

K I N C S E S T Á R



ÁLLAMFORMÁK-
KORMÁNYFORMÁK

ÍRTA
WEIS ISTVÁN



BUDAPEST 1939
KIADJA A MAGYAR SZEMLE TÁRSASÁG

ÁLLAMFORMÁK- KORMÁNYFORMÁK

I. AZ ÁLLAM FOGALMA ÉS LÉNYEGE.

Az emberiség ismét olyan történelmi korszakot él, amelyben a megszokott keretek bomlóban vannak, mert az élet új tartalmának befogadására többé-kevésbé alkalmatlanokká válnak. Ezeket a változásokat üdvözölhetjük örömmel vagy tekinthetjük bizalmatlansággal, elősegíthetjük, vagy megkísérelhetjük késleltetésüket, mindez a tényen; a változások bekövetkezésén édeskeveset változtat.

Messze vezetne, ha a közélet átalakulásának az okait vizsgálónk. Egészen röviden utalunk csak arra, hogy a világrészek és emberfajták hatalmi erőviszonyaiban bekövetkezett eltolódások, a javak termelési, elosztási rendjében előállott forradalmi változás, a műszaki tudományoknak a szellemtudományokkal szemben előreugrása és így a régebben egységes világképnek elemeire szétbontása, a múlt században diadalra jutó egyoldalú racionalista gondolkozás és az ennek ellenhatásaként napjainkban fellépő érzelmi, misztikus irányok, a fogyasztási képességnek a fogyasztási lehetőséggel szemben beállott *ellentéte*, az egyes nemzeti társadalmakban bizonyos rétegeknek túlgyors helycseréje sok más körülménnyel együtt idézik elő ezt a hatást.

Számolnunk kell tehát azzal a valósággal, hogy nemcsak egyéni életünket kell az új idők új szükségletei

szerint kiformálnunk, hanem a közélet síkján is keresnünk kell azokat a megoldásokat, amelyek viszonylagosan a legjobbaknak látszanak, a legkisebb erőfeszítéssel biztosítják a legjobb eredményt. Az első követelményt talán azzal érzékeltethetjük a legjobban, hogy a mai nagyvárosban mindenkinek alkalmazkodnia kell a közúti közlekedés új rendjéhez. Ha úgy sétálna, mint ahogy megethette néhány évtizeddel ezelőtt, vagy ahogy megetheti most is magányos erdei kóborlásában, nemcsak rendőri tilalmat szegne meg és büntetésnek tenné ki magát, hanem komolyan veszélyeztetné életét is. Ugyanez áll a közéletben, a közéleti szervek működésében is: az a rendőrhatalóság például, amely bizalmatlanságból vagy nehézkességből lemondana a rádió, távbeszélő adta lehetőségekről, saját működésének eredménytelenségét idézné elő.

Mint hogy a változások benne vannak a levegőben és mindenki velük foglalkozik, az emberek önkéntelenül is azon életformák, intézmények felé fordulnak, amelyeknek hosszabb időn át zavartalanul működésétől függ egyes embereknek és embercsoportoknak jó- vagy balsorsa. Minden emberben – a felforgató forradalmárban is – van ugyanis jó adag konzervatív hajlam, a megszokotthoz ragaszkodás, a hagyományokra támaszkodás. Ez éppen úgy eleme a konzervatív egyéni, társadalmi és állami iránynak, mint a megszokottságot és hagyományokat jobban tekintetbe vevő közösségi elem hangsúlyozása. Nincs olyan ember, aki szélső individualista és reformokat hajszóoló létére – homo novarum rerum cupidus Cicero szerint – a közösség bizonyos megnyilvánulási formáját el ne fogadná és minden hagyományt elvetne. Legfeljebb arról van szó, hogy a neki meg nem felelő, számára ellenszenves, talán káros hagyományi és megszokottsági anyaggal – ami lehet ennek az anyagnak jelentős, sőt túlnyomó része – helyezkedik szembe.

Ilyen körülmények között érthető az az érdeklődés is, amely újabban ismét megnyilvánul a földi életben leghatalmasabb, egy-egy emberi csoport összes életviszonyait egybefoglaló és kifejező közösség: az állam iránt. Az észlelhető és érzékelhető közösségek közül az állam nemcsak a leghosszabb életűek közé tartozik, hanem – amennyiben nem halálosan beteg – a leghatalmasabb is, amiről mindenki meggyőződhetik, ha szembe helyezkedik az állam akaratával, kényszerhatalmával. Nemcsak a többi, tőle függő közjogi jellegű közületre veti árnyékát, hanem a társadalmi alakulatok – család, osztály, társadalmi rend – is háttérbe szorulnak vele szemben, ha mindjárt erős hatást gyakorolnak is az állam összetételére és működésére. Az állam azonban – elvi állandósága és tényleges hosszú élete ellenére – most nagy átalakulásokon megy át és így mind az állandóság híveinek, mind a változások előmozdítóinak elsőrendű feladata annak vizsgálata, hogy mi változatlan, jellegből folyó az állami életben és mi az, ami a körülmények csiszoló hatása és emberek akarata következtében a lényeg sérelme nélkül megmásítható.

Egy kétségtelen: az állam létét, hatalmi jellegét mindenki elismeri. Vannak baloldali, világnézetüktől vezetett politikai írók és gyakorlati politikusok, akiknek az emberek túlnyomó többségétől eltérő képzeteik, nézeteik vannak az államról és megkísérlik az államnak a központi érdeklődésből kiszorítását és magas polcáról lelékését. Az angol szocialista törekvések bölcsőjének és központjának: a londoni School of political science-nek tanára, Laski ázsiai tanítványaival együtt a pluralizmust hirdeti, vagyis azt, hogy az államon belül a hitfelekezeti és hivatásos közösségek éppen olyan önállóak, mint az állam és az állam feladata a különböző egyéb közületek összefogása, Duguit szerint – aki Sorel-lel együtt kimutathatóan nagy hatással volt az olasz fasiszta elméletre – az állam a különböző köz-

szolgáltatási ágak fonadéka, amelyet a tárgyi jog – droit objectif – fog össze. Ugyancsak a közös és egységes jogrend megvalósításában látja az állam lényegét az állam életét szétbontó, baloldali nézeteitől azonban újabb megnyilatkozásaiban már némileg elhajló bécsi jogtanár: Kelsen is. Valamennyien meghajolnak azonban az állam, mint kényszerűség, szükségszerű hatalmi tényező előtt. Ebben a tekintetben csak a marxista irány kivétel. E szerint akkor, amikor bekövetkezik a megelőző gazdasági forradalomtól feltételezett politikai forradalom, az uralomra jutó munkásosztály diktatúrája nemcsak az osztálytagosulást szünteti meg, hanem – az uralom intézményes biztosítása után – magát az államot is, amely csak gazdasági szövetségként maradna meg. A gyakorlat azonban alaposan rációfolt az elméletre: az orosz kísérlet nemcsak nem szüntette meg az államot, hanem olyan erős, az egyént teljesen lenyűgöző állam- és kormányformát létesített, amilyenre eddig példa alig volt.

Ezzel azonban már érintjük az elméleti politikának egyik legkényesebb kérdését: az eszme és a valóság örök ellentétének problémáját. A politika a dolog természete szerint nemcsak értékelés, fennálló körülményeknek, észlelt jelenségeknek összehasonlítás és a legjobb elgondolása révén mérlegelése és bírálata, hanem egyszersmind célkitűzés az elgondolható legjobb elérésére és gyakorlati tanács és működés a valóban megvalósítható keresztülvitelére. Ezeknek az elemeknek egymással egyensúlyban kell lenniök, de ezeket a mozzanatokat mindig szem előtt kell tartanunk, amikor ár állam lényegével, az államformákkal és a kormányformákkal foglalkozunk. Amikor ezt tesszük, óvakodunk kell attól, hogy mindent a jog szemüvegén át nézzünk, jogi kategóriák merev rendszerébe szorítsunk. A jog az állami életnek csak egyik – bár igen fontos – eleme; rendező és nem teremtő elv, amelynek csak ad-

dig van jogosultsága és értelme, amíg a nemzetben élő, az állami élet tartalmát jelentő etikai, axiológiai, gazdasági és művelődési mozzanatokkal teljes összhangban van. Már Gierke rámutatott a túlhajtott jogászai gondolkodás veszélyére; a logikai formális oldal a tartalmi megismerést háttérbe szoríthatja. Ez az oka annak is, hogy az állam jogrendje idejét múlt békó lehet, jogosulatlanra vált érdekeket védhet, mert ideológiák a legtovább akkor hatnak az életviszonyokra, ha jogállami normákban merevednek meg (Pendleton Herring).

Az államot tehát nem, vagy legalább nem elsősorban mint jogelvek megtestesítőjét és végrehajtóját és nem mint a jogrend oszlopát tekintjük és törekszünk megismerni, hanem mint rendkívül bonyolult, az életviszonyok csaknem mindegyikére kiterjedő jelenséget.

Ahhoz, hogy az állam külső megnyilvánulási módját (az államformát) és belső, tartalmi lényegét, működésének mikéntjét (a kormányformát) megértsük, meg kell határoznunk magát az államot is.

Előttünk most a XVII. században megindult folyamat során kialakult, jelen alakjukat többnyire a XIX., sőt XX. században felöltött, részben hatalmas területre és népességre támaszkodó nemzeti államok állnak és az „állam” hívószóra agysejtjeinkben Anglia, Németország, Itália vagy legfeljebb saját kis országunk és az utódállamok képzete jelentkezik.

Ezek azonban – óriási mennyiségben és minőségbeli különbségeik ellenére – az államoknak csak egyik fajtáját alkotják. A történelem folyamán ezektől egészen eltérő jellegű államalakulatokat is láttunk és nem tudjuk, hogy az államformák közötti különbségeknek az alábbiakban kifejtendő összeomlása, új kormányformák létesülése a jövőben milyen külső megnyilvánulású, szervezetű és szerkezetű államokat hív még életre.

Valamennyi, államnak nevezhető alakulatban van valami közös vonás és nézetünk szerint éppen ez adja.

az állam lényegét: a Koelreutter által adott előfeltételként hangsúlyozott állami főhatalom, állami tekintély. Azt a közületet tekinthetjük államnak – de azt azután annak is kell tekintenünk, – amelynek területén és polgáira nézve más erősebb akarat nem érvényesül. Mi ezt a korlátlan és feltétlen hatalmat, uralmi lehetőséget és képességet főhatalomnak, szuverenitásnak nevezzük. „Az államnak az az ereje, melynél fogva önnön akaratának ura s ebből kifolyólag önnön akaratával határozza meg céljait s ezek eszközeit, az állam, a nemzet leglényegesebb tulajdonsága” – mondja Concha, a magyar politikai tudomány nagymestere, majd így folytatja: „Ez uralmat az önnön akarat felett, vagy konkrét nyilvánulásában a függetlenséget más államok irányában, a fenséget a hozzátartozók és más egyesek felett szuverenitásnak, fenségnek nevezzük.”

Szerintünk – és az elméleti szakértők, gyakorlati politikusok túlnyomó, szinte kizáró többsége szerint – csak az állam szuverén, de annak azután szuverénnek is kell lennie. Amelyik állam nem független más állammal szemben, nem határozhatja meg saját akaratát és az akarata keresztülvitelére szolgáló eszközöket, nem fenség saját alattvalói szemében – nem is állam. Éppen ezért nézetünk szerint teljesen téves egyes íróknak az a kísérlete, hogy a szuverén államok mellett fél-szuverén államokról is beszélnek. Ez utóbbiak közületek és sok tekintetben állami hivatást teljesítenek, de nem tulajdonképeni államok. A szuverenitás kérdése ebből a nézőpontból különösen a szövetségi államokban és az államszövetségekben volt erős vita tárgya; a német és amerikai szakirodalom és tételes közjogi megoldások kísérelték meg – többnyire eredménytelenül – a megoldást. Az érthető és menthető helyi elfogultságon felül az is megnehezítette a megoldást, hogy éppen ezeknek az államoknak összetett jellege nagyon zavarta a tisztánlátást, valamint az a körülmény is,

hogy az állami főhatalom érvényesülésénél is a lényeg sokszor megbújik a külsőségek mögött.

Így egyesek az állami főhatalom tagadásánál arra hivatkoznak, hogy az állam egyes életviszonyokat egyáltalában nem von be a szabályozás körébe, azokra hatást nem is akar gyakorolni. Mások azt emelik ki, hogy az állam sem független, mert nemzetközi viszonylatban kötelezettségeket vállal magára, más államok akaratának veti alá magát, befelé pedig függ azoktól a társadalmi, gazdasági tényezőktől, amelyek az államalkotó egységes vagy összetett nemzet alkotórészei.

Ezek az ellenérvek az állami élet meg nem értésére, felszínes vizsgálatára vezethetők vissza.

Az a körülmény, hogy az állam megáll a templom ajtójában, a családi szentély küszöbén vagy a nemzeti kisebbség nyelvi érvényesülésének határánál, nem az állami főhatalom hiányát vagy gyengeségét bizonyítja, hanem azt, hogy az állam hatalmával nem él vissza és erkölcsi vagy célszerűségi okokból önmaga állít az elé korlátokat. Az állam nemes rendeltetéséből folyik az, hogy tagjainak egyéni életét – amennyiben az az állammal nem helyezkedik szembe – nem nyomja el és így a túlvilági élet boldogságának mikénti biztosításába, a családi élet legbensőbb részleteibe nem szól bele, a különböző nyelvű csoportok belső nyelvhasználatát nem érinti. A tapasztalás is azt mutatta az évszázadok folyamán, hogy ezeknek az életelemeknek túlságos állami szabályozása nem járt előnnyel az állam számára sem, tehát okosabb, ha ezekben a vonatkozásokban korlátozza magát. Ez a korlátozás azonban mindig önkéntes és saját akaratelhatározáson alapul; ha a vallásos társulatok működése, a családi kötelék, a nemzeti kisebbség magatartása az államhatalom gyakorlóinak nézete szerint az államra veszedelmessé válik, az állam felfüggeszti önkorlátozását és ugyancsak erős kézzel nyúl be ezekbe a körökbe is. De ha még nem is kerül erre sor,

akkor sem mondhatjuk, hogy az egyház, család, nyelvi csoport független az államtól ilyen erőszakos belenyúlás, beavatkozás hiányában; saját jól felfogott érdekében igyekeznek arra, hogy alkalmazkodjanak az államhoz, elfogadják – még áldozatok árán is – az állam alapirányát és a lehetőség határán belül feleslegessé törekszenek tenni az állami beavatkozást.

Ugyanígy kell megítélnünk a nemzetközi és a belső függés kérdését is. Természetes, hogy a fejlett nemzetközi érintkezés mellett az államok nem élnek elszigetelt életet, hanem kölcsönhatások alatt állanak, amelyek nemzetközi szerződésekben jutnak kifejezésre. Minden nemzetközi szerződés bizonyos vonatkozásban az állami főhatalom egy részéről lemondást jelenti, például a másik szerződő állam polgárait mentesítik bizonyos rendőri ellenőrzéstől, az onnan származó árut beeresztik a határon stb. Megtörténhetik az is, hogy valamely állam rá nézve hátrányos nemzetközi szerződés kötésére kényszerül, például előnytelen békeszerződést kell kötnie. Ez sem jelenti azonban a szuverenitás csökkenését, csak a viszonyok előtti meghajlás kényszerét. Minden államnak megvan nemcsak a joga, hanem lehetősége is arra, hogy mérlegeljen és – ha teljesen elfogadhatatlannak tartja a békefeltételeket – kétségbeesett, az állam létét is kockáztató harccal kísérelje meg jobb eredmény elérését. Az a körülmény pedig, hogy az állam függ alkotó elemeitől, szintén nem bizonyíték a szuverenitás ellen, hanem egyszerűen annak az igazságnak a megnyilvánulása, hogy az állam nem testetlen, a valóság felett lebegő elvontság, nemcsak jogi fogalom, hanem alattvalói, polgárai életétől el nem vonatkoztatható valóság, amely éppen arra szolgál, hogy benne és általa az egyesek és csoportok kielégüljenek.

Ez az utóbbi körülmény ejtette tévedésbe a marxistákat, valamint a valamikor nálunk is sokat olvasott, de most már érdeme szerint mind inkább feledésbe merülő

Oppenheimert, aki az állami életben a társadalmi, csoportathalmi tényezőt túlbecsülve, azt tanította, hogy az állami élet akkor kezdődik, amikor egyik embercsoport uralma alá vet más embercsoportot és ennek az uralmi rendszernek, saját elgondolásainak az államban szervet, intézményt létesít. Oppenheimerék szerint tehát az államban mindig van uralkodó osztály és elnyomottak, ami csak esetleges és nem lényeges mozzanat és teljesen elkerüli figyelmüket az, hogy az állam tulajdonképpen nagy összeolvadás, az ellentétek, ellentétes érdekek kiegyenlítése, Hegel szerint a jog tétele és az erény ellentétele után az erkölcs szintézise. Az a körülmény, hogy minden államban van annak jellegét meghatározó, pillanatnyilag jobban érvényesülő kisebb vagy nagyobb csoport, csak azt jelenti, hogy ennek az erkölcsnek, eszmének valamilyen módon konkretizálnia kell. Viszont ez a csoport mindig valamiben – legalább is a jobban érvényesülés kezdő időszakában – kiváló volt, ami a híres Schmollert, a történeti-közgazdasági iskola alapítóját az uralkodó réteg biológiai magasabb értékűségének gondolatára vezette.

A szuverenitás fogalmával azért kellett hosszasan foglalkoznunk, mert – amint látni fogjuk – az irodalom az államformák osztályozásánál főleg a főhatalom gyakorlóit, vagy – mint a német irodalomban egyesek mondják – „hordozóit” veszi alapú. Szükség volt azonban erre azért is, mert e nélkül az állam fogalmát sem határozhatjuk meg, ami pedig célunknak: az állam- és kormányformák megismerésének nézőpontjából elkerülhetetlenül szükséges.

Azt már láttuk, hogy az állam valami olyan alakulat, amelynek területe és népessége van és ezekre vonatkozólag a legmagasabb rendű, minden mást kizáró hatalmat, a legerősebb akaratot jelenti. Azt is megállapítottuk, hogy az állam ugyan uralmi rendszer, de nem fel-

tétlenül hódítóknak, másokat leigázóknak hatalmi be-
rendezése.

Mi tehát az állam?

Nem célunk az, hogy az évezredek során elhangzott sok száz meghatározást itt felsoroljuk. Ezt ennek a szerény tanulmánynak célja és keretei sem engednék meg. Elég, ha néhány újabb meghatározási kísérletet mutatunk be.

Megemlékeztünk már az államellenes politikusokról, akik az államban csak a jogrend alkotóját vagy fenn-
tartóját látják, közszolgálati ágak összefogóját. A már említetteken felül meg kell emlékeznünk a németalföldi Krabbéról, akinek különösen a meglehetősen gyöker-
telen amerikai tudományra van hatása és aki az államot
merő jogi fogalommá sülyeszti le, létét is tagadja.

Az állam azonban élő és ható, érzékelhető valóság, egyeseket és csoportokat lenyűgöző, fegyelmező *intézmény*. Az államot tagadókból, az állam jelentőségét le-
szállítani akarókból tulajdonképpen vágyalom beszél; nem elégedettek azzal az állammal, amelyben élnek vagy amelyet észlelnek és más tartalmú, más célú, más tár-
sadalmi tényezőktől meghatározott állami közösség után vágnak. Ennek azonban nem az állam dogmatikus ta-
gadása lehet a következménye, hanem az, hogy békés vagy forradalmi úton saját államuk, vagy az észlelt ösz-
szes államok átalakítására törekedjenek. Az állam taga-
dása tulajdonképpen azt jelenti, hogy nem bíznak ilyen átalakulási kísérlet sikerében és ezért a valóság síkjáról az álmok világába menekülnek. Eljárásuk hasonló azon államok kormányaihoz, amelyek valamely más államban évek óta uralmon levő, az illető állam egész hatalmát gyakorló, az illető nemzetet megtestesítő kormányzati rendszer elismerésétől elvi okokból tartózkodnak. Az állam nem szűnik meg, de még csak át sem alakul, ha létét vagy jellegét tagadják.

Azoknak van tehát igazuk, akik az államot a leg-

főbb földi hatalomnak, a nemzet hatalmi szervezetének, kiélési módjának tartják.

A sok újabb meghatározás közül kiemelkedik az új német közjogi és politikai irány legkiválóbb képviselőjének, a már a világháború előtt jó nevet *szerezett* Koelreutternek *tétele*: „Die staatliche Gemeinschaft ist eine objektiv gültige, selbständige und selbsttätige Wesenheit, die sich nicht in der Summe ihrer Teile auflöst, sondern ein selbständiges organisches Ganzes bildet.”

Koelreutter tehát az önállóságot és a hatalmi elemet hangsúlyozza, de – a német népi elméletre és irányzatra tekintettel – nem emeli ki, csak természetesen veszi a nemzeti alapot. Az angolok – pragmatikus természetüknek megfelelően – nem sokat törődnek az állam meghatározásával, inkább kizárások útján jutnak az állam fogalmához; erre a módszerre a legjobb példát Seeley adja. A legismertebb franciáknál (Esmein, Barthélemy, Jèze) a tisztánlátást az zavarja, hogy már a fogalom meghatározásnál értékelő mozzanatot visznek be és minden áron azt akarják igazolni, hogy csak az tekinthető államnak, amely a demokratikus elv megvalósítását jelenti. A demokráciát természetesen egészen kezdetlegesen, Rousseau és a kezdődő francia forradalom meglehetősen gyermekes fogalmazásában, a tényéktől elvonatkoztatva tekintik most is.

Ilyen körülmények között alig járhatunk el helyesebben, mint ha ebben a tekintetben is a magyar nyelve miatt a világirodalomban jóformán ismeretlen és így kellő súlyhoz nem jutott Concha meghatározását fogadjuk el. „Az állam az ember egyetemese eszméjének megvalósulása öntudatos személyiséget alkotó nemzetnek irányzó, országló tevékenysége által.” „Az állam ... az erkölcsi világnak az az alakulata, amelyben az emberiségnek valamely, tőle sajátos tulajdonságok által különváló része, bizonyos földterületen személyiséggé emelkedve, az ember eszméjét sajátos alakban, saját öntuda-

tos akaratával és külső hatalmával valósítja meg, az egyes emberi célok, illetve közületek összhangzó irányítása által.”

Concha meghatározásában az összes szükséges elemek megvannak. A hatalmi és az erkölcsi tényezők és azok kölcsönhatásai; az öntudat; a földterület és a népesség. Némi magyarázatot igényel a nemzeti, az emberi eszme és az állam személyisége.

A nemzeti eszme államalkotó ereje ellen szokták szegezni azt, hogy vannak államok, amelyek több nemzetből állnak és nemzetek, amelyeknek nincs állami szervezetük. Ez kétség kívül igaz, de nem szabad elfelejtenünk azt, hogy a több nemzetből álló állam inkább kivétel, amely kényszerítő szükségnek, a szabályokat áttörő erőknél köszönheti létét és csak addig állhat meg, míg a közös intézményeket – hiszen a hazafiság nemcsak a nemzeti érzésből, hanem az intézmények szeretetéből is áll – a különböző nemzetek legalább is tűrik, hasznosságukat elismerik. Mihelyt ez a feltétel megdől, az állam szétesése is megindul. De nem bizonyították a nemzeti eszme ellen az sem, hogy nem minden nemzetnek van állama. Az ilyen nemzet vagy még öntudatra nem ébredt nép, vagy pedig olyan gyenge, hogy államot nem tudott alkotni, illetőleg önálló államiságát elvesztette. Ez szomorú állapot és nem megnyugvást, hanem állandó feszültséget jelent, amire példa a XIX. század egész története, az államiságtól megfosztott nemzetnek az állam visszaszerzésére irányuló törekvéseire pedig a lengyeleknek végül győzelemre jutó szabadságharcjai.

Conchát annak idején erősen támadták az emberi eszme hangoztatása és az államszemélyiségi elmélet miatt. Különösen materialista-racionalista oldalról jöttek ezek a támadások. A támadók most nagyon meglepődnének, ha a weimari Németország szintén materialista, túlzóan demokrata politikai íróinak és a minden elme-

leti elvonatkoztatást elvileg elítélő amerikai pragmatikus iskola tagjainak írásait olvasnák. Ezek a németek emelik ki azt, hogy még a despota sem saját érdekében akarja a hatalmat gyakorolni, hanem elvileg az alattvalók érdekében, akiket saját igazi érdekük felismerésére alkalmatlanoknak tart. Ezt különben a szélső baloldali Kelsen és a szkeptikus Seeley is elismerik. Valami felsőbb rendeltetéstudat és hivatásérzet tehát minden államban és minden államvezetőben van, legfeljebb elfajult alakban jön felszínre. Ezt akarta Concha az egyetemes emberi eszmével kifejezésre juttatni és egyúttal azt az értékelő mozzanatot, hogy az államnak valóban emberi értéknek, embereket kielégítő intézménynek kell lennie. Az államszemélyiségnek pedig különösen az amerikaiak között van sok híve, ha mindjárt a Rousseau-féle *volonté generale* hatása alatt megalapozott közvélemény-elméletük következtében nem is jutnak mindig megfelelő eredményre, de kiemelik, hogy más az állam és más a nemzet akarata és csak utóbbi áll az egyes nemzettagok akaratának eredőjéből.

Miután megismertük az állam fogalmát, célunk érdekében még további kérdést kell felvetnünk, nevezetesen azt, hogyan keletkezik az állam.

Nem szándékunk az, hogy mélyreható politikai és jogtörténeti fejtegetésekbe bocsátkozzunk; az uralmi rendszerek kialakulásának ismeretére azonban mindazoknak szükségük van, akik az állam- és kormányformák kérdésében állást akarnak foglalni.

Nem foglalkozunk tehát az őstörténetnek azokkal a homályos fejezeteivel sem, amelyeket egyes írók az állam előtti állapotok vagy népek történetének neveznek. Nézetünk az, hogy az állam kialakulásának nehéz pillanatait a történelmi kohó tűzében éppen úgy nem ismerjük, mint ahogy meglehetősen meddők maradtak a kutatások arra vonatkozólag is, hogyan vált embercsoportból nép. A primitív fokon levő mai néptörzseknek, a leg-

utóbb – többnyire külső erőtényezők hatása alatt – létrejött új államoknak megfigyelése nem sokat lendített a megismerés korongján: többnyire a megfigyelők túlzott alanyiságáról győződhattünk csak meg. Valószínűnek látszik az, hogy sokkal hamarabb keletkeztek állami jellegű közületek, mint ahogy ezt eddig hittük és a ködös őskor egyszerű közössége meg a mai óriásállam között inkább mennyiségi, mint minőségi különbség van csak.

Elégedjünk meg azzal, hogy igen korai időkben az emberek csoportjai összeverődtek közös védelem, egyes szükségletek közös kielégítése végett. Kijegecesedési ponttá, öntudat kitermelőjévé minden valószínűség szerint ilyen esetekben is hatalmas egyéniség, bátor, fizikailag erős férfi vált, akiben a szervezés gondolata ösztönösen villant fel akkor, amikor erre a helyzet érett volt. A helyzet pedig akkor vált éretté a törzsi közösség, sőt a törzsi állam számára, amikor a vérközösség, a közös leszármazás tudata áthatotta és egymáshoz közel hozta az embereket. A valószínűleg elsődleges matriarkátus átalakul ugyan a faj és atya után igazodó patriarkátussá, de a közös leszármazás kötő ereje megmarad, ez jelent segítséget és védelmet előbb a közös őstől leszármazóknak, majd felvétel útján a törzsbe, hordába felvettek és a közös jelképet (totem) elfogadók számára. Ezek az elemek nemcsak a társadalmi életben hatnak ma is, hanem az állami életben is; azért kell a fejlődés főbb mozzanataival megismerkednünk, mert ez az alapja a mai állam megismerésének és azok, akik például ma is elismernek államformákat, ezeket részben egy-egy fejlődési fok állapotából és jelenségeiből vezetik le.

A törzsi, vérségi szerkezet hosszú ideig teljesen megfelelően működött; a törzsön belül békét és biztonságot jelentett a tagoknak. Minden emberi intézménynek velejárója azonban a gyöngeség, tökéletlenség, a megromlási hajlam; a törzsrendszer is bomlani kezdett tehát:

osztályellentétek keletkeztek a tényleges különbözőségek hatása alatt az eredetileg egyöntetű, egyenlőkből álló törzsi közösségben, a hatalmasok megkezdték a gyengék elnyomását, a gyengék pedig megerősödven, nehezen tűrték az elnyomatás állandóságát. A hatalom gyakorlóinak tehát valamilyen eszközhöz kellett nyúlniok uralmuk megerősítésére. Ez az eszköz az uralomnak természetfeletti erőkre, mithikus tényezőkre alapítása. Mithikus már a leszármazás, fogamzás, vérség mozzanata is; ezt nem a német nemzeti szocialisták találták ki és elleneseik a vér mithosza ellen éppen olyan sikertelenül hadakoznak, mint ahogy például tartós sikert nem arathat az ember felfelé törekvése ellen irányuló mozgalom sem. A leszármazás eleme azonban ezekben az esetekben már nem volt elegendő és ezért vallásos, ijesztő vagy felemelő fogantatóhoz nyúltak. Ez történhetett úgy is, hogy a törzsfő, a fejedelem ösét nyilvánította istenséggé, kiadhatta magát közvetlenül a kinyilatkoztatás örökös jogon vagy saját képességei révén közvetítőjének, de kialakulhatott az uralmon levőknek vagy az uralomra jutóknak olyan csoportja is (pap-ság), amely természetfeletti jogcímen igényli a hatalmat. Ez a berendezés és szervezési elv ismét hatott bizonyos ideig, egyes államokban nagyon sokáig is. Bekövetkezett azonban az az idő, amikor a nemzettagokat az sem elégítette ki többé, bírálat tárgyává tették a hatalom metafizikai alapját és az többé nem gyakorolt rájuk lenyűgöző hatást, nem döntötte őket többé szenvedőleges engedelmességbe. Elérkezett tehát az az időpont, amikor a nemzet politikai nézőpontok, érdekek és eszmék szerint szervezi államát. Ismert eset s természetfeletti alapú uralommal elégedetlenségre és politikai természetű szervezkedés megindítására az, amikor az Oszövetség szerint a zsidók elégedetlenkedni kezdtek a bírákkal és Sámueltól királyt követeltek. A szentírás szerint ez Sámuel elszomorította, de kénytelen volt

arra, hogy meghajoljon a politikai szükségesség előtt és Sault királlyá kenje. Ez viszont példa arra is, hogy a politikai alapelvű szervezkedés hogyan erősíti meg magát a természetfeletti hatalmi berendezés elemeivel, miután az már magába olvasztotta a vérségi, törzsi és ko-optációs rendszer elemeit is.

A politikai nézőpontok szerinti szervezkedés elvei és megoldási lehetőségei meglehetősen tarkák. Ezekkel majd az állam- és kormányformák részletes ismertetése során foglalkozunk. Most csak arra akartunk rámutatni, hogy ezek a fejlődési fokok amazokra hatással vannak és hogy mindezekben a szerves elem a döntő.

Voltak mindig és vannak most is azonban államok, amelyekben nem a szerves elem a fontos, hanem a nyers erő. Ezeket nevezi Seeley szervesen államoknak (össze nem tévesztendő Concha később ismertetendő sajátlan államformáival); ezek nem a leszármazásra, a természetfeletti tényezőtől eredő elhivatottságra, valamely politikai elvre hivatkoznak, hanem hatalmi súlyra. Egyes egyén legfeljebb egészen kis törzsben lehet úr személyes ereje révén, de csoportok nagy államközösségeket is hatalmuk alá hajthattak és hajthatnak most is fizikai, szervezetségben rejlő, pénzügyi erő révén. Sokszor a külszín más; nem is vesszük észre például azt, hogy a politikai elv már rég elsikkadt és azzal, mint jelszóval takargatja szervesen állami uralmát a hatalmon levő csoport, így szolgál például a marxista dogmatika Oroszország jelenlegi urainak takaróul. Oroszországnak van kormányformája, sőt – ha elismerjük államformák létét – államformája is; az állam azonban egészében a szervesen államok csoportjába tartozik.

Az állam- és kormányformák megismeréséhez meg kell még említenünk azt is, hogy egyesek az államokat leginkább kiemelkedő tulajdonságaik szerint is osztályozzák. Beszélnek például vízi államról ott, ahol a vízgazdálkodás volt az állam létalapja és legfontosabb fel-

adata (régii Egyiptom, Mezopotámia); a XVII-XVIII. században rendőrállamokat, jóléti államokat látnak. Mindez csak esetlegesség és éppen annyira nem lényeg, mintha most egyes embereket nem fajuk, állampolgárságuk, vallásuk, családi állapotuk, hivatásuk szerint osztályoznánk, hanem a szerint, hogy milyenek magasugrási eredményeik. Szó sincs róla, amatőrátléta híressé válhat ez által és professzionista meg is élhet belőle, de ez mégis csak mellékes tulajdonság és képesség. Nincs gyakorlati értéke a hatalmi (Machtstaat) és jogállam (Rechtstaat) megkülönböztetésnek sem, mert hatalom nélkül állam el sem képzelhető és viszont valamelyes jogrendet minden állam létesített és fenntart. A jogállami elv különben csak egyszerű visszahatása a fejedelmi abszolútizmus kabinetigazságszolgáltatásának és népszerűségét, sőt sokáig egyedül üdvözítő hírét a XIX. század kritikátlanságának és túlzott önbizalmának köszönheti. Még most is sokan súlyt helyeznek végül az egységes és szövetséges (federatív) állam közötti különbségre, mint alapvető tényezőre. Az angol elméleté az érdem, hogy ebben a vonatkozásban tiszta helyzetet teremtett és kimutatta, hogy ez a különbségtétel is csak felszínes és nem a lényegbe vágó elemeken alapú, nem hat mélyebben, – amint látni fogjuk, – mint a monarchia és a köztársaság közötti különbség. A lényeg az, hogyan lehet egy helyről nagyobb területen élő nemzettagokat is kormányozni. Ez a kérdés nem merült fel a régi görög város-államokban, de ugyanakkor már megoldásra talált az ugyanakkor vagy már előbb virágzott területi államokban, például a nagy perzsa birodalomban.

A lényeg ebben a vonatkozásban az, van-e és miiven a központi államhatalom melletti helyi hatalom, (szétpontosítás) és ennek van-e az illető területrészt polgárainak önmeghatározását lehetővé tevő jellege (önkormányzat), vagy nincs. A tagállam működése nem egyéb, mint a szokásosnál szélesebb körű önkormányzat.

II. AZ ÁLLAMFORMÁK.

Az előző fejtegetések során megismerkedtünk az állammal, főhatalmi jellegével, áttekintettük fejlődésének azokat a főbb mozzanatait, amelyek tulajdonképeni tárgyunk megértéséhez szükségesek.

Az államforma az államnak külső megnyilvánulási módja és a legrégebb időktől a mai napig az írók többsége ebben a vonatkozásban azt tekinti döntőnek, hogy a szuverenitás kiknek a kezében van, vagy legalább kik útján jut kifejezésre.

Ez a szemlélet azonban felveti azt a kérdést, hogy ki a szuverenitás birtokosa, mert hiszen a legtöbb esetben első pillantásra megállapítható az, hogy – ha a rég értelmüket veszített jogi szólamokat szétbontjuk – a szuverenitás birtokosának látszó egyén vagy csoport legfeljebb képviselője, helyettesítője az igazi birtokosnak és már csak ezért sem lehet osztályozásnak igazi alapja.

Már az előzőekben utaltunk arra, hogy a szuverenitás a nemzettel azonosuló, a nemzeti létet hatalmi tényezővé formáló államé. A nemzet és az állam szuverenitása közötti különböztetésnek tehát lehet bizonyos dogmatikai jelentősége, de gyakorlati értelme és haszna nincs.

Az állami szuverenitás tétele annyira világos és érthető, hogy az embernek csodálkoznia kell, ha látja, hogy még sem talál általános elismerésre. A politika tudományában azonban a megismerést felette nehezíti az, hogy a jelképek gyakran eltakarják a valóságot és a cél mozzanata, az értékelés már a jelenség vizsgálatánál előtérbe tolul.

Ezzel magyarázható, hogy – különösen a XVI. és XVII. század zavarainak ellenhatásaként – sokáig a fejedelmi szuverenitás tanát hirdették, majd – Rousseau és az enciklopedisták hatása alatt – éppen az el-

lenkező végletbe estek sokan és az önálló egyesek szabad társulásából, szerződéséből előállott és a többségi elv szerint akaratát kialakító népét. A népfelség *azonban* éppen úgy kátyúba vitte az emberiség szekerét, mint a fejedelmi szuverenitás; előállottak tehát egy-egy részjelenség, például a jog szuverenitásának elvével, mintha jog állam nélkül képzelhető és államtól függetlenül megvalósítható lenne.

Az államforma valami egészen más; nem a szuverenitás gyakorlóinak vagy kifejezőinek számát meghatározó tétel.

A méltán nagy hírnévre szert tett svéd tudós: Kelsen szerint az államforma a kormányzás külső, szervezetmeghatározó héjja vagy annak szilárd csontváza a társadalmi formával teljes megegyezésben. Koelreutter, – akinek fejtegetéseit többször követjük – azt mondja, hogy politikai formák alkotásánál mindig a nép és az állam viszonyának meghatározásáról van szó. A politikai formálás problémája tehát az, hogyan hozzuk a népakaratot formába és hogyan vigyük keresztül, hogyan erősítsük ezzel az állam politikai egységét. A népakarat csak külsőleg megnyilvánuló kifejezése a politikai szolidaritásnak és egységnek. Aki a nép nevében fellép, a népet képviseli, az egységet képviseli, a népakaratot juttatja kifejezésre, együttérez a néppel és így saját akaratának képviseleti ható erőt ad. Ezt az általános képviseletet az állami tekintély hordozója látja el és ez mindig személyes ténykedés, akár igazi monarcha, akár úgynevezett népképviselő végzi. Az állam- és kormányformák felosztása Koelreutter szerint tehát a képviselet különböző formáitól függ. Az államformáknál a képviseltetés módja a döntő, bárha szerepe van a képviselt értéknek is. A kormányformák a részleges képviseltetés mikéntje szerint különülnek el.

A magyar irodalomból hivatkozhatunk Krisztics jó meghatározására: „Az államforma az államban rejlő

hatalom külső megjelenésének, azaz a szuverenitás alanyai összetételének és mibenlétének meghatározását jelenti.” Concha ennél mélyebben szántott, amikor részletesen kifejtette, hogy az államformáknak a külső tényezők, az alanyok száma szerinti osztályozása csak másodrendű jelentőségű az alaphoz, a célhoz viszonyítva, amelyből az uralom kiindul. A fő felosztási alap tehát szerinte a szuverenitás főívé, célja, amelyből uralmát levezeti vagy amelyből azt levezetni lehet.

Mi az oka annak, hogy jóllehet többen rájöttek az államformának sok, különböző tényezőtől feltételezettségére, mégis jóformán uralkodó felosztás maradt a szuverenitás gyakorlóinak, hordozóinak személye szerinti.

Ennek kettős oka van.

Az egyik ok az, amiért a legjobb, leginkább átgondolt természetes növénytani rendszerek sem tudták kiszorítani Linnének mesterséges, merő külsőségekre, a porzók és bibék számára alapított rendszerét. A szuverenitás alanyainak száma olyan egyszerű és érthető felosztási alap, hogy a hozzá ragaszkodók szemében teljesen eltörpül az a visszásság, amely a legkülönbözőbb természetű, belső tartalmú államoknak azonos osztályba kerülésében áll. Ha ugyanis csak az uralkodók személyének számát vizsgáljuk és megelégszünk e felszínes, jogi vagy éppen külső megnyilvánulási forma szemléletével, Anglia, – amely a közmondás szerint köztársaság királlyal az élén – egy csoportba jut a barodai gekvár vagy az egykori haiderabadi nizám országával, az Egyesült Államok pedig a zsarnoki, alattvalói egyéni szabadságát a történelemben szinte példátlan módon korlátozó régi velencei köztársasággal.

A másik ok Aristoteles nagy tekintélye, aki először foglalkozott az államformákkal és akinek tanításai az arabok, majd Aquinói Tamás révén döntő erővel formálták ki a középkor és a korai újkor gondolkodását.

Tapasztalati tény, hogy annak, aki először foglalkozott valamely jelenség leírásával vagy több jelenség osztályozásával, nézete, főleg azonban elnevezései akkor is megmaradnak, amikor a megfigyelés körének kibővülése, a tudomány fejlődése az eredeti álláspontot meghaladják, így van ez Aristoteles megállapításaival; államformákat ma is az ő elnevezéseivel jelölnek meg, jóllehet most már a szavak egészen más fogalmakat fednek és az állam természetét jobban ismerjük, mint ahogy ő, több mint két évezred előtt, tanítványaival az akkori időkhöz mért valóban gondos vizsgálat és tudományos kutató módszer alapján élénk tárja.

Aristoteles államtanelméletével bővebben foglalkozunk nemcsak azért, mert az minden későbbi felosztásnak is alapja, vagy legalább ezekre hatással van, hanem azért is, mert egyes jelenségekre, osztályozás alapjául használt csoportokra bírálatunkat már most megmondhatjuk és így a későbbi írók elméleteivel már rövidebben foglalkozhatunk. Aristoteles ismertetésénél azonban két körülményre fel kell hívnunk a figyelmet; ezeknek a mozzanatoknak mellőzése már sokakat ejtett tévedésbe az aristotelesi tanok elemzése alkalmával. Az egyik körülmény az, hogy Aristoteles vizsgálódásának anyaga nem az állam általában, hanem a görög városállam: a polis volt. Tanítványaival a városállamoknak – egyesek szerint százháromnak – az alkotmányát elemezte és ezekből törekedett tárgyilagos eredmények, általános érvényű tételek kihámozására. Kétség kívül egyike volt az emberiség legragyogóbb képviselőinek és éppen ezért valószínűleg ő tiltakoznék a legjobban az ellen, hogy megállapításait területi államokra – különösen változtatás nélkül – alkalmazzák. A másik figyelemre méltó körülmény az, hogy Aristoteles célja gyakorlati, módszere induktív. Azért vizsgálja a városállamok alkotmányát, hogy megtalálja a jó elveket és azoknak jó alkalmazását. Semmi sem áll tőle távolabb, mint

az elvont okoskodás; éppen gyakorlati ember létére jön rá arra azonban, hogy az állami életben abszolút, minden időre és minden esetre érvényes jó nincs és meg kell elégednünk azzal, ha a viszonylagos, az adott esetre alkalmas jót megtaláljuk. A politikai tudomány megalapítója tehát eleve pálcát tör azok felett, akik utópiákba merülnek és csak egyetlen politikai megoldás helyességét ismerik el.

Aristoteles szerint három igazi, vagy mint ő mondja, „jogos” államforma van: a basileia, amelyben egy természetes személy, az aristokrateia, amelyben kevesen és a politeia, amelyben a nép uralkodik. Ezek az államformák azért jogosak, mert vezető elvük a közjó, a közösség érdekének a megvalósítása. Aristoteles szerint ezek az eredeti formák; nagy hajlamuk van azonban arra, hogy alapelvüket meghamisítsák és az uralmi formát az uralkodók önző érdekeinek érvényesítésére, öncélú valósággá változtassák. A basileia elomlása a despótia, az aristokrateiaé az oligarchia, a politeiaé a demokratia, amely tehát aristotelesi értelemben rossz rendszer, a nép alsó rétegének önző uralmát jelenti.

Amint látjuk, Aristotelest erősen érinti a görög városállamok története. Ezekben valóban sűrűn észlelhető jelenség volt a helyes alapelvnek Aristoteles által leírt átváltódása és nem igen volt példa az ellenkezőre.

Vizsgáljuk meg most az aristotelesi államformákat; már ezzel az alkalommal fűzhetünk azonban hozzájuk olyan megjegyzéseket, amelyek nemcsak a városállamok, hanem minden állam nézőpontjából értékesíthetők.

Lássuk először a királyságot – mai nevén monarchiát.

Aristoteles helyesen emeli ki, hogy a király az, aki a társadalomból kiemelkedett, kielégült, nincsenek többé vágyai és indulatai. Ez teszi pártatlanná és alkalmassá arra, hogy az állami öntudat benne öltön testet, *személyes* cselekményei, elhatározásai révén – mondanók

ma – erkölcsi síkra vetítse az állami akarat kialakításának folyamatát.

Ez a szerep azonban – amint látni fogjuk – megillet minden államfőt és így most inkább vizsgáljuk azt, valóban lehetséges-e az, hogy a király, a monarcha egyedül uralkodjék?

Egy szellemes angol író felveti azt a kérdést, hogy Cromwell vagy XIV. Lajos, – akikben államuk tudata a legerősebben érvényesült és akik közül az utóbbtól származik az „Állam én vagyok” mondás – képesek voltak-e arra, hogy nemzetüket hatalmuk alá hajtsák. Fizikai képességről szó sem lehet természetesen; már akkor is sok milliós nemzeteket egy Gargantua sem igazhatott le pusztá testi erővel. Csak szellemi és főleg erkölcsi erők jöhetnek tehát szóba. Napjainkban is látunk karizmatikus képességekkel felruházott embereket, akikből árad az életerő, az életigénylés és akaratukat a lélektan titokzatos, szabályokba nem foglalható lehetőségei szerint viszik át a tömegekbe. Az egyeduralkodóhoz, a király érvényesüléséhez tehát hozzátartozik az a tömeg, amely benne személyes tulajdonságai vagy a természetfölöttiség pajzsa alá helyezett származása, elhivatottsága révén felsőbb lényt lát és neki engedelmeskedik. A „kis káplár” fanatizálni tudta katonáit és félelembe tudott taszítani nagy tudósokat is, de neki is szüksége volt embereinek lelkesedésére, mint a saját képességeit felgyújtó fáklyára és amint ez hanyatlott, csökkent, majd megszűnt a belőle kiáradó hatás is.

Az egyeduralkodó uralmi korlátja tehát elsősorban annak a tömegnek léte és lelkesedése, amely a monarchát felsőbb lénynek ismeri el, benne saját vágyainak megtestesülését, képzeeteinek valóra válását látja, érette a legnagyobb áldozatra kész. A jogilag korlátlan egyeduralkodó tehát ebben a vonatkozásban sem uralkodik egyedül, hanem ő is függ ettől a tömegtől, a tömeg indulataitól, vágyaitól. Ha a mágikus kör megszakad,

veszélybe kerül, sőt talán meg is szűnik a monarchia. Jól látta ezt a békeszerető, beteg III. Napóleon, amikor jobb meggyőződése ellenére hadat üzent a porosz királynak, így csak esetlegesség volt a trónvesztés, az ellenkező esetben bizonyosság lett volna. Nem ő egyedül döntött, hanem ő és a tömeg és neki kellett alkalmazkodnia a tömeghez.

A monarchia azonban tulajdonképpen nemcsak az uralkodónak és a szervezetlen tömegnek, hanem az uralkodónak és egy szervezett kisebbségnek kapcsolata és uralmi rendszere is. Hogy Cromwell és XIV. Lajos példájánál maradjunk, előbbinél az ötvenezer főnyi fegyelmezett, lelkes és tőle függő, érte rajongó hadsereg és a puritán lelkészi kar, utóbbinál a Louvois és Vauban teremtette kétszázézeres hadsereg, az intendánsok révén az egész országot behálózó, egy központtól függő tisztviselői kar, a miatta még a pápával is szembeszálló és benne az isteni jogrend megvalósítóját látó püspökök, valamint az udvari tisztségeket vállaló főurak nemcsak az uralom támaszai, hanem részesei is voltak. Egy-egy ilyen részes személyes sorsára természetesen döntő lehetett az uralkodó személyes elhatározása és ebből a szervezett kisebbségből az egyesek függtek az uralkodótól; viszont az uralkodó is függött összességüktől és mihelyt elvált tőlük, az uralom alapjaiban rendült meg. Gondoljunk csak arra, hogy még Nagy Péter is alig bírt a strelicekkel és azonnal kellett gondoskodnia új hatalmi részesekről: a modern hadseregről és arról a hivatalnoki karról, amellyel szemben a cárok tehetetlensége a háború előtti orosz irodalomnak egyik kedvelt tárgya volt.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a monarchia, az egyetlen ember uralma még aristotelesi értelemben is pusztán jelszó; mindig szükséges hozzá szervezett és hatalmas, az egyeduralkodó vezetését elfogadó kisebbségnek cselekvő és nagy tömegeknek szenvedőleges magatartása.

Ezért mondhatta joggal a meglehetősen rendszertelen gondolkozású, de jó megfigyelő Montesquieu azt, hogy a monarchia alapja az alattvalói becsületérvzés, azaz az érzelmen vagy belátáson alapuló hajlam és képesség az engedelmességre, az egyeduralkodóval közreműködésre.

A monarchia nem fedi a valóságot; sokkal több valódi életelem van Aristoteles második „jogos” államformájában, az arisztokrateiában.

Ennek méltatásánál meg kell említenünk azt, hogy ha elismerjük külön államformák létét, úgy ezt az államformát merőben el kell különítenünk a társadalmi arisztokratikus elvtől és egyes kormányformák, kormányzati rendszerek arisztokratikus aláfestődésétől. Az államforma azt jelenti, hogy valamelyik társadalmi osztály vagy rend magához ragadta az uralmat, vagyis a vezetéshez szükséges és arra képesítő természetes kiválóság elvét mesterségesen fenntartott hatalmi elemmé alakítja át; az arisztokratikus társadalmi berendezés vagy a kormány forma arisztokratikus jellege viszont arra vall, hogy nem mindenkinek van egyenlő lehetősége az érvényesülésre, hanem csak a legkiválóbbaknak és ennek a kiválóságnak próbálnak fogható tartalmat adni a leszámazás, a vagyon, a magasabb képzettség stb. feltételei által. Arisztokratikus államformává kellett tehát minősíteniök az államformákat elismeröknek, – ha önmagukhoz következetesek akartak maradni – az orosz szovjetrendszer mindaddig, amíg a régi bolsevik vezetóreteg kezében tartotta a hatalmat. Legfeljebb *azóta* szünt meg Szovjetország arisztokratikus államformája, mióta ez a réteg kipusztult és Sztálin a proletár-arisztokrácia osztályuralmát közelebb hozta – minden ellenkező, megtévesztésre irányuló külszín dacára – az egyeduralomhoz.

Az első pillanatra talán megdöbentő és mindenetre váratlanul hat, hogy Szovjetországot állam-

forma nézőpontjából a régi aristokrateiához hasonlítjuk, ha tudatában is vagyunk az eltéréseknek. Ha azonban a lényegét nézzük, akkor azt kell észrevennünk, hogy ebben a vonatkozásban is az zavar, hogy a mai Oroszországban társadalmi arisztokrácia nincs, sőt éppen a régi arisztokrácia kiirtása volt meglehetősen sikerrel megvalósított céljuk és a kormányzatban is kerülnek az arisztokratikus jellegnek legalább külszínét. Egyébként Szovjetoroszország besorozási kísérlete is igazolja később következő tételünket, hogy nemcsak az aristotelesi, hanem általában minden államforma-tan felmondja a szolgálatot, az államformákként ismert jelenségek egymásba fonódnak, egymás ellentétes irányú elveit átveszik és megnyilvánulási különbségeik elmosódnak.

Visszatérve azonban az arisztokratikus államformához – vagy szerintünk államformába osztás kísérletéhez, – meg kell állapítanunk azt, hogy ha egyáltalában beszélhetünk állami életről és annak külső keretéről, akkor az arisztokratikus elvet és berendezést nem mellőzhetjük és ez az, amely minden államban mindig érvényesült és minden valószínűség szerint mindig is fog érvényesülni. Utóvégre minden államnak az a célja, hogy a legjobbak és a legjobban vezessék, tehát kiválasztást végez. A „Führerauslese” nem új német találmány, hanem olyan régi, mint maga az emberiség és nem különös véletlen, hanem természetes dolog, hogy az annyira gyakorlati érzékű amerikaiak nemcsak elméletileg foglalkoznak a leadership kérdésével, hanem évtizedek óta iskolai nevelésükben különös gondot fordítanak a leendő vezetők képzésére, a vezetői tulajdonságok kifejlesztésére. Nincs olyan közület, amely elvileg a hitványakkal, gyengékkal akarja vezetetni magát; csak arról lehet szó, hogy az arisztokratikus elv megtestesítői lehanyaglottak, vagy pedig a többség életideáljai, értékítéletei változtak meg nagy mértékben és a közhatalmi előnyökben részesített csoportot nem tekintik többé maguknál

különbeknek, nem nyugszanak többé bele ezeknek az uralmába.

Concha még azt tanította, hogy a demokrácia elve egyezik az állam elvével és így – a demokrácia minden botlása és gyengesége ellenére – meddők és hatástalannak, vagy legalább is a tartós sikert nélkülözik a demokrácia elleni támadások. Ez bizonyos értelemben és bizonyos fenntartásokkal igaz, azonban sokkal inkább elmondhatjuk ezt a tételt az arisztokráciára vonatkozólag, mert az arisztokratikus elv, mint az állami berendezés alapja, egy az emberi természettel, az embernek az a vágyával, hogy a lehető legjobb eredményeket érje el; egyezik azonban ez az elv a minket környező természetben uralkodó különbözőség elvével is, amely szerint nincsenek teljesen azonos nemek, fajok és egyedek.

Ha tehát radikális és szocialista német és francia írók (például Kelsen, Stampfer, csaknem az egész francia, közjogi iskola) tagadják az arisztokráciának nemcsak jogosultságát, hanem még létét is és egyikük-másikuk azt állítja, hogy a múltban még esetleg lehetett ilyen államforma, de az újkorba már nem jöhetett át, akkor csak azt árulják el, hogy alanyi érzésük, gyakorlati politikai értékelésük tisztánlátásukat erősen zavarja, másrészt félnek egyes nem tagadható arisztokratikus jelenségektől és a nagy fogadkozással, tagadással ugyanazt a lélektani eredményt akarják elérni, mint a sötét szobában fűtyülő kisgyermek. Mégiscsak igen nehéz tagadni például azt, hogy a demokratikus jelszavakat hangoztató és a Nagy Forradalom hármass' jelszavából az egyenlőséget is kiemelő Franciaországban hosszú évek óta nyíltan beszélnek az ötszázak, újabban százötvenek uralmáról és az ottani politikai harcokat és békéket a bank- és ipari vezéreknek a szakszervezeti arisztokráciával folyó vagy felfüggesztett küzdelmei tesszik ki. Az sem mellőzhető, hogy az amerikai publicis-

ták szerint Rooseveltt népszerűségének és sikereinek titka abban rejlik, hogy a tömegek élére állott az eddig az államhatalmat tulajdonképen kezükben tartott néhány száz pénzügyi hatalmassággal szemben. Valami olyan megy most ott végbe, mint amit Július Caesar tett, amikor a kizsartolt nép élére állott az optimatessal szemben vagy hasonló volt a legutóbbi választások előtt a helyzet ahhoz, amikor az idősebb Pitt a szervezetlen, közvéleményt formáló néppel állott az egyik oldalon, a parlament erősen arisztokratikus két háza a másikon, ami II. Györgyöt igen meglepte és ennek kifejezést is adott.

Mindez azonban azt bizonyítja, hogy Franciaországban most is, az Unióban eddig szervezett kisebbség uralkodott tulajdonképen, tehát arisztokratikus rendszer, vagy mondjuk, államforma érvényesült.

Említettük már, hogy az arisztokrácia a kiválasztódáson, a közügyek vitelére képességen alapul. Ennek a belső, lelki tényezőkön alakuló alkalmasságnak elbírálására biztos ismérv nincs. Az újabb eugenetikái, fajbiológiai kutatások óta nem állunk a leszármazás elvével szemben annyira elutasító állásponton, mint az egy-két nemzedékkel előbb élt és némileg elfogult emberek. Elismerjük az elfajulás, faji és családi kimerülés veszélyét, de nem tagadjuk többé az élők teljes világában és az ember által háziállataira vonatkozólag addig is alkalmazott elvnek az értékét. Az irányzat inkább az, hogy a leszármazási arisztokrácia köre bővítettessék és ez által az állandó vérfelfrissülés, a nagy számok törvényében tejlő erő az elfajulást a legkisebb mérvre szorítsa. Csökkenteni törekszünk a vagyon kiválasztó hatását: a kapitalizmus korában a tőke úgysis – amint láttuk – nagy befolyást gyakorol az államra és a vagyonadta művelődési, érvényesülési lehetőségek amúgy is egyenetlik a plutokrata útját. Még a lehangosabban demokratikus államok is alkalmaznak műveltségi, szakképzettségi, ér-

kölcsi cenzust a közjogokban részesítést, a kislétszámú törvényhozó testületbe bejutást, a közhatalom gyakorlására hivatott tisztviselői kar kiválasztását illetőleg. Mulságos ellentét, hogy ebben a tekintetben a hangosan radikális és demokrata államok egynémelyike nagyon is szűkmarkú: például a nőknek egyáltalában nem vagy alig ad választójogot, nehogy a nők konzervatív érzése véget vessen a haladás szabadkőműves-racionalista főgalmazású uralmának.

Az aristokrateia elvileg a legjobbak uralma lévén, ezek – ha hivatásuk magaslatán állnak – valóban jól uralkodnak és kormányzati művészetükkel lehetetleneknek látszó feladatokat is megoldanak. Közelünkben példa volt erre Velence, ahol a nobilik évszázadokon át akkor is tényezővé tudták tenni államukat, polgártársaiknak jólétet és műveltséget tudtak biztosítani, amikor már államuk gazdasági alapja és politikai szükségessége rég megszűnt. Az állam iránti önfeláldozás, nemzeti államban a nemzeti eszme fényének védelme az arisztokráciának természetes velejárója, noha nem áll meg az a vád, hogy az arisztokratikus államok lennének elsősorban háborúskodók. Az *Expansion of England* nagy nevű szerzője ebben a könyvében meggyőzően mutatta ki azt, hogy éppen a feudális színezetű földműves államok békeszeretők és demokratikus jellegű kereskedő államok a terjeszkedők, a békebontók.

Az aristokrateiában és a hozzá hasonló újkori vagy mai jelenségekben az uralmon levőknek a hivatástudaton, az egymással és a népközösséggel fennálló azonoság érzésén felül még egy tulajdonságra van szükségük: belátásra. Tudják, hogy kisebbséget alkotnak és csak addig indokolható, esetleg fizikailag is csak addig tartó fenn uralmuk, amíg valóban az összesség érdekeit szolgálják, a hűrt önzésből nem feszítik a végletekig. Nem ok nélkül mondotta tehát Montesquieu az arisztokrácia alapelvének a mérsékletet.

A harmadik aristotelesi „jogos” államforma a politeia, amit Aristoteles ismertetői a demokráciával azonosítanak, holott – amint láttuk – Aristoteles az utóbbit az előbbi elfajulásának tekintette és azzal azonosította, ami később az irodalomban az ochlokrateia (csöcselékuralom) nevet nyerte.

Mégha erősen ügyelünk is arra, hogy az aristotelesi államformákat vizsgáljuk, akkor sem vethetjük le egészen azt az előítélet-köntöst, amelyet a demokrácia megítélésében a XVIII. században megindult és a XIX. században diadalra jutott racionalista-liberális-romantikus irány reánk vetett. A XVIII. század elején és derekán valóban felmondták a szolgálatot az államnak addigi szervező erői, a társadalomnak rendező elvei. A legtöbb államban az egyeduralkodó a szó szorosán vett értelmében zsarnokká vált, aki kedvtelése, önző szeszélyei miatt szabadon dönthetett romlásba tömegeket. Ma már másképp ítéljük meg az utolsó Lajosok Franciaországát, mint ahogy az elfogult Nagy Forradalom emberei és tanítványaik tették és Bainville, sőt Seignobos nem alap nélkül állítják, hogy nemcsak a francia nemzet külpolitikai előnyös helyzetét tartották fenn, hanem az életviszonyok sem voltak annyira rosszak, mint ahogy ez a XIX. század tudatában élt. Mindezt elismerve, meg kell állapítanunk azt, hogy XIV. Lajosnak tisztán dinasztikus alapon indított és romlást hozó nagy háborúja, XV. Lajosnak a legsürgősebb állami kiadások teljesítését megghiúsító, az adóalanyok kiszorolását eredményező pazarlása teljesen jogosan rendíthette meg a monarchiába vetett hitet ugyanakkor, amikor német uralkodók – fényűzési vágyuk kielégítése végett – egyszerűen bérbe adták katonáikat idegen hatalmaknak. Az arisztokráciából eltűnt a kiválóság, a mérsékletre képesség és helyet adott az osztályönzésnek. Az arisztokrácia éppen úgy megmerevedett, mint az élethivatási rendekre alapított egész társadalmi rend-

szer, amelynek nem volt többé ereje az értékek, feltörekvő erők hasznosítására.

Mindezekkel a jelenségekkel szemben megvesztegető erővel hatott Rousseunak az a tétele, hogy az emberek eredetileg jók és egyenlők voltak, a különbségek rontották meg őket, tehát az egyenlőség visszaállítása, az egyenlőkből álló népnek az államra gyakorolt közvetlen hatása egyszerre eszményi állapotokat fog teremteni, Ez a nézet kísértett a legutóbbi időkig, sőt kísért még most is sok helyen a tudat alatt és ennek igazolására hivatkoztak az ókor klasszikus államaira és Aristotelesre.

Az aristotelesi demokrateia azonban mindennek mondható, csak az egyenlők állami berendezésének nem. Magyar embernek: Schwarcz Gyulának nagy érdeme az, hogy az individualista-demokrata eszmék uralma idejében mutatta ki azt, mennyire téves dolog például a sokáig mintaszerűnek tartott athéni városállamot demokratikus intézménynek tekinteni, mikor a lakosság nagy többségének – becslés szerint hét-nyolcadának – semmi politikai joga sem volt, sőt jelentékeny részük a személyes szabadság legkisebb mérvét is nélkülözte.

Még ha el is fogadjuk azt, hogy a demokrácia nem a mechanikus egyenlőségen alapul és a tényleges különbözőségeket elismeri, akkor sem tekinthetjük Aristoteles politeiáját olyan államalakulatnak, amely mai államokkal összehasonlítható lenne; Aristoteles politeiája ugyanis kifejezetten városállam, ahol az agorán összejön a polgárok ösgyűlése és közvetlenül intézkedik. A végrehajtó közegek nem a monarchikus különbözőség, hanem az azonosság elve alapján kapják elhivatásukat: a gyűlés elnöke másnap sarut talpal vagy földjét műveli, a főtisztviselő, a hadvezér a következő évben egyszerű, szerény polgár. Ezzel az elvvel azután a városállam sem működhetett eredményesen: azokban az időszakokban volt nagy – például Perikles idejében – amikor a

külszín megóvása mellett olyan kormányformája volt, amely dolgozni tudott. Mihelyt ez megdőlt, jött a cserzővarga Kleon és az állam bukása.

Igen erős a gyanúnk, hogy minden ilyen régi demokráciában tulajdonképen ügyes, a néppel bánni tudó arisztokratikus kisebbség uralkodott és így az ezeknek az államoknak megfigyeléséből levont legtöbb következtetés hamis.

Vanak azonban olyan megállapítások, amelyek időtállóknak látszanak.

Ilyen az az előny, hogy a demokrácia valóban önértetnevelő és elvileg helyes a nemzeti akaratnak az összes felnőtt, érett állampolgárok valamilyen közbejöttével kialakítása. Hogy erre a többségi elv egyedüli vagy legjobb eszköz-e, azt majd a kormányformák vizsgálatánál döntjük el.

Hátránya ellenben a demokráciának az, hogy minden államban az alsóbb osztálybeliek, anyagilag gyengébbek, műveletlenebbek (viszonylagos értelemben vesszük!) vannak többségben, akik egyéni vagy osztályérdekeiket az egyetemes közérdek elé helyezik és így az állami életben a társadalmi erőknek nagyobb nyomatókat adnak, mint amennyi azokat megilleti. E mellett a dolog természete szerint – ha hajlamosak is egyes esetekben lelkesedésre, az önfeláldozásra – nem adják meg az államnak a nyugodt folytonosságot, a vezetést és a vezetők számára a helyzetet bizonytalanná teszik. Végül érthetően nyilvánul a többség részéről bizonyos irigység, ellenérzés a bármilyen tekintetben különbekkel szemben, tehát a középszerűséget, a tömegösztönök és tömegérzések keltőjét és kifejezőjét emelik maguk felé.

Teljesen igaza van tehát Montesquieunek, amikor a demokrácia alapjának az erényt tartja. Ha valóban mindenkit eltöltene az egyenlő emberi rendeltetés fen-

ségének tudata és mindenki a szerint tudna élni, cselekedni, a demokrácia lenne a lektökéletesebb szervező elv. Minthogy azonban erre eddig soha és sehol sem volt példa, a demokráciának is csak viszonylagos és más szervezési elveknél kisebb értéket tulajdoníthatunk.

Aristoteles három elrontott államformája a despotia, az oligarcheia és a demokrateia (ochlokrateia). Az elfajulási tüneteken felül Aristoteles azt a közös vonást látja ezekben, hogy nem a közjó, hanem az uralkodó egyén vagy csoport külön javának megvalósítására törek. Ez a különbségtétel azonban sántít, mert első sorban nincs olyan uralmi rendszer, amely ne a közjó pajza alá helyezné magát és ne azt vitatná, hogy az adott helyzetben az összesség vagy a többség javának megvalósítására csak éppen ő képes – másrészt a legújabb írók nézete szerint nincs is olyan, amelyben a közjónak valamilyen megnyilvánulása, töredéke nem lenne észlelhető.

Így inkább az elfajulási tünetekre fordíthatjuk a figyelmet. Az egyeduralkodó valóban szeszélyes és kegyetlen zsarnokká válhatik; a leszármazási elv helyes eredmények mellett a csíraplazma titokzatos útján balsikerrel is járhat és a főhatalmat erre nem méltó, a nemzetre veszélyt jelentő kézbe is helyezheti. Az arisztokratikus elv a kiválasztódás helyes menetét megakaszthatja, kasztszerű elkülönülésre vezethet, amelyet az alsóbbak kegyetlen elnyomásával, a házassági jog egyoldalú szabályozásával, titokzatos szertartásokkal igyekeznek fenntartani. Végül a demokrácia az értelmileg és erkölcsileg legalacsonyabban állók uralmát is jelentheti, akik az állam életét, az állami szervek működését saját színvonalukra rántják le. Ezek azonban még aristotelesi értelemben sem nevezhetők külön államformáknak és minden valószínűség szerint a második három államformával ez a nagy realista tulajdonképpen csak azt akarta érzékeltetni, hogy a tartalom fontosabb a keret-

nél, vagyis más nyelven a kormány f orma az államformánál.

Itt említjük meg végül, hogy Krisztics nem alaptalanul mutat rá arra, hogy az arisztotelesi politeia tulajdonképpen vegyes államforma, mert a legkülönbözőbb elemeket foglalja össze. A vegyes államformák elméletének felvetése azonban – amint látni fogjuk – azt jelenti, hogy az államformatan válságban van, sőt szerintünk meg is bukott. Nem egy író hangsúlyozza azt, hogy a vegyes államforma tulajdonképpen a kormányzati tényező mineműségét juttatja kifejezésre, tehát az államformát lényegéből forgatja ki.

Míg Aristoteles induktív szellem, gyakorlati célokból megfigyelő volt és így mindig csak a viszonylagosan jót kereste, Plató az abszolút jóra tört és politikai elgondolásaiban olyan megállapításokhoz és követelményekhez jutott, amelyek nemcsak saját korában voltak megvalósíthatatlanok, de általában nehezen egyeztethetők össze az állam hivatásával és az emberi természettel. Plató öt államformát különböztet meg, amelyek közül csak a bölcsek által vezetett államot tartja tökéletesnek. Eltekintve attól, hogy tulajdonképpen kormányzati mozzanatot emel ki, felosztása és tanácsa már csak azért is hatástalan maradt, mert minden uralmi rendszer vezetői önmagukat tartják a legbölcsebbeknek és az uralkodói képességek tárgyilagos lemerésére módszerünk nincs és nem is lesz. Utóvégre nem vehetünk az uralkodó jelöltektől „Intelligence test”-et, és ha megtennők, még egyetlen lépéssel sem jutnánk közelebb az emberi élet és lélek redőinek titkaihoz. Csak gyökeretlen és az exakt tudományok gyors fejlődésétől elkápráztatott amerikaiak – mint Merriam – vannak ellenkező véleményen.

A keresztény időszámítás első másfél évezrede nem sokkal járult hozzá az állam megértéséhez és az államformának nevezett jelenség vizsgálatához. Az empirikus

hajlamú rómaiak megalkották az eddig legtökéletesebb világbirodalmat, megvalósították – ha rövid időre is – a világbékét és a kultúra hanyatlása ellenére fenn-tartották igen magas civilizációs színvonalat, de nem sokat okoskodtak. A római történelem egyik legalap-sabb ismerője mutat rá arra, hogy igen tévednénk, ha azt hinnők, hogy a Capitolium és az Esquilinus körül legeltető pásztorok összejöttek és megállapodtak a ki-rályság államformájában, vagy hogy a köztársaság bu-kásakor tudatos volt az egyeduralomra törekvés. Ez annyira nem volt, hogy Augustus például évente ruház-tatta magára a főbb állásokat és még később is a csá-szár uralkodási évét úgy jelölték meg, hogy hányadik éve tölti be a cenzori tiszteket. Nem sokat törődtek az államformával a középkorban sem: a korszak teokratikus-hierarkikus szelleme sem kedvezett ilyen vizsgálódásnak, de szerepet játszott az is, hogy a patriarkális és patrimoniális elvek széleskörű alkalmazásával, a hű-béri rendszer érvényesülésével nemcsak érvényesülhet-tek társadalmi elemek és ezzel elmoshattak államok kö-zötti formai különbségeket, hanem valóban ki is elégítettek hiányérzeteket.

Oly nézőpontokat képvisel az újkor elején minden idők egyik legmélyebb és legjobban félreértett gondolkodója: Machiavelli.

Neki már feltűnik az, hogy Aristoteles felosztása logikailag nehezen védhető, mert az nem lényegbe vágó különbség, hogy több uralkodó esetén sokan vagy kevesen gyakorolják az állami főhatalmat. ő tehát csak monarchiát és respublicát különböztet meg, amely utóbbi elnevezésen még a rómaiak magát az államot értették. Odáig még nem jutott, hogy belátta volna, lényegében nem egyeduralkodó a monarcha sem és így inkább kevesek vagy sokak – de nem mindenki – uralmáról beszélhetünk.

Különös, de a XV. század viszonyaiból magyaráz-

ható véletlen, hogy Machiavelli, – aki Aristotelest követve szintén a viszonylagosan legjobb megtalálására indul el – mindkét államformájának igazolását megkísérelte. A Discorzi-ban a köztársasági erények, az aktív, cselekvő szabadság dicséretét adja és ettől várja azt, hogy a köztársasági formában szervezkedő állampolgárok néphadserege az idegeneket kiűzi Itália földről. Mikor azután ebben a reménységében csalódott, a Principe-ben már az abszolút uralkodó, mai néven diktátor erélyétől és a benne összefutó, általa szervezett nemzeti erők hatásától várja az eredményt, amelyet olyan fontosnak tart, hogy érdekében a fejedelmet felmenti a konvencionális erkölcs szabályai alól. Ez tette Machiavellit sokáig gyűlöltté, továbbá az, hogy fejedelmét teljhatalommal ruházná fel, ami az újkor későbbi századaiban megbocsáthatatlan bűnnek tűnt fel, mert hiszen akkor már – amint ezt egy angol író szellemesen mondja – a jó és rossz, világos és sötét ellentétének tűnt fel a politikai vitatkozás céljaira szolgáló testület léte vagy nem léte; mindent a parlamentarizmus nézőpontjából vizsgáltak és így Machiavelli borzasztó és káros valakinek látszott az akkori emberek előtt.

Machiavelli esete is bizonyítja, hogy az állami élet tárgyilagos vizsgálata, az állami jelenségek szenttelen leírása nehéz, csaknem lehetetlen, mert mindenkinek vannak konkrét, alanyi politikai céljai is és az értékelő műveletre ezek természetszerűleg döntő hatást gyakorolnak. Nagy érdeme azonban az államformák tekintetében, hogy a formai különbségek csekély értékűségére ő mutatott rá először az aristotelesi felosztás elvetésével és logikai bírálatot ő gyakorolt. Utána mind erősebbé vált a kettős felosztás tábora; akik ma még államformákat elismernek, többnyire ezt a felosztást fogadják el.

Montesquieu ismét hármast ad, de használhatatlant. Szerinte három államforma van: egyeduralom, köztársaság és kényuralom. Nyilvánvalóan téves meg-

oldás, mert míg az első két csoport a főhatalom gyakorlóinak számát veszi alapú, addig a harmadik csoport a gyakorlás módját. Kényuralom úgy az úgynevezett egyeduralomban, mint a köztársaságban előfordulhat.

Montesquieut általában túlbecsülte kora és az utána következő néhány nemzedék. Azt nem róhatjuk terhére, hogy erősen felhasználta az angol gondolkodóknak, elsősorban Lockenak elméleteit és azt meg határozottan előnyére írhatjuk, hogy kitűnő megfigyelő, kora visszáságainak bátor és szellemes bírálója (*Lettres persanes*) és gyakorlati nézőpontból az akkori időkben igen szükséges és hasznos tanácsokat adott. Nagy munkája (*Esprit des lois*) azonban nem rendszeres, sok helyen zavaros és így sikerét inkább az abszolút uralkodók ellen ható irányának, a korszellemnek és nem belső tartalmának köszönheti. Különbözik korában sem volt olyan osztatlan a siker, mint ahogy a XIX. század elfogult liberális politikai történetírói tanították. Amikor megvádolták Montesquieut azzal – ami igaz is, – hogy túlságosan használta munkatársai eredményeit, az akkori közvélemény irányítója: Voltaire a nyilvánosság előtt azt mondta, hogy lehet, valóban nem Montesquieu írta e művet, de ebben az esetben az Isten diktálta neki. Bizalmas körben azonban zavaros, sikerületlen valaminek minősítette a *Törvények Szellemét*, amiből látszik, hogy ő is úgy irányította a közvéleményt, hogy alkalmazkodott a szelekhez.

Korunkra tehát az a probléma maradt, hogy kettős vagy hármas felosztás helyes-e az államformák tekintetében és ehhez járult napjainkban az a kérdés, hogy a különböző államformák között van-e lényeges különbség és az új államalakulatok besorozhatók-e ezeknek az államformáknak merev csoportjaiba.

Amikor erre vonatkozólag az újabb irodalom néhány képviselőjének álláspontját és az egyes államformák

szabatos meghatározására irányuló törekvését ismertetjük, kizárjuk azokat, akik előre megállapított céllal, bizonyos megoldás minden áron igazolása végett fognak hozzá a munkához, így a háború előtti németek közül mellőznünk kell Stampfert, aki szerint csak a demokráciának van létjogosultsága, aki azonban elég józan annak elismerésére, hogy a köztársaság és a monarchia közötti ellentét már az ő idejében is teljesen felszínes és gyakorlatilag értéktelen volt. Mellőzzük a különben kitűnő Conrad-Lexis-féle Staatswörterbuch háború utáni kiadásának cikkíróit is, akik az arisztokráciának még a létét is tagadják, naiv dicshimnuszokat zengenek a demokráciáról és megállapítják (Thome), hogy a fasiszta Itália nem állam. Ezeket nagyon megihlette a weimari Németország szelleme és az olvasó legfeljebb azt a szerény kérdést vetheti fel, hogy vájjon mi most a. nézetük?

Mellőznünk kell azonban a francia írók nagy részét is. A valamikor annyira világos, tudományos tekintetben az élen haladó francia államtant világnézeti és pártpolitikai nézőpontok teljesen elhomályosították. Csak tájékoztatásul ismertetjük egyik legnagyobb tekintélyüknek: Barthélémynek tanait. Szerinte általában a politikának és alkalmazva a francia alkotmánynak csak egy célja lehet: a demokrácia megvalósítása. Elfogadja az aristotelesi hármass felosztást, de azt mondja, hogy a monarchiák csak névleg azok (ami lényegében igaz is), az arisztokráciák károsak és így a demokrácia az egyedül lehetséges kormányzás. A bolsevizmussal, szindikálistizmussal, az olasz érdekképviseleti elvvel szemben áll, de meg sem tudja magyarázni őket, csak érzi, hogy az egyedül üdvözítő demokratikus elvre veszélyesek és így éppen úgy elveti őket, mint a nemzetszuverénítás szerinte fölösleges és zavaró elvét. Nem jut tudatára annak – és ez már Duguit hatása, – hogy a nemzet szuverénitása egy a szervezethez jutó nemzetnek: az államnak

a szuverenitásával. Szuverén csak a nép lehet szerinte, amely a demokráciában jut kifejezésre, amely lehet cézári vagy képviseleti. Arról nem is beszélünk, hogy ezzel a közvetlen demokráciának a gyakorlatban valóban kis jelentőségű kategóriáját egyszerűen elveti; csak arra utalunk, hogy itt már kormányzati, kormányforma elemekkel zavarja a tisztánlátást és viszont a cézári demokráciának olyan meghatározását adja, amely egészen ráillik a Harmadik Birodalomra és Itáliára, ami aligha volt célja. A zavarból úgy akar menekülni, hogy misztikus erőt tulajdonít nem az államnak, hanem az alkotmánynak, azonban kijelenti, hogy a merev alkotmány jobb, mint a hajlékony, a kartaalkotmány, mint a történeti. Egész elméleti erőfeszítése tehát arra szolgál, hogy bizonyos irányzatnak és az ennek az irányzatnak érvényesülést biztosító tételes megoldásnak tudományos színezetű alapot adjon.

A nélkül, hogy a német politikai tudomány minden megállapítását elfogadnók, sőt elfogadva Conchának azt a tételét, hogy Laband és iskolája nem jutottak az állami főhatalom igazi természetének felismerésére, mégis arra a meggyőződésre kell jutnunk, hogy az állam külső megnyilvánulási formáinak megismerésében a háború előtti és utáni németeknek nagy érdemeik vannak.

A közigazgatási politika terén különösen nagy érdemeket szerzett Stier-Somlo bonni egyetemi tanár elfogadja ugyan az aristotelesi hármas felosztást, de kifejezetten csak gyakorlati, hogy úgy mondjuk, kényelmi alapon. Rámutat azonban arra, hogy ez a felosztás nem kielégítő, mert nem fedi az összes államokat. Az összes, társadalmi, gazdasági, érzelmi mozzanatok szerepet játszanak az államforma meghatározásánál; ezért különösen erősen foglalkozik a theokratikus formával, amelynek két fajtáját különbözteti meg: azt, amelyben egyetlen uralkodó viszi hatalmának alapját természetfeletti

tényezőre vissza, és azt, amelyben testületé (papság) a főhatalom.

Ez azonban már átmenet az általa igen melegen védett vegyes formákra, hiszen az első válfajú theokrácia igen közel áll az aristotelesi basileiához. Éppen úgy érzi a felosztás fogyatékoságát, mint a már ismertetett Seeley, de míg utóbbi az inorganikus állam fogalmával segíti ki magát, Stier-Somlo – a vegyes formák nem elégtvén ki – mellékformákat is különböztet meg. Ezek 3 mellékformák az abszolút monarchia, a hűbéri és rendi állam és a közvetlen és képviseleti demokrácia.

Bármilyen nehézkes és nehezen áttekinthető is rendszere, arra mindenesetre jó, hogy az állam- és kormányformai elemeknek, a társadalmi és fejlődéstani hatóerőknek tarka szövedékéből mégis tud olyan valamit kovácsolni, aminek segítségével a háború előtti állami jelenségek megértéséhez, az államalakulatok természetének meghatározásához hozzájárult. Erdeme továbbá az is, hogy megkísérli a monarchia fogalmának foghatóvá tételét; nem bántják még azok a kétségek, amelyeknek hangot adtunk és nem veti fel azt a kérdést, fizikailag, sőt a legtöbb esetben jogilag is lehetséges-e az, hogy egyetlen ember gyakorolja a hatalmat; azt azonban már látja, hogy a felszínes különböztetés a szuverén személyek egysége vagy többsége szerint nem kielégítő. Meghatározása tehát úgy szól, hogy a monarchia az az államforma, amelyben egyetlen ember jogi felelősség nélkül élethossziglan kezében tartja saját jogán az államhatalmat vagy ennek túlnyomó részét.

Ha nem is teljesen kielégítő, de legalább logikus és a belső felépítésre, az állami akarat keletkezésére is figyelemmel levő osztályozást kísérelnek meg a háború előtt néhány évvel megjelent nagy gyűjteményes munkának, a Handbuch der Politiknak társszerzői, első-sorban Hubrich.

Az egység és többség ellentétét úgy akarja áthidalni,

hogy szerinte az államhatalom „hordozója” csak egyetlen szerv lehet, de ez állhat egyetlen természetes személyből, vagy több egyénből. Ez a különbség határozza meg az államformát. A monarchia egyik nézőpontból lehet örökletes vagy választási, a másiból korlátolt vagy korlátlan. Nyilvánvalóan a német viszonyokból, a fejedelmek által engedélyezett alkotmányokból indul ki akkor, amikor azt mondja, hogy a korlátolt monarchiában is eredetileg az uralkodó volt „hordozója” mindhárom államhatalomnak. Ez ismét közelebb visz azon tételünknek bizonyításához, hogy az államforma meghatározására törekvők lépten-nyomon beleütköznek a kormányformába. A köztársasági csoportban demokratikus és arisztokratikus köztársaságot különböztet meg és figyelemre méltó kísérletet tesz a monarchia és a köztársaság közötti elválasztó vonal megtalálására. Azt mondja ugyanis, hogy a köztársaság mindkét fájában az állami erő hordozójának egységes akarata nem lélektani folyamattal jön létre, hanem jogi konstrukcióval. Ez a tétel így nem áll meg, mert az uralkodó kisebb vagy nagyobb testület akaratának kialakulása éppen úgy lelki folyamat, mint a választójoggal felruházott polgárok akaratnyilvánítása plebiscitum vagy referendum alkalmával és viszont azokban az államokban, amelyeket monarchiáknak neveznek, szintén van jogi keret, sőt formáságokhoz kötött eljárás az államfő akaratának érvényesülésére (alkotmány adta hatáskör, a vétőjog gyakorlási feltételeinek megállapítása stb.), de az bizonyos, hogy a monarchia jellegű államokban inkább az erkölcsi mozzanaton, a köztársaság jellegű államokban pedig inkább a jogiakon van a súly.

Hubrich – részben a mellékformák magyarázatára – erősen foglalkozik azokkal a tényezőkkel, amelyek az államforma keretét tartalommal töltik meg. Az egyes államformákon belül, jobban mondva az államformáktól függetlenül különböztet meg olyan uralmi formát,

amelyben szervezett és értékes kisebbség (arisztokrácia), néhány egyén (oligarchia), a vezető tisztviselők és társadalmi előkelőségek (timokrácia), a gazdagok (plutokrácia) érvényesülnek. Hubrich azzal, hogy ezeknek a minden államformában érvényesülni tudó hatóerőknek fontosságát elismerte és ennek hangot adott, nagy szolgálatot tett, mert rámutatott arra, hogy az élet a formai megkötöttségektől függetlenül és magának árkot.

Van Calker ugyancsak a Handbuch der Politikban kísérelte meg az államformák osztályozását. A német viszonyok annyiban hatottak rá, hogy első sorban a monarchiával foglalkozik. Meghatározása bizonyos nézőpontból visszaesést jelent, mert szerinte ez olyan uralmi forma» amelyben az államhatalom egyetlen fizikai személynél van, – bizonyos tekintetben azonban haladást, mert hozzáfűzi, hogy ennek a fizikai személynek az akarata jelenti a legfőbb állami akaratot. Az államfői hivatásnak ez a helyes felismerése, az állami akarat kialakulásában a Hubrichtól is hangsúlyozott lélektani mozzanatnak előtérbe helyezése feltétlenül helyes. Osztályozása szerint egyébként van korlátlan és korlátolt monarchia, az utóbbi csoportban pedig vannak rendi, alkotmányos és parlamenti monarchiák. A rendi monarchia az, amelyben a szervezett élethivatásoknak, a hűbérúrnak és a hűbéreseknek kölcsönös függése teremt olyan tényleges és jogi helyzetet, amely a kötelességek és jogok kölcsönhatása révén mérsékli a fejedelmi önkényt. Az alkotmányos monarchiában – amilyenek voltak például az 1816. évi német szövetségi akta alapján adott alkotmányokat kiadó államok – az alkotmánylevelével rendelkezései állapítják meg az államfőnek és a többi államhatalomnak feladatkörét. A parlamenti monarchiában végül, – amely szerinte csak a hatalmi mozzanatban különbözik az alkotmányostól – az uralkodó kötve van a parlamenti többség akaratához és a

kormány megválasztásában, az uralom gyakorlásában ezzel osztozik. A köztársasági formában arisztokratikus és demokratikus jellegű csoportokat különböztet meg.

Van Calcker sem tud tehát másként boldogulni, mint-hogy kormányformai, sőt társadalompolitikai elemeket hív segítségül az osztályozásnál. Érzi, hogy ezek nélkül holt és merev lenne rendszere.

A háború utániak közül figyelemre méltó kísérletet tett Seidler. Az ő nézete szerint az a hiba, hogy a tárgyi államot (Objektstaat) összekeverik az alattvaló nézőpontja szerint igazodó alanyi állammal (Subjektstaat). A tárgyi államokat az alattvalók feletti uralom természetű, másrészt az uralkodók mineműsége szerint osztjuk fel. Az első mozzanat a patriarkális és patrimoniális rendszerben jut kifejezésre, az uralkodók mineműsége pedig a monarchiában és az oligarchiában. Nem mondja ugyan ki határozottan, de rendszeréből folyik, hogy viszont az alanyi állam formája és lényege a demokrácia.

Bármilyen szellemes rendszer és bármennyire igaz is az, hogy az egyes állampolgárok és tömegek gondolkodása, érzése lényeges államalkotó tényező, Seidler sem oldja meg maradék nélkül kérdésünket. A tárgyi államban is vannak az alattvalóknak alanyi érzései és ezeken alapuló cselekvései: a patriarkális államban azért engedelmeskedik, mert elismeri a családias jellegű, a patrimoniálisban az anyagi vonatkozásban fennálló függőségi viszonyt; a monarchiához vagy az oligarchiához alkalmazkodik természetfeletti erőktől félelmében vagy a kiválasztódás-termelte erők előtti meghajtásában. Viszont az alanyi államban is vannak a tárgyi államnak elemei az irányító, kormányzó szerv kialakítása és működése terén.

Ezt az ellentétet Seidler is érzi és azért átmeneti alakokat vesz fel. Ilyen például a rendi monarchia, amely az egyeduralkodó és az arisztokrácia szövetségében jut kifejezésre, de ilyenek a parlamenti, a hatalmak

szétválasztásának elvén alapuló és a szorosabb értelemben vett alkotmányos monarchiák is. A monarchikus és arisztokratikus államformákat felsőségi (Obrigkeitsstaat) – a demokráciát társas viszonyon alakuló, szakszervezeti jellegű hatalmi berendezésnek tartja, elfelejtve azt, hogy a demokrácia közhatalmi szervei is felsőségi jellegűek és az irodalom Montesquieutól Tocklenburgig, a gyakorlat pedig állandóan bizonyítja, hogy a demokrácia, államformában a köztársaság a legjobban köti gúzsba az egyéni szabadságot. Ez a sok nehézség végül is arra indítja, hogy meghátrál előttük és bevallja például azt, hogy a hatalmak szétválasztásán alapuló monarchia tulajdonképpen demokrácia örökletes szervvel, amelynek bizonyos tiszteletjogai vannak egyes állami feladatok ellátására.

Nem vitt közelebb a megoldáshoz Kelsen sem. Már ismertetett azon álláspontja, amely szerint az állam csak jogalkotó és jogrendfenntartó közösség – természetesen megakadályozza azt, hogy az állam igazi lényegét felismerje. Az államforma szerinte csak jogi forma az állami akarat mikénti kialakítására. Hozzájárul elmélete nehézkességéhez az is, hogy nem tud mit kezdeni az egyéni szabadság követelményével: arra a következtetésre jut, hogy az menthetetlenül elvész és a társadalom szabadságának mozzanata lép előtérbe az alattvaló-állampolgár kettős problémájának az utóbbi javára megoldása révén. A társadalom szabadsága a szabadállamban (Freistaat) jut kifejezésre, amelynek formája a demokrácia. Ennek a demokráciának igazolására építi fel egész államelméletét.

Minthogy így kötött menetrenddel indul, tudományos megállapításai kétes értékűek, de bíráló megjegyzései között sok találó van. Így helyesen mondja, hogy a dinamizmus és a statikai elem nem lehet alapja a felosztásnak, mert mindkettőből van minden államformában. Arra is utal, hogy az ő kettős felosztásának cso-

portjai: az autokrácia és a demokrácia ideáltípusok, amelyek sehol sem fordulnak elő, mert nemcsak egymástól, hanem más irányoktól is vesznek át elemeket, így a despota segédszervei éppen úgy arisztokratikus uralmat idéznek elő, mint a választójog korlátozása révén választójoggal felruházottak és azok választottal.

Állást foglal a kettős felosztás mellett, de rámutat annak következetlen voltára, ami legjobban a demokratikus királyságban és a kevesektől vezetett, vagy éppen prezidenciális kormányforma szerint elnök alatt levő köztársaságban jut kifejezésre, ő sem tartja helyesnek, hogy a szuverenitás letéteményesének egy vagy több természetes személyben kifejeződését döntő ismérvek tekintsük. Ez szerinte annál kevésbé helyes, mert azt sem tudjuk tulajdonképpen, hogy milyen hatalom gyakorlásáról, milyen akarat kialakításáról van szó.

Minthogy nézete szerint a jog kialakítása és alkalmazása a lényeges, autokráciáról vagy demokráciáról lehet csak szó. Az alkotmányos, korlátolt monarcha nem normaalkotó és saját joga alig van, tehát nem lehet külön csoport kifejezője az államformák osztályozása alkalmával. Az autokrata teokratikus, patriarkális és patrimonialis (gazdasági) alapból vezetheti le uralmát. Ezek közül a középső a legbiztosabb, mert az emberi lélek természetes ösztönzéséből ered: minden uralomban van az atyai hatalomhoz hasonló mozzanat és minden engedelmességben van bizonyos gyermeki bizalom. Bármennyire elismeri az autokrácia létét, zavarba *hossa* a nem örökletes monarchia és az a körülmény, hogy lehet-e a monarcha ellenére alkotmánymódosítást végrehajtani. A hűbéres és rendi monarchia fejlődési fokain át kialakult alkotmányos monarchiában sok autokratikus elemet lát. Ilyenek az alkotmány oktrojálása, a szükségrendeleti jog, a monarcha végrehajtó hatalmi főnöksége, a felelőtlenség.

A köztársaság lehet szerinte arisztokratikus (ez

azonban az életben már nem fordul elő az ő megállapítása szerint) vagy pedig közvetlenül avagy közvetetten demokratikus. Ez az utóbbi két csoport adja tehát főleg a másik államformát, a demokráciát, amely mellett azért tör lándzsát, mert minden nehézség és visszásság ellenére a demokrácia jobban végzi a vezetők kiválasztását és jobban számol a való élet követelményeivel. Fejtegetéseit azzal zárja, hogy az abszolút jót kívánók az autokráciának, a szkeptikusok a demokráciának a hívei.

Kelsen érdeme az, hogy a hármas felosztás ötlet-szerűségét, a különböző államformák cseppfolyós állapotban létét kimutatta. Az állam lényegének felismerése és egyoldalú demokratikus beállítottsága azonban a végső következtetések levonásától visszatartotta. Utolsó és zárótételére pedig csak azt jegyezzük meg, hogy az utóbbi évtizedek tapasztalatai éppen a szkeptikusoknak a demokráciába vetett hitét ingatták meg.

Messze felette áll Koelreutter, aki ugyan államformákat elismer, azonban – amint említettük – azokat az általános és részletes képviselő nézőpontjából vizsgálja, a szuverenitás gyakorlójának személyétől eltekint és csak a szuverenitás kifejezőjével foglalkozik, figyelemmel van a hatalom gyakorlásának mikéntjeire, tehát a kormányforma-mozzanatra és először meri megmondani azt, hogy vannak új államalakulatok, új állami jelenségek.

Koelreutter különbséget tesz monarchiák és köztársaságok között; hangsúlyozza azonban, hogy ezek az elnevezések a legkülönbözőbb államcsoportokat takarják egyenkint is. Megkülönböztet abszolút, alkotmányos és parlamenti monarchiát és ennek megfelelően diktatórikus, alkotmányos és parlamenti köztársaságot. A monarchiák és köztársaságok első csoportjában egyetlen embernek, illetőleg szervezett kisebb csoportnak az akaratára és érdeke a döntő; az alkotmányos államokban az államhatalmak, illetőleg érdekek az alkotmány rendel-

kezeseinek megfelelően érvényesülnek; a parlamenti államokban végül a parlamentnél van a túlsúly. Mindezekről elkülönítetten külön csoport a vezetői, tekintélyi állam, a Führerstaat.

A monarchikus államformának velejárója Koelreutter szerint a dinasztikus elv. A monarchia alapelve az egyenlőtlenség: az uralkodó társadalmilag és jogilag más, mint az alattvalók. A monarchiától elválaszthatatlan a metafizikai indokolás; ezt legjobban most Japánban látjuk, ahol a császárt földi istennek tartják. A monarcha személyes képviselője az államnak, amely benne testesül meg; egyenjogú házasságok rendszere, udvarképesség, rendjelek mind ezt domborítják ki. A monarchia azonban – sok hasonló vonás mellett is – eltér a XX. század Führerstaatjától, mert ennek metafizikai alapja nem az uralkodó leszármazása vagy más módon (dalai láma!) elhivatása, hanem a népközösség, vérközösség misztikuma.

A köztársaságoknak viszont alapelvük az azonosság, az államot képviselő elnök nem szakad ki a társadaloméből és többnyire korlátolt a jogállása is. Nem is választóható élethosszigan; ez a körülmény például döntő jelentőségű a magyar állam jellegének meghatározásánál. A Führerstaattól megkülönbözteti a többségi elv alkalmazása és a vitatkozás mozzanatának a cselekvés elé helyezése.

Hogy megérthessük Koelreutternek az alkotmányos monarchiáról és köztársaságról alkotott ítéletét, saját nézetünket is vázolnunk kell az alkotmányra vonatkozólag, jóllehet annak inkább a kormányformák vizsgálatánál lenne helye. Elfogadva Conchának azt a meghatározását, hogy az alkotmány az állami akarat főszerveinek viszonya egymáshoz és az államnak akarata önkorlátozásából folyó alapjellege – elfogadhatjuk azt a következtetést is, hogy minden államnak van alkotmánya. Alkotmányos az, ami a fennálló alkotmánynak meg-

felel, tehát despotikus államban a despotának a saját maga által megállapított kellékeknek megfelelő tényei. Amikor Koelreutter alkotmányos monarchiáról és köztársaságról beszél, önkéntelenül is meghajlik a XIX. századnak nem örökérvényű azon kívánsága előtt, amely az államhatalmak szétválasztását és nagy tömegű állampolgárnak a szuverén akarat kialakításában részvételét az alkotmányosság elengedhetetlen feltételének tekintette, tehát az elnevezést az alkotmányoknak egy bizonyos fajtája számára foglalta le. Csak ezek után érthető Koelreutternek az a kijelentése, hogy az alkotmányosság mindkét államcsoportban a polgári demokrácia tipikus megjelenési formája és azért átmeneti jellegű, mert szakít az egyenlőség, az azonosság demokratikus elvével, tehát alkotó alapelemével helyezkedik el lentébe. E mellett szerinte az is figyelmet érdemel, hogy alkotmányos monarchiában a végrehajtó hatalom terén is az államfőé a döntő szó.

A parlamentáris államformákban viszont a súlypont a parlamentben van; ennek akarata, irányzó tevékenysége nyomja rá az egész államra bélyegét. A parlamentarizmus addig teljesíthette hivatását, amíg valóban a szellemi elitet fogja össze és amíg az emberek a parlament tagjaiban valóban képviselőiket látják, amint például sokáig az angol munkás az arisztokratikus összetételű angol képviselőház tagjait saját embereinek, érdekei védőinek tartotta. Feltétel továbbá – amire később részletesen is rátérünk – az egymással csupán részletkérdésekben vitakozó két nagy párt is. Minthogy pedig ezek a feltételek mind elestek, szükségképen meg kellett buknia a parlamentáris államformáknak is.

Koelreutter úgynevezett alkotmányos és parlamenti államformái mindennél jobban igazolják azt, hogy a kormányforma, a kormányzati rendszer mineműsége határozza meg az állam jellegét. Ezt igazolja azonban az általa felvett Führerstaat-csoport is.

Az új tekintélyi, vezetői államokat egyesek az arisztotelesi kategóriák közül a despoteiába, mások az abszolút monarchiába igyekeznek besorozni, míg mások megelégszenek azzal, hogy ezeket egyszerűen diktatúráknak minősítik. A besorozás azonban nem sikerül, mert az arisztotelesi despoteiában az uralkodó egyéni érdeke a döntő és övé az akaratelhatározás, itt meg a közérdek és az akaratelhatározás ha nem is jogi, de igen erős lelki kölcsönhatáson alapú. Az abszolút monarchiával megegyezik a jogi felelőtlenségben, de nem egyezik meg az elitnek olyan szerephez juttatásában, amely messze meghaladja az arisztokrácia által az abszolút monarchiában megszerezhető előjogokat. A diktatúra végül nem államforma, nem is kormányforma, hanem minden uralmi rendszerben lehetséges tényleges helyzet és módszer. Amint Ottlik találóan mondja, a diktatúra lényege a mélyreható ellentét a többség és a kisebbség között, amely utóbbit az akaratirány, tehát a világnézet egy sége tesz erőssé. Módszere erőszakos és kisebbségi jellegére, erőszakos módszerére tekintettel mondhatja a nemzeti szocializmus állambölcseleje: Carl Schmitt azt, hogy a diktatúra mindig ideiglenes.

Amíg tehát diktatórikus jelenségeket, megnyilvánulásokat látunk demokratikus köztársaságokban is (a kormányoknak adott rendkívüli felhatalmazások, az ellenzék elleni kíméletlen rendszabályok), addig megtörténhetik az, hogy az úgynevezett diktatúrában semmi ilyent sem észlelünk. Különbösen is a jelenlegi német és olasz rendszer legelkeseredettebb faji vagy elvi ellenségének sem jut eszébe az, hogy az ottani uralmat kisebbség érvényesülésének tekintse.

Ezek az államok sui generis alakulatok. Meghatározásukban azonban nemcsak alapirányuknak van szerepe: az olaszoknál a népnek az államba felszívódásának, a németeknél a népnek az államba behatolásának, hanem társadalmi (hivatási rendi rendszer) és kormányzati ele-

meknek is, amelyek közül kiemelkedik mint negatívum a többségi elvvel, az államhatalmak szétesztásával szakítás, mint pozitívum pedig az állami öntudatnak egyetlen személy és szervezett elit között megosztása és a kettő kölcsönhatásának karizmatikus külsőségek mellett biztosítása.

Ezek az államok még csak nem is Schmitt értelmében vett megbízási diktatúrák, ő ugyanis szuverén és megbízás alapján létrejött diktatúrákat különböztet meg, amely utóbbiak alkotmányos úton (a nemzeti szocialista párt birodalmi gyűlési választási sikere) is létrejöhetnek. Az olasz és német államban az uralmi rendszer legfeljebb kezdetben volt diktatura, de azután abból kifejlődött mássá, mint Mussolini mondja, valóságos emberek szervezetévé, amely különbözik a liberálisoknak a valóságtól elvonatkoztatott, elvont emberei közösségeitől.

Ha tehát visszatérünk a felvetett kérdéshez, megfigyelésünk és az irodalom áttekintése után arra a megállapodásra kell jutnunk, hogy a hármas felosztás korunk szükségleteinek már egyáltalában nem felel meg és így – ha egyáltalában államformákról beszélhetünk, – úgy inkább két, egymástól valahogy megkülönböztethető csoportot vélhetünk felismerni. Az egyik csoport a különbözőségeen látszik alapulni, a közhatalom gyakorlására irányuló különös képességeken és ennek megfelelően a főhatalom látható gyakorlója, képviselője egy ember vagy kisebbség. A másik a tömegnek, az egyeseknek érdekeit és ezeknek az érdekeknek védelmét állítja a homloktérbe és azért a látható hatalomgyakorló a többség, illetőleg ennek választottal. Az első csoport sem tekinthet azonban el az alattvalók érdekeitől, mert különben ezek elpártolnak, fellázadnak és az uralmi rendszer megdől. Viszont a másik csoportban is a tömegnek, a többségnek, a többség választottjainak uralma csak látszólagos, legfeljebb az alapirány meghatározásáig terjed ki és az életbe át nem menő jog-

szabályokban tükröződik vissza; a valóságos hatalom ezekben az államokban is valamelyes minősítés – ha mindjárt a nagy száj és a politikai vakmerőség minősítése – alapján kiválasztott kisebbség, esetleg néhány ember kezében van. Minden, államformának nevezhető jelenség tehát annyira összetett és annyi elemet rejt magában más elvek alapján felépített államokból, hogy ma már államformákról a szó tudományos értelmében alig beszélhetünk és az államformák különbözőségének csak annyi jelentőséget tulajdoníthatunk, mint például a legtöbb államban csak társadalmi előnyöket jelentő főnemesi címeknek. Megerősít bennünket az államformák körüli viták meddőségébe vetett hitünkbe az is, hogy új és hatalmas uralmi rendszerek alakultak ki, amelyeket az eddig ismert államformák egyikével sem azonosíthatunk.

Megerősít azonban bennünket álláspontunkban a magyar politikai tudomány hőséinek: Conchának nézete is. Concha felvesz ugyanis bizonyos államformákat, de mélyreható fejtegetéseiben az államforma és az alkotmány viszonyát és az uralmi alap jelentőségét hangsúlyozza. Ezzel egyszersmind leszállította az államforma fontosságát és – amint láttuk – tiltakozott az ellen, hogy a főhatalom látható letéteményeseinek száma szerint osztályozzuk az államokat. Inkább a könnyebb ismertetés végett igénybe vett módszernek tekinthetjük tehát azt, hogy megkülönböztet sajátlan – részleges érdekek szolgálatában álló – és tulajdonképeni, vagyis az egyetemes közjó szolgálatában álló államokat. Az előbbiek közé sorozza az erőszaki vagy katonai, a patriomonális (hűbéri), a patriarkális és teokratikus államokat, az utóbbiak közé – a fejlődés sorrendjében – az arisztokratikus és a demokratikus köztársaságot, a választott királyságot, a képviseleti demokráciát és a monarchia különböző fajait. Hangsúlyozza azonban, hogy mindezek átalakulnak, „alkalmazkodnak a tényleges

élet követelményeihez” – amint mondja, tehát átveszik egymás alapelveit, intézményeit. Conche sem tulajdonít tehát államformáinak túlzott jelentőséget és így fejtegetései nincsenek ellentétben következtetéseinkkel. Elméletére – egyik legkiválóbb tanítványának szavai nyomán – legfeljebb azt jegyezhetjük meg, hogy kissé mostohán bánik az úgynevezett sajátlan államformákkal, amelyekről a közjó szolgálatában állást elvitatja, holott elismeri, hogy ezek hosszú időközökön át virágozhatnak és bennük, általuk jut – ha határozott aláfestődéssel is – kifejezésre a közjó.

III. A KORMÁNYFORMÁK.

Rusznák a kormány formák értelméről és tartalmáról szóló szép tanulmányát azzal kezdi, hogy a népek, nemzetek államéletének irányát, érvényesülését nem az állam formája dönti el elsősorban, hanem az, hogy a konkrét kormányformában mennyire és hogyan találkozik állam és társadalom, vagyis hogy mennyire egységes a nemzet a tényleges létben. Benedetto Croce pedig, – akinek nagy hatása volt nemcsak az olasz gondolkodásra – egyenesen azt állítja, hogy az állam egybeesik a kormánnyal.

Mindkét tétel teljesen igaz. Ahhoz azonban, hogy ezt az igazságot be is bizonyíthassuk, meg kell előbb állapítanunk azt, hogy mi a kormány és mi a kormányzás.

Nálunk, magyaroknál, ebben a tekintetben a balíteleknek és félreértéseknek egész szövedékével állunk szemközt. Mi még mindig az „átkos kaurmány”-elmélet gátlásaival küzdünk, aminek magyarázata, de nem mentése az, hogy évszázadokon át az állami végrehajtó hatalom – az erőviszonyok eltolódásából előállott kényszerű megalkuvások hatása alatt – olyan irány képviselőjére és olyan intézkedések tételére kényszerült,

amelyet a nemzet többsége vagy a nemzeti érdekek iránt különös érzéket tanúsító kisebbsége nem helyeselhetett.

A kormány nem az a mumus, amelynek sokan felüntetni szeretnék és ha az életviszonyok bonyolultsága, mind több szükségletnek közhatalmi úton kielégülése a leginkább a kormányban kifejezésre jutó végrehajtó hatalom súlyát mind jobban növeli is – ami például a parlamentáris Anglia hagyományain felnőtt Lord Hewartot megijeszti és keserű szemrehányásokra ingerli – azért mégsem tagadhatjuk azt, hogy a kormány velünk, a nemzettaggokkal azonos állami szerv, akár parlamenti többségnek, akár a nemzet tudatát megtestesítő egyetlen embernek, akár közvetett vagy közvetlen választóknak bizalmából ül a helyén.

A kormány a végrehajtó, intézkedő szerv feje és irányítója. Ebben a minőségben végez sok kormányzati funkciót, vagyis olyant, amely az egyes intézkedések előfeltételeit teremti meg: szervez, fegyelmez, gondoskodik az anyagi eszközökről stb. Tulajdonképpen ez lenne a kormány feladata és nem a jelentéktelen ügyek százezreinek közvetlen intézése, amivel például a magyar kormányhatóságok foglalkoznak. A kormányzati funkciók ellátása azonban még nem kormányzás.

Mi tehát a kormányzás?

Megadja rá a feleletet a rendes nyelvhasználat, amely – nem állami vonatkozásban is – az irány meghatározásában és ehhez szükséges, ezt biztosító működésben, erőfeszítésben látja a kormányzást. Ezt a köztudatot vetíti politikai síkra Concha, amikor azt mondja, hogy az állam célja a legegységesebb emberi eszme megvalósítása lévén, a kormányzás az állam alkotóelemeinek, az államhatalmaknak együttműködése a legegységesebb emberi cél megvalósítására. A kormányzás azonban akaratérvényesülést jelent; ez az állami akarat pedig érvényesülhet az államra, mint osztatlan

egészre, vagy egyes polgáira. Az első esetben az állam önkormányzásáról, az utóbbi esetben az alattvalók kormányzásáról van szó; a kettő azonban – többnyire azonos szervek útján történvén – egybeesik. Az állami akarat továbbá a külvilágban csak úgy érvényesülhet, ha az államnak külső ereje van akaratának érvényesítésére és ez az egységes állami öntudat hatalma alatt áll.

A különböző állami főszervek összeműködésének szabályozását, egymáshoz viszonyuk meghatározását az állam alkotmánya adja. Egyes írók szerint tehát a kormányforma nem egyéb, mint az állam alkotmánya és a kormányzat az alkotmány érvényesülése, az ennek biztosítására irányuló működés; mások szerint a kormányzás az alkotmány elvi megállapításainak átvitele a valóságba.

A kormányzás, kormányforma tehát mindenképen az alkotmánnyal összefüggő, attól feltételezett jelenség.

Amint megállapítottuk, az alkotmány veleje az államhatalmak egymáshoz kapcsolódása; az egyes államhatalmak működési körének, ható erejének meghatározása. Ez a tétel szükségessé teszi az államhatalmak fogalmának meghatározását.

Az államhatalom első sorban az a fizikai és erkölcsi erő, amely az államnak az érzékelhető külvilágban súlyt, akaratának nyomatékot ad. Ez az államhatalom természetesen egységes és oszthatatlan még a szövetséges államban is, mert ez az államcél egységéből, az államalkotó etnikai vagy politikai nemzet oszthatatlanságából folyik. Ha ebben a vonatkozásban részeire törnek, felbomlik az államhatalom, ez az állam bomlását, pusztulását jelenti.

Ez ejti tévedésbe azokat az atomisztikus vagy pluralista politikusokat, akik külön államhatalmak létét tagadják és azt mondják, hogy teljesen közömbös az, milyen szervek útján érvényesül ez az egységes államhatalom. Államhatalmakról csak kormányzati funkciók né-

zópontjából hajlandók beszélni, és – az államot többnyire csak különböző közszolgálati ágak szövedékének és összefoglalójának tartván – az államakarat és öntudat létre jő vételénél és érvényesülésénél közreműködő tényezők lélektani különböző folyamatait és mozzanatait ugyanúgy bírálják el, mint a közigazgatásnak tárgyak, szükségletek szerint szakigazgatásokra bomlását, Az egységes államhatalomnak a kormányzati funkciók nézőpontjából taglalása és vizsgálata elvezethet a közigazgatás megismeréséhez, de nem az egész állami életéhez. Ha például pénz-, hadügyi stb. államhatalomról beszélünk, azzal csak azt állapítottuk meg, hogy az állam közhatalmi úton gondoskodik a szükséges anyagi eszközökről, az ország megvédéséről. Egyáltalában nem kapnak azonban tiszta képet arról, hogy a feladat mily módon, milyen mozzanatokon át kerül megoldásra.

Megállapítottuk már, hogy az állami létnek alapja, de egyszersmind külső megnyilvánulási módja is az az állami akarat, amely közhatalommal valósítja meg az állam célját, amely azután tárgy szerint különböző, időszakonként különböző elemekből álló lehet, lényegében azonban egységes: etnikai vagy politikai nemzet vágyainak, törekvéseinek, különleges sajátosságainak védelme és fejlesztése.

Államhatalom – Concha helyes megállapítása szerint – az az állami szerv, amely az állami akarat kialakulásához és érvényesüléséhez önálló mozzanattal járul, olyannal, amelyet más állami szerv egyáltalában nem, vagy csak tökéletlenül tud előállítani. Concha és követői szerint három ilyen önálló államhatalom van, még pedig a törvényhozói, végrehajtói és államfői.

Mielőtt ezeknek az államhatalomoknak természetét és a hármas felosztás jogosultságát vizsgálnék, vessünk rövid pillantást az államhatalom tanának történetére.

Már Aristoteles három ilyen önálló államhatalmat vett fel, még pedig a törvényhozóit, a végrehajtóit és

a bíróit és ezeknek létét és jogosultságát nem a funkcióból magyarázta, hanem abból, hogy a törvényhozás képviseli az életben az általános elvet, a végrehajtás a különöset és az igazságszolgáltatás az egyénre alkalmazást.

Aristoteles tekintélye ebben a vonatkozásban is két évezreden át hatott és az, aki ismét az életre nagy hatással foglalkozott ugyanezzel a tárggyal: Montesquieu, ugyanezt a három államhatalmat látja.

Montesquieu tulajdonképpen nem elméletet akart adni, hanem gyakorlati tanácsokat. Azt látta, hogy hazája a régence és XV. Lajos korában hanyatlik, az emberek elégedetlenek és helyzetük rosszabbodik. Angliai útja viszont arról győzte meg, hogy ott – a párt- és osztályharcok ellenére – egészséges közszellem kezd kialakulni, az emberek jobban azonosítják magukat az állammal, amely hatalmában gyarapodik. Azt hitte, hogy ez elsősorban a fejedelmi hatalom visszaszorításában, a parlamenti kormányrendszerben, a képviseleti elv alkalmazásában és abban kapja magyarázatát, hogy a hatalmak között helyes egyensúly (*balance des pouvoirs*) van, egyik sem érvényesül a másik rovására.

Ma már tudjuk, hogy Montesquieu sorozatos tévedéseket követett el és fejtegetéseiben részben Lockenak az életbe át nem ment elméleteire, részben pedig félreértett életviszonyaira támaszkodott. Anglia belső átalakulása a Hannover-ház idegenségére és csekély tekintélyére, a kalózkodás és a gyarmatosítás révén szerzett gazdagodási lehetőségekre, egyes társadalmi osztályok emelkedésére volt visszavezethető és az előző bekezdésben említett jelenségek ennek az átalakulásnak csak mérföldkövei és nem okai voltak.

Az angol tudomány és tételes jog soha sem fogadta el a hatalmak szétválasztásának és a hármass felosztásnak elvét. Blackstone, – akit kora jogászai lelkiismeretének és a későbbi nemzedékek tanítómesterének tart-

hatunk – két államhatalomról beszél: a törvényhozói hatalomról, amelyet a király a két törvényhozó testülettel együtt gyakorol és a végrehajtóhatalomról, amely a királyt illeti. Az utóbbi tétel teljesen azonos a hasonló fejlődési folyamaton átment 1848. előtti magyar közjog álláspontjával, amely szerint még az 1790/91-iki országgyűlés híres alkotmányvédő törvénycikkének fogalmazásában is az *executiva potestas* a *regia maiestat* illeti és a törvény csak azt írja elő, hogy az „*in sensu legum*”, a törvények szellemében gyakoroltassék. Nincs meg azonban a hatalmak szétválasztása sem; a miniszterek bent ülnek az angol parlamentben és hozzájuk nem mint X. vagy Y. választókerület képviselőjéhez intéznek kérdéseket a Ház tagjai és ők is részt vesznek a parlament munkájában, sőt irányítják is azt. A „*King in parlament*” pedig nemcsak jelszó, hanem valóság is éppen úgy, mint ahogy fikció szerint a király oszt igazságot és a legfőbb bíróság egyik osztályának ma is *King's bench* (a király padja) a neve.

Montesquieu a Lajosok tagadhatatlan zsarnoksága, az egyéni szabadságra nem kedvező rendszere ejtette tévedésbe a parlamentarizmust illetőleg is. Az ő idejében erről még szó sem lehetett, hiszen Anna királynő Godolphinnak például 1710-ben úgy mondott fel, mint ahogy ma jobb cselédnek szokás és volt ugyan két párt – a whig és a tory – de az utóbbi jakobita érzelmei vagy ezeknek az érzelmeknek gyanúja miatt még évtizedekig kormányképtelen volt és így a parlamenti váltógazdaság lehetősége sokkal későbbi idők terméke.

Montesquieu azonban csaknem olyan hatással volt korára, mint Aristoteles évszázadok gondolkozóira. Eszméit népszerűsítették az enciklopédisták, szárnyaira vette az akkor világmárkát jelentő francia irodalom és hirdette a győzelemre jutó forradalom szellemi vezérkara. Az 1791. évi francia alkotmány már nemcsak a parlamentarizmust valósítja meg, hanem a hatalmak

szétválasztásának elvét is, nehogy a még mindig gyanús államfő és a bizonyos fokig természetyszerűleg tőle függő végrehajtó hatalom a törvényhozás munkájába avatkozzék, ami a közszabadság nézőpontjából lehetett a forradalom emberei szemében aggályos, vagy a bíróságéba, ami az egyéni szabadságot érinthette.

Montesquieu, a francia forradalom emberei és követői nem elemezték az államhatalmakat, csak elfogadták bírálat nélkül azok elméletét, A mélyen gondolkozó, az életben azonban nem nagyon érvényesülő Constant Benjamin jött rá arra, hogy az eddigi három államhatalommal nem lehet megmagyarázni az állam életnyilvánulásait, mert vannak esetek, amikor a három államhatalom mindenike felmondja a szolgálatot. Ekkor lép fel a „pouvoir modérateur”, amely megtagadja a rossz törvény szentesítését, feloszlatja az országgyűlést, ha az elszakadt a nemzettől, elbocsátja a kormányt, ha az nem képes többé feladata teljesítésére. Kegyelmet ad a jogszerű, de igazságtalan ítélettel elítéltnak. Ez tulajdonképpen az önálló államfői hatalom felismerésének első lépése volt.

A német irodalmat igen nehéz helyzetbe hozta az, hogy – amint már említettük – a német államok alkotmányait a fejedelmek engedélyezték és így minden funkció a fejedelmi kegyből származónak, átruházott fejedelmi hatáskör gyakorlásának tűnt fel. Az újabb íróknál pedig ebben a vonatkozásban is szerepel az állam felsőségét tagadó álláspontjuk; a tisztán közszolgálatások összefoglalását jelentő állam szerintük nem különülhet külön hatalmakra. Akik önálló államhatalmakra gondolnak, az aristotelesi három államhatalmat fogadják el, legfeljebb Jellinek vesz fel még egy „legfőbb szervet”, amely akkor jön működésbe, amikor zökkenőn kell átsegíteni az államot, például fel kell oszlatni az országgyűlést, ki kell hirdetni az ostromállapotot, Kelsen viszont – megéreztén azt, hogy itt tulajdon-

képen az államfői szerv igazolásáról van szó, – azonnal tagadásba veszi a legfőbb szerv jogosultságát és azt mondja, hogy ezt a feladatot akár az államfő, akár a miniszter elláthatják és az államfő a legtöbb államban egyedül nem is végezhet el valamit. Az állami élet megindításában pedig – ha formailag valamelyik szervtől indul is ki a cselekvés – az összes szervek egyaránt közreműködnek, ami nyilvánvalóan téves állítás, mert ezek legfeljebb alkalmazkodnak.

A legújabb német és az olasz irodalom ismét nem foglalkozik a kormányformák kérdésével, egyrészt, mert ezek az új államalakulatok nemcsak állam-, hanem kormányformák nézőpontjából sem skatulyázhatók be az eddigi csoportok valamelyikébe, másrészt azért, mert elvetik a hatalmak megosztásának elvét és a hatalmak megosztásának rendszerét összetévesztik a külön államhatalmak létevel, illetőleg azzal azonosítják. Kivétel Koelreutter, aki koncentrált és dekoncentrált államforma között különböztet. Az első a hatalmak elválasztását elvető tekintélyi állam; az utóbbi példa az ezt az elvet megvalósító, liberális parlamentáris állam. Az értékelésben természetesen az első mellett foglal állást.

Amint látjuk tehát, a kormány f orrnak az államhatalmakkal állanak szoros összefüggésben és a szerint módosulnak, amint egyik, vagy másik államhatalom erősebben érvényesül. Az államhatalmak pedig önállóan úgy járulnak hozzá Concha szerint az állami akarat kialakulásához és érvényesüléséhez, hogy az egyik a belső elhatározást hozza létre, a másik a külső cselekvést végzi és a harmadik jut arra a végelhatározásra, amely a belső elhatározást és a külső cselekvést valósággá emeli. Az első feladatot a törvényhozás látja el, a másodikat a végrehajtás, a harmadikat az államfő.

Vizsgáljuk most a három államhatalom szervezetét és szerepét külön-külön.

A törvényhozó hatalom hívószavára a mi agyunk-

ban szép épületekben üléselő, vitatkozással tanácskozó és ily módon elhatározásra jutó, nagy taglétszámú, tekintélyes emberekből álló testületek képzete jelenik meg. Valami olyan, ami a római szenátusra emlékeztet, vagy megfelel annak a képnek, amelyet a száz év előtti reformkorszak politikusai az angol parlamentről alkottak maguknak.

A törvényhozó hatalom azonban valami egészen más. A törvényhozó hatalom lehet nem a választottak előkelő gyülekezete, hanem az összes állampolgárok együttese is: a svájci kantonok referenduma, a II. császárság vagy a III. Birodalom plebiscituma bizonyos vonatkozásokban a törvényhozást az összes, szavazattal felruházott állampolgárok jogává és kötelességévé teszi. Ilyen ösgyűlés jellegű volt a görög városállamoknak és a régi Rómának törvényhozó testülete is; a szenátus, amely egy bizonyos időszakban valóban élet és halál ura volt, kormányzati vagy kormányzatalakotó szerv volt, de soha sem törvényhozó.

A törvényhozó hatalmat azonban gyakorolhatja egyetlen ember szakértő segédjeivel is, vagy pedig kis számú és nem választott csoport. A törvényalkotásban éppen ez a megoldás nem mondható eredménytelennek és szerencsétlennek; a római jogot az abszolút nyugati császárok, majd Justiniánus alakították ki és a parlamenti törvényhozást nem ismerő longobard királyok alkalmazták a megváltozott viszonyokhoz; Nagy Frigyes és utódai csaknem tökéletes magán- és közjogi törvényhozást végeztek; Franciaország lényegileg ma is abból él, amit Napóleon jogászaival a magán-büntető-kereskedelmi jogalkotás terén alkotott. Ez annyira áll, hogy sokak nézete szerint Napóleon mint katona sok hibát követett el, mint szervező és törvényhozó azonban tökéletes volt.

Mi az oka annak, hogy mégis sokáig a törvényhozó hatalmat a parlamenttel azonosították?

Igen egyszerű rá a felelet: az, hogy a XVIII. és XIX. század embere megvetette a „sötét” középkort, kritikátlanságában és egocentrikus beállítottságában azonban olyan hibákat követett el és olyan felületesen észlelt, ami a középkorban teljesen lehetetlen lett volna. Minthogy a priori felállítottak azt a tételt, hogy csak az a közület fogadható el teljes értékű államnak, amelyben a vitatkozás és akaratelhatározás céljára lehetőleg választási alapon létrejött testület van és csak az az erkölcsös elhatározás, amely a többségi elv alkalmazásával jön létre és minthogy az ilyen államokban a törvényhozás valóban az egy vagy két kamarás országgyűlés igénybevételével történik – merész logikai ugrással ezt az egyik megoldást egyetlennek és ennek a megoldásnak szervét a mozzanat szervének vették.

Ha jobban vizsgáljuk azonban az országgyűlésnek, mint törvényhozó szervnek a működését, a már elmondottakra tekintettel nemcsak az általánosítástól kell eltekintenünk, hanem egyébként is egészen különös dolgokat kell tapasztalnunk.

Első sorban meg kell állapítanunk azt, hogy az országgyűlés soha és sehol sem egyedüli törvényhozó szerv, mert mindenütt szükséges az országgyűlési határozat cselekvéssé vagy akár csak jogi normává válása» hoz is az államfő közreműködése. Ez nyilvánulhat szentesítésben, egyszerű kihirdetésben, megilletetheti az államfőt a visszavetés (vétó) joga vagy az országgyűlés feloszlatására irányuló jog. Valamilyen cselekvő magatartás azonban mindig szükséges ahhoz, hogy határozatból törvény váljék. Lehet, hogy az államfőnek együttesen törvényhozó joga nem érvényesül nyíltan vagy egyes jogosítványok feledésbe látszanak menni; ez a helyzeten mit sem változtat, így például Mac Mahon óta a francia köztársasági elnökök nem mernek élni törvényes házfelosztási jogukkal; nincs azonban semmi akadálya sem annak, hogy erélyes elnök komoly szükség esetében

igénybe vegye ezt az eszközt is. Ha elég erkölcsi erővel rendelkezik és elég fizikai erő áll rendelkezésére az esetleges lázadás leverésére, a választások rendben folynának le, legfeljebb a választási agitáció lenne a rendnél hangosabb. Ha pedig az államfőnek nem lenne elég ereje és Mac Mahon példáját kellene követnie, ez annyit jelentene, hogy az államhatalmak között végzetes hatalmi eltolódás állott elő. Az, hogy a francia elnökök nem élnek a házfelosztás jogával, arra vall, hogy ügyeskedéssel, a kormányelnök megbízásával e nélkül is meghatározhatják az alapirányt és biztosíthatják általuk is helyeselt törvények hozatalát. Ugyanez az eset Angliában is, ahol IV. Vilmos óta nem volt eset a vétő-jog gyakorlására és már III. György kifejezte azt a reménységét, hogy soha sem kell majd élnie ezzel a joggal. A korona – ahogy az angolok az uralkodót mondják – azonban a nélkül is tudja befolyását gyakorolni és inkább a felületes kontinentális szemlélők beszélnek az angol uralkodói jogkör csorbulásáról, nem az angolok, akik igen jól tudjuk, hogy a törvények kihirdetési szövege még ma is az, hogy a király így akarja.

A parlament méltatásánál tehát első sorban azt ragadhatjuk meg, hogy a parlament nem egyedüli törvényhozó. Vizsgáljuk meg most már azt, hogy milyen mérvben törvényhozó.

Erre az lesz a legjobb módszer, ha az országgyűlési törvényalkotás menetét vizsgálják.

Az országgyűlésen törvényjavaslatot rendszerint a kormány terjeszt be. Meg van ugyan az ellenzéknek, sőt az egyes képviselőnek is az a joga, hogy törvényjavaslattal álljon elő, ezzel a joggal azonban fizikai lehetőség hiányában nem élhet. Ma a törvényjavaslatok előkészítéséhez, szerkesztéséhez olyan szakértelem, segédszervek, anyaggyűjtemény szükségesek, amihez egyes képviselő vagy ellenzéki csoport nem juthat. Ha pedig mégis sikerül valahogy törvényjavaslatot készí-

tenie, az eleve halálra van ítélve, mert a többségből kikerülő, s többséggel rendelkező kormány visszautasító indítványát fogadja el az országgyűlés. Viszont, ha a kormány terjeszt elő törvényjavaslatot, a pártjához tartozó képviselők vagy felsőházi tagok moroghatnak, aggodalmaikat bizalmas értekezleteken és a bizottságban még előadhatják, a nyílt ülésen azonban a pártfegyelem nyomása alatt vakon kell szavazniok. Elmondhatjuk tehát, hogy a tulajdonképeni törvényhozó parlamenti kormányrendszerű államokban is a kormány és a kormány ebben a ténykedésben inkább osztozik az érdekképviselőkkel, a sajtóval, mint az országgyűléssel. Említést érdemel még az, hogy még a kormányukat gyakran változtató államokban is a legritkább esetben buknak meg kormányok törvényjavaslat leszavazása következtében; rendszerint a kormányzati végrehajtó hatalom mikénti gyakorlása tekintetében merül fel a bizalmatlansági szavazat.

Ez a mozzanat azonban átvisz annak a kérdésnek a vizsgálatára, hogy valóban a törvényhozás-e az országgyűlés legfőbb hivatása és legnagyobb munkája.

Szó sincs róla, parlamentáris államokban csak az törvény, ami az országgyűlésen átment, sőt egyes nem parlamenti, úgynevezett alkotmányos államokban is az elengedhetetlen feltétel, úgy, hogy az ókonzervatív és később tragikus halált halt Majláth György joggal mondhatta a „megerősített” Birodalmi Tanácsban: „Nálunk minden gyermek tudja azt, hogy törvény az, amit az országgyűlés két háza elfogadott és a koronás király szentesített.” Mindezt elismerve, akkor is fel kell vetnünk a kérdést, hogy a törvénytár-e az egyes országokban a parlamentek működésének az ellentétele.

A felelet csak tagadó lehet. Ha bármely államban végig lapozzuk bármely országgyűlési ciklus naplóját, akkor azt látjuk, hogy oldalszám nézőpontjából a költségvetési, appropriációs és zárszámadási vita és az in-

terpellációk (Angliában kérdések) messze meghaladják a törvényjavaslatok tárgyalási anyagát. Mindezek azonban nem törvényhozói, hanem végrehajtó hatalmi tevékenységek. Annak megállapítása, hogy az állam bizonyos évben milyen anyagi keretek között gazdálkodik, milyen kiadásokat teljesítsen és milyen bevételeket használjon fel, még akkor sem válik törvényhozássá, ha törvénycikk alakjában jut kifejezésre. Ugyancsak a külső cselekvés körébe tartozik a kormány felhatalmazása a költségvetés végrehajtására; annak vizsgálata pedig, hogy valamelyik miniszter vagy valamelyik neki alárendelt közeg általában avagy egyes esetben helyesen járt-e el, igazán az együttvégrehajtás ismérveit meríti ki.

Nézzük most azt, hogy ha már nem a törvényhozás a parlament fő tevékenysége és az inkább a végrehajtásban részvételt öleli fel, legalább megfelel-e ma az országgyűlés annak a meghatározásnak, hogy a nép képviselőinek az ügyeket megvitató, a népben rejlő vágyakat és törekvéseket kifejező összefoetele.

Vegyük először elemzés alá a megvitatás, vitatkozás mozzanatát. Régen valóban voltak ilyen, nagy érdeklődést kiváltó vitatkozások, ha mindjárt eredménytelenek is maradtak. Mirabeaunak nem sikerült az állam szekeérének a lejtőn megállítása és a már nagy beteg Pitt hiába tartotta leghatásosabb beszédét az amerikai gyarmatosok kielégítése és ezzel elszakadásuk megelőzése érdekében. Ha valamely parlamenti szónok nagy sikert ért el és beszéde nyomán cselekvés lett – ilyen például Kossuth 1848. július 11-én tartott beszéde – akkor ez nem azért következett be, mert meggyőzte ellenfeleit, hanem azért, mert a nemzetben élő, elemi erejű meggyőződést juttatta kifejezésre. A vitatkozás általában kezd kimenni a divatból: a XX. század embere vagy közömbös közéleti vonatkozásban, vagy pedig határozott iránya, világnézete van, amely vitatkozás segítségével sem másra át nem vihető, sem benne meg nem gyengíthető

Rohan herceg szerint a XX. század embere a cselekvést becsüli csak; érthető tehát az ezt előtérbe helyező politikai irányok érvényesülése és a parlamenti vita iránti érdeklődés csökkenése, amely Ottlik László találó megjegyzése szerint hova tovább a leendő kormányok tagjainak gyakorló iskolájává válik és csak mint ilyennek van értelme.

Nézzük most, mennyiben népképviselők a parlament tagjai.

Kétségkívül azok, mert nem egyéni és osztályérdekeiket, a helyi igényeket kell szem előtt tartanom, hanem az egész nemzet javát. Az angolok korán felismerték, hogy a lordok is népképviselők. Nekünk egy lépéssel tovább kell mennünk és a valóságnak megfelelően meg kell állapítanunk azt, hogy az államfő, a kormány, sőt általában a végrehajtóhatalom minden tiszte szintén népképviselő, mert szintén saját érdeke rovására a közjót kell tekintenie és ebben a tekintetben szigorúbb szankciók hatálya alatt állanak, mint az országgyűlés tagjai. Viszont az országgyűlés tagjait illetőleg nem kerülheti el figyelmünket az, hogy ők sem mindig az általános közérdek szószólói. Franciaországból terjedt el az a visszaélésszerű rendszer, hogy a képviselő kerületének kijárójává, választóinak méltányos, sőt méltánytalan ügyeiben közbenjárójává lett. Ahol érdekképviseleti elven alapú a törvényhozó testület, ott meg éppen rendeltetészerűen a külön érdeket kell képviselnie az országgyűlés tagjának éppen úgy, mint a világnézeti, osztálytagosulású pártok tagjainak.

A köztudatban azért szerepelnek népképviselőkként különösen az alsóházak tagjai, mert választás útján, a többségi elv alapján kapták helyüket. Mindazok azonban, akik még a parlamenti kormányrendszer történetében nőttünk fel és Todd, Dicey, John Mill Stuart első politikai olvasmányaink között voltak, igen jól tudjuk, hogy a többségi elv évezredek óta mennyi bajt okozott

és mennyi fejtörésre adott alkalmat a gondolkozóknak. Hiába próbálkoznak a választójog szabályozásával, mert ezen a téren szűkítésnek még átmeneti sikere sem lehet; viszont soha sem lehet elérni azt, hogy a népben élő minden áramlat szóhoz, „kipanaszkodási lehetőség”-hez jusson; a már szervezett pártok mindig összefognak az újakkal szemben. Hasztalan eszeinek ki szellemes jogi rendszereket, mint amilyen például az arányos és a kisebbségi képviselő; nemcsak a kisebbség szenved az elnyomatástól, hanem a többség is, mert az emberek a propaganda hatása alatt, a pártszervezetek által kijelölt egyénekre szavaznak; ezeknek a pártszervezeteknek az egyéni és társas (szakszervezetek) gazdasági és társadalmi tényezőktől függése pedig köztudomású. A többségi elv a mellett, hogy könnyen az egész állami élet színvonalának süllyedését vonhatja maga után, az esetek túlnyomó többségében csak ügyes és szervezett kisebbség uralmának leplezője.

Jogilag nem is lehet megfogni a parlamenti kormányrendszert – mint ahogy ezt Concha helyesen állapítja meg – csak erkölcsileg. Ha az erkölcsi alap megszűnt, nem tartható fenn a parlamenti kormányrendszer sem, mert a parlamentnek, illetőleg a benne érvényesülő társadalmi és gazdasági tényezőknek túlzott érvényesülése a többi államhatalom önállóságát és így az állami akarat egységét veszélyezteti, ami több államban a parlament bukásához vezetett. Éppen ezért nem is írhatjuk alá az utolsó évtizedek tapasztalatainak hatása alatt Conchának, – aki különben a parlamentarizmus betegségeit és válságát igen jól ismerte – azt a tételét, hogy a parlamentáris kormányforma a legtökéletesebb. Ez – úgy látszik – csak arra az általa adott esetre áll meg, amikor a különböző államhatalmakban különböző és egymást ellensúlyozó társadalmi rétegek helyezkedtek el. Erkölcsi elem pedig más kormányformában is van és éppen a személyes és népi kormányzás össze-

vegyüléséből keletkezett új tekintélyi államok válnak ki magas erkölcsi színvonalukkal a többi állam közül.

Joggal vethetjük fel azt a kérdést, hogyha a parlamentet illetőleg ez a helyzet, miért ragaszkodnak oly sok országban ma is a parlamentáris kormányrendszerhez. Ha a parlamenti élet alapja: a két pártrendszer megdől, a törvényhozói hivatás átalakul, a végrehajtó hatalomban részesedés zavarólag hat, a rendszer a közepszerűségeknek, a hangoskodóknak kedvez, a többségi elv nemcsak zsarnokságot jelent a kisebbséggel szemben, hanem indítékot is arra, hogy a többséget erkölcsstelen eszközökkel szerezzük meg, – akkor igazán alig érthető a ragaszkodás az ennyi rossz oldalt felmutató jelenséghez.

Ez a ragaszkodás pedig megvan, nemcsak az úgynevezett nyugati demokráciáknál, hanem sok más államban is. Mi ennek a magyarázata?

A válasz elég bonyolult, mert több okra vezethető vissza.

Az első ok kétségkívül az, hogy a parlamenti kormányrendszer a legnyugalmasabb és a külszín alatt a legkülönbözőbb egyéb kormányzati rendszerek tényleges érvényesülését, tehát az állami életnek alkotmánymódosítás nélkül a mindenkori szükségletéhez alkalmazkodását teszi lehetővé.

A másik ok az, hogy tökéletlenségei ellenére is a parlament általában eléggé alkalmas a közvélemény kifejezésére, az alapirány meghatározására. A régi, szűk körű választójogon alapuló angol vagy francia parlament is megfelelt ennek a hivatásnak, mert a parlamenten kívüli erők nyomása alól – különösen ha azoknak néhány szószólójuk bent is ül – teljesen nem vonhatják ki magukat a törvényhozó testületek tagjai.

Legfontosabb azonban a harmadik ok: a parlamentarizmus pótlására vagy fölöslegessé tételére irányuló régebbi kísérletek nem kecsegtettek sikerrel, az újabb

kísérletek pedig még sokkal rövidebb életűek, semhogy a lényeges kérdésekben mindig óvatos vezetők és tömegek azokból végső következtetéseket vonhattak volna. Körülbelül az a helyzet sok államban, hogy a vezetők tisztán látják a parlamentarizmus betegségeit, de nem tudják más intézménnyel helyettesíteni.

A parlamentarizmus sorsa tehát attól függ, milyen Végső és tartós eredményeket érnek el a nem-parlamentari államok és mennyiben tud megtisztulni súlyos betegségétől a parlament.

A parlamenti kormányrendszerrel nemcsak azért foglalkoztunk hosszabban, mert sokáig – és sokak szemében most is – ez látszik az egyedüli helyes kormányformának, hanem azért is, mert a parlament erős érvényesülése átvezet a végrehajtó hatalom megértéséhez. A parlamenti kormányrendszertől elválaszthatatlan ugyanis, hogy a kormány az országgyűlési többségből kerüljön ki és tőle függjön. A kormány – mint Seeley mondja – az országgyűlés szolgájából annak királyává lett, rendelkezik vele, megszabja működését, de egyszermind függ tőle és elhivatását is tőle kapja. Az országgyűlés – illetőleg a többséget tulajdonképpen kiformaló gazdasági és történelmi tényezők – a gyakorlatban kisajátították az államfő kormánykinevező jogát.

A parlamenti államokban nem is domborodik ki annyira a végrehajtó hatalom önállósága, mint más államokban, noha ezekben is panaszkodnak a parlamentarizmus elfogult hívei és szószólói azért, mert szerintük a végrehajtó hatalom az életviszonyok bonyolultsága, az egyesek gyengülése és kényelemszeretete miatt mind jobban érvényesül.

A parlamentáris és nem parlamentáris kormányforma között az a leglényegesebb különbség, hogy az előbbiben a parlament nevezi ki tényleg, alkotja meg a kormányt, ő a „government making organ” és a kormány csak az országgyűlés cselekvő támogatása mellett állhat

meg. A nem parlamentáris államban – ha van is országgyűlés – annak bizalma mellékes, a kormányt más tényező, többnyire az államfő nevezi ki. A parlamenti kormányrendszerben tehát a parlament terjeszkedik az államfő rovására és, ha kölcsönös függésben van is a végrehajtóhatalommal, belenyúl annak működésébe is.

A végrehajtó hatalom megértéséhez soha sem jutnak el azok, akik az államot jogi konstrukciónak tekintik. Ezek szerint – ilyenek például Kelsen és nálunk vitéz Moór Gyula – a végrehajtó hatalom nem egyéb, mint a jogszabály végrehajtója. A végrehajtó hatalom működésének azonban csak igen kis részét teszi ez a tevékenység; a működés oroszlánrészében jogszabályról legfeljebb mint hatásköri és illetékességi keretről, esetleg mint eljárási módról lehet szó.

A végrehajtó hatalom a cselekvés mozzanata, a cselekvő állam. Minden közfeladat megoldása, minden közszükséglet kielégítése ide tartozik, menjen ez végbe az állampolgárok önkéntes alkalmazkodása (pl. a közlekedési szabályok betartása) vagy pedig erre a célra szolgáló külön eszközök és egyének által. Ma már minden életviszonynak közigazgatási viszony felel meg.

A végrehajtó hatalom működésének csak egyik meg-, határozója és egyúttal korlátja az állami akarat, a másik, az állami cél, amelyet a végrehajtói hatalom gyakorlói kifejezett állami akarat hiányában tartanak szem előtt¹ úgy az általános természetű, a cselekvés előfeltételeit létrehozó tevékenységükben (kormányzat), mint az egyes esetekben, egyes feladatok megoldásában (igazgatás).

Ez a mozzanat, az államcélnak bizonyos fokig általánosságban és az egyes esetek különleges nagy számában meghatározása és az ennek megfelelő eljárás, cselekvés különíti el a végrehajtóhatalmat a másik két államhatalomtól. Nincs, de nem is lehet olyan állam, amely minden lehető esetre érvényes, minden köz-

feladatnak minden egyes esetben megoldását lehetővé tevő, minden változatra figyelemmel levő jogszabályokat tudna hozni. Ez olyan tökéletlen, kazuisztikus jogszabályokat jelentene, amelyek az életet gúzsba kötnék és a mellett még sem oldanának meg minden esetet, mert hiszen az élet sokkal nagyobb fantáziával dolgozik, mint a legélénkebb képzelő tehetségű egyes ember. Éppen ellenkezőleg: a legújabb fejlődés egészen általános jellegű, úgynevezett kerettörvényeket részesít előnyben még az erősen demokratikus, parlamentáris államokban is; a végrehajtó hatalom széleskörű felhatalmazásokat kap és működésének legnagyobb részében teljesen szabadon jár el.

Bármilyen csábító lenne is most a végrehajtó hatalom összetételének, főbb működési módjainak ismertetése, ettől nemcsak terünk korlátolt volta miatt kell eltekintenünk, hanem azért is, mert tulajdonképen feladatunktól: az államhatalmak megismerésétől messze vezetne. Inkább azt vizsgáljuk tehát, miért nem külön államhatalom, hanem a végrehajtó hatalom részese az igazságszolgáltatás szervezete.

A közigazgatás lényegének félreismerői – noha többnyire a külön bírói államhatalmat elismerik – azt tanítják, hogy az igazgatás és bíraskodás azonos funkció, mert mindkettő jogszabálynak, jogi tételnek egyes esetre, bizonyos tényálladási elemre alkalmazkodásából áll. Ez teljesen téves beállítás, amely csak a jogvita, kontenciózus közigazgatás működését veszi figyelembe és mellőzi azt a sokkal nagyobb és fontosabb működési teret, amelyben a közigazgatás szellemi és anyagi javakat állít elő, gyarapít, rendszerez és kezel. Az egész népoktatásügyi, földművelésügyi, ipari, forgalmi, karitatív igazgatásban alig van jogszabályvégrehajtás és ez a tétel akkor is megáll, ha diskrecionárius tevékenységről van szó, például, hogy az egyenlően jogosult száz pályázó közül ki neveztesse ki, ki kapja meg a dohány-

tözsdeengedélyt stb. A bírói és igazgatási funkciónak azonos nagyobb csoportba tartozása nem ezen, hanem azon a tényen alapul, hogy mindkettő egyes esetekre alkalmazza az államcél, egyes esetekben szerez érvényt az állami akaratnak. Különben – amint ezt a prágai német egyetem tanára: Spiegel már ezelőtt mintegy három évtizeddel megállapította – az igazságszolgáltatás szervezete legalább annyi igazgatási tennivalót lát el, mint bírászkodót: a végrehajtás, telekkönyvi ügyek intézése, csődeljárás kifejezetten az igazgatás fogalomkörébe tartoznak, éppen úgy, mint a magán- és büntetőjogi perek előkészítése és lebonyolítása, a bíróságnak személyi és anyagi szükségleteiről gondoskodás.

A külön bírói államhatalom követelése Aristotelesnek logikai kategórián alapuló felosztásán és az ő tekintélyén alapul, a XVIII. században és a XIX-ikben pedig azon, hogy az egyéni szabadság mozzanata emelkedett előtérbe és az egyéni szabadság biztosítására lát-szott legjobb berendezésnek a külön államhatalomként szereplő bíróság. A követelés tehát tisztán politikai célszerűségi érdekből történt, amely a bírói függetlenségnek az egységes végrehajtó hatalmon belül biztosítása révén is biztosítható, noha az sem mellőzhető, hogy a túlzott függetlenítés viszont nem egy államban az élet-től elszakította és jogi dogmatikába szorította a bíróságokat.

Azt a kormánypárti rendszert, amelyben a végrehajtó hatalomnál van a túlsúly és ez a törvényhozással, államfővel szemben akaratát keresztülviszi, célkitűzéseit megvalósítja, kabinetkormányzásnak nevezzük. Előfordul az eset is, hogy a hatalmi túlsúly az állampolgárok; területi önkormányzatainál van; ezt municipális kormányrendszernek, sőt a hatalom alanyát egyesek municipális államhatalomnak nevezik. Magyarországon például a XIX. század második negyedében ilyen rendszer volt, mert az alsóház összetételét is meghatározó törvény-

hatóságok – kisebb-nagyobb huzavona árán – akaratukat az államfővel és a központi kormánnyal szemben keresztülvitték, ha mindjárt a kormányzati tények (pl. Wesselényi megkegyelmezése) külsőleg a fejedelem vagy a központi kormány cselekvésének tűnnek fel. Ezzel szemben áll az, hogy amint a törvényhozó hatalom taglalásául láttuk, a kormánynak, a végrehajtó hatalomnak döntő befolyása van a törvényhozó testületek működésére és e mellett mindenütt kisajátítja a jogszabályalkotást is: a felhatalmazás alapján kiadott rendeletek versenyt támasztanak a törvényeknek. Sok parlamentáris külszínű kormányforma tulajdonképpen burkolt kabinetkormányzás.

A harmadik államhatalomról: az államfőről keveset beszélnek az emberek; tulajdonképpen akkor veszik észre, amikor valamilyen okból érvényesülése, működése körül zavarok állanak elő és az emberekben hiányérzet keletkezik, azt érzik, hogy valami nincs rendben, az állami gépezet fogaskerekei nem illeszkednek többé jól egymásba.

Normális időkben, rendes viszonyok közepette és megoldandó közfeladatok túlnyomó többségére nézve a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kifogástalanul működnek; legfeljebb azt észlelhetjük, hogy egyikük vagy másikuk a korszellem, a felmerülő szükségletek hatása, a nemzet jellege alapján jobban vagy kevésbé érvényesül. Vannak azonban helyzetek és ügyek, amelyekben ez a két államhatalom felmondja a szolgálatot és mechanikus eszközzel, többségi szavazással nem lehet eredményt elérni.

Vegyünk két kirívó esetet.

Minden parlamentáris államban előfordul az, hogy az országgyűlési többség időközben felmerülő kérdéssel szemben nem a nemzet többségének, a közhangulatnak megfelelően foglal állást és elejti azt a kormányt, amely az összes körülmények ismeretében helyesebb

álláspontot foglal el. Az írott alkotmány vagy szokás-jog szerint a parlamenti többség állásfoglalása egészen jogos, mert nem utasításhoz kötött követek, hanem teljes felhatalmazással felruházott képviselők, akik az országgyűlés működésének tartama alatt legfeljebb csak annak, de annak is csak bizonyos vonatkozásban felelősek. A válság megoldódhatik úgy is, hogy a többség véleményét elfogadó kormány jön; de ez esetleg azzal a veszéllyel jár, hogy az ország komoly érdekei szenvedik meg, talán az állam léte is kérdésessé válik. A másik megoldás az, hogy az államfő feloszlatja az országgyűlést, alkalmat ad a kormánynak arra, hogy a meggyőzés legkülönbözőbb eszközeivel többséget toborozzon össze és az új országgyűlés összeülését minden esetre kizárja a veszély lehetőségét.

A másik eset az, amikor a bíróság a jogszabályoknak teljesen megfelelő ítéletet hoz és az jogerőre emelkedik, azonban az ítélet az adott esetben a legnagyobb igazságtalanságot jelenti. Utóvégre az állam célja nem a jogszerűségnek, hanem az anyagi igazságnak érvényesítése és a jogszabály csak erre szolgáló, gyakran igen tökéletlen eszköz. Az államfő tehát kegyelmezési joggal szerez érvényt az anyagi igazságnak.

Ez a két eset megvilágítja az államfői két főfeladatot: a törvényhozás és végrehajtás irányítását, az állami élet zökkenőinek kikerülését.

Vannak pillanatok, amikor csak egyetlen ember tépelődése, akaratelhatározása, erkölcsi felelősségvállalása lehet helyén. A háború és béke kérdését, törvény szentesítését vagy visszavetését, bizonyos nemzetközi, vagy inkább államközi cselekményeket csak egy ember végezhet; az ő belátása, erkölcsi színvonala lehet csak a döntő és az a körülmény, hogyan tudja formáktól ment, belső lélektani folyamatot jelentő elhatározásával pótolni a másik két államhatalomnak inkább mechanikus szervezetében rejlő hiányokat és hogyan tudja önmagát

a nemzetegész, az állam élő tudatává tenni. A másik két államhatalom működésében – még a teremtő, sok tekintetben szabadon cselekvő végrehajtó hatalomában is – sok a jogi elem, az államfőében túlnyomó az erkölcsi és ezért benne és általa lesz elsősorban erkölcsi valósággá az állam.

Az államfő lehet örökletes, amikor a leszármazás mithikus ténye, a felsőbbrendűség tudata segíti az uralkodót; az „Isten kegyelméből” megjelölés örökletes monarchiákban nem szólam, hanem a lényegből folyó meghatározás. A nem örökletes monarchiában és általában minden államban is kellett azonban gondoskodni államfőről. Egyes köztársaságok úgy oldották meg a kérdést, hogy a végrehajtó hatalom főnökét ruházzák fel az államfői tisztséggel is, ami annak hatalmát óriási mérvben emeli. Ilyen például az Egyesült Államok prezdenciális kormányrendszere, amelyre legjellemzőbb House ezredesnek, Wilson bizalmasának az a kijelentése, hogy ő nem is gondolta, az európai királyok mennyivel kisebb hatalommal rendelkeznek, mint az amerikai elnök. Más államokban (pl. a francia köztársasági elnök) külön választott államfői állást szerveztek és ez az elnök csak az államfői jogokat gyakorolja. Államfő nélkül azonban állam nincs.

Azt a kormányformát, amelyben az államfőé a döntő szó, személyes kormányzatnak nevezzük és ide sorozhatjuk az új tekintélyi államokat. A Német Birodalomban a Führer az államfői, csaknem egész törvényhozói jogkört gyakorolja és főnöke a végrehajtó szervezetnek. A Dúcé ragaszkodik ahhoz, hogy ő csak „capo del governo”, a kormány feje, de rendelkezik a fasiszta nagytanáccsal és a király inkább a reprezentáló külsőségekre szorítkozik. Portugáliában, Braziliában, Lengyelországban más-más változatokat látunk, de a személyes kormányzás – még ha van külön államfő – kétségtelen; az államfő – ha nem a kormány feje –

mint nehéz helyzetek levezetője, biztonsági szelep működik csak.

A személyes kormányzás azonban – amint ezt már az államformáknál láttuk – csak fikció, a többség ragaszkodása vagy jól szervezett kisebbség cselekvő támogatása nélkül tehetetlen lenne.

Ez a többség vagy kisebbség ezekben az államokban az egyetlen párt. A parlamenti kormányrendszerben két, egymással vitatkozó, egymást felváltó párt szerepel, amelyek az alapelvekre megegyeznek, a részletekre eltérnek egymástól. Ez a kétpártrendszer hova tovább mindenütt megdőlt és két olyan tábor áll szemben egymással, amelyek egyike tagadja a nemzeti államot annak egész, történetileg létrejött társadalmi és jogi alapjával együtt, elveti a nemzeti államban kialakult erkölcsi értékítéleteket és legfeljebb ideiglenesen, taktikából hajlandó mindezek tekintetében engedményekre. Még a parlamenti kormányrendszer hazájában, Angliában is ilyen felekezet: a Labour Party áll szemben a liberális párt megsemmisülése után egyedül megmaradt konzervatív táborral, tehát ott is megszűnt a parlamenti rendszer, mert a Labour – végleges győzelme esetében – végrehajtáná programját és ez legfeljebb a végrehajtás menetében és módszerében különböznék az orosz tapasztalatoktól. Az, hogy átmeneti győzelmekor a Labour nem így viselkedett, senkit se ejtsen tévedésbe.

A tekintélyi államok egy pártja visszahatás ezzel a tagadó táborral szemben és az az eszköz, amely a személyes kormányzás nehézségeit napjainkban áthidalja.

Beszélnék alkotmányos kormányrendszerről is, vagyis olyanról, amelyben a három államhatalom mindegyike érvényesül. Nézetünk szerint minden kormányforma alkotmányos, ha megfelel az alkotmány rendelkezéseinek, mert az azután merő célszerűségi kérdés, hogy a nemzet egyes államhatalomoknak milyen szerepet ad. Azt is már eléggé kimutattuk, hogy az állam-

hatalmak szétválasztása csak ideiglenesen, bizonyos körülmények között látszott szükségesnek és nem feltétlen követelmény; az is közömbös tehát, hogy az egyes államhatalmi funkciókat ki látja el vagy hogyan egyesít kezében több államhatalmi feladatot. Nem az egyéni szabadság mentességi oldala többé a politika célja; az is csak esetlegesség kérdése és látjuk, hogy a szabadságfogalom történeti korszakokként, nemzeteként változik. Vannak nagy nemzetek, ahol a szabadság a nemzettestben feloldódásban, az alapirány fenntartás nélkül elfogadásában áll. Nem kell feltétlenül a németekre, olaszokra gondolnunk; itt van példaként a japán és az újtörök is.

Nincs jó és nincs rossz kormányforma. Igaza van Rusznáknak, hogy a kormányformában hármasszozonyt, megkötöttséget látunk: etikait, társadalmit, jogit és „a kormány formák típusait a reláció karakterét megadó elemek szerepe és eredményessége adja meg.” Mint-hogy azonban ezek az elemek állandóan változnak, változnak a kormányformák is. Minden nemzet mindig azt az államhatalmat helyezi előtérbe, amelyre az adott időben legnagyobb szüksége van, nem lehet tehát az értékelésben egyiket sem a másik elé helyezni. A kormányforma megválasztásában és megváltoztatásában a nemzet örök élniakarása nyilvánul meg.

Hitler egyik leghelyesebb megállapítása a „Mein Kampf”-ban az, hogy az államformák üres formasággá süllyedtek. Kormányformák ellenben vannak; ezek élő valóságok, az állami élet tartalma, amely a szükséglet-hez, a hiányérzethez, a nagy állami érdekekhez és a nemzettömegek ösztöneihez alkalmazkodik és mindig a legmegfelelőbb keretben való megjelenésre törekszik.

TARTALOM.

I. Az állam fogalma és lényege.....	3
II. Az államformák.....	20
III. A kormányformák.....	54