhető, hogy a többi emberi szabadságjogokkal együtt a köztük politikai szempontból legkiválóbb, a sajtószabadság is, az előzetes cenzúra eltörlésével, diadalmaskodott s az emberi szabadságeszmék fejlődésének útjából a legnyomasztóbb akadály elhárult.

A sajtótermék lehet *könyv, röpirat, folyóirat, napilap, és képes ábrázolat*. A sajtószabadság nem azt jelenti, hogy ezen utakon minden jogi következmény nélkül bármi közölhető, hanem csupán azt, hogy a sajtó útján való eszmekezlésnek ép úgy nincs akadálya, mint a szóbeli véleménynyilvánításnak, de a törvények értelmében felelősség a sajtóbeli nyilatkozatért ép úgy fenáll, mint a szóbeli, vagy tetteben nyilvánuló akaratért és véleményért. Ezen felelősség azonban olyan alakban állapítható meg, mely ha a sajtószabad-

ságot alakilag nem is érinti, érdemben azt erősen korlátozza; ilyen az a rendszer, mely a sajtóvállalatokat (nyomdák, kiadóvállalatok) hatósági és megvonható *szabadalom* tárgyává teszi, mert így a felelősség, ha a sajtó formailag szabad s bármit is közölhet, a szabadalmazott vállalkozót fogja terhelni, a ki óvakodni fog oly sajtóterméket tenni közzé, mely szabadalmának elvesztéséi vonhatja maga után. Ugyanezt a célt éri el az időszakai lapokra nézve az a rendszer, mely sajtóvétség esetén az időszakai (havi, heti, napi) közlöny *beszüntetését* vagy pedig az előlegesen letenni kötelezett *óvadék elvesztéséi* engedi bünteteskép megállapítani; ilyenkor ugyanis óvakodni fog a kiadó a, vagyoni kockázatot, mely az esetleg büntethető sajtótermék folytán őt érheti, elvállalni, s inkább lemond valamely cikk közléséről, semhogy a közlöny megjelenését vagy a biztosítéknak sorsát kockára tegye. Az előzetes megbírással vagy cenzúra val szemben a sajtórendszabályozás ezen utóbbi nemei mint *utólagos* (repressiv) *cenzúra* jelentkeznek. Az igazi sajtószabadság-som sajtóvállalati szabadalmat, sem betiltást, sem óvadékokat nem ismer s megelégszik az elkövetett sajtóvétségnek független bíróságok által való büntetőjogi elbírálása val.

A sajtóvétség elbírálásánál a mai államokban elvkép áll, hogy csak oly sajtóbéli nyilatkozat büntethető, mely valamely büntetendő cselekmény, (például rágalmazás, lázítás, alkotmány sértés) tényálladékát foglalja magában, de ilyenkor is lényeges különbség teendő a pusztá véleménynyilvánítás és a valóságos, úgynevezett szelle;ni tény között. Lehetséges ugyanis, hogy a szerző nyilatkozataiból büntetendő cselekményre lehet következtetni, a következtetéseket azonban maga a szerző nem teszi meg, de azok levonását az olvasóra bizza; ilyen az eset például, ha a szerző művében, cikkében, a létező államrendet vagy valamely államférfiú működését, a milyennek látja, esetleg valamely hasonlatba burkolva, leírja, a nélkül azonban, hogy azt oly bíráló megjegyzésekkel kísérné, melyek lázítás vagy rágalmazás tényálladékát foglalnák magukban, az olvasó azonban a sorok közül oly következtetéseket vonhat le, a milyen neki tetszik, tehát olyant is, mely őt a létező rend ellen felháborítja, vagy szemeiben az illető államférfit közmegevetésre méltónak tünteti fel. Bármily nehéz is az ily pusztá elmélkedés és a valóságos sajtóbéli cselekmény (szellemi tény) közt a határvonalat megvonni, büntetni csak ez utóbbit lehet, mert csak ennél lehet egész biztonsággal megállapítani, hogy a szerző valóban büntetésre méltó nyilatkozatot tett, míg az előbbinél végre is nincs kizárva annak a lehetősége, hogy maga a szerző nem szándékolta oly következtetése-

ket venni le, melyek büntetést érdemelnek; ez alakban tehát a gondolat szabadság képezi védelem tárgyát. A gondolat szabadság érdekében, különösen ha az állami rend és nyilvánosság előtt működő személyek bírálatáról van szó, független polgárokból alakult *esküdt-bíróság ítélkezése* inkább kívánatos, mint szakbíráké, mivel esküdt-bíróságok tagjainál nagyobb a biztosítéka annak, hogy pusztán következtetések egyéni levonhatása miatt nem fogják a sajtótermék szerzőjét elítélni, míg szakbírák valószínűbben hamarabb fogják a gondolatból a következtetést is megvonni s a *kettőt* azonosítva, a szerző bűnösségét kimondani. Magánszemélyek ellen sajtó útján intézett támadások inkább vihetők szakbírák elé, különösen ha a sajtónak magánsértésekre („nyíltterezés”) való felhasználása nagyoi; elharapózik, mely hajlamot csak szakbíráktól remélhető szigorú ítélkezés lesz képes illő határok közé szorítani.

Mindezekből a *sajtórendészet* feladata világos: nem irányulhat az a sajtó útján elkövethető bűncselekmények megelőzésére, csupán a, már elkövetett sajtóvétség *kinyomozására s hatásának megakadályozására*. Tevékenysége e szerint kettős irányú: egyrészt az összes megjelenő sajtótermékekre való felügyelet azon szempontból, nem tartalmaz-e valamelyik sajtóvétséget, másrészt a bűncselekményt tartalmazó sajtótermék terjesztésének meggátolása. Az előbbi cél érdekében a rendőri hatóság a nyomdákat nyilvántartja, felügyel, hogy az egyes sajtótermékeken az előállító nyomda felüntetve legyen s hogy a hatóság mindegyikből egy példányt kapjon, hogy a hivatalból üldözendő sajtó vétségekről tudomást szerezhessen. Ezen eszközök segélyével a sajtórendészet kikutatja, ha neve megjelölve nem lenne, a szerzőt s csak ha ezt kikutatnia nem sikerülne, fordul legtöbb államban a felelősség a kiadó, illetve a nyomdász ellen.

A sajtóvétséget tartalmazó sajtótermék terjedésének meggátolása, ha sajtószabadság létezik, elvileg csak bírói tény lehet, tehát csak a bíróság mondhatja ki végzéssel az, összes példányok *zár alá vételét*, ítélettel pedig azoknak *elkobzását*. Sürgős esetben azonban nem vonható meg a rendőri hatóságtól sem azon jog, hogy a súlyosabb sajtóvétséget tartalmazó sajtóterméket, saját felelősségére ideiglenes jelleggel maga is lefoglalhassa, természetesen a bíróság jóváhagyásának rögtöni kikérésével egyidejűleg, mely ha rendőri túlbuzgalom vagy visszaélés esete forog fenn, az ideiglenes zárt fel fogja oldani.

Miként jogosítva van a közigazgatás veszélyes külföldi polgárokat az állam területéről kiutasítani, hasonlókép joga, sőt köteles-

sége oly külföldi sajtótermékeket, melyek az állam léte és rendje ellen izgatnak, vagy az államot tiszteletlenül támadják, a forgalomból kiltani, a mi gyakorlatilag a *postai szállítás jogának megvonásában* jelentkezik. Belföldi lapoktól a postai szállítás kedvezménye meg nem vonható, mert a hatóságnak úgyszólván módjában van az esetleges sajtóvétségeket esetről-esetre üldözni, a mi külföldi sajtótermékekkel szemben nem lehetséges.

158. §. e) A lelki élet rendszete és a vallásügyi közigazgatás.

A rendszeti közigazgatás feladatai körébe a népesség, a közegészség, az elemek rendszetén, valamint az erkölcs, az egyéni javak s az állami rend ellen intézhető támadások rendszetén kívül beletartozik a lelki és vallási életnek felügyelete is, még pedig kettős szempontból: egyrészt, hogy az állam rendjét az ezen oldalról jöhető veszélyekkel szemben oltalmazza, másrészt hogy a lelki életet, a vallásos meggyőződést mások részéről eredhető támadásokkal szemben megvédelmezze. Ez az oka annak, hogy míg a vallási élet, a felekezetek irányában az állam feladata egyrészt azonos természetű az államrendszet többi feladataival, addig másrészt a felekezetek jogos érdekeinek s az egyéni lelki meggyőződésnek védelmére irányuló tevékenység a közigazgatás egy külön ágának, a vallásügyi közigazgatásnak válik alapjává. Konkrét államokban a lelki élet rendszetét és a vallásügyi közigazgatást többnyire a művelődési ügygyel együtt kezelik, a minnek indoka nem elvi, hanem tisztán történeti okokra vezethető vissza: arra ugyanis, hogy a művelődési intézmények túlnyomó része eredetileg felekezeti alkotás volt, mint a hogy részben még ma is azok, a mi elkerülhetetlenné tette, hogy a felekezeti élet azon részei is, melyek a művelődés érdekeivel kapcsolatban nem állanak, a művelődési közigazgatás szerveinek felügyelete alá helyeztessenek. Elvileg azonban a vallásügyi közigazgatás, ha azt mint kizárólag lelki életre vonatkozó állami tevékenységet tekintjük, a rendszeti közigazgatás keretébe tartozik, miképpen az időszerint (1904.) például Franciaországban a belügyi (rendszeti) minisztériummal van kapcsolatban (bár ezen államban ez az ügyág némelykor az igazságügy, máskor az oktatás és művelődésügyi miniszterének igazgatására van bízva).

A vallásügyi közigazgatás első feladata a felekezetekben rejlő erővel történhető visszaélésekkel, támadásokkal szemben védeni az

állam létét és rendjét. Ha indokolt a védekezés az egyesületi szabadsággal való visszaélés ellenében még inkább indokolt a vallásszabadsággal üzhető visszaélések megakadályozása, mert a hitbeli meggyőződés államellenes fanatizálás céljaira sokkal hathatósabban felhasználható, mint a pártmeggyőzések, melyek sokkal lazább egyesületek alakjában szoktak tömörülni. A végrehajtó hatalom tehát a felekezetek belső ügyeit, bármily széleskörű beligazgatási joggal, autonómiával bírjanak is azok, jogosítva van ellenőrizni, különösen pedig megakadályozni, hogy a felekezetek külföldi, az állam által tehát felelősségre nem vonható vezetőknek közvetlen irányítása alatt álljanak. Jogosult az állam, de köteles is minden oly felekezeti intézkedést, melynek államellenes célzata van, megakadályozni, semmisnek nyilvánítani. E joga az államnak ép úgy az önvédelem jogából származik, mint az államrendészeti jogok általán, de indokolást nyer azon körülményben is, hogy a felekezetek a polgároknak *lelki* szükségletek kielégítésére irányuló egyesületei, tehát ha politikai célokat is követnek, még ha nem is helyezkednek szemben az állam rendjével, eltérnek alaprendeltetésüktől s az állam már ekkor is méltán emelheti fel tiltakozó szavát, ép úgy, mint a mikor valamely egyesület a céljait körülíró alapszabály ellenére más célokat is tűz maga elé; még inkább fel van tehát jogosítva a közigazgatás közbelépni a felekezet életébe akkor, ha ez államellenes irányt követ.

A lelki élet rendszetének ez a szempontja maga után vonja, hogy midőn a végrehajtó hatalom a területen levő felekezeteknek hitbeli szabadságot biztosít, egyszersmind megvizsgálhatja hitelveiket, hogy azok tartalmát valóban kizárólag lelki szükségletek kielégítésére irányuló tanok képezik-e. Ha erről a közigazgatás erre hivatott szerve meggyőződött, úgy a felekezet mint ilyen, a vallásszabadság elve folytán megalakulhat, de továbbra is minden a felekezet belső életére vonatkozó határozat állami ellenőrzés alatt áll, sőt a fontosabb határozatok csak az állam végrehajtó hatalmának, esetleg az államfőnek megerősítése után hajthatók végre. Külföldi felekezeti vezetők intézkedései, még ha tisztán hitbeliek is, csak a végrehajtó hatalom közvetítésével közölhetők a hívekkel, hogy az állam az intézkedés törvényszerűségéről már előzőleg meggyőződést szerezhesen (*jus placeti*).

Másik feladata a közigazgatásnak, a vallásügyi közigazgatás körében, a lelki életnek, a vallásos meggyőződésnek védelmezése minden erőszakos támadással szemben. Nem tartozik azonban a közigazgatásra a felekezetek ellen szellemi utón, sajtó útján intézett tá-

madások megelőzése vagy megtorlása, ha csak az erkölcs- és államellenes támadással nincs kapcsolatban, mert a lelki élet körüli küzdelem természetszerűen csak szellemi fegyverekkel folytatható s a támadásokkal szemben való ugyancsak szellemi védekezés másra mint magára a felekezetre nem tarthatik.

A lelki élet védelmére a közigazgatási hatóság jogosítva és kötelezve van: 1. új felekezetek alakulását engedélyezni, nem mintha engedélytől függene valamely felekezet megalakulhatása, mert az a vallásszabadság elvéből folyik, de tisztán azért, hogy a megalakulás előtt a hatóság a felekezet hitelveinek törvényszerűségéről meggyőződhessek; 2. a felekezetekből való kilépést, a más felekezethez való csatlakozást vagy a felekezeti köteléken kívül való maradást, ugyancsak a vallásszabadság elvéből kifolyólag, minden akadálytól mentesíteni; 3. a vallás szabad gyakorlata ellen intézett támadásokat megelőzni, illetve kinyomozni és bíróilag üldözni.

Nem képez ellenben elvileg közigazgatási feladatot s a mennyiben egyes államokban mégis azt képezne, csak történeti okok késői folyománya az egyes felekezetek szükségleteiről való gondoskodás, kivéve a felekezeteknek esetleg még fenálló művelődési jellegű intézményeinek szükségleteit, mely intézményeket azonban az állam jogosítva van kisajátítani; elvileg nem képez továbbá közigazgatási feladatot a felekezeti hatóságok szervezése, a felekezeti tisztviselők kinevezése vagy megerősítése sem, mert mindez a felekezetek természetes joga, azzal a korlátozással azonban, hogy idegen alattvalókat intéző szervekül a felekezetek vagy egyáltalán nem, vagy pedig csak a honosság megszerzésének feltételével alkalmazhatnak.

159. §. II. A művelődésügyi közigazgatás feladatai.

Míg a rendészeti közigazgatás általános feladatai a meglévő javak védelme, addig a művelődési és gazdasági közigazgatás tárgyát a javak megszerzésére irányuló egyéni törekvések elősegítése, megkönnyítése képezi. E javak vagy szellemiek, vagy anyagiak; a szellemi javak az értelmi fejlettség, az anyagi javak a minél kedvezőbb gazdasági helyzet felé irányuló törekvés tárgyai; előbbi törekvést a művelődésügyi, utóbbit a gazdaságügyi közigazgatás intézményei támogatják.

A művelődésügyi közigazgatás tárgya a műveltség három elemének, az *ismereteknek*, a *tudománynak* és a *művészeinek* terjesz-

lésében és fejlesztésében áll. Minden műveltség alapja a legáltalánosabb tények, tünemények ismerete, melyeken további, részletesebb és behatóbb ismeretek épülnek fel, melyek végül önálló kutatásokra, a környező világ törvényeinek felderítésére vezetnek. Az állam nem lehet közönyös alkatelemeinek az ismeretek megszerzésére s önálló kutatásokra irányuló törekvései iránt; módot kell nyújtania, hogy az egyén könnyű szerrel hozzáférhessen azon eszközökhöz, melyek ezen törekvéseket lehetőkké teszik, mert annál sikeresebben tudja a/ , é lia m az ő többi feladatait is megvalósítani, minél értelmesebbek, felvilágosultabbak polgárai; másrészt nem lehet jogosabb és méltányosabb törekvése az egyénnek, mint lelkének, szellemének kiképzése, ebben tehát őt, mint minden jogos törekvésében, az állam támogatni tartozik. Így lesz a *közoktatásügy*, mint az ismeretek és a tudomány elsajátítására irányuló egyéni törekvéseket előmozdító tevékenység, önálló ága a közigazgatásnak, melyet az állami igazgatás rendszerében külön szervek valósítanak meg.

Az ismereteken és a tudományon kívül az emberi lélek műveltsége a szép és nemes iránti érdeknélküli lelkesedésben, az elragadtatásra és lelki élvezetre való képességben is megnyilatkozik, az államnak tehát, mivel az emberi lélek ezen nemes hajlama irányában sem lehet közönyös, kötelessége a szépművészetekben való gyönyörködést, a nemes élvezeteket tőle telhetőleg előmozdítani, mert minél nemesebbek azok az, élvezetek, melyekben alattvalói gyönyört találnak, annál nemesebb azoknak felfogása és gondolkodása a nyilvános élet körében és a magánéletben is. Igaz, hogy ezen élvezetek némelyike iránt az alattvalóknak rendszerint csak egy szűkebb köre bír fogékonysággal, de ez nem szolgálhat akadályul, hogy az állam ne törekedjék e fogékonyságot minél szélesebb körben felébreszteni s alattvalóit azokra nevelni. Így válik a szép és nemes élvezetek elősegítése és fejlesztése a közigazgatásnak szintén egy külön feladatává, mely mint a *szépművészetek ügye*, a közoktatásügyi közigazgatással együtt, művelődésügy címen egyetlen közigazgatási ággá olvad össze.

160. §. A) A közoktatás ügye.

Az oktatásügyi közigazgatás, mint láttuk, az ismeretek terjesztését s a tudomány fejlesztését tűzi ki feladatul, mely kétféle cél szorosan összetartozik, csak végső megjelenési alakjukban válnak el élesen egymástól.

A legáltalánosabb, úgynevezett elemi ismeretek terjesztése az

elemi vagy *néviskolák*, a szakpályák ismereteinek közlése pedig a *szakiskolák* feladata. Az *elemi* vagy *népiskolák* minden egyéb továbbképzésnek nélkülözhetetlen alapjait (íras, olvasass, számvetés) szolgáltatnak, de minden továbbképzés feltételezése nélkül is az alsóosztályhoz tartozók részére a legnélkülözhetetlenebb műveltségi ismereteket szolgáltatják. A mi a továbbképzésre szolgáló *szakiskolákat* illeti, azok alsó-, közép- és felsőrendűek, a szerint, a mint a képzettségnek csekélyebb-nagyobb fokához vezetnek. Az *alsórendű* szakiskolák az elemi ismeretek megszerzése után főleg a szakszerű, *magasabbrendű testi munkát* igénylő szakpályák ismereteit egyéb általános ismeretekkel kapcsolatban vannak hivatva közölni, minők az ipari és kereskedelmi tanonciskolák s az östermelési alsófokú képzőintézetek (földműves-, kertészeti-, tejgazdasági-, vinnellér-iskolák stb.) A *közérendű* iskolák vagy a magasabbrendű, tudományos szakismeretek elsajátítását készítik elő, de egyszersmind *alsóbbrendű szellemi munkát* igénylő életpályára képesítnek, vagy pedig kizárólag szakszerű alsóbbrendű szellemi munkát igénylő szakpályák ismereteit közlik; az előbbieket a közönségesen úgynevezett középiskolák, az utóbbiak pedig a velük egyenlő rangban álló szakiskolák, minők a tanítóképző, a felső ipari- és kereskedelmi iskolák, a vasúti, postai, távirtdai, hajóstiszti, tengerészeti, bányászati, erdészeti, állatorvosi tanfolyamok, a katonai tisztképző apródiskolák stb. A *felsőrendű szakiskolák* végül a *magasabb szellemi munka által* igényelt ismereteket terjesztik s egyszersmind az önálló kutatás, tudományos továbbképzés módjait jelölik meg, minők az egyetemek, illetve a jogi, orvosi, bölcsészeti, természet-tudományi főiskolák, a műegyetemek, a műszaki, mérnöki főiskoláit, valamint egyéb szakok felső intézetei, mint a diplomáciai, katonai, gazdasági, hittudományi főiskolák stb.

A felsőrendű szakiskolákban a műveltség két eleme, az ismeret és a tudomány összetalálkoznak, mert az ismeretközlésnek ezen intézetekben nem célja pusztán szakpályára képezni, hanem egyszersmind az ismereteket legmélyebb kikutatható forrásaikra vezetni vissza s odahatni, hogy azokat mások még mélyebben iparkodjanak felkutatni. Ez okból a tudományos kiképzés okából, nevezük a felsőrendű szakiskolákat *tudományos főiskoláknak is*.

A tudomány művelése, az ismeretek továbbfejlesztése a tudományos főiskolákon, egyetemeken kívül más intézeteknek is s még nagyobb mérvben, feladatai, melyeket szintén hivatva van az állam elősegíteni. Ezek a különböző tudományos intézetek, minők a tudományos akadémiák, múzeumok, könyvtárak, a tudósoknak a tudó-

mány hathatósbabb művelése céljából létrejött egyesületei, az ismeretek, a tudomány s részben a művészet kincseinek gyűjteményei s a tudomány művelésére szolgáló eszközök tárházai. Mindezen intézetek az egyének önjeléből is létrejöhetnek, minél fejlettebb azonban valamely állam, annál szorosabb kapcsolatba jutnak ezek a közigazgatással, nemhogy ez azoknak működését irányítsa, hanem hogy azok fejlődéséhez a szükséges segédeszközöket szolgáltatssa. A tudományos kutatások előmozdításától eltekintve, kérdés, minő feladat illeti meg az állam végrehajtó hatalmát az oktatásügy körül. Előbb az oktatás kizárólag a felekezetek kezében volt, majd az állam egyes oktatási ágakat s az intézeteknek mind nagyobb számát saját feladatai közé vonta, ennek dacára léteznek még ma is a fejlettség nagy fokán álló államok, melyek a felekezetek által eszközölt oktatást csaknem érintetlenül hagyták. Oly államokban, a hol a felekezetek anyagi ereje képes a kor színvonalán álló tanintézeteket tartani fenn, melyekben az oktatás minden kétséglet kizárólag, kivétel nélkül mindenütt az állam általános szellemében történik, azzal a célzattal, hogy hű, engedelmes és szabadságszerető alattvalókat neveljenek, az állam csak helyesen cselekszik, ha a rendelkezésére álló anyagi segédeszközöket egyelőre más, sürgősebb feladatokra fordítja s csak akkor veszi át e terhet a felekezetektől, midőn ezt egyéb érdekei elhanyagolása nélkül teheti. Ott azonban, a hol a lehetősége fenforoghat, hogy a felekezeteknek csak egyike is az állam fennálló rendje és a közfelfogás elleni szellemben oktat és nevel, vagy a hol a felekezetek nem képesek a kor színvonalán álló tanintézeteket tartani fenn, az államnak elsőrendű érdeke, joga és kötelessége az összes oktatásügyet feladatai közé vonni, a felekezetek tanintézeteit, kivéve a saját intéző szerveik (lelkészek) kiképzését célzó intézeteket, megszüntetni és saját maga vagy vidéki Önkormányzati hatóságai (tartományok, megyék, községek) által alkalmazott szervektől vezetett intézeteket állítani fel. Csak átmeneti állapotnak lehet tehát tekinteni, midőn valamely államban párhuzamosan állanak fenn állami és felekezeti tanintézetek, mely állapot azt jelzi, hogy az állam anyagilag még nincs azon helyzetben, hogy az összes felekezeti tanintézeteket kisajátítsa s állami szervek által kezeltesse; addig is azonban, a míg ezt megteheti, feltéve, hogy valamely felekezet az oktatás feladatának az állam szellemében tesz eleget (ellenkező esetben a tanintézet ugyanis haldéktalanul megszüntetendő s anyagi nehézségek dacára államival helyettesítendő) az állam kötelessége a felekezetet terhének elviseelésében támogatni, hiányos eszközeit pótolni, kiegészíteni, mint-

hogy a felekezeti, midőn a lelki élet szükségleteinek kielégítésén kívül oktatást is végez, voltaképen nem vallási, a lelkiéletre tartozó, de állami, vagyis a közigazgatásra tartozó feladatot teljesít.

Magániskolák csak a közigazgatás legnagyobb ellenőrzése mellett engedhetők meg, elvileg azonban nem tiltható, hogy egyesek ne nyilvános után, hanem saját anyagi erejükre támaszkodva, magjuk által felfogadott oktatók vagy magániskolák útján végezhessek tanulmányaikat; az ellenkező ugyanis az egyéni szabadságba ütköző rendszabály volna. Veszélyes az államra a magániskolái oktatás azért nem lehet, mert, különösen ha az állami oktatás, min ez egyedül helyes, *ingyenes*, nagyon kevesen lesznek abban a helyzetben, hogy a magániskolák költségeit viselhessek, a gyér számú magániskolák oktatásának ellenőrzése pedig könnyű szerrel eszközölhető s államellenes oktatás esetén engedélyük megvonható. Ha az állam az iskolák által kiállított s a tanulmányok sikeres végzését igazoló okiratot bármily célra minősítési feltételül állapítja meg, úgy a magániskolák tanulói s mások is, a kik saját anyagi erejükre támaszkodva képezik ki magukat, ha az óhajtott minősítés birtokába akarnak jutni, közigazgatási szervek előtt leteendő vizsgálatra s az ennek sikeres kiállítást bizonyító, az említett szervek által kiállított okiratra szorulnak.

A népiskolai oktatás elve ma már minden kultúrállamban a *tankötelezettség*, hogy egyetlen felnőtt polgára se legyen az államnak, a ki legalább az írás-olvasásban s a számvetés elemeiben jártas ne legyen; o mellett azonban okvetlenül ezen oktatás körébe kell vonni az állam földrajzának, története rövid vázlatának, a legkiválóbb történeti alakok érdemeinek, az alkotmány főintézményeinek s a szabadság fogalmának ismertetését, hogy a továbbképzésben nem részesülő polgár, ki felnőve az: állam egyik tudatos és politikai jogokkal bíró alkateleme leend, ne csak az általános ismeretek elemeit sajátítsa el, de hazáját is megismerje s érte és a szabadságért már mint gyermek lelkesedni tanuljon. Valamely államban ugyanis a közszabadság csak akkor lehet tartós, ha az állampolgári önrzettel, megfelelő ismeretek kapcsán, a népiskolák minden egyes lélekben felébresztik; azért alig képzelhető hathatósabb biztosítéka a szabadságnak, mint a helyes népiskolai nevelés és rendtartás. Washington azon mondása, hogy a köztársaság legelső feladata az oktatás, helyesen utal a népiskolák ezen jelentőségére, míg mások méltán utalnak arra, hogy a köztársasági államforma ellenségeit mi sem jellemzi jobban, mint az oktatásügynek, a népnevelésnek elhanyagolása, sőt a célzatos népbutítás.

A középrendű iskoláknak, mint láttuk, szükségkép szakiskoláknak kell lenniök, eltekintve azonban a már zsenge korban közvetlenül életpályára oktató és nevelő iskoláktól, azoknak, melyek később tudományos tanulmányokat folytatni szándékozó tanulókat oktatnak, vagyis a közönségesen úgynevezett *középiskoláknak.*, bár a szakiskola jellegét el nem kerülhetik, nagyon különböző, egymástól eltérő szervezettel nem szabad bírniök s kell, hogy mód legyen nyújtva a tanulónak egyikből a másikba átlépnie, ha időközben a másik szakpályához támadt kedve. A latin nyelvnek egyetlen középiskolából sem szabad teljesen hiányoznia, nemcsak azért, mert a tudományos szakok túlnyomó része ezen nyelv elemeinek ismeretét feltételezi, hanem azért is, mert minden kultúrállam műveltsége közös vonáskép legfeltűnőbbben a római műveltség hatását őrizte meg, úgy hogy nemcsak szavak és szólásmódok kiküszöbölhetlen nagy mennyisége, de intézmények egész tömege is feltételezik a megértéshez a legnagyobb kultúr-nemzet nyelvének némi ismeretét azoktól, a kik a művelt ember elnevezésére igényt tartanak. E nyelv oktatása némely középiskolákban egészen beható kell hogy legyen, azokban t. i., melyek közéleti (törvényhozói, polgári közigazgatási, igazságszolgáltatási, oktatási, vallási) pályákra készítenek elő; az, ókori világ államéletével, politikai alkotásaival, közéleti jellemalakjaival a nyelv és irodalom kapcsán való beható foglalkozás ugyanis sokkal jobban képes egész észrevétlenül a közpályára leendő szereplőinek lelkébe csepegtetni az állam fogalmának megértését, a haza, a törvények és a szabadság szeretetét, a kötelesség iránti lelkesedést s a kötelesség teljesítésében való lelkiismeretességet, mint bárminő állam- és morál-bölcselkedés. Más középiskolákban, különösen a melyek a természettudományokkal foglalkozó pályákra készítenek elő, elegendő a latin nyelv mérsékelt tanítása, de itt is legalább annyira, hogy a közéletben előforduló szavakat és kifejezéseket, a műelnevezéseket s könnyebb idézeteket azok is megértsék, a kik e nyelvvel és irodalmával tüzetesebben nem foglalkozhattak.

Az ókori intézményekkel való foglalkozás mérve fogja, mint látnivaló, a középiskolák szervezetei tekintetében a főkülönbséget képezni, mint a hogy tényleg ezen az alapon különböztethető meg a középiskola két válfaja: a *gimnázium* és a *reáliskola*, melyeknek szakjellege nyilvánvaló: előbbi túlnyomóan a közpályára, utóbbi a természettudományi pályákra fogja növendékeit előkészíteni. A mi a *gimnáziumot* illeti, tévedés lenne annak feladatai közt az ókori intézmények beható ismertetését öncélkép tekinteni, mert az csak

eszköz a kedély nemesítésére s a közpályához szükséges erényeknek a lélekbe csepegtetésire. A gimnáziumnak sem szabad felednie, hogy a modern kor és állam számára nevel műveit polgárokat, az anyanyelven s annak irodalmán kívül tehát a világnyelvek (francia, angol, német) közül legalább egyet behatóan s egy másikat legalább annyira kell tanítania, hogy¹ a növendék magát esetleg önszorgalmából tovább képezhesse. A görög nyelv teljes kiküszöbölése alig indokolható egyébbel, mint a növendékek túlságos megterhelésének veszélyével, kiknek tagadhatatlanul értékesebb a latin nyelv mellett inkább egy idegen élő, mint még egy másik holt nyelvnek ismerete; mindazáltal a tehetségesebb s a klasszikus világ kultúrája iránt közelebről' érdeklődő növendékeket nem szabad elzárni a másik ókori nyelv tanulásának lehetőségétől. E nyelvek és irodalmak mellett a gimnáziumnak a földrajzra, természetrajzra, hazai és világtörténelemre ép oly súlyt kell fektetnie, mint a reáliskolának, a természettanra és mennyiségtanra azonban már kevésbé, tekintve, hogy a növendékek leendő pályája ezen ismereteknek nem mélyreható, csak műveit emberhez illő általános tudását, különösen a természeti tünemények lényegének értését fogja igényelni.

A *reáliskola* a természettudományokon alapuló életpályákra készíti elő tanulóit s a mily „mérven a gimnázium az ókori intézmények ismertetésére, a reáliskola a rajz technikájára fogja a főszólyt fektetni, ezzel egyenrangúan a mennyiségtan és a természettan tanulmányát emelve ki a többiek közül; modern nyelveket, földrajzot, természetrajzot, történelmet oly mértékben kell tanítania, mint a gimnáziumnak. Az általános műveltség igényei azt is megkövetelik, hogy a hazai jogintézmények alapvonalait s úgy hazájuk, mint a külföldi államok alkotmányos szervezetének és statisztikájának főbb adatait mindkét iskola megismertesse növendékeivel.

A valláselvek és a vallástörténet ismertetése sem a nép-, sem a középiskolákban nem képezi az állam feladatát, hanem az az egyes felekezetekre tartozik, melyeknek azon joga, hogy a szülők felhatalmazásával a növendékeket a vallásos életre neveljék, a vallásszabadság elvénél fogva kétségbe nem vonható; a közigazgatást ezen a téren csak a felügyelet joga illeti meg, melylyel bármikor meggyőződést szerezhet, hogy vallásoktatás címén a növendékeket államellenes vagy vallási elvekre vissza nem vezethető tanokra, nézetekre nem oktatják; így például az olasz állam nem tűrhetné, hogy vallási órákon a gyermekek azt tanulják, hogy királyuk a pápai államot az egyház fejétől elrabolta; vagy például egy

állam közigazgatásának sem szabad túrnie, hogy az oktató a vallás-tanítás keretében más felekezetek megvetését, gyűlöletét ébressze fel a nemes és nemtelen érzésre egyaránt fogékony gyermek lelkében.

A *tudományos főiskolák* szervezete a szakrendszeren alapul; magasabb értelmi munkára s a tudomány továbbfejlesztésére csak úgy képes az ember, ha az általános műveltséget a középiskolában már megszerezvén, túlnyomóan a kiválasztott szakpálya ismereteit sajátítja el, általános műveltsége emelése érdekében esetleg e mellett egyetemesebb ismeretekre (bölcselet, történelem, irodalom) is törekedvén. A főiskolába való lépést fölvételi vizsgához kötni ellenkezik a tanszabadság azon elvével, hogy mindenki a ki tanulni óhajt, ettől el nem zárható (más kérdés természetesen, hogy a vizsgálatokon majd meg tud-e felelni); a fölvételi vizsgánál még mindig helyesebb a középiskolai tanulmányok végén általános vizsgálatot tartani azok fölött, a kik főiskolába lépni óhajtanak, meggyőződést szerzendő, hogy tudományos pályára általán érettek-e (érettségi vizsgálat), bár ha a középoktatás kizárólag államilag van szervezve, ezen vizsgálat is felesleges, mert az éves tanulmányok sikeres végzése s ennek állami szervek által való bizonyítása egyértékű a tudományos szakpályára való érettség külön megállapításával. A tudományos főiskolák túlszűfolttságát, a tudományos életpályák túltermelését a középiskolák alsóbb évfolyamai vannak tulajdonképp hivatva meggátolni, a legnagyobb mérvű szigorúság tehát a középiskolák alsóbb osztályainak vizsgálatainál alkalmazandó, különösen ha a magasabbrendű testi és alsóbbrendű szellemi munkát igénylő szakpályák el vannak hanyagolva.

A főiskolai *tanszabadságnak*, mely különösen egyetemeken vihető keresztül, kettős értelme van: egyrészt a tanárra, másrészt a tanuló polgárra vonatkozik. Míg a nép- és középiskolákban az oktató az oktatás tárgyán kívül annak tartalmát, az ismeretkört közigazgatásilag megállapított, szoros rendben, utasítás szerint tartozik ismertetni (tanterv), addig a főiskolában a tanárt csakis a tárgy köti, melynek kereteiben tartozik mozogni, előadásának tartalmát, rendjét ellenben tetszése szerint állapítja meg, nem az lévén a főcél, hogy hallgatóival az összes a tárgyra vonatkozó ismereteket közölje, hanem az, hogy ezek az illető tudomány végső forrásairól, a vitás és megoldásra váró problémákról, valamint általában a tudományos vizsgálódás, kutatás természetéről tiszta képet nyerjenek s önmaguktól is képesek legyenek az előadások során mellőzött ismereteket összegyűjteni, sőt azokat önálló bírálatban része-

síteni. A tanár e mellett a maga, talán még vita tárgyát is képező, de a kor színvonalán álló felfogását is közölheti hallgatóival, melyért őt felelősségre vonni, tudományos bírálaton kívül, semmi körülmények közt sem lehet. A tanuló szempontjából a főiskolai tanszabadság azt jelenti, hogy ugyanazon tárgy több előadója közül tetszés szerint választhat, vitás nézetek közül azt fogadhatja el, melyet maga részéről helyesebbnek vél, sőt vizsgálatok alkalmává], feltéve, hogy a tudomány tárgyával és alapjával tisztában van, az őt vizsgáztató tanári testület előtt, még ennek felfogásával szemben is, kifejezést adhat saját külön, tudományosan megindokolt meggyőződésének.

Az oktatásnak nemcsak a nép-, hanem a közép- és főiskolákban is *inmienesnek* kell lennie s nem a tandíj összege által kell a szegénysorsukat a tudományos pályákra való önzöléstől visszatartani, mert ez a demokratikus elvvel ellenkezik, hanem a vizsgálatok szigorúságával kell megakadályozni, hogy azok, a kik a többiekhez viszonyítva kevesebb reményt nyújtanak a tudományos pályán való boldoguláshoz és sikerhez, felsőbb évfolyamokra léphessenek. Különösen helytelen ott, hol több évre terjedő tényleges katonai szolgálati kötelezettség áll fenn, a rövidebb szolgálat kedvezményét a középiskolák teljes elvégzésének kimutatásához fűzni, a mennyiben nagyrészt ezen kedvezmény elérése okozza a közép- és főiskolák túlzásúfoltságát; e kedvezményt mindenkinek meg kell adni, a ki, ha kevesebb tanulmányt mutat is fel, könnyen megközelíthető bizottságok előtt általános műveltségnek és értelmiségnek adja jelét.

161. §. B) A szépművészetek ügye.

Ha a tudomány főleg az értelmet, úgy a művészet főképp a szívet és kedélyt fejleszti és nemesíti s a lét számos bajai által lenyűgözött emberrel legalább pillanatra elfeledteti küzdelmeit. Az államnak arra kell törekednie, hogy az eszközök, melyek a napi élet gondjai között alattvalói szórakozásául, élvezetül szolgálnak, mentől kevésbé anyagiak, s mentől nemesebbek, szellemiebbek legyenek. Az athéni államot az emelte ki kora többi államai közül, hogy feladatai közé vonta a szépnek kultuszát is, a mi ezen államot a képzőművészetek, a zene, a színművészet és az irodalom tekintetében későbbi korok előtt is a csodálat tárgyává teszi. A görög nép kedélyében rejlő szépérzék kétségkívül állami támogatás nélkül is hagyott volna maradandó nyomokat maga után, de meghatványozta ezeket az állam gondoskodása a művészetek fejlesztése körül.

A modern állam feladata a művészetek körül a művészetek részére szükségelt talaj és eszközök megteremtésére s *ezzel* közvetve a szépérzéknek minél szélesebb körben való fejlesztésére irányul. A művészetnek ott van talaja, a hol a művelődés egyéb elemei, az iskolák és a tudomány már ápolásban részesülnek, eszközei pedig vagy a közvetett, mint a közvetlen állami anyagi támogatás; közvetett e támogatás, ha az állam szépművészeti (festészeti, szobrászati, műépítészeti, zenei, színművészeti) iskolákat, intézeteket állít fel, a hol a művészeti előtanulmányok és ismeretek megszerezhetők, továbbá a hol az állam oly intézeteket létesít vagy támogat anyagiilag, melyek a művészetek közlésére szolgálnak (mütárak, múzeumok, színházak, zene-termek stb.) s a melyeket az egyének önmön erejükből létesíteni és fentartani képtelenek lennének. Művészeti ösztöndíjak, tanulmányúti költségek fedezése, művásárlások, pályadíjak kitűzése mind hozzá tartoznak az államnak a művészetek fejlesztésére irányuló közigazgatási tevékenységéhez; hasonlóképp a szépirodalom fejlesztése, a hazai nyelv ápolása szintén nagy mérvben közigazgatási feladatot fog képezni, ha az egyéni erők azok fejlesztésére, ápolására nem lennének elégségesek.

Természetes azonban, hogy az állam, ha közigazgatási eszközökkel anyagi áldozatok árán a művészetek egyik-másik ágát kifejlesztette, különösen ha a szépérzékét sikerült a nemzet széles rétegeiben fölbresztenie s a művészeteknek közönséget nevelni, elérve célját, anyagi támogatását szűkebbre, fogja szoríthatni, hogy más, még elhanyagolt célok felé fordulhasson; például ha színházat épített s azt éveken át segélyezte, hogy fennállhasson, a segélyt meg fogja a vonni, mihelyt az önmagától is képes lesz, a közönség támogatásával, szükségleteiről gondoskodni, mikor is az állam esetleg más helyen fogja az addig ide fordított segélyt művészet fejlesztésére felhasználhatni.

Sokat vitatott kérdés, minő magatartást kell követnie az államnak a művészetekkel szemben, ha azok elfajulnak, eredeti rendeltetésük, a nemesítés helyett nemtelen élvezetet nyújtanak s az erkölcsiség sülyedését mozdítják elő. Azért nehéz ezen kérdést elvi alapon megoldani, mert szinte megvonhatatlan a határ, hol válik a művészet, a szép burka alatt, erkölcstelenné s ezzel az államra veszedelmessé (lex Heintze). Annyi azonban kétségtelen, hogy a természet visszatükröztetése, ha az egyébként szép, művészi feladat, s csak ha világosan az erkölcstelenség dicsőítése képezi irányeszméjét, tekinthető maga a művészeti termék is erkölcstelennek. Hiba volna tehát a közigazgatás részéről, ha a pornografikus,

valamint a bűncselekményeket dicsőítő s ezzel közvetve azok elkövetésére buzdító művészetten kívül, hátrányban részesítené, esetleg eltiltaná az oly művészeti termékeket is, melyek a természet jelenségeit, esetleg a társadalmi romlottságot leplezetlenül bár, de erkölcstelen célzat nélkül tükrözik vissza s művészeti formákban ábrázolják.

162. §. III. A gazdaságügyi közigazgatás feladatai.

A gazdaságügyi közigazgatás a legtágabb tevékenységi köre az államnak, mely feloleli az egyéni gazdasági lét előmozdítására alkalmas összes eszközöket, hogy így a nemzet vagyonosabb, gazdagabb legyen, az egyén pedig gazdasági törekvéseit minél kedvezőbb viszonyok között valósíthassa meg. Minthogy a végrehajtó hatalomnak a gazdasági élet terén kifejtendő tevékenységét egy külön tudománynak, a köz- vagy nemzetgazdaságtannak gyakorlati része, a *közgazdasági politika* fejtí ki e helyen, utalva ezen tudományágra, egyszerűen felemlítjük a gazdaságügyi közigazgatás főbb tárgyait, melyek legcélszerűbben az őstermelés, az ipar és a kereskedelem mint termelési ágak körül csoportosíthatók. Az *őstermelési* gazdasági tevékenység feladatainak előmozdítására szolgál a mezőgazdaság, állattenyésztés, állategészségügy, a vízszabályozás, az erdészet, a bányászat, a halászat és a vadászat közigazgatása. Az *ipari* és *kereskedelmi* gazdasági tevékenység minél kedvezőbb viszonyait az állam az iparüzési jog, a munkaadó és munkás közti viszony (munkásvédelem, munkaidő), az áruvédjegy, a szabadság helyes szabályozása útján éri el. Közösen érdeklí mind a három termelési ágat az állam *vámrendszere*, mezőgazdasági és ipari vámpolitikája, melyek fejlesztésére leghatályosabb eszközül a véd vámpok szolgálnak; továbbá a *forgalmi eszközök* közigazgatása, melynek körébe egyrészt a szárazföldi és vízi utak s a hírszolgálat eszközei, mint a vasút, hajózás, posta, távírda és telefon, másrészt a csereeszközök, a *pénz- vagy valutaügy* és a súly- és mértékügy közigazgatása tartoznak. Ugyancsak mindhárom termelési ágra vonatkozik a *hitel-ügy* közigazgatása, hova a mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi és jegy-bankok ügye sorozható, valamint az államnak a *biztosítás-ügy* körüli rendszabályai, melyek az egyén gazdasági érdekeit úgy az őstermelés, mint az ipari és kereskedelem körében, akár az élet-, akár a kárbiztosítás alakjában, egyaránt védelmezik.

163. §. IV. A pénzügyi közigazgatás feladatai.

A pénz-, had- és külügy tárgyai azon eszközöket jelölik meg, melyekkel az állam feladatait megvalósítja; világos ugyanis, hogy például az egészség, a biztonság fentartása, a műveltség, a gazdasági élet előmozdítása céljai az államnak, melyekhez viszonyítva az adók, a katonaság, a külügyi politika csak eszközök, hogy az előbbiekhöz hasonló feladatokat az állam minél tökéletesebben megvalósíthasson.

Az állami feladatok megvalósíthatásához első sorban is pénz szükséges, melynek megszerzése külön állami tevékenységet igényel: az úgynevezett *államháztartást* vagy *pénzügyi közigazgatási*. Tekintve, hogy e tevékenységnek, a pénzügyi közigazgatásnak feladataival a tudománynak egy önálló ága, a *pénzügytan* foglalkozik, e helyen annak tárgyait egyszerűen csak felemlítjük.

A pénzügyi közigazgatás feladata két főkörré: egyrészt az *államkiadások* vagyis a szükségletek megállapítására, másrészt a bevételi források megjelölésére s az *állambevételek* beszedésére oszlik. Az állami szükségletek megállapítása és a fedezeti források megjelölése a törvényhozás, az általa megjelölt és engedélyezett állambevételek beszedése a közigazgatás feladata.

Az állam bevételeinek forrása vagy magának az államnak valamely *gazdasági tevékenysége*, vagy a magánosoktól eredő gazdasági értékű *szolgáltatás*, vagy végül az állam által igénybe vett *hitel*. Az állam gazdasági tevékenysége állami (ingatlan vagy ingó) *vagyon* vagy pedig az állam által kizárólag önmaga részére fentartott *szabadalmakat* (regálékat, egyedáruságokat) tételez fel. A magánosok gazdasági szolgáltatásai vagy pénz-, vagy erőmunkabeliek; a pénzbeli szolgáltatások mint *adók* és *illetékek*, az erőmunkabeliszolgáltatások pedig mint *közmunkák* jelennek meg. Az állam által igénybe vett hitel *államkölcsönök* alakjában jelentkezik.

A pénzügyi közigazgatás közelebbi tárgyát ezen törvényhozásilag megállapított fedezeti eszközök *beszedése* és a szükségletek fedezése céljából az illetékes helyen való *kiutalása*, képezi. Mielőtt azonban a hatóság a magánosoktól eredő pénzbeli szolgáltatásokat beszedhetné, azoknak mérvét, a vonatkozó törvények alapján, esetről-esetre meg kell állapítania, vagy pedig ha a szolgáltatás a magánosok által önkényt megtörtént, annak helyességét ellenőriznie, mely tevékenység, a *kivetés*, a pénzügyi hatóságok legbonyolultabb feladata.

164. §. V. A hadügyi közigazgatás feladatai.

Kívülről jövő erőszakos támadások elhárítására, az állam becsületét érintő sérelmek megtorlására s a belső rend ellen intézett nagyobb mérvű támadások leküzdésére az államnak gondoskodnia kell, hogy fegyveres erő álljon bármely percben rendelkezésére, melylyel az állam tekintélyének érvényt szerezhessen. E fegyveres erő, mint katonaság vagy hadsereg, különböző módokon szervezhető, a szerint, a mint az állam földrajzi helyzete és külpolitikai iránya egyik vagy másik szervezési módot tesz ajánlatosabbá.

Kezdetleges államszervezetekben minden felnőtt férfi egyzersmind katona, mert az egyének közti vérszerinti kapcsolat bensősége ugyan magában is képes az államszervezet létrehozására, de ez önnönmagát állandóan fentartani csak úgy képes, ha a megsemmisítésére más államszervezetek (törzsek) részéről jövő törekvésekkel szemben minden erejét felhasználja, igénybe veszi. A kezdetleges államszervezetben tehát minden egyes férfigyermek katonai nevelésben részesül, s ha a háború szüksége felmerül, mindenki hadba vonul, sőt a különben természetszerűleg békés foglalkozásra hivatott személyek (papok, békebírák) lesznek azok, a kik a hadvezetésben elsőrendű szerepet fognak vinni. Az ily *törzs-* vagy *nép-hadsereg* belszervezete egyszerű: fiatalokra és idősekre van osztva; a fiatalok, egyes idősebbek vezetése alatt, a határon túl vonulnak s az idősek, míg a fiatalok távol vannak, a határon belül az otthont védik, esetleg ha szüksége merül fel, kiegészítik a fiatalok seregeit,

A mint azonban az állam fejlődik s a munkamegosztás nagyobb mérveket ölt, a férfi gyermekek katonai nevelése háttérbe szorul, hogy megélhetést biztosító életpályákra készülhessenek elő; az állam *militaris* jellegű szervezetből *individualissá* válik. Mint-hogy azonban az államnak fegyveres erővel való védekezésről most is gondoskodnia kell, ezt, a munkamegosztás elvéhez híven, a katonai foglalkozást élethivatáskép elvállaló elemekre bízva s csak rendkívüli szükség esetén folyamodik az összes alkatelemeknek fegyveres közreműködéséhez. A hadsereg ezen szervezeti módja kétféle alakban nyilvánulhat: vagy úgy, hogy az államszervezetnek egy osztálya katonai nevelésben részesül, s politikai előjogok ellenében az államszervezet elleni intézett támadásokat elhárítja, sőt maga is hódításra törekszik, mely szervezeti mód *nemesi hadsereg* néven jelölhető; vagy pedig úgy, hogy nem politikai előjogok ellenében, hanem fizetésért s a szükség mérvének megfelelően, szerződéssel fo-

gad fel az állam katonai neveltében részesült személyzetet, *zsoldos hadserevet*, vagy végül úgy, hogy fizetésért, hosszabb időre bár, do katonai nevelésben nem részesült s csak ezután kiképzendő elemeket alkalmaz fegyveres szolgálatra, *önkéntes vagy toborzott hadsereg* alakjában. A zsoldos hadseregeknek csak egyik válfaja az úgynevezett *condottiere hadsereg*, mely más, esetleg különböző államok alattvalóiból alakul s rövidebb vagy hosszabb időre, élethivatáskép szegődik be idegen államok szolgálatába.

Az a sajátságos tünemény, hogy a kezdetleges és a kifejlett szervezetek életjelenségei megegyeznek s csak a közbenső változatok tüntetnek fel lényegesen eltérő jelenségeket, a fegyveres védelem szervezeti módjai tekintetében is mutatkozik, a mennyiben a modern államok a nemesi, zsoldos, önkéntes és toborzott hadseregek rendszeréről a francia forradalom óta visszatértek a *néphadsereg* szervezetéhez, melynek ez idő szerint a szükségletek mérvéhez képest csak különböző válfajai, kombinációi léteznek, maga az elv azonban minden államban uralkodik. A néphadsereg jellemző vonása az, hogy ezen rendszerben az állampolgárok rendes élethivatásuk mellett s a nélkül hogy ezért politikai előjogokban részesülnének, maguk végzik az állam által szükségelt fegyveres szolgálatot, a mi a közgazgatás ezen ágában az *önkormányzati elvnek* lehető legterjedelmesebb érvényesülését jelenti. Ezen elv mellett csak korlátolt mérvben, csak a vezető és felügyelő szolgálatokra nyer alkalmazást az élethivatási vagy hivatalnoki elv, a mennyiben ezen szolgálatok természeté állandó, más foglalkozást nem űző szervek alkalmazását feltételezi. Vannak e mellett államok, melyek, mivel gyakorlati okok a polgárok zömének fegyveres célokra való rendszeres kiképzését nem teszik szükségessé, önkéntes vagy toborzott hadsereget tartanak ugyan, de e mellett némi fegyveres szolgálatot az önkormányzati elv alapján a polgárok is tartoznak végezni, a *nemzetőr-ség* vagy *militia* szervezete alakjában.

A modern (úgy szárazföldi, mint tengeri) hadsereget, akár nép-, akár önkéntes hadsereg legyen az, az *állandóság* jellemzi, a mi azt jelenti, hogy az állam mindig készen a veszélyre, bizonyos létszámát a polgároknak folyton fegyverben, készenlétben tartja (*állandó hadseregek*); a néphadsereget e mellett, akár kizáróan, akár (nemzetőrség alakjában) csak másodsorban szolgál annak alapjául az önkormányzati elv, az *összes polgárok szolgálati kötelezettsége* jellemzi, melynek értelmében mindenki, ha csak nem fegyverképtelen, tartozik a törvényileg meghatározott módon és mérvben, fegyveres szolgálatot teljesíteni, (*általános védkötelezettség*.)

Szorosabb értelemben azonban az általános védkötelezettséget s a néphadsereget csak oly államban mondjuk fenállónak, melynek összes fegyveres ereje az önkormányzati elven nyugszik, ellentétben azon államokkal, melyek az állandóan készenlétben levő s előre kiképzett fegyveres erőt önkénytelenül arra vállalkozókból egészítik ki. A néphadsereg *európai*, az önkénytelen hadsereg *amerikai* rendszernek nevezhető, bár az utóbbi évtizedekben az amerikai államok tulnycmó része, enyhébb keresztülvitelben, szintén az állandó néphadsereg rendszerére tért át. Európában ez idő szerint csak *Anylia* és *Belgium*, Amerikában a nagyobb államok közül az *Egyesült Államok* egészítik ki önkénytelen vállalkozás útján állandó készenlétben álló hadseregeiket, de e mellett mind a három állam nemzetőr-seregeket is tart fenn.

Az állandóan készenlétben álló hadsereg létszámát a külpolitikai tekintetek irányítják ugyan, de annak a nemzet anyagi ereje szabja meg józan korlátait. Egyrészt arra kell törekedni, hogy lehetőleg minden fegyverképes személy részesüljön katonai kiképzésben, másrészt azonban arra is, hogy az az idő, melyet e kiképzés az élethivatástól elvon, minél rövidebb legyen, azért, hogy minél kevesebb gazdasági értéket vonjon el a nemzeti munkától, s az államnak is minél kevesebb közvetlen kiadást okozzon. Ha pénzügyi okokból keresztülvihetetlen, hogy az összes fegyverképes polgárok beható katonai kiképzést nyerjenek, a sorsra kel bízni, ki mentessék fel az esetleg több évig tartó tényleges Szolgálatról, e mellett azonban mindazon személyeket is, a kiknek családi és gazdasági létét a hosszú ideig tartó szolgálat kockáztatná, szinten fel kell menteni, mert nagyobb érdeke az államnak, hogy családokat, gazdaságokat tönkre ne tegyen, mint az, hogy a katonai szolgálat közvetlen súlya mindenkiket egyenlő mértékben terheljen s az alul a demokratikus elv címén senki se vétessék ki. Ezért különösen azon államok, melyek több, 2-3-5 évi tényleges szolgálatot írnak a fegyverképesek elé, mindazokat, kik a sors kedvezése vagy indokolt gazdasági érdekek következtében a hosszabb ideig tartó szolgálat alul menekülnek, legalább rövid, 1-2 hónapi kiképzésben részesítik, hogy a fegyveres szolgálatnak legalább elemeit mindenki elsajátítsa s háború esetén mindenki képes legyen valamely katonai jellegű szolgálatot teljesíteni, így azután minden egyes állampolgár, a fegyverképtelenek kivételével, katona, csakhogy némelyek, a *rendes hadsereg* tagjai, tőkéletes, mások, a *kiegészítő hadsereg* (póttartalék) tagjai, csak elemi, részleges kiképzetésben részesülnek. Azok, a kik béke idején, mialatt tőkéletes katonai kiképzést nyernek, fegyverben s a háborúra teljes

készenlétben állanak, az *álló hadsereget*, azok pedig, a kik kiképez-
tetésüik végeztével, rendes élethivatásukhoz térnek vissza, mind-
addig, míg fegyverképesek maradnak, a *hadsereg tartalékjai*
alkotják.

A hadügyi közigazgatás feladatai részben a rendészeti, rész-
ben külön erre hivatott közigazgatási szervek közt oszlanak meg.
Miután ugyanis a törvényhozás a katonai (véderő) törvényben a
fegyveres szolgálat módozatait, szabályait, a létszám- (újonc-) tör-
vényben pedig a fegyveres erő nagyságát megállapította s azok
végrehajtására a végrehajtó hatalmat felhatalmazta, még számos
cselekmény szüksége merül fel, míg mindazok, a kik fegyveres szol-
gálatot tartoznak teljesíteni, ezen szolgálatot tényleg megkezdik.
A hadügyi közigazgatás azon feladatait, melyek a szolgálat tényle-
ges megkezdése előtt merülnek fel. *előszervezési feladatoknak* neve-
zük, melyek ugyan a hadügyi közigazgatás (minisztérium) szervei-
ből indulnak ki, nagyrészt azonban a rendészeti közigazgatásra
tartoznak, mert mint a népességi rendészet szervének, neki van
módjában minden egyes személylyel, a kit a törvény értelmében
fegyveres szolgálat kötelezettsége terhel, érintkezésbe lépni s meg-
állapítani, esetleg hadügyi szervek közbejöttével, mindazon feltéte-
lek fenforgását, melyek a szolgálatot, annak egy vagy más nemét,
esetleg a felmentést, előírják. A hadügyi közigazgatás tulajdonképp
egészen sajátos feladatai ott kezdődnek, midőn a polgár a fegyveres
szolgálatot a törvény értelmében tényleg megkezdi, mert ezen idő-
ponttól az alattvaló, szolgálata befejeztéig, túlnyomó részt a közön-
séges (polgári) jogszabályoktól eltérő különleges (katonai) szabá-
lyok uralma s az ezek végrehajtására hivatott szervek rendelke-
zése alatt áll. Ezen különleges szabályok elveit a szigorú alávettség
és a feltétlen engedelmisség kötelezettsége jellemzi, mely elveknek a
katonai szolgálatban nagy jelentőségük s jogosultságuk van. Az
állam fegyveres ereje ugyanis azért létezik, hogy az állam azt kint
és bent, a szervezet céljaira *eszközü* alkalmazza, mely okból a ka-
tona, bármennyire önálló akarattal bíró lény is, saját akaratát az
államnak tökéletesen alávetni s a fegyvert, mely kezében van, soha-
sem a saját, hanem az állami érdekében, a felülről vett parancs
értelmében tartozik alkalmazni.

A közönséges hivatalnoki engedelmisség szabályai a katonai
szolgálatban azért nem kielégítőek, mert az utóbbiban a szolgálat
nem értelmi vagy közönséges testi munkában áll, hanem a legveszé-
lyesebbé válható eszközzel, fegyverrel történik; melynek igénybevé-
tele az engedelmisség megtagadása esetén sokkal súlyosabban

veszélyezteteti az állami érdekeit, mint a polgári hivatalnok kötelességszegése, miért is a fegyverrel való visszaélés veszélyének megelőzésére a hivatalnokénál szigorúbb alárendeltségi viszonyra s kötelességszegés esetén súlyosabb következményekkel való fenyegetésre van szükség, melyek a katonai különleges jog tartalmát képezik.

Megtörténhetik azonban, hogy valamely felettes katonai közigazgatási szerv ezen alárendeltségi viszonyral visszaélve, a fegyveres szolgálatot teljesítő polgároknak oly parancsot oszt, mely nem a törvények végrehajtását, az állam és a létező államrend megvédését, hanem annak törvénytelen megváltoztatását, felforgatását célozza. Hogy az állampolgár mint katona ily törvénytelen parancs esetén ne legyen kénytelen saját hazája s annak alkotmánya ellen fordulni fegyveres szolgálatba lépése előtt az állam alkotmányára *esküt* kell letennie, hogy nyilván alkotmányellenes parancs esetén annak végrehajtását ezen esküre való hivatkozással megtagadhassa.

165. §. VI. A külügyi közigazgatás feladatai.

A külügyi közigazgatás tárgyát a más államokkal való érintkezés képezi, abból a célból, hogy az állam úgy az összeség, mint az egyes alattvalóknak érdekeit a méltányosság határai közt a legkedvezőbben érvényesítse. A végrehajtó hatalom a törvényhozástól az ügyágak egyikében sem képes magát annyira függetleníteni, mint a külügyi közigazgatás, tárgyai körül, nem mintha a törvényhozó hatalom irányítása e feladatokra kevésbé terjedne ki, hanem azért, mivel a törvényhozás irányítása csak nagyon általános lehet, tekintve, hogy a külügyi közigazgatás feladatainak jelentékeny része egyetlen s a részletek tekintetében nem ellenőrzött fizikai személy által sikeresebben valósítható meg, mint hogy ha e tárgyakat a törvényhozó hatalom a részletekben is szabályozás és ellenőrzés alá vonja, mely esetben a külügyi közigazgatás legfőbb szervének mozgása állandóan feszélyezve lenne s a külpolitika, melynek szilárdsága legelsőrendű állami, gyakran valóságos létérdek, az állam érdekeinek sokszor helyrehozhatatlan hátrányára, alá volna vetve a pártküzdelmek hullámzásainak. Ezért látjuk különösen oly államokban, ahol a végrehajtó hatalom felelős szervei gyakori változásoknak vannak kitéve, a külügyi közigazgatás vezetőjének, a külügyminiszternek helyzetét a legkevésbé megrendítve, mert a pártok, küzdelmeik minden hevéssége dacára, nem tévesztik szem elől azt a nagy előnye, mely a külügyi közigazgatásnak egyöntetősége foly-

tán az államra háramlik, kivéve természetesen, midőn épen a külpolitika iránya körül térnek el a felfogások s folyik a küzdelem. A külügyi politika és közigazgatás elvei vagy annyira a viszonyok által vannak feltételezve, hogy azokat általánosítani lehetlenség, vagy annyira általánosak, hogy a külügyi közigazgatás természetét csak csekély mérvben képesek megvilágítani. Mindazáltal annak elvek, melyeknek egyetemes érvényét és értékét senki sem vonhatja kétségbe s a melyeket külön tudomány, a *nemzetközi jog* tudománya tár elénk, egyrészt tételes megállapítások, másrészt a dolgok természetéből elvont következtetések s tényleges tapasztalatok alapján. A mai nemzetközi jog által megállapított elvek között legelsőrendű a külügyi közigazgatás körét nemlegesen körülíró *be nem, avatkozást elv*, mely azt jelenti, hogy az államok közti érintkezés csak a *nemzetközi érdekközösség* folyamánkép felmerülő Valóságos érintkezési pontokra szorítkozik, úgy hogy az az államok belső ügyeire (államforma, belforradalom, gazdasági, művelődés politika stb.) ki nem terjeszthető, a nélkül, hogy a nemzetközi érintkezés sikere egyéb téren is ne veszélyeztetnék.

166. §. VII. Az igazságügyi közigazgatás feladatai.

A végrehajtó hatalomnak azon funkcióit, melyek a megtörtént jogsértések elintézése körül merülnek fel, általános elnevezéssel *igazságügyi közigazgatás* címen különítjük el a többi közigazgatási ügyágaktól. E funkciók mind egyetlen közös cél, az egyes jogsérelmek elintézése, az úgynevezett *bíráskodási funkció* körül csoportosulnak; maga a bíráskodás nem egyéb ugyan, mint a megtörtént jogsértéseknek esetenkénti intézése, de nyilvánvaló, hogy mikép a közigazgatás többi ágaiban is merülnek fel az egyyes esetek intézésén, mint tulajdonképeni feladaton kívül egyéb oly nagyfontosságú feladatit, melyeknek ellátása épen az egyes intézendő esetek érdekében szükséges: akkép az igazságügyi közigazgatás tulajdonképeni feladata, a bíráskodás funkciója sem valósítható meg egyéb funkciók közbejötté nélkül. Ezen funkciók túlnyomóan kormányzati jellegűek, vagyis törvényvégrehajtó és törvénytőló rendeletekben, a bíráskodás szerveinek kirendelésében (szervezésben), anyagi eszközökről való gondoskodásban (utalványozásban és kahatalomban), végül az általános felügyeletben, ellenőrzésben nyilvánulnak; részben azonban intézési jellegűek is s mint ilyenek, vagy a bírás-

köd ássál szükségképi kapcsolatban, attól el nem választhatóan, mint előkészítő és segédfunkciók (iktatás, szemle, tárgyalás, felülvizsgálat stb.) jelentkeznek, vagy pedig a bíraskodási funkció befejeztét jelző jogerejű határozatnak (végzés, Ítélet) érvényre juttatására (végrehajtására) vannak hivatva. A kormányzati és a bíraskodástól külön választható intéző (végrehajtási) funkciók a szorosan az egyes jogsértések elbírálására irányuló igazságügyi funkcióktól fogalmilag is szétválaszthatók és ez a fogalmi szétválasztás szolgál alapjául az igazságügyi szervezet ketté válásának, a mennyiben az igazságügyi szervezet egyik része, mint *igazságügyi kormányzat*, kibővülve az ítéletek végrehajtásának intéző funkciójával, a közigazgatás többi ágaival azonos elvek szerint szerveztetik, a szervezet másik része ellenben mint *bíraskodás*, kibővülve a jogsértések elintézéséhez szükséges egyéb intéző funkciókkal, sőt részben a felügyelet kormányzati funkciójával is, a közigazgatás többi ágaitól elkülönítve, különös elvek szerint szerveztetik, sőt működésének rendszabályai a többi közigazgatási ágak rendszabályaitól eltérő elvek szerint állapíttatnak meg.

Azon részét tehát az igazságügynek, mely túlnyomóan kormányzati jellegű funkciókat tartalmaz, közönségesen *igazságügyi közigazgatásnak* vagy *kormányzatnak* szokás nevezni, melynek köréből az igazságügyi intézés funkciói *bíraskodás* elnevezéssel önállósulnak, mely önállósulás idézi elő, hogy a bíraskodási funkciót az államalkotmányok a végrehajtó hatalom egyéb funkcióitól általán megkülönböztetik s azt a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett harmadik államhatalomkép, *bírói hatalomnak* nevezik.

167. §. A bíraskodás.

A jogsértések orvoslásának, a bíraskodásnak szüksége az állami jogszabályok sérelméből és pedig vagy a *magánjog*, vagy a *büntetőjog*, vagy a *közjog* szabályainak megsértéséből merül fel. A magánjog és a büntetőjog megsértéséből eredő jogsérelmek elbírálása *elsődleges* igazságügyi feladat, azért, mert e tárgyakat a törvényhozó hatalom közvetlenül az igazságügy szerveihez utalja, hogy azoknak érvényt szerezzenek, a közjog szabályainak megsértéséből eredő jogsérelmek elbírálása ellenben túlnyomórészt *másodlagos* igazságügyi feladat, azért, mert egyéb (nem magán- és büntetőjogi) jogszabályok érvényesítését a törvényhozás az igazságügyitől különböző (közjogi, közigazgatási) szervekre bizza s a bí-

ráskodás szüksége csak másodsorban, ha előzőleg a jogszabály érvényesítése nem sikerült, fog felmerülni. Világos ugyanis, hogy nemcsak a kizárólagosan igazságügyi szervekhez utalt tárgyak (magán- és büntetőjog) szenvedhetnek sérelmet, hanem az állam egyéb szabályai is, melyeknek végrehajtása nem az igazságügyi, hanem más szervekhez van utalva, mint például a választói jog kellékeit, vagy az egészségügyi óvórendszabályokat megállapító elvek, melyeknek végrehajtása különös szervek gondoskodására van bízva. Ezen egyéb, a magán- és büntetőjogtól különböző jogszabályokat közjog néven foglaljuk össze, azoknak áthágásai tehát szemben a magán- és büntetőjogi sérelmekkel, *közjogi sérelmek*. A közjogi sérelmek tárgyai két csoportban különíthetők el egymástól: azok ugyanis vagy alkotmányjogiak, vagy közigazgatási jogiak, a szerint amint az állam alkotmányának, az általános irányításnak valamely szabálya szenvedeti sérelmet, vagy pedig az egyes állami feladatok megvalósítása körül követett el jogsértés. Alkotmányjogi sérelem forog fenn különösen akkor, midőn a törvényhozó hatalom jogköre és működési szabályai szenvednek csorbulást. Az alkotmányjogi sérelmek között azonban lényeges különbség észlelhető; ha ugyanis valamely sérelmes tény az alkotmány átalakítását, módosítását, újabb alkotmányjoga szabályok behozatalai célozza, a jogsértés csak akkor lesz elbíráható, ha a törvénytelen tény nem sikerült, míg ha a jogsértés a célbavett változtatási keresztlvitte, annak elkövetője, mint a kinek a régi rombadöntésével, bár jogsértő utón, sikerült új rendet megállapítania, mint az új helyzet megteremtője, tényleg nem lesz felelősségre vonható; természetes azonban, hogy ha a jogsértés nem sikerült, tekintve, hogy az alkotmány jogellenes megváltoztatására irányuló cselekmények büntetőtörvénybe ütköznek, a büntetőjog végrehajtására hivatott szerv fog a jogsértésért elégtételt szerezni. Az oly sérelem azonban, mely nem az alkotmány megváltoztatására, új közjogi szabály létrehozására irányul, hanem valamely alkotmányjogi szabály helytelen végrehajtásában, vagy végire nem hajtásában jelentkezik, minden nehézség nélkül orvosolható, ha létezik oly szerv, mely a sérelemért elégtételt szolgáltatni jogosult; ilyen például az a-z eset, midőn a miniszter a törvényt nem hajtja végre, a hatóság a személyes szabadságot megsérti, a polgár politikai jogaival önkényesen bánik (választói névjegyzékbe fel nem veszi, másokat abba jogtalanul felvesz) stb. Az ilyen jogsértések vagy a büntetőjog szabályai, vagy egyéb rendelkezések alapján orvosolhatók, elvileg azonban mindig igazságügyi feladatokat képeznek.

A közjogi sérelmek azon fajai, melyeket közigazgatási jog-sérelmeknek nevezünk, szintén külön csoportban osztályozhatók. Jogsértést jelent, ha az egyén nem alkalmazkodik a közigazgatási jog által megszabott szabályokhoz, de jogsértést jelent az is, ha a közigazgatási hatóság az, a mely az egyénnel szemben nem alkalmazkodik a jogszabályokhoz. Nem szenvedhet kétséget, hogy elvileg az igazságügyhöz mint külön közigazgatási ághoz tartozik, miként egyéb, úgy azon jogsértések elbírálása is, melyek valamely egyén részéről a többi közigazgatási ágak szabályainak áthágásából erednek. Csak mivel az egyes közigazgatási (rendészeti, művelődési, közigazgatási, katonai, adóügyi stb.) feladatok sikerével gyakran szorosan összefügg, hogy azokat, kik egyes szabályokat áthágnak, e jogsértésért magának az illető közigazgatási ágnak szervei vonják felelősségre, másrészt gyakorlati nehézségek is gördülnek annak útjába, hogy apró, jelentéktelen közigazgatási jogszabálysértéseket ne az ezeket konstataáló hatósági, hanem tőle különböző szervek, az igazságügyi közigazgatás szervei bírálják el: az igazságügyi szervek feladatainak köréből az egyének által elkövetett közigazgatási jogsértések a gyakorlatban kiesnek. Nem tartozik e szerint tényleg: az igazságügyi külön szervek feladatai közé, ha például valaki a hatóság statisztikai, anyakönyvi, idegenforgalmi, egészségügyi, tűzrendészei, iskolakötelezettségi stb. ügyekben kelt rendelkezéseit teljesíteni elmulasztva, jogsértést követ el, hanem a megfelelő közigazgatási hatóság gondoskodik valamely hatalmában álló eszközzel (büntetés, a fél költségén való teljesítés stb.) arról», hogy a jogsértés megtoroltassék s az állam érdeke megóvassék.

Ép úgy, mint az egyénnek a közigazgatási jog megsértésében álló ténye, elvileg igazságügyi feladat a közigazgatási hatóság minden oly tényének elbírálása is, melylyel a hatóság maga sérti meg¹ a közigazgatási jogot, midőn azt az; egyénnel szemben épen nem, vagy nem helyesen alkalmazza. Míg azonban az egyéntől eredő közigazgatási jogsértésnek az illető közigazgatási hatóság által való elbírálása semmi akadályba nem ütközik, sőt gyakorlati okok ezt egyenesen javasolják, addig azon esetben, ha maga a közigazgatási hatóság szegte meg a közigazgatási jog szabályait, fogalmi képtelenség, hogy e sértést maga az elkövető hatóság legyen hivatva orvosolni. Az alsófokú közigazgatási hatóság ellenében ugyan helyreállíthatja a megsértett jogrendet a felsőfok, de elvégre mindig lesz egy oly fok, melynél magasabbhoz fordulni nem lehet, miért is az igazságügyi feladatait szükségkép ki fogja egészíteni, a magán- és büntetőjog mellett s nemcsak elvileg, de gyakorlatilag is a köziga-

gatási jog védelme, ha azt a megvalósítására hivatott szervek sértették volna meg.

Van végül a közigazgatási jogsérelemnek egy neme, melynek orvoslása szintén igazságügyi feladat; azon jogsérelem, mely előál, midőn ugyanazon ügyet több hatóság, vagy egy hatóság sem akarja elintézni. Első esetben a jogsértést a hatóság szenvedí, azon hatóság, a mely az ügyet jogosítva lenne elintézni s a melytől e jogot a másik hatóság elvitatja; második esetben valamely fél szenved jogsérelmet, a kinek ügyét mindegyik hatóság elutasítja azzal, hogy az a másikhoz tartozik. Azon állami szerv, a mely a hatóságjoknak ezen összeütközését megoldja, jogsértést távoztat el, tehát szintén igazságügyi feladatot végez.

Míndezek alapján elvi szempontból igazságügyi feladatot képe:

1. a magánjogi jogsértések elbírálása;
2. a büntetőjogi jogsértések elbírálása;
3. a közjogi jogsértések elbírálása; még pedig
 - a) az alkotmány megváltoztatására irányuló cselekménynek, mint alkotmányjogi jogsértésnek elbírálása, ha a jogsértésnek nem sikerült a szándékolt változtatást létrehozni;
 - b) az alkotmányjogi közönséges jogszabályok végre nem hajtása folytán előállott jogsértések elbírálása;
 - c) az egyén által elkövetett közigazgatási jogsértések elbírálása;
 - d) a maga az intéző hatóság által történt közigazgatási jogsértések elbírálása;
 - e) több hatóság összeütközése esetén előálló jogsérelemeknek (vagyis a hatásköri összeütközéseknek) elbírálása.

A magánjogi jogsértés elbírálása a *polgári*, a büntetőjogi jogsértés elbírálása a *büntető*, az alkotmányjogi jogsértés elbírálása az *államjogi*, a közigazgatási hatóság részéről eredő jogsértés elbírálása a *közigazgatási*, a hatásköri összeütközések elbírálása a *hatásköri bíraskodásnak* képezi tárgyát, míg az egyén részéről eredő közigazgatási jogsértés elbírálása a *közigazgatási intézés* keretében történik. Ezen utóbbtól eltekintve, a bíraskodás összes nemei leghelyesebben akkép szervezettek, ha a jogsértéseket a végrehajtó hatalom legfőbb szerveitől független, az egyes esetek intézésében nem befolyásolható hatóságok bírálják el.

168. §. A bírói függetlenség.

A bíraskodási funkció elkülönítése a végrehajtó hatalom többi funkcióitól a bíraskodás elfogulatlansága érdekében történik ugyan, de nem maga ez az elkülönítés az, mely a bíraskodás sikerességét, helyességét biztosítja, hanem a bíraskodás *szerveinek* függetlenítése a végrehajtó hatalom magasabb szerveitől. A bíraskodás sikerességét ugyanis még maga az a körülmény nem veszélyezteti, hogy szervei a bíraskodáson kívül egyéb (közigazgatási) funkciókat is végeznek, mint látnivaló volt ez a régi magyar vármegyei bíraskodásnál, hol a közigazgatási és bíraskodási funkciókat közös szervek végezték, vagy jelenleg is Angliában, hol a békebírák bíraskodnak és közigazgatást is gyakorolnak; a mi elkerülhetetlenül szükséges a bíraskodás helyességéhez és sikerességéhez, az, hogy a bíraskodó szerv felülről jövő utasítások, nyomások alól mentesítve legyen, mint volt ez a régi magyar vármegyei szervezetben s mint létezik jelenleg is, a kétféle funkció egyesülése dacára, az angol békebírói intézményben.

A bíraskodás függetlenségét biztosító eszközök a következők:

1. Az *önkormányzati* szervezeteknek minél tágabb körű részvétele a bíraskodásban, természetesen azonban csak annyira, a mennyire ez jogi szakképzettség s a bíraskodás szakszerűségének veszélyeztetése nélkül történhetik. Az, önkormányzati, tehát feltétlenül független szervek által végzett bíraskodás rendszerint az értelmes polgárok közül kisorsolt vagy választott *esküdtek* útján történik. Különösen alkalmas ez a mód a bíraskodás illetéktelen befolyásolásának elkerülésére ott, a hol politikai jellegű s az egyéni es politikai szabadságot érintő érdekek forognak szóban, tehát büntető és államjogi perekben, sőt a közigazgatási hatóságok működésének ellenőrzésekép, közigazgatási perekben is. Kevésbé vehető az önkormányzati szervek közreműködése igénybe a hatásköri bíraskodásnál, mivel itt az ügy érdeme úgy sem kerül elbírálás alá s a hatáskör megállapításához nagyfokú szakképzettség szükséges; hasonlókép nem forog fenn a célszerűsége az önkormányzati bíraskodásnak a polgári vagy magánjogi perekben, egyrészt azért, mert e perek szintén csak nagyobbfokú jogászai szakképzettséggel kezelhetők, másrészt azért sem, mert a polgári perek politikai és polgári jogokat nem veszélyeztetnek, tehát nem is igénylik a függetlenség fokozott biztosítékait.

2. A *bíró elmozdíthatatlansága*, mely az élethivatásos bírói

szerveket a végrehajtó hatalom részéről eredhető zaklatásokkal szemben védelmezi s biztosítja a bírót, hogy bármiképp ítéel is, őt sem nyíltan, sem álürügygel ítéletéért a végrehajtó hatalom állásától meg nem foszthatja. A mennyiben pedig mégis foroghatnak fenn oly fokú kötelességszegések, melyek a bíró eltávolítását szükségessé tehetik, a végrehajtó hatalomnak illetékes szerve, az igazságügyi kormány felügyeleti jogánál fogva tehet ugyan javaslatot a kötelességszegő bíró elmozdítására, de e kérdésben csak tőle hasonlókép független szervek, az elmozdítandó bíró kartársai mondhatnak fegyelmi utón Ítéletet, miként azon esetben is, midőn nem kötelességszegés, de munkaképtelenség okából távolítandó el a bíró állóából, mely esetben a bírót megillető többi hivatalnoki jogok (cím, rang, fizetés) természetesen érintetlenül maradnak (kényszernyugdíjazás).

3. A bírói funkcióknak nem élethivatasos, hanem előzőleg hosszabb időn át *szabadkereseti jogi pályán* működött egyének által való ellátása szintén biztosítékául szolgálhat a bíraskodás függetlenségének. A szervezésnek ezen módja azért képes biztosítani a bírói függetlenséget, mivel a bíraskodást nem kizárólagos életpályának, hanem egy más életpálya betetőzésének tekinti, a mi tekintve e mellett az elkerülhetetlen magas fizetéseket, még ha a központi kormány nevezi is ki a különben elmozdíthatatlan bírakat, már magában a legnagyobb erkölcsi biztosíték a végrehajtó hatalom illetéktelen befolyása ellen (angol rendszer). Gyakorlatilag azonban ezen rendszer csak ott lesz keresztülvihető, a hol a bíraskodás túlnyomórészt önkormányzati (esküdszéki) alapon van szervezve s a kevés számú, magasan fizetett bírák, kik hosszú éveken át ügyvédi gyakorlatban kiváló tekintélyhez jutottak, az önkormányzati bíróságokat csak vezetik és szakképzettségükkel irányítják.

4. Az élethivatasos bírói szervek *előléptetésénél* a végrehajtó hatalom befolyásának kizárása vagy korlátozása a bíraskodást teljesen függetleníti a végrehajtó hatalomtól. A bíró működését ugyanis, ha nem is közvetve, de közvetve, hatalmasan befolyásolhatja a központi kormány, ha a bíró haladása ezen az életpályán tőle függ. Hogy tehát a bírót ítéletei kimondásánál illetéktelenül még a jövőre való tekintet se befolyásolhassa, csak a legalsó fokú bírói szervek kinevezése bízandó az igazságügyi kormányra, a további előléptetés pedig más módon szabályzandó. Egyik módja az ily előléptetésnek az *automatikus előlépés* rendszere, mely abban áll, hogy a bíró bizonyos szolgálati évek eltöltése után magától

emelkedik magasabb rangra és fizetési fokozatba; e rendszer hátránya azonban, hogy nem juttatja érvényre a különbséget a kiválóbb és tehetségesebb is a kevésbé tehetséges bírák között s a magasabb (közép- és felsőfokú) bíráskodás miképp szervezését érintetlenül hagyja. Azon esetben ugyanis, ha a kormánynak az előléptetésre nincs ugyan befolyása, de az azonos fizetésűek közül ő választja ki a magasabb fokon működő szerveket, nem a magasabb fizetési, de a magasabb s rendszerint kényelmesebb működési fokba való juthatás vágya fogja a bírót a kormány illetéktelen befolyásának kitenni. De még azért is, mert az automatikus előlépés rendszere, tekintve, hogy az aránylag nagy számban levő korosabb bíráknak mind rendkívül magas fizetést kellene nyújtani, az államkincstár túlságos megterhelését idézné elő, helyesebbnek kell tekintenünk az *önszervezés* rendszerét, mely a bírói függetlenséget az előbbi hátrányok nélkül képes biztosítani.

A *bíróság önszervezetének* elve abban áll, hogy maga a bírói karhoz, mely saját kiválóbb tagjait előlépteti, magasabb ranghoz, fizetéshez s a magasabb (közép- és felső) fokon való működéshez juttatja, olyképen, hogy a magasabb fokú bíróságok maguk vannak jogosítva a saját kebelükben támadt hiányokat az alsófokú bíróságok szervei közül pótolni. E rendszernek nagy előnye, hogy a tehetséges bírák előléptetését az ennek megítélésére legilletékesebb szervre bizza, mert a magasabb fokú bíróságok képesek legjobban az alsófokú bírák tehetségét az ügyek felülvizsgálatából megítélni s a tehetséges bírót a tehetségteletől megkülönböztetni, mely képességgel az igazságügyi kormány, nem vizsgálván felül a bírák működésének bétartalmát, nem rendelkezik.

Az *önszervezés* rendszerének két módja lehetséges: egyik a kombinált, másik az osztatlan *önszervezés*. A *kombinált önszervezés* abban áll, hogy az előlépésre érdemes bírákat a magasabb bírói testület lajstromba foglalja s a központi kormány elé terjeszti, a mely a lajstromból, de csak ebből szemeli ki az előléptetendő bírákat (belga rendszer). Minthogy azonban ily módon is lehetségessé válik, hogy a kormány a neki nem tetsző bírákat, még ha hozzá felterjesztettek is, az előléptetéseknél következetesen mellőzze s ezzel a bírói függetlenséget befolyásolja, ezen elv sikere érdekében a központi kormány kötelezhető, hogy azon bírót, ki másod- vagy harmadízben ismételten terjesztett elő, a második vagy harmadik felterjesztésnél a többiek felett előnyben részesíteni tartozik. Az *osztatlan önszervezés* abban áll, hogy a bírói előléptetéseket, a köz-

ponti kormány minden közbejötté nélkül, a magasabb fokú bíróságok eszközlik, melyek e mellett elnökeiket és tanácselnökeiket is a maguk kebeléből választják.

Az önszervezés! rendszernek alig számbavehető hátránya, hogy a bíráskodás mellett a szervezési tevékenység terhet is a bíróságokra rójjá; alig lehetne azonban állítani, hogy e tevékenység érezhetően elvonná a bírói testületet tulajdonképi feladatától, a bíráskodástól, különösen ha a felső bíróságoknál külön osztály szervezhetik a szervezési ügyek részére, mely kizárólag a szervezési és egyéb adminisztratív feladatok ellátásával foglalkozik. Iglaz ugyan, hogy a szervezés feladata a bírói személyzet szaporítását igényli, de ugyanakkor megfelelően csökken a központi kormány szervezéssel foglalkozó személyzetének létszáma, azzal az előnnyel, hogy a bírói függetlenség a központi kormány nyal szemben minden irányban biztosítékot nyer.

169. §. A közjogi bíráskodás fajai.

A közjogi bíráskodás, mint láttuk, vagy államjogi, vagy közigazgatási, vagy hatásköri bíráskodás; természetes azonban, hogy az elvek, melyek a bíráskodás ezen három fájának szervezésénél irányadók lehetnek, dacára mindannyiok közjogi jellegének, különbözök.

A mi elsősorban az *állam jogi bíráskodást* illeti, annak tárgyai közt különösen három megkülönböztetés tehető; állam jogi bíráskodás tárgyát képezi ugyanis először: 1. a végrehajtó hatalom főszerveinek, az államfőnek és minisztereknek alkotmányellenes lénye vagy mulasztása; 2. más személyeknek az alkotmány ellen intézett támadása; 3. az állampolgár politikai jogainak minden sérelme. A mi az elsőt illeti, e faja az államjogi bíráskodásnak a végrehajtó hatalom *jogi felelősségének* alakjában jelentkezik s elbírálására mint *állambíróság*, államonkint eltérő módon vagy a törvényhozó testület, vagy a legfőbb bírói hatóság, vagy egyenesen e célra szervezett bíróság van hivatva. Az államjogi bíráskodás második faja, egyéb személyeknek az alkotmány *elleni* intézett támadása fölötti bíráskodás, vagy a közönséges büntetőjogi bíróság, vagy más, különösen szervezett hatóság mint állambíróság elé tartozhatik. Végül a mi az állampolgár politikai jogainak sérelmét illeti, annak elbírálása vagy a közönséges bíróságokhoz, vagy a közigazgatási hatóságok valamelyikéhez, vagy végül a közigazgatási bíróságok elé utalható.

A *közigazgatási bíráskodás* tárgyát, mint láttuk, a közigazgatási hatóságok által az egyénnel szemben elkövetett jogsértések elbírálása képezi; e jogsértések elintézése vagy a felsőfokú közigazgatás szerveire tartozik, ami egyértelmű a közigazgatási bíráskodás hiányával, vagy a közönséges bíróság elé van utalva, vagy végül külön e célra rendelt ügynevezett közigazgatási bíróságok elé tartozik.

A *hatásköri bíráskodás* szüksége vagy ugyanazon közigazgatási ág hatóságainak, vagy különböző közigazgatási ágaknak, vagy végül egyrészt a közigazgatási hatóságoknak, másrészt az igazságügyi közigazgatás bírói hatóságainak összeütközése folytán merülhet fel. Első esetben, midőn ugyanis ugyanazon közigazgatási ügyág különböző hatóságai közt merül fel hatásköri összeütközés, a hatásköri bíráskodás joga valamely közös közigazgatási főszervei (minisztert, legjobb hatóságot) fog megilletni. Ha az összeütközés különböző közigazgatási ügyágak hatóságai közt, de nem bírói hatósággal szemben merül fel, ezen összeütközést legalkalmasabban a különböző ügyágak főszerveinek testülete (minisztertanács), vagy egy erre felhatalmazott külön főhatóság (államtanács) oszlathatja el. Végül ha közigazgatási hatóság és bíróság közt áll elő hatásköri összeütközés, ezt, a bírói funkciók függetlensége érdekében, vagy maga a bíróság, vagy a végrehajtó hatalomtól független ügynevezett hatásköri bíróság oszlathatja el a legcélszerűbben.

A magán-, büntető- és államjogi bíráskodástól eltekintve, mint a melyeknek elveit a polgári és büntető-perrendtartás, illetve az alkotmányjog tárgyalja, a közigazgatási és hatásköri bíráskodással szükséges közelebről foglalkoznunk.

170. §. A közigazgatási bíráskodás célja.

A közigazgatási bíráskodás tárgyát per képezi, melyet alattvaló indít valamely közigazgatási hatóság ellen azon a címen, hogy ez utóbbi vele szemben a közigazgatási jogot nem törvényesen alkalmazta, azaz hogy vele szemben közigazgatási jogsértést követett el. Ha a közigazgatási szerv oly fokú törvénytelenséget követ el, mely a büntető törvénykönyvbe ütközik, a jogaiban sértett polgár büntető pert indít, ha a törvénytelenség szándékosan vagyoni kár okozására irányult, polgári keresetnek van helye, ha a hivatalnok e mellett hivatalnoki kötelességeit sértette meg, belkörüleg fegyelmi eljárás indulhat meg ellene; mindezen esetek azonban lényegesen különböznek attól, midőn a polgár nem a hatósági személy, hanem

maga a hatóság ellen fordul, mely a közigazgatási jog szabályait félreértette, vagy szem elől tévesztette, midőn: 1. a magánossal szemben valamely ez utóbbi által vitatott közigazgatási jogi kötelezettséget állapított meg, vagy pedig 2. ezen, egyébként nem vitatott kötelezettséget nagyobb mérvben állapította meg, mint a hogy a törvény rendeli, vagy végül 3. a polgárnak valamely, a közigazgatási jogból folyó jogigényét figyelembe nem vette, azzal őt elutasította.

Kétséget nem szenved tehát, hogy előfordulhatnak, s nem csekély számban, olyan esetek, melyek sem büntetőjogi, sem magánjogi, sem fegyelmi felelősség alapjául nem szolgálnak s a polgárnak mégis jogsérelemet okoznak, mely sérelem elégtételre, kiegyenlítésre szorul. Közigazgatási jogból felmerülő jogsérelem például, ha a közigazgatási hatóság illetékel rója meg a polgár valamely oly beadványát, mely ezen utóbbinak felfogása szerint tárgyi vagy személyi okokból, illetékmentes. Hasonlókép, ha a közigazgatási hatóság valakinek az adóját nagyobb mérvben állapítja meg, mint azt a polgár véleménye szerint a törvény előírja, ez utóbbi méltán panaszkodik jogai sérelméről. Szintúgy, ha a polgár felszólítja a közigazgatási hatóságot, hogy a közigazgatási jog valamely (pl. közbiztonsági) szabályát, reá való tekintettel, hajtsa végre s e kérelmével őt a hatóság elutasítja, nyilvánvaló a jogsérelem, holott a három eset egyike sem foglalja magában sem büntetendő cselekménynek, sem kártérítésnek, sem a fegyelem megszegésének tényálladékát.

Sokáig az a felfogás uralkodott, hogy hatóság és egyén egymással szemben mint perbeli ellenfelek nem állhatnak, mert a hatóság, mint az államhatalom egy része, szuverén, az egyén pedig alávetett, kizárólag engedelmességre hivatott alattvaló. Egyedüli kivétel volt ezen szabály alól az állam, mint vagyonjogi személy (fiskus), melylyel az egyén, de csakis magánjogi igényből kifolyólag, perben állhatott, nem mint szuverén hatósággal, hanem mint jogi személylyel szemben. E felfogás azonban, minél jobban fejlődik a közigazgatási jog s minél nagyobb mérvben terjeszti ki az állam a maga gondoskodó tevékenységét a közélet minden feladataira, annál tarthatatlanabbá válik, mert a hatósági önkénynek mind tágabb tere nyílnék. De még e nélkül is, gyakran legjobb akaratuk mellett sem képesek a hatóságok minden feladatot a törvényvel teljesen összhangzóan oldani meg, máskor pedig a hivatalos túlbuzgalom viszi őket a törvényes szabályok túllépésére, azon hiszemhen, hogy a törvény célzatának megfelelően járnak el. Az

egyént e szerint számos sérelemnek, sőt hatósági önkénynek teszi ki egy oly elméleti felfogás, mely a hatósággal, mint szuverénnel szemben az alattvalót minden jogi fellépésre képtelennek nyilvánítja. Tagadhatatlan azonban, hogy régebben e felfogás a viszonyokhoz képest kielégítő volt, mert a felsőbb hatóságok dikasztériális, testületi szervezettel bírván, a felkerült felebbezéseket több oldalról meghányták-vetették s így elegendő biztosíték létezett az iránt, hogy az egyén sérelme az alsófokú hatóságokkal szemben orvoslást fog nyerni, a mi az egyre szaporodó s egyéni szervek útján intézett mai közigazgatási feladatok felebbviteli intézésétől kevésbé várható.

Ma már nincs kétség az iránt, hogy az állam hivatása alattvalóinak minden joga fölött, tehát a közigazgatásból folyó jogai fölött is örködni, mely felfogás a közigazgatási bíraskodás különféle szervezeteit idézte elő.

171. §. A közigazgatási bíraskodásra hivatott szerv minősítése.

Az állam azért nem elégedhetik meg a közigazgatási jogsértéseknek az ügyág legfőbb szerve, a miniszter által való orvoslásával, mert nagy a valószínűsége annak, hogy a miniszter előtt az esetek nagyobb számában ugyanazon szempont fog lebegtetni, mint az alsóbb szervek előtt: az illető közigazgatási ág érdekeinek egyoldalú védelme, még az egyéni jogok sérelmével is. Az alsófokú hatóság önkényes eljárásával szemben tagadhatatlanul rejlik némi biztosíték a miniszter által történendő felülvizsgálatban, ha ez a felülvizsgálatot valóban lelkiismeretesen eszközli, ámde még ezt is kevésbé lehet várni az ügyek tömegében, az alsófokú hatóságnak a maga határozatát indokoló egyoldalú előterjesztése, felvilágosítása mellett, melylyel szemben a jogsértésről panaszkozó fél a magfe álláspontját kellőképp nem védelmezheti. Mint minden jogsértés, úgy a közigazgatási is, csak a felek egyenjogosításával, úgynevezett *contradictorius eljárással* intézhető el sikeresen.

Legközelebb fekszik az a gondolat, hogy a közigazgatási jogsértéseket is a közönséges (polgári, büntető) bíróságok orvosolják, mint a melyek az igazságszolgáltatás egyéb ágai mellett, a többiekben alkalmazott elvek szem előtt tartásával, ezen ágat is elláthatnák. Azon ellenvetés, hogy az államot és az alattvalót ily módon egyenlő színvonalra süllyesztenők, holott az állam szuverenitásának

s az egyén alávetettségének az állam tekintélye érdekében kifejezésre kell jutni, nem állja meg a helyét, mert az állam hatóságai az ő tekintélyüket sokkal inkább megóvhatják a közigazgatás elfogulatlan, pártatlan, gondos kezelése, mint azáltal, hogy a velük szemben megindított eljárásban az állam szuverenitása valamely formai úton kifejezésre jut.

Sokkal jelentősebb azonban a közönséges bíróságoknak közigazgatási bíráskodási jogkörrel való felruházása ellen felhozható az az ellenvetés, hogy más természetű tehetség és szak-képzettség az, mely a magánjogi és büntetőjogi jogsértések elbírálásához, mint az, mely közigazgatási jogsértések elbírálásához szükséges. A közigazgatási jogsértések feletti eljárás ugyanis a bíró részéről kettős tehetséget igényel: egyrészt a jogérzék, mely megkívánja, hogy a bírónak képessége legyen a jog és a jogtalanság megkülönböztetésére, másrészt közigazgatási érzéket, mely pedig azt kívánja meg, hogy a bíró képes legyen felfogni, minő érdekei forognak kockán az államnak, ha kétes esetben az egyén javára dönt. Ha például az adótörvény valamely pontja homályos s abból az egyén felfogása az ő előnyösítését vitatja, mely azonban az államkincstár tetemes megkárosítását idézné elő: a bíró, kinek jogérzéke pedig büntető perben kétség esetén az egyénre nézve enyhébb felfogás felé hajlanék, itt az államérdeket lesz kénytelen előbbre helyezni, sokkal kisebb hátránnyal¹ járván az egyénre, ha kétes esetben adókötelezettsége valamivel nagyobb lesz, mint hogyha az állam lenne kénytelen szükségét szenvedni egy nagyobb fedezet elvesztése folytán. A közönséges bíró ezen utóbbi érzékkel, tekintve, hogy a közigazgatás szükségleteit és érdekeit megfelelő gyakorlat hiányában nem ismeri, nem bír, minek folytán sokkal több esetben állapítana meg a közigazgatási hatóságra nézve kedvezőtlen ítéletet, mint ezt a közérdek kívánná. Csak ha a közönséges bíróságok tagjai előzőleg hosszabb közigazgatási gyakorlatot is végeznének, volna várható részükről a kétféle érzéknek helyes összeegyeztetése, mely feltételnek bírói minősítésül való előírása azonban a közönséges polgári és büntető bíráskodás érdekeinek szolgálna hátránnyul.

A közigazgatás sikeres menete érdekében e szerint a közigazgatásból folyó jogsértések elbírálása legcélszerűbben a közönséges bíróságoktól különböző, de egyébként a bírói függetlenséggel szintén felruházott oly szervekre bízható, melyek a gyakorlati közigazgatást közletről ismerik, abban másuk is tevéleges résztvesznek vagy résztvettek, a közigazgatás valódi érdekei iránt tehát fogé-

konysággal bírnak, de helyes érzékük van arra is, hogy a hatósági önkényt és túlbuzgalmat felismerjék s ezektől megkülönböztessék az állam valódi érdekeit, megvédvén az alattvaló kétségtelen jogait a hatóság elfogultságával szemben is.

172. §. A közigazgatási bíráskodás rendszerei.

A közigazgatási jogból folyó jogsértés elbírálásának ez idő szerint *hatféle* rendszerét különböztethetjük meg: az abszolutisztikus jellegű és az angol, olasz, francia, osztrák és porosz rendszereket.

1. A közigazgatási jogsértések elbírálásának *abszolutisztikus jellegű* régi rendszere a polgárt az alsófokú közigazgatási hatóságok határozatai ellen panaszával a felettes hatóságokhoz, végső fokon a miniszterhez utasította; e rendszer legtöbb államban ma már csak az ügyeknek korlátolt számára s az ügyek jelentéktelenebb részére áll fenn.

2. *Angliában* a közigazgatási jogsértések ellenében, még ha azokat felsőbb hatóságok követték is el, az ország legfelső bíróságaihoz lehet folyamodni. Gyakorlatilag a legfelső bíróságok kétféle módon orvosolják a, közigazgatási hatóságok által elkövetett jogsértéseket: vagy úgy, hogy a fél panaszra folytán felszólítják a hatóságot az ügyiratok felterjesztésére (writ of certiorari), vagy pedig úgy, hogy ugyancsak a fél panaszára, felszólítják a hatóságot, adja okát, miért nem intéz el valamely ügyet, melyet a fél kezdeményezett (writ of mandamus).

3. *Olaszországban* a polgár a közigazgatási jogból eredő jogsérelem miatt a rendes bírósághoz fordulhat, a mely a fél panaszára a nélkül, hogy a hatóság intézkedését megsemmisíthetné, megállapítja a közigazgatási hatóság intézkedésének jogos vagy jogtalan voltát, mely utóbbi esetben a közigazgatási hatóság köteles a jogtalannak nyilvánított intézkedés helyett másikat hozni.

4. *Franciaországban* sem a rendes, sem külön e célra szervezett bíróságok, hanem a közigazgatás kebelén belül szervezett kétféle hatóság van jogosítva a közigazgatásból eredő jogsérelmek elbírálására: megyékben a megyefőnöki tanács, az egész országra kiterjedő hatáskörrel pedig az államtanács. Utóbbi vagy mint egyetlen foki:, vagy, a megyefőnöki tanácsoktól felebbezett ügyekben, mint másodfokú testület jár el, függetlenül a sérelmes határozatot hozott hatóságoktól, így a miniszterektől is.

5. *Ausztriában* egyetlen fokú közigazgatási bíróság létezik a birodalom egész területére, felerészben bírói, felerészben közigazgatási minősítéssel rendelkező személyekből; ezen egyetlen közigazgatási bíróság panasz folytán a miniszterek sérelmes határozatait is felülvizsgálja s azokat megsemmisítheti. Hasonló szervezete van a jóval később szervezett *magyar* közigazgatási bíróságnak is; főkülönbség a kettő hatásköre között, hogy míg amannak nem az ügyei, hanem az eljárása aluli kivételek vannak felsorolva, addig a magyar közigazgatási bíróság ügyei pontonként vannak felsorolva, úgy hogy minden egyéb ügyben a végső döntés a közigazgatási hatóságokat illeti.

6. Legsikerültebbnek tekinthető a *porosz* közigazgatási bíraskodás rendszere, mely önkormányzati elemek igénybevételével, három fokozattal bír. Legalsófokon a járási választmány dönt a közigazgatási hatóság panaszolt határozata fölött; e választmány egy elnök élén a járás önkormányzati testülete által választott hat tagból áll, kiknek, ha köztük jogképzett egyén nem volna, jogtanácsos adja a szükséges szakbeli felvilágosításokat. Középfokon a kerületi választmány határoz, mely a kerületi elnök vezetése mellett négy önkormányzati, választott és két hivatalnoki kinevezett tagból áll, kiknek egyike bírói, másika közigazgatási képzettségű bír. Felsőfokon az egész országra kiterjedő hatáskörrel a közigazgatási fő-törvényszék ítél, mely tisztán kinevezett hivatalnoki elemekből áll, felerészben bírói, felerészben közigazgatási minősítéssel.

173. §. A hatásköri bíraskodás.

A hatásköri összeütközés vagy *tevőleges*, ha ugyanazon ügyet több hatóság véli saját hatáskörébe tartozónak, vagy pedig *nemleges*, ha valamely ügyet a hatóságok a másokra való utalással, kölcsönösen elutasítanak. Különös nehézséget a hatásköri összeütközések elbírálásának kérdése csak azon esetben okoz, ha közigazgatási és bírói szervek közt merül fel az összeütközés, mivel egység esetekben, a közigazgatás, illetve a bíróság szervezetén belül az illetékes felső hatóságok (miniszter, minisztertanács, államtanács, legfőbb törvényszék) az összeütközést a maguk tekintélyével könnyű szerrel megoldhatják. A közigazgatási hatóságok és a bíróságok közti összeütközések elbírálásának nehézségiét az okozza, hogy a bírói függetlenség elve nem engedheti, hogy közigazgatási hatóság dönthessen az összeütközés kérdésében, viszont a bíróságok döntését a közigazgatási hatóságok tekinthetnék illetéktelen beavatkozásnak

a közigazgatás tárgyaiba. Minthogy azonban a bíraskodás és a közigazgatás szervei közti hatásköri összeütközések napirenden vannak, azok elbírálására okvetlenül szükséges vagy valamely már létező állami szervet megjelölni, vagy pedig önálló külön szervet létesíteni, úgy hogy a hatásköri összeütközések elbírálásának négyféle rendszere képezhető:

1. Abszolút államokban a fejedelem, alkotmányos államokban a törvényhozó-testület bíraskodhatik a közigazgatási hatóságok és a bíróságok hatásköri összeütközése felett; e rendszer létezik például Svájcban, a hol a nemzetgyűlés elé van utalva az e fajta összeütközések elintézése.

2. Reáruházható a hatásköri bíraskodás a közigazgatási hatóságok valamely főszer vére, mint volt ez régebben Olaszországban, a hol az államtanács döntött hasonló esetekben, vagy mint van jelenleg is Magyarországon, a hol a minisztertanács határoz a hatásköri összeütközések kérdéseiben.

3. Reáruházható a hatásköri bíraskodás a rendes bíróságokra, mint jelenleg Olaszországban, hol a római semmitőszék, mely a rendes bíróságok legfelső foka, dönt a bíróságok és a közigazgatási hatóságok közti keletkezett hatásköri összeütközések kérdésében. Hasonló rendszer áll fenn Angliában és Belgiumban is.

4. Létesíthető végül a közigazgatás és a bíraskodás legfőbb szerveiből közösen alakított olyan bíróság, melynek célja egyenesen a kétféle hatóságok közti összeütközések kiegyenlítése, elbírálása. E rendszer létezik Franciaországban, a hol az államtanács és a semmitőszék évente választott három-három, tagja mint külön hatóság (összeütközések bírósága) dönt az igazságügyminiszter elnöklése alatt az összeütközések eseteiben; Ausztriában szintén külön szerv, a birodalmi főtörvényszék dönti el a bíróságok és a közigazgatási hatóságok közti összeütközéseket, azon esetben pedig, midőn a birodalmi törvényszék és a közigazgatási főtörvényszék közt merülne fel hatásköri összeütközés, ezt e két bíróság négy-négy tagjából alakult testület, a tőlük különböző harmadik legfőbb bíróság, a legfelső ítélőszék elnökének elnöklése alatt dönti el.

Kétségtelen, hogy legtökéletesebb az összeütközések elbírálásának az a rendszere, mely e célra külön szervet állít fel, mert ily módon vehető a leghatásosabban eleje a kétféle hatóság közötti feltékenységnek, mely okvetlenül fellép, akár egyiket, akár másikat illeti meg a túlsúly az összeütközések elintézése körül. A mennyiben ily hatóság nem léteznék, még mindig helyesebb a bíróságok legfőbb szerveire ruházni az összeütközési bíraskodást, mint a közigazgatás

legfőbb hatóságaira, mert kétségtelen, hogy több biztosíték rejlik a független bíróságok, mint a végrehajtó hatalomnak közvetlenül alárendelt közigazgatási hatóságok Ítélezésében. A törvényhozó testület alig tekinthető alkalmas szervnek ily kérdések elbírálására, mert közel fekszik a veszély, hogy nem jogi, hanem pártpolitikai szempontok fognak a hatáskör odaítélésénél szerepet játszani, a mennyiben a végrehajtó hatalom az őt támogató többség által legnagyobb valószínűség szerint a közigazgatási hatóság érdekében fogja az összeütközést eldöntetni.

Irodalmi útmutató.

137. §. *A belügyi vagy rendészeti közigazgatás feladatai.* A 109-113. §§-nál felsorolt műveken kívül, illetve azok közül különösen: Stein: Die Verwaltungslehre. II. Die Lehre der inneren Verwaltung. 2, 3. 4. 6 Theile. 1869. — Sarwey: Allgemeines Verwaltungsrecht. Zweiter Theil: Das Recht der inneren Verwaltung. 1884. — Malchus: Politik der inneren Verwaltung. 1823. — Mohl: Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 1866. — Behr: Allgemeine Polizeiwissenschaftslehre. 1848. — Pözl: Grundriss zu Vorlesungen über Polizei. 1869. — Karvassy: A közrendészeti tudomány és kultúrpolitika. 1870.
138. §. *A statisztika rendszete.* Reden: Über die Aufgaben der Statistik in Bezug auf die Verwaltung. 1853. — Hasse: Die Organisation der amtlichen Statistik. 1888. — Wappäus: Einleitung in das Studium der Statistik. 1881. — Ráth: Magyarország statisztikája. 1896. — Földes: Statisztikai előadások. 1903.
139. §. *A népesség rendszete.* Malthus: Essay on Population. 1795. — Stille: Der Neo-Malthusianismus, das Heilmittel des Pauperismus. 1880. — Besant: Das Gesetz der Bevölkerung. 1881. — Lexis: Einleitung in die Theorie der Bevölkerungsstatistik. 1875. — Fircks: Bevölkerungslehre und Bevölkerungspolitik. 1898. — Stein: Die Verwaltungslehre II. Innere Verwaltung 1. Das Bevölkerungswesen und sein Verwaltungsrecht. 1869.
143. §. *A szegényügy.* Emminghaus: Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in europäischen Staaten. 1870. — Scharpl'f: Handbuch des Armenrechts. 1896. — Knauff-Weil: Asyle, niedere Herberge, Volksküchen u. s. w. 1897. — Hügel: Die Findelhäuser und das Findelwesen Europa's. 1863. — Schriften des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit. — Gerando: De la bienfaisance publique. 1839. — Laurent: Le paupérisme et les associations de prévoyance. 1865. — Pocket: Essai sur l'assistance publique, son histoire, ses principes, son organisation actuelle. 1877. — Baron: Le paupérisme, ses causes et ses remèdes. 1882. — Lallemand: La question des enfants abandonnés au 19-me siècle. 1885. — Lagrange:

- Les enfants assistés en France. 1892. – Métérié-Larrey: De l'administration des enfants assistés. 1897. – Chanteau: Vagabondage et mendicité. 1899. – Derouin-Gory-Worms: Traité théorique et pratique de l'assistance publique. 1900. – Eden: State of the poor. 1793. – Chalmers: Die kirchliche Armenpflege. – Kries: Das englische Armenwesen. 1856. – Fowle: The poor law. 1881. – Nichols: History of the english poor law. 1898. – Henderson: Modern methods of Charity. 1904. – Szalárdi: Közárház és gyermekhalandóság Magyarországon. 1870. – Körösi: Armuth und Todesursachen. 1886. – Nagyiványi Fekete Gy.: A dologház és lakói. 1891. – Doleschall: A gyermekvédelem ügyének törvényhozási szabályozása. 1893. – Szakolczay: A gyermekvédelem Magyarországon. 1900.
145. §. 4 *közegészségügy rendszere*. Stein: Verwaltungslehre. II. Innere Verwaltung 3. Das öffentliche Gesundheitswesen. 1869. – Dammer: Handwörterbuch der öffentlichen und privaten Gesundheitspflege. 1891. – Hirt: System der Gesundheitspflege 1884. – Sander: Handbuch der öffentlichen Gesundheitspflege 1885. – Wehrnich-Wehmer: Lehrbuch des öffentlichen Gesundheitswesens. 1894. – Silberschlag: Die Aufgaben des Staates in Bezug auf die Heilkunde und die öffentliche Gesundheitspflege. 1875. – Finckelburg: Die öffentliche Gesundheitspflege Englands nebst einer vergleichender Übersicht der sanitärischen Institutionen in anderen Culturstaaen. 1874. – Götel: Die öffentliche Gesundheitspflege in den ausserdeutschen Staaten in ihren wesentlichen Leistungen geschildert. 1878. – Rapmund: Das öffentliche Gesundheitswesen. 1902. – Becquerel: Traité d'hygiène privée et publique. 1877. – Levy: Traité d'hygiène publique et privée. 1879. – Paulier: Manuel d'hygiène publique et privée. 1879. – Dupuy: Manuel d'hygiène publique. 1881. – Breuillac: De la police sanitaire. 1885. – Palmberg: Traité d'hygiène publique d'après ses applications dans différents pays d'Europe. 1891. – Brück: Treatise on hygiene and public health. 1879. – Blyth: Manuel of public health 1890. – Willoughby: Handbook of public health and demography. 1893. – Wilson: Handbook of hygiene and sanitary science. 1898. – Chyzer: Az egészségügyre vonatkozó törvények és rendeletek gyűjteménye. 1895. – Veridicus: Az egészségügy közigazgatási reformjáról. 1894. – Thim: Az egészségügyi közigazgatás kézikönyve. 1898.
149. §. A *rendőri közigazgatás*. A 136 §-nál felsorolt műveken kívül: Stein: Verwaltungslehre. II. Innere Verwaltung. 4. Das Polizeirecht (Allgemeines Polizeirecht und Sicherheitspolizei.) 1869. – Mascher: Die Polizeiverwaltung des preussischen Staates. – Foerstemann. Principien des preussischen Polizeirechts. 1869. – Grotefend: Handbuch für die Polizeiverwaltung. 1874. Allgemeines Polizeilexikon: 1877. – Rosin: Der Begriff der Polizei. 1894. Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen. 1895. – Ackermann: Polizei und Polizeimoral nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 1896. – Dayre: Manuel de police. 1877. – Mighem: Manuel de police administrative et judiciaire. 1879. – Macé: Le service de la sûreté. 1885. Mogeot: Diction-

- naire de simple police. 1898. – Vincent: A police code and manual of the criminal law. 1883. – Hastings: Manual of police duty. 1884. – Concha: A rendőrség természete és állása szabad államban. 1901. – Illyefalvi: A rendőrség mint államszerv. 1903. – Nemesszeghy: A rendőri nyomozásról. 1892.
155. §. *A népgyűlések* és 156. §. *Az egyesületek rendészete.* Mascher: Das Versammlungs- und Vereinsrecht Deutschlands. 1888. – Freund: Das in Oesterreich geltende Vereins- und Versammlungsgesetz. 1888. – Caspar: Das preussische Versammlungs- und Vereinsrecht. 1894. Neison: Legislation on friendly societies. 1871. – Girandea: Les réunions publiques. 1869. – Constant: Code des réunions publiques 1881. – Lods: Le droit d'association. 1901. – Rényi: A gyűlekezési jog. 1900. – Erekly: Tanulmányok. I. Az egyesületről. 1903.
157. §. *A sajtó rendészete.* Stein: Verwaltungslehre. II. Innere Verwaltung. 6. Das Bildungswesen. 2) Die Presse. 1869. – Hoffmann: Geschichte der Censur. 1820. – Liszt: Das deutsche Reichs-Pressrecht unter Berücksichtigung der Literatur und der Rechtssprechung. 1880. Lehrbuch des österreichischen Pressrechts. 1878. – Walcker: Theorie der Pressfreiheit. 1889. – Loening: Die strafrechtliche Haftung des verantwortlichen Redakteurs. 1889. – Huber: Zum Begriff der Pressfreiheit. 1891. – Schmid: Die strafrechtliche Verantwortung für Pressvergehen. 1895. – Hatin: Manuel théorique et pratique de la presse; histoire, législation, doctrine et jurisprudence. 1868. – Villargues: Codes des lois de la presse. 1876. – Roger: Délits de presse. 1882. – Barbier: Code expliqué de la presse. 1895. – Poitevin: Traité de la presse. 1902. – Lorbeer: Die Grenzlinien der Rede- und Pressfreiheit in England. 1851. – Vincent: The law of criticism and libel. 1876. – Powell: The law specially affecting printers, publishers and news-paper proprietors. 1889. – Perlaky: A sajtószabadság lényége és szűksége. 1861. – Baumgarten: A sajtójogi felelősség rendszere. 1883. – Kenedi: A magyar sajtójog úgy a mint életben van. 1903.
158. §. *A lelki élet rendészete és a vallásügyi kösigasgats.* L. a 14. §-nál felsorolt műveket.
160. §. *A közoktatás ügye.* Stein: Verwaltungslehre. II. Innere Verwaltung. 5. Das Bildungswesen. 1) Das Elementar- und Berufsbildungswesen in Deutschland, England, Frankreich und anderen Ländern. 1869. – Schmitthener: Über Kultur und Schulbildung. 1839. – Hohegger-Beer: Die Fortschritte des Unterrichtswesens. 1868. – Schmid: Encyclopädie des gesammten Erziehungs- und Unterrichtswesens. 1876 – 1887. – Petersilie: Das öffentliche Unterrichtswesen im deutschen Reiche und in den übrigen europäischen Kulturländern. 1897. – Hoffmann: Die öffentliche Schule. 18« 9. – Laas: Gymnasium und Realschule. 1874. – Rönne: Das Unterrichtswesen des preussischen Staates. 1855. – Fröhlich: Die deutsche Mittelschule. 1874. – Rethwisch: Deutschlands höheres Schulwesen im neunzehnten Jahrhundert. 1893. – Reyer: Handbuch des Volksbildungswesens. 1896. – Chucheval: L' instruction publique en France. 1883. – Pichard: Code de l' instruction primaire. 1895. – Levasseur: L'enseignement

- primaire dans les pays civilisés. 1897. – Doll: L'éducation de la démocratie. 1898. – Bourgeois: L'éducation de la démocratie française. 1897. – Bouffez: Législation et jurisprudence de l'instruction primaire. 1898. – Liard: L'enseignement supérieur en France. 1888. Rüssel: On national Education. 18.0. – Currie: The principles and practice of commonschool-education. 1872. – Felméri: Az iskolázás jelene Angliában. 1881. – Roberts: Education in the nineteenth Century. 1901. – Schvarcz: Két röpirat a közoktatás közül. 1866. A hazai közoktatásügy legégetőbb szükségletei. 1868. A közoktatásügyi reform mint politikai szükséglet. 18B9. Zur Reform dos europäischen Unterrichtswesens. 1879. – Csengery: A magyar közoktatás. 1880. – Láng: A népoktatás hazánkban. 1886. A közepoktatás hazánkban. 1887. – Kautz: Az egyetemek hivatása. 1873. – Láczy: A felső oktatás reformja, 1879. – Berzeviczy: Beszédek és tanulmányok. II. 1905.
161. §. *A hadügyi közigazgatás feladatai.* Stein: Die Lehre vom Heerwesen als Theil der Staatswissenschaft. 1872. – Jahns: Geschichte des Heerwesens von der Urzeit. 1880. Heeresverfassungen und Völkerleben. 1885. Über Krieg, Frieden und Kultur. 1893. – Rüsow: Untersuchungen über die Organisation des Heeres. 1868. – Knies: Das moderne Kriegswesen. 1867. – Walcker: Die militärische Jugenderziehung und die allgemeine Wehrpflicht. 1873. – Rotteck: Über Nationalmiliz und stehende Heere. Kleinere Schriften. II. – Poten: Handwörterbuch der gesammten Militärwissenschaften. 1877. – Ratzenhoffer: Die Staatswehr; wissenschaftliche Untersuchung der öffentlichen Wehrangelegenheiten. 1881. – Bárczay: A lind ügy fejlődésének története. 1895. – Szederkényi: A magyar hadi intézmény történeti és közjogi megvilágításban. 1896.
166. §. *Az igazságügyi közigazgatás feladatai.* Meyer: Esprit, origin; et progrès des institutions judiciaires des principaux pays de l'Europe. 1828. – Flourens: Organisation judiciaire et administrative. 1875). – Jousserandos: Du pouvoir judiciaire et de son organisation. 1878. – Guilleman: De l'organisation judiciaire. 1879. – Gneist: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg. 1869. Gerichtverfassungsgesetz. 1877. – Hauser: Die deutsche Gerichtsverfassung. 1879. Bentham: Organisation judiciaire. 1828. – Francpueville: Le système judiciaire de la Grande-Bretagne. 1893. – Baintner: A bírósági szervezet. 1870. – Taray. Eszmék az igazságszolgáltatási politika köréből. 1881. – Podhorányi: A bírói szervezet. 1887. – Dell' Adami: Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak elválasztása szempontjából. 1880.
168. §. *A bírói függetlenség.* A 165. §-nál felsorolt műveken kívül: Kluber Die Selbstständigkeit des Richteramts. 1832. – Pfeiffer: Die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit des Richteramts. 1851. – Royer-Collard: Discours sur l' inamovibilité. 1816. – Justus: Bírói függetlenség. 1884. – Székely M.: A bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről. 1889.

- 170-172. §§. *A közigazgatási bíráskodás célja, rendszerei* stb. Gneist: Verwaltung. Justiz, Rechtsweg. 1869. Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. 1879. Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege. 1880. – Pöhlmann: Das Wesen der administrativ-contentiösen Sachen. 1853. – Bahr: Der Rechtsstaat. 1861. – Schul: Der Rechtsschutz auf dem Gebiete der öffentlichen Rechte. 1873. – Kaiserfeld: Verwaltungsgerichtshof. 1875. – Grünwald: Der österreichische Verwaltungsgerichtshof. 1875. – Ulbricht: Über öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1875. – Schmitt: Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege im constitutionell-monarchischen Staate. 1878. – Sarwey: Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. 1880. – Mueiller: Verwaltungsrechtspflege. 1895. – Tenzer: Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege. 1901. – Pienczykowski: Der Verwaltungsgerichtshof im Lichte der österr. Staatsidee 1905. – Vivien: Etudes administratives. 1859. – Aucoc: Conférences sur l'administration. 1869. La juridiction administrative et les préjugés. 1865. – Daresté: La justice administrative ou traité du contentieux de l'administration. 1862. – Chauveau: Code d'instruction administrative. 1865. – Laferrière: Traité de la Jurisdiction administrative; histoire, organisation, compétence. 1888. – Marie: Le droit positif et la Jurisdiction administrative. 1903. – Concha: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában. 1877. – Gruber: A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellei és alakzatai Európában. 1877. – Dell'Adami: Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja. 1880. – Lánzy: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről. 1883. – Kmety: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. 1891. – Reichard: A közig. bíróságok hatásköre. 1891. – Csillagh: A közig. bíróságok hatásköre. 1892. – Falcsik: A közigazgatási bíráskodás. 1897.
173. §. *A hatásköri bíráskodás.* Sydow: Die Zulässigkeit des Rechtswegs: und die Kompetenzkonflikte. 1860. – Primker: Die Kompetenzkonflikte in Preussen. 1861. – Ulrich: PräJudicien zur Entscheidung der Kompetenz-Konflikte. 1880. – Parey: Rechtsgrundsätze der Kompetenz-Konflikte. 1889. – Stölzel: Rechtssprechung des Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenz-Konflikte. 1897. Rechtsweg und Kompetenzkonflikt in Preussen. 1901. – Touzand: Du tribunal des conflits. 1879. – Wlassics: A hatásköri összeütközés ügye. 1880. A hatásköri összeütközésről szóló törvényjavaslat. 1895.