

## PARLAMENTI REFORM.\*

— Negyedik és befejező közlemény. —

### VII. Érdekképvisélet.

A socialis és gazdasági bajok, melyek a társadalom egy-egy osztályára nehezülnek, tették emlegetté újabban az érdekképvisélet szükségességét, hogy az illető társadalmi érdekkör ily úton a parlamentben szószólókkal bírjon. A választási törvények revisiója alkalmából mindinkább felszínre kerül az eszme, vagyis a képviselet ama rendszere, melynél az életmód, hivatás és ennél fogva az érdekek azonossága által egybekapcsolt szűkebb közületek az országos képviselők választásánál önállóan figyelembevételnek.<sup>1</sup> Így szóban volt a belga alkotmány revisiójánál és az osztrák választói törvény napirenden levő újjáalkotása szintén bevonja e kérdést a tudomány actualis jelentőségű kérdései sorába. Mindezekről függetlenül azonban az érdekképvisélet eszméje már régebb idő óta képezi a tudomány egyik vitás kérdését.

<sup>1</sup> Képviselői tisztük jellegén, önként érhetőleg, a míg nemcsak egyes osztályok érdekeinek, hanem az egyetemes érdekeknek képviselőjére hivatvák, mi változás sem esik. Az 1819. december 7-iki pátenst által életbeléptetett hannoveri képviselői rendi, illetve érdekképviselői alapult, de azért nem tekinthető a régi Landstände-k megújításának, miután a nép összes érdekeinek képviselőjére volt hivatva.

\* L. az Athenaeum IV. évf. 2., 3., 4. sz.

Eltételezve Krause és Ahrens elméleteitől, a kik a kérdést először tárgyalták, Mohl-nál találjuk annak tüzetesebb felkarolását.<sup>1</sup> Ő három érdekcsoportot különböztet meg: az anyagi érdekek csoportját, hová a földbirtok, ipar és kereskedés képviselői tartoznának; a szellemi érdekek csoportját, hová a tudomány, művészet és egyházak képviselőit sorozza és végül a helyi érdekek csoportját, melyet a községek képviselnek.

Bluntschli maga se idegenkedik az érdekképviselő eszméjétől.<sup>2</sup> Rámutatva a tulajdonképeni rendi és osztályképviselő közti különbségre, melyet abban talál, hogy a rendek főjelentőségüket nem az államban, hanem azon kívül bírják és így természetüknél fogva külön állásra és külön érdekekre utalvák; míg ellenben az osztályokra való tagolás az állam egységét nem bontja meg, nem veszélyezteti, miután az osztályok nem az államon kívül vannak és azzal szemben mi erővel sem bírnak — arra a következtetésre jut, hogy mindaz, a mit a rendi képviselő ellen föl lehet hozni, az osztályképviselőnek akadályát nem képezheti s a két külön dolgot nem is kell egymással összetéveszteni. Elméletileg így ő az osztályképviselőt elismeri, de azt mondja, hogy hosszú időre lesz még szükség, míg egy ily osztályképviselőnek eszméje kivihető lesz.

Figyelmen kívül hagyva itt a felsőházi tagok választása tekintetében némely alaptörvény által megállapított, a testületi, illetve érdekképviselőre emlékeztető határozmányokat, mint az érdekképviselő eszméjét leginkább kidomborítóra, az 1873. évi április 2-iki osztrák választói törvényre utalhatunk, mely szerint ugyanis az alsókamara négyféle kategóriájú választók által és pedig: a nagy földbirtok (85 képviselővel),

<sup>1</sup> Staatsrecht u. Politik.

<sup>2</sup> Politik 451. s. köv. l.

a városok (99 képviselővel), a kereskedelmi kamarák (21 képviselővel) és a mezői választókerületek által (120 képviselővel) választatik. Maga a most napirenden levő választótörvényi reform is meg kívánja tartani az érdekképviselő rendszerét, egy új érdekkörnek: az ipari munkásoknak külön munkáskamarák alapján való képviseltetésével. A belga alkotmány módosítása alkalmával elméletileg helyesnek ismerték el az érdekképviselő eszméjét, miután abban a szám törvénye az egybehangozóan csoportosított érdekek felsőbb törvényével találkozik, de az ország külön viszonyaira való tekintettel nem tartották kivihetőnek.

Az érdekképviselő védői arra utalnak, hogy valamint az emberi test sejtjei szervekké válnak, úgy kell az embereknek is a társadalomban szövetkezniök. A társadalom is élő test. A mint bizonyos számú sejt a physiologiai élet szükségére szövétté, majd szervvé csoportosul, így kell ennek történni a társadalmi életben is. Viszont ellenzői azt mondják, hogy e rendszer megvalósítása ma legyőzhetlen akadályokba ütközik. Ma az érdekcsoportokat, hiányozván megfelelő szervezetök, nem is lehet feltalálni. Új szervezetet adni pedig s helyesen meghatározni a különböző érdekköröknek járó befolyás mértékét, igen bajos dolog, melynél az önkényességnek nagy szerep jutna.

Érdekcsoportok alapján szervezni a képviselőt csak ott és addig lehet, a hol és a meddig a társadalom széttagoltságánál fogva a képviselő egyetemes szervezetéhez nem juthatni el. Az érdekképviselő, ha mint kizárólagos rendszer alkalmaztatik, a képviselő tulajdonképeni eszméjének tagadása, lévén ennek célja az állami összérdekeket felölelő egyetemes jó megvalósítása, a minek az osztályérdek csak részét képezheti. De részleges rendszabályul se alkalmazható sikerrel, annál az alapeli különbségnél fogva, mely közte és az általános, a nép egyeteméből kiinduló képviselő esz-

méje közt létezik, s melynél fogva mindig hátrányosan fogja annak működését befolyásolni.

Desjardins azt mondja, hogy a felsőházba kellene bevinni az érdekképviselőket, míg a képviselőház továbbra is a szám souverainitását képviselné, s mint ilyen, az érdekképviselő a «jövő desideratumaként» jelentkezik előttünk.<sup>1</sup> A felsőházban ma is helyet foglalnak a papi, tudományos és művészi testületek, némely főbb állami (bírói) hivatalok képviselői ép úgy, mint a földbirtok, az ipar és kereskedelem kiváló képviselői, de nem az érdekképviselői eszme alapján. A papi rend képviselői az államakarat kiképzésében mindenkor bírt nyomatékos befolyás révén, illetve történeti jogán, a tudomány és művészet, földbirtok, ipar és kereskedelem, valamint általában a közélet kitünőségei, mint társadalmi kiválóságok, életállásaik felsőbb nemzeti értékénél fogva ülnek ottan, de egyik sem azért, hogy a saját osztálya, rendje érdekeit képviselje. Ezért meghívásukban nem az illető társadalmi foglalkozás jelentősége, illetőleg e foglalkozás érdekeinek fontossága a mérvadó, mert hisz ekkor ehhez képest kellene alakulni képviselőik számának is, a mit pedig sehol nem találunk.

### VIII. A részleges megújítás.

A parlamentek lassú működése, illetve az ennek szülőokául szolgáló ama körülmény, hogy azok működésének kezdő időszaka (a megalakulási formaságok miatt) ép úgy, mint működésük utolsó szaka (az akkor már árnyékukat előre vető pártoskodási versengések felzavarván s nyugodt munkálkodásra alkalmatlanokká tevén a kedélyeket) eredményes tevékenységet meg nem enged; nemkülönben ama kívánalom,

<sup>1</sup> I. m. 239. l.

hogy a nép körében váltakozó politikai nézetirányok a képviseleti testületbe mielőbb behatolva, azt felfrissítsék s ekként mindenkor hű kifejezőjévé tegyék a képviselteknek — indítottak a parlamentek részleges megújításának javasolására.

A részleges megújítás intézményének egyik pártolója így nyilatkozik erre vonatkozólag: A parlament első éve előkészület az életre, az utolsóelőtti év pedig előkészület a halálra. A komoly munkára csak a közbeeső idő marad. Megfelelő változtatással áll ez kisebb-nagyobb mértékben minden parlamentre. Ennek orvosszere az, ha időnkint részlegesen megújítjuk a képviselőházat, mert ebben az esetben az ülészak elejét és végét a mai viszonyok közt elfoglaló habozás, eredménytelen időtöltés helyett bírnunk fogunk egy egységes gyülekezettel, mely minden választásnál változik ugyan képében némileg s átalakul, de azért sohasem szűnik meg egészen, s melynek a változások daczára meglesznek a maga hagyományai, követendő szabályai. E mellett a képviselőháznak egyszerre való megújítása a mandátum idejének leteltével hirtelen gyökeres politikai változásoknak lehet szülője, melyek megbontják az egyensúlyt. Míg ha a parlament csak felerészen, vagy harmadában, negyedében újjitattik meg, minden ily megújítás módot nyújt a közszellem változó irányainak megismerésére s az államügyek irányzása lassankint ezen közvéleményhez képest módosulhat. Vagyis a részleges megújítás a politikai viszonyok állandóságának, a nyugodt és egyenletes fejlődésnek egyik záloga, biztosítéka. A rendszer elleneseinek ama legerősebbnek látszó ellenvetése, hogy ily módon az országban a választási izgalom állandósíthatnék, nem jöhet számításba. Mert igaz ugyan, hogy az a választási izgalmakat állandóvá tenné, de ezek minden valószínűség szerint sokkal kisebb mérvűek, enyhébbek és szelídebb lefolyásúak lennének, mint ha az alsókamara egészének megújításáról van szó. E mellett pedig az eléretni kívánt főczél:

a parlament nyugodt, összefüggő munkájának biztosítása kétségtelenül elérhető lenne. Követni lehetne a nép közszellemének legcsekélyebb változásait is, a mire minden államban szükség van, de legfőképen a demokráciában.<sup>1</sup>

A részleges megújítás módot nyújtana arra is, hogy a kamarában a népben megérlelődött s kifejezésre jutó reform-eszmék képviselői helyet foglalván, a reformok idejekorán megvalósíttassanak s ily úton azok erőszakosabb megvalósítására irányuló minden törekvésnek eleje vétessék; másrészt pedig arra is, hogy a hatalmat erőszakos utakon magához ragadott part műve megváltoztattassék, illetve a törvénytelen módon létrejött többségi viszony a helyes mértékre visszavezetessék.

Boissy d'Anglas a Convention elé terjesztett jelentésében azt mondja, hogy «annak szükségyszerű felismerése, hogy az állhatatlanság ellen küzdeni kell, fogadtatta el velünk a részleges megújítás eszméjét . . . Ily módon ugyanazok az alapelvek, ugyanaz a rendszer fog állandósulni, a nélkül, hogy a hatalom ugyanazon kezekben maradjon; ily módon a törvényhozás és a kormány nem fog változni, ámbár annak kezelői változnak is; ily módon a köztársaság mindig ugyanaz marad és a polgárok, valamint az idegenek nem lesznek kényszerülve többé folyton egy teljes megújítás esélyeivel számolni».

A részleges megújítást alapelvei közé iktatta a francia köztársaság harmadik évbéli alkotmány. Annak Titre V. 44. cikke szerint: *Le corps législatif est composé d'un conseil des anciens et d'un conseil des cinq cents.* Az 53. cikk szerint pedig: *L'un et l'autre conseil est renouvelé tous les ans par tiers.*<sup>2</sup> Ugyanezen

<sup>1</sup> P. Laffitte: I. m.

<sup>2</sup> Az újból való megválasztás a kilépő tagokra nézve (az 54-ik cikk szerint) megengedett ugyan, de csak újabb három évre; ez után csak két évi időköz után voltak ismét megválaszthatók.

elvet fentartotta az 1814-iki charte is, évenként egy ötöd részben való megújítást rendelvén el. A bajor képviselőház minden két évben megújítandó egy harmadrészeben. a szász minden három évben szintén egy harmadában, a hollandi hasonlóképen. Az argentiniai képviselőház, valamint a belga alsóház minden kétévben felerészben újítatják meg.

A felsőház tekintetében a részleges megújítás alapján áll az 1875. évi február 24-iki francia törvény «relative à l'organisation du Sénat», 7. cikkében a département-ok és coloniák senatorainak minden három évben egy harmadában való megújítását rendelvén; valamint az új belga alkotmány, mely a senatoroknak minden négy évben felerészben való újbóli választását mondja ki. (Chap. I. Sect. II. Art. 55.).

A részleges megújítás főczélja az, hogy a többség ne változzon meg egyszerre egy általános választás alkalmával; továbbá az, hogy ama két irányzat, mely szerint egyfelől a mandatumok lehető hosszú időtartamúak legyenek, de e mellett a népben a közügyek iránti érdeklődés a gyakoribb választások által ébrentartassék — egymással kiegyenlítettessék, illetőleg ezen utóbbi két elv összekapcsoltsassék. Midőn az 1814-ik évi charte az ötöd részben való évenkénti megújítást állapította meg (mi mellett 50 új képviselő volt választandó, miután az alsóház 258 tagból állt), abból indultak ki, hogy a kamara ezáltal lehetőleg gyöngítettessék, azt híván, hogy miután a kormány többségben van, a bejutandó új elemek nem lesznek elég erősek arra, hogy ezen többségi arány megváltoztattassék. Ez a számítás nem bizonyult alaposnak és 1824-ben a részleges megújítás el is töröltetett.

Mellőzhetlen feltétele a részleges megújításnak a képviselői megbízások lehető hosszú időtartama, s már e szempontból is nehézségekre talál ma, midőn a nélkül is a közvélemény a parlamenti rendszer hiányait részben arra vezeti

vissza, hogy a hatalom sokáig van ugyanazon emberek kezében. Eltekintve azonban ettől, bizonyos az, hogy a részleges megújítás egyrészt szintén sok időfecsérlést okoz, másrészt alig csökkentené számbavehetőleg a választási izgalmakat, illetve azok hevességét nem szeliditené, e mellett azonban azt, ha szűkebb körben is, de mégis állandósítaná. Lehetetlené tenné ezenfelül bizonyos állandó politikai irány fenntartását. A kormánynak lehetetlen akkor nagyobb szabású, tehát kivitelükhöz maradandó pártarányokat feltételező tervekkel fellépni, midőn a kamara elemei minduntalan változnak. A sikeres törvényhozási működésnek mellözhetlen feltétele a pártalakulások bizonyos állandósága. A parlament, mint tanácskozó és határozó testület, legalább két compact pártra oszlik. A részleges megújítás folyton új elemeket visz bele ebbe a testületbe, de a részben újjá alakult testület új képét, melylyel a parlamentet vezető kormánynak tisztába kell jönni, nem azonnal, csak mindig bizonyos idő múlva lehet kivenni. Ez tehát az eredményes működés megakasztása minden, részben való megújítás alkalmával.

Kétséges marad az is, hogy el lehet-e érni ily úton azt, hogy a népben kifejezésre jutott új nézetirányok megfelelő képviselőt nyerjenek a parlamentben, kérdéses lévén, hogy az ily alapon bekerült új képviselő új, külön állást fog-e elfoglalni, vagy nem alkalmazkodik inkább a már meglévő keretekhez. És ha a részleges megújítás alkalmával a választások a jelenlegi többséggel szemben nyilatkoznak, ezen eredmény legtöbb esetben elégséges ugyan arra, hogy a többség működése megköttessék, de nem arra, hogy új többséget (kormányt) alkossanak. A részleges megújítás mérséklő hatalma pedig nem lehet számbavehető tekintet, mert egy népképviselői alapon nyugvó alsókamarának nem kell és nem is szabad moderáló kamarának lenni, sem pedig valami államtanácsszerű vagy oly testületnek, mely a nyugvó rendet és

hagyományt van hivatva fentartani.<sup>1</sup> E mellett egy olyan alsó kamara, melynek minden része más és más időpontban választatott, nem is lehet hű kifejezője a nép nézet- és akarati irányainak.

A részleges megújítás pártolói azt mondják, hogy ha egészében, hosszabb időközökben újjátartik meg a képviselőház, az a népben uralkodó, változó gondolatirányoknak nem lehet hű kifejezője. De arra az esetre, ha a parlament nem fejezi ki hiven a választó polgárok egyetemének álláspontját és ezen körülménynek a sikeres törvényalkotási működést korlátozó természete nyilvánvaló, az egészbeni megújítás mellett is megfelelő eszköz áll rendelkezésre a parlament felosztatásában.<sup>2</sup>

Ezzel a rendszerrel tehát el lehet ugyan érni a kamara működésében a folytonosságot, de az új elemek bejutása a kormány irányzó tevékenységére bénító hatású lesz annál fogva, hogy az új ház végleges képe pártviszonyok tekintetében nem a megújítás után azonnal, hanem csak bizonyos idő múlva vehető ki határozottan. A választó polgárok is alkalmat találnak maguknak a közhangulat netalán változott irányainak kifejezésre juttatására. Ezekkel szemben áll az,

<sup>1</sup> Palma: i. m. II. 188. l.

<sup>2</sup> A parlament felosztatásáról azt mondja Prévost-Paradol (La France nouvelle, Chap. VI.), hogy a monarchiának ezen prerogatívája az egyedüli előny, mely miatt a monarchia elsőbbséggel bír a többi államformák felett. Mert míg a köztársaságban kétséges lehet, hogy van-e az elnöknek, ki maga is választás útján bírja hatalmát, ezen joggal való felruházásában valami haszon, addig a király, mint teljesen részrehajlatlan s a pártok felett álló személyiség, ezt minden korlátozás nélkül megteheti, valahányszor annak szükségét látja. — A felosztatás lényegében a választó polgárokhoz intézett felhívás, a választás által megfelelően nyilatkozni arra nézve, hogy (többnyire valamely, a korábbi választás alkalmával még föl nem merült, vagy legalább arczualtát lényegesen változtatott állami kérdéssel kapcsolatban) mily irány-

hogy nagyobb szabású törvényhozási program megállapítása szerfölött megnehezítették s az országban a választási izgalmaknak vége soha nem szakad. Helyesnek tehát általában csak ott mondható, a hol nem kell tartani a választók hirteleni, indokolatlan véleményingadozásaitól, melytől a képviselet függetlenségét biztosítani kell.

A képviseletnek igenis ismerni kell a társadalom egyes csoportjainak érzületeit; de önző érdekszempontok, a népben kellőleg meg nem érlelt, hamarjában fölmerült eszmék és törekvések figyelembevétele nem lehet feladata. A nép körében tért foglalhatnak bizonyos eszmék, véleménye bizonyos irányait, bizonyos törekvéseit a hozzája csatlakozók tekintélyes száma emelheti a közgondolkodás látszatának színvonaláig, a nélkül azonban, hogy ezen eszmék, irányzatok, törekvések a nemzeti gondolkodás megállapítására alkalmasak lennének; mindezek múltó jelenségek is lehetvén, izgató működések eredményei (antisemitismus, socialismus). A néptermészetben fogékonysággal nem bíró s ennél fogva gyökeretlenül, múltólag tért foglaló ily eszmék szalmalángszerű felkarolásának semmi szükség módot nyujtani arra, hogy e kellőleg meg nem érlelt, önző törekvések képviseletet nyerjenek ott, a hol csak az állam vég-

ban óhajtják az ország ügyeinek vezetését. Ebből következik, hogy ámbár az alaptörvények e részben megkötő intézkedést többnyire nem tartalmaznak, ezen államfői joggal való élés, a dolog természete szerint, csak egy ízben lehetséges egy kérdésnél, mert a mint Desjardins megjegyzi: «megismételni a nép megkérdezését, annyi lenne, mint nem adni hitelt első nyilatkozata őszinteségének, s annak feltételezése, hogy másodízben meg fogja magát hazudtolni, a mi a nép elleni sérelem lenne». (I. m. 218. l.) Ezért midőn a német parlament 1893-ban nem akarván az új katonai törvényt e fogadni, feloszlatott és hangok hallatszottak oly irányban, hogy ha az új választások a kormány programjára kedvezőtlenül ütnének ki, a parlament ismét fel fog oszlatni, e föltevés ellen a még oly aluszékony és szervezetlen német közvélemény is erőlyesen kikelt.

legesen felismert közszükségeinek, az egyetemes érdekeknek kielégítésén kell munkálkodni. Az ily törekvéseknek mihamarább utat nyitni a parlamentbe, veszélyes dolog; azok a törekvések pedig, melyek a nép megállapodott gondolkozásának eredményei, helyet találnak maguknak s érvényesülnek akkor, midőn a képviselet egészben való megújításának időpontja elérkezik.

### IX. Parlamentarismus.

A modern képviseleti rendszer kifejlődése három főirányt mutat az európai államok alkotmánytörténetében, nevezetesen azon irányokat, melyeket Angliában, Francia- és Németországban szemlélhetünk.<sup>1</sup> Mindegyik iránynak megvan a maga jellegző vonása, mely a többiektől megkülönbözteti.

A képviseleti rendszer az angol földön történeti alapon kifejlődött alakulatának jellegzője, hogy itt úgyszólván mindig megvolt az az elv, mely szerint a kormány a parlamentben uralkodó többségnek kifolyása. További jellegzője ez iránynak az,

<sup>1</sup> R. Mohl: Ueber die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systemes in England, Frankreich u. Deutschland (a tübingeni «Zeitschrift f. d. ges. Stw.» 1846. évi folyamában 451—495. l.). — A parlamentarismus jelen állására nézve az európai szárazföldi monarchiákban egyébiránt röviden a következők jegyezhetők meg: Népképviseleti alapon nyugvó parlamentaris monarchiák a szó szoros értelmében mai nap: Belgium, Spanyolország, Portugália, Olaszország, Görögország, Románia, továbbá Németalföld, Szászország, Württemberg, valamint Magyarország (mely két utóbbi államnak történeti fejlődésű alkotmánya van s nincs egy, az egész államszervezetet meghatározólag magában foglaló alkotmánylevele, illetve alaptörvénye). Megjegyzendő, hogy a parlamentarismus elvei törvénybe sehol sem iktattattak, minek oka az ezen rendszerrel járó veszélyekben (a párt-

hogy a képviseleti testületnek nem csupán negatív szerepe van, mely szerint ugyanis a képviselőház a megtámadott népjogokat védelmezi, hanem az államkormánynak egy igen jelentékeny részét is magához ragadta, mire nézve elég a felsőház legfőbb bírósági szerepére utalni, valamint arra, hogy mindkét ház a public és private bill-ek által oly ügyeket is elintéz, melyek mindenütt másutt nem a törvényhozó szerv, hanem a végrehajtó hatalom (tehát a szorosabb értelemben vett kormány) feladatát képezik.

Franciaországban nem történeti alapon fejlett ki a népképviselő, hanem elvont bölceleti eszmék alapján és az angol iránytól eltérőleg itt élesen szétválasztatott a törvényhozás (népképviselő) és a végrehajtó hatalom (kormány) már kezdettől fogva. A kamaráknak semmi része az államkormányzat intézésében, ez egészen a végrehajtó hatalom kezében van.

Németországban viszont se történeti, se elvont bölcsészeti alapokon, hanem idegen intézmények, minták másolása útján, illetőleg az 1814-iki francia charte alapján állottak elő 1818 óta az alkotmányok. Jellegzője ezen iránynak a fejedelmi hatalom és a népképviselő illetékességi körének éles szétválasztása, a francia tanok átvétele folytán. Jelleg-

uralom veszélyei, a corruptio eshetőleges térfoglalása stb.) keresendő. L. Concha: Politika. 577. l. Schvarcz: Az európai monarchiák rendszeres alaptörvényei. 78. l. — A német államok egyike-másika igen lassú léptekben közeledik ugyan a parlamentaris monarchia képéhez, de ma még e színvonalat el nem érték, miután ezekben még mindig a fejedelem személyes uralma érvényesül bizonyos határokig és a fejedelem nemcsak azon fejedelmi jogok gyakorlására van felhatalmazva, melyeket az alkotmány határozottan ráruházott. Ausztria is megközelíti a parlamentaris monarchiát, de azt egészen el nem éri, mert az 1867-iki Staatsgrundgesetz szerint a Reichsrath csak mint «Beirath», segítő tanács áll a császár személye mellett, kit a törvényhozó hatalom telje is illet.

zője továbbá az új eszmék térfoglalása daczára is, illetve azok mellett is a korábbi rendi állapotok bizonyos maradványainak fentartása (lovagi képviselők, papi és főiskolai képviselők). A mi még a képviseleti rendszernek a német földön kifejlődött alakulatát jellemzi, az az, hogy erősen hiányozván itt e rendszer kifejlődésére nem egy külső feltétel (különösen az egységes közvélemény), az ott mind máig se tudott erőteljesebb fejlődést elérni.<sup>1</sup>

Különböző módokon látjuk kifejlődni a képviseleti rendszert a modern államokban, viszontagságok, hosszú küzdelmek, lassú térfoglalás után az egyik államban, lényegesebb akadályok nélkül másutt az eszme átplántálása után szülőföldjéről, illetve a francia előképek után. A parlamentaris-

<sup>1</sup> Németországban ugyanis a képviselők illetékessége csak a törvényalkotásnál közreműködésre szorítkozik, az államhatalom a fejedelem kezében van. Teljes mértékben meg van itt valószínű a dualismus a kormány és a nép között, melynek sok hátránya van. A kormány nem a többség vélemény- és akarati irányának kifejezője, a ministerek az államfő személyes akaratát képviselik, nem is valamely parlamenti párt vezérémberei, azért igen gyakran nem is a képviselők közül, hanem a magasabb rangú államszolgák sorából vétetnek. A ministerium nélküli az egyöntetűség minden látszatát, egységes politikai programról se lehet szó egymással megállapodott politikai irányok kötelékei által egyáltalán össze nem kötött férfiak között. Nincs cabinet-solidaritás s a ministerek politikai felelősségének elve sincs kiképződve. — In Deutschland sind Minister, aber keine Ministerien — mondja Mohl (i. m. 466. l.). Hasonló értelemben nyilatkozott Bismarck a képviselőház 1863. január 27-iki ülésében és 1882. január 21-én. Ennek az a következtetése, hogy a kormány a pártokkal nem szállhat szembe kellő erővel, másrészt pedig az a veszély fenyeget e mellett, hogy tudva lévén, hogy a ministerek nem a maguk, illetve egy hátuk mögött álló nagy compact parlamenti párt nézetének, hanem egyenesen a fejedelem személyes akaratának kifejezői, minden, a népkivánság színvonalára emelkedett, vagy annak látszatával bíró eszmével való szembeszállásuk a fejedelem személyét, mint ennek okozóját, tolja káros módon előtérbe.

mus hódításai szemmel láthatók s kétségtelen, hogy meg fogja hódítani a tért maga számára ott is mindenütt, hol máig még meg nem erősödhetett. Mégis ma, aránylag oly rövid idejű térfoglalása után a szárazföldi államok alkotmányában, mind gyakrabban s mind hangosabban felhangzik a panasz, hogy a parlamenti rendszer nem képes feladatának megfelelni. Majdnem oly általános e panasz, mint volt annak idején a sürgető kívánság bevezettetése iránt az állami intézmények sorába. A parlamentarismus hiányait, a parlamentarismust fenyegető veszélyeket általánosan elismerik; a különbség csak az, hogy míg némelyek szinte kétségbeesnek jövődjé felett, mások azt mondják, hogy utóvégre is diadalmaskodni fog, s kiheveri azokat a bajokat, melyekbe az emberek hibái döntenek, fenyegető veszélyei csak mulólagos természetűek.

A parlamentarismus tényleg mindenütt nehéz válságokkal küzd. Szülőföldjén: Angliában majdnem megszűnik működni; minduntalan megakadályoztatván, nem képes törvényalkotási feladatát teljesíteni s csak a ministeriumok buktatásában leli kedvét; Észak-Amerikában a congressus a közönséges politizáló küzdőtere lett, az országos kitünőségek félrevonulnak a politikai élettől, mely romlottsággal van tele; Franciaországban az alsóház egyes ministerek által kényök-kedvük szerint vezethető, de a ministerium-változások sehol sem oly gyakoriak, mint ebben az országban; Olaszországban a parlament valóságos kaleidoskop, két egymást követő ülésnek sincsen egyforma képe, mert a pártok örökös átalakulásban vannak; Németországban az uralkodói akaratot representáló kormány-akarat irányítja a parlamentet; Ausztriában pedig a nemzeti-ségi versengések szolgálnak működése akadályául, míg Görögországban a pártok egymás közti elkeseredett küzdelmei teszik ugyanezt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Laveleye: Le régime parlementaire et la démocratie (a Revue d. Deux-Mondes 1882. évi decz. 12-iki füzetében).

A parlamenti rendszernek<sup>1</sup> ezen felrótt hibái többféle természetűek. Először is a parlamenti rendszer a párturalom olyan szertelenségeit teremtette meg, melyek nyugodt működését, céljának elérését vagyis a végrehajtó hatalmat kezelő kormány ellenőrzése mellett az államakarat kiképzését és kifejezését, nagyban veszélyeztetik.<sup>2</sup> A parlamentarismusnak, mint kormányzati rendszernek, lényege az, hogy a liberalismus eszméjének megtestesülésével a politikai életben, a kormányzat központja a korábbi személyi souverainitás helyébe a nemzetre, illetőleg annak képviselőjére vitetett át. A kormányzás nemzeti irányát csakis ez biztosíthatja igazán, mert a fejedelem, bármily jóindulatú legyen is, soha sem képes az arra való embereket mind kikeresni, holott a nép erre igen alkalmas. Ezért a 30-as években már általános volt a meggyőződés e rendszer előbbrevalósága fölött. De a parlamenti rendszer természetszerűleg a többségi, vagyis párturalomra vezetett és e részben a hozzá fűződő várakozások nem teljesültek.

A nemzet, személytelen lévén, se gondolkodni, se akarni nem képes egységesen. Nemcsak hogy nem képes egységesen gondolkodni s akarni valamely tárgyra nézve, hanem legtöbb esetben ugyanazon tárgyra nézve egymással egészen ellentétes többféle akarata van. Különböző nézetirányok vannak benne kifejlődve, melyek megannyi politikai pártnak felel-

<sup>1</sup> Parlamenti kormányrendszer az — mondja Duvergier du Hauranne — melyben a döntő szó az állambatalmak közti conflictusoknál mindig a nemzetnél, illetőleg parlamenti képviselőnél marad. — (Le gouvernement parlementaire celui où, en cas de conflit entre les pouvoirs établis par la constitution, le dernier mot appartient au parlement, c'est-à-dire, à la nation dont le parlement est ou doit être la représentation. Histoire parlementaire. I., II.)

<sup>2</sup> A. Leroy-Beaulieu: Les mécomptes du libéralisme (a «R. d. Deux-Mondes» 1895. évi május 15-iki füzetében).

nek meg s ezek mindegyikével saját külön irány, előítéletek és saját érdekek kapcsolatosak. Ezek a pártok pedig, melyek az egységesen akarni nem tudó, tehát különböző akaratirányokra szakadó nemzetben keletkeznek, egymással szüntelen harcban álló szövetkezései az állampolgároknak, melyek mind egy közös célra törnek: a hatalom megszerzésére és megszerezvén azt, ép oly féltékenységet mutatnak annak őrzésében, a mily lankadatlanok voltak (s elveszítvén azt, újra lesznek) az érte való küzdelemben. Ezért a parlamenti rendszer «távolról nézve a nyugalom és egyetértés korszakának látszik, közlelől azonban inkább egy örökös hadviselés képét tárja elénk s minél szabadabb a politikai küzdötér, annál nagyobb az oda siető küzdők száma is.»

A párturalomnak megvannak a maga előnyei, de lényeges hátrányai is. Megjegyzendő mindenekelőtt, hogy magát az egyik vagy másik párthoz való csatlakozás kérdését sem az illető pártot mozgásban tartó eszmék belső igazsági értéke dönti el mindig, hanem mellékkörülmények, részint az illetőnek vérmérsékleti viszonyai (melyeknél fogva az állami lét jelenségeit túlderült vagy túlsötét színekben látja, s ehhez mérten alkot magának fölölük ítéletet), az életkór, melyben mozog stb. határoznak e fölött.<sup>1</sup> A parlamenti élet azonban oly egyoldalúságait fejleszt ki a pártkormányzatnak, hogy mindinkább hangoztatottá válik az a vád, mely szerint a parlamenti rendszer, mely különben sem egyéb, mint szakadatlan áthidalása az embereket szétválasztó ellentéteknek, a népben meglevő vélemény- és akaratirányok egyenes semmibevevését eredményezi. A párturalom úgy a törvényhozásban, mint a kormányzásban a változandóság, állhatatlanság szülője lesz kormányokat buktató, új kormányokat felemelő hatá-

<sup>1</sup> A kísérlet, mely a politikai pártokat a psychologikus mozzanatokból vezeti le, l. Bluntschli-nál i. h.

sával; kikerülhetlen eredménye ez a parlamenti rendszernek különösen ott, a hol a nemzetben nincsenek olyan nagyobb, erőteljesebb pártok, melyeknek politikai programja egymástól nem annyira lényegben, mint a kiviteli módozatokban tér el, a hol csak egymástól élesen elkülönített pártok találhatók, melyek közt a legfőbenjáróbb kérdésekben lehetetlen minden közeledés (így pl. magára az állam formájára nézve, mint Francia- és Spanyolországban látjuk, mely államokban minden országos választás fényleg megannyi kérdés az államforma felett). A parlamentarismus helyes működésének egyik feltétele, hogy a nemzet apró párttöredékekre ne legyen forgácsolódva s inkább csak két nagyobb, főként eszméik kiviteli módozataira nézve eltérő álláspontú párt legyen képviselve a parlamentben.<sup>1</sup> A törvényhozási működés irányainak változandósága is veszélyt rejt magában; de hogy a parlamenti harcok esélyeihez köttessék az államügyek vitelének irányja akkor, midőn ma az állam cselekvőségi tere annyira kitágult, hogy ebbe a társadalmi érdekek összes köreit bevonta s a kormány kezében tartja az állampolgárok legnagyobb részének jelenét és jövődjét — ez egyenesen visszás állapot.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ezért mondta Bismarck hg., hogy a parlamentarismus aranykorszaka már Angliában is lejárt; mert régen csak két nagy erős párt volt: whig és tory, míg újabb időben a pártok ott is megsaporodtak. Bismarck herczeg különben azt mondja 1869-ben, hogy a «kabinet-kormányzás esztelenség és valóságos csapás, a mit Európa nem sok idő múlva be fog látni».

<sup>2</sup> Franciaországban 1870. szeptember 4-től 1882. végeig 23 egynévi kezén ment át a belügyministerium. 1881. augusztus 20-tól 1882. év végeig pedig az országnak négy cabinetje volt, vagyis egyre-egyre átlag négy hónap esett. Amerikában tudvalevőleg úgy segítettek a parlamentarismus ezen hiányán, hogy a ministerek nem is lépnek be a kamarába, ezek és a ministerek egész külön körben mozognak s egymásra úgyszólván alig van befolyásuk. Ilyformán a kamara szavazata sohasem árthat a ministereknek. Teljesen ellentétes ez a mi parlamenti

De vannak még a párturalomnak egyéb hibái is. A párt-érdeket felülemelkedni látjuk a legfőbb elvül szolgálendő közjó érdekén. Ama példátlan osztozkodás a zsákmány felett, melyet az amerikai Egyesült-Államokban szemlélhetünk, kisebb-nagyobb mértékben nem idegen a parlamenti rendszernek az ó-világban alakulatai között sem. Minghetti<sup>1</sup> helyesen mondja, hogy a párturalomtól feltételezett parlamentarismusnak egyik főhibája a képviselőknek a közigazgatásban vitt illetéktelen szerepe, beavatkozása mellett (protectio) épen az, hogy miután az uralomra jutott pártnak szét kell osztania a hatalom polczait saját emberei között, nem az azokra leginkább

rendszerünkkel, de sok előnye van. E rendszer mellett az arra legalkalmasabbak helyezhetők a ministeri polczra, a pártviszonyokra és pártérdekekre való minden tekintet nélkül. A ministerek továbbá egész idejüket, összes erejüket a reájok bízott államügyek végzésének szentelhetik és mentek mindazon, olykor nagyon is igénybevevő működéstől, mely a párt szervezésével és összetartásával jár. A törvényhozásnak ilyformán nem lévén meg az a határozó befolyása a kormányzat vitelére, mint másutt, a parlamenti viták sem követtetnek oly érdekességgel, mint más, a mi rendszerünk szerinti államokban.

Magának a parlamentnek habozó, merőben ellentétes álláspontokat feltüntető eljárása se valami ritka tünet a parlamentarismus újabb szakában, mely az elhamarkodás benyomását gyakorolván reánk, épen nem alkalmas a parlament működése iránti bizalom megerősítésére. Desjardins találó példáit idézi ennek. 1893. márczius 30-án a francia képviselőház elhatározta, hogy az italadók reformja nem választatik el az 1893. évi budget-től. Ugyanezen évi ápril 28-án épen ellenkezőleg határoz. Július 10-én a képviselőház elhatározza, hogy az ajtó- és ablakadó, a departementalis és községi centime-ok reformja nem választatik el az 1894. évi budget-től. Július 11-én épen ellenkezőleg határoz. Július 11-én a képviselőház elhatározza, hogy az italadók reformja nem lesz szétválasztva az 1894. évi budget-től. Másnap ellenkező határozatot hoz. Ily viszonyok közt lehetetlen bizonyos határozott programm megállapítása. Desjardins: i. m. 359. l.

<sup>1</sup> I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell' amministrazione

alkalmasság, az illetőknek arra legméltóbb volta dönt ezen szétosztásnál, hanem a pártérdek. Ezért a parlamentarismus mellett napirenden levő jelenség a ministeri polczokon közép-szerű vagy épen dilettáns egyének szereplése.

A pártok korrumpáltságának az lesz az eredménye, hogy a nemzet legelőkelőbb része, épen az, melytől legtöbbet nyerne erkölcsi súlyban és tartalomban a parlament, a politikai élet küzdőteréről visszavonul. A politikai élet ilyen módon a komoly, nemes becsvágyú, arra megfelelő előkészültséggel rendelkező és tisztökben lelkiismeretesen eljáró egyének helyett politikai kalandoroknak válik valóságos iparává, mesterséggé, mely nem előkészültséget, politikai belátást és belső erkölcsi értékességet kíván meg, csak inkább merészséget és bizonyos furfangosságot.<sup>1</sup> A képviselői tiszt fensége teljesen szem elől tévesztetik, ez állás magasabb erkölcsi és hazafias kötelmei az egyéni érdek alá rendeltetnek, miknek következtében a képviselői tiszt erkölcsi színvonalának lényeges alászállása majdnem általános jelenséggé válik a parlamentaris államokban. Ily módon a demokracia és liberalismus köpenyege alatt újra életre kelnek mindazok a visszasságok, melyek a régi államszervezetben megvoltak; a jogosulatlan kedvezések, az egyéni érdekek szertelen előtérbetolakodása, a köztekintetek elhanyagolása az egyéni önzés tekinteteinek kedvéért. Mindezek a visszás jelenségek, melyek a parlamentarismus árnyaiként majdnem mindenütt fellelhetők, a parlament működésére befolyó s a társadalmi erkölcs színvonalát is erősen alászállító eredményeik által a parlamentarismusba vetett bizodalom lényeges megcsökkenését, e rendszer disqualificálását vonták maguk után.

<sup>1</sup> Egy francia író (Mollinari) azt mondja: A pártok valóságos ipari társaságok, a kiknek a nemzet kényszerülve van az államügyek intézését átengedni.

A párturalom természetes eredménye a parlamenti rendszernek, s elfajulásaiiban, kóros irányaiiban gyökereznek nagyobb részt azon hátrányok, melyek a parlamentarismus sokat panasztolt árnyoldalait képezik. A pártokra szakadás mellözhetlen következése a nemzeti szabadságnak, a politikai élet szabadságának fokával arányosan fejlődnek ki és erősödnek meg a pártok az országban. A parlamentaris rendszernek egyik előnye épen az, hogy a közdolgok felől az állampolgárok rétegeiben megformálódott nézetek nagy tömegét lényegileg két irányba terelődésre késztetli, vagyis a kormánypárt és ellenzék táborába, mely két iránynak egymást kiegészítő működése folytán az államügyek vezetésének biztos, határozott iránya áll elő. Nagy nemzetnél a politikai pártok állandósága, fegyelmzettsége a politikai szellem magas kifejlődésének egyik jele ; a pártok életéhez füződik az államfejlődés minden nevezetesebb mozzanata elválaszthatlanul. Ezért mondhatta Macaulay Angliára nézve, hogy a két nagy párt: a whig és tory eredete visszamegy a hosszú parlament második összeüléseig (1641) és történetük egy Anglia történetével. Bluntsehli szerint is az angol államfejlődés alapjában véve csak a pártok küzdelmeiből érthető meg, melyekre az angol nemzet oszolt.<sup>1</sup>

Nevezetes előnye ugyan a párturalomnak, hogy a pártok kölcsönösen ellenőrzik egymást és így elejét veszik a visszaéléseknek. De csak természetes, hogy minél nagyobb lesz a parlament hatalma, annál hevesebb a pártok versengése a túlsúly eléréseért s annál erősebbé válik az egyes pártokban, az alárendeltebb kérdésekben minden eltérő véleménynek gyakran tyrannikus elnyomásával, a fegyelem is.

<sup>1</sup> Politik. 498. l. A régi rendi szervezetben az államban zárt, határozott politikai pártok kiképződése nem volt lehetséges, mert a rendi particularismus mellett a politikai gondolkodás az egész nemzeti életet átölelő színvonalra nem emelkedhetett s ez alapon egységes, compact politikai pártok nem képződhettek.

Ma az állam egy óriási gazdasági üzem s befolyását éreztetni az egész nemzeti életre rendkívüli mértékben. A parlamentarizmusban ez az egész nagy hatalom, mely nemcsak osztályérdekek, hanem igen sok magánérdek felett is dönt, jó részben a parlament kezében van. Ezért látjuk a párturalom mellett a párttyrannismust is kifejlődni.<sup>1</sup>

A párturalom elválhatlan a parlamenti rendszertől, feltétele azonban, mely mellett egyedül lehet elejét venni viszásságainak az, hogy se az uralmon levő párt, se a többiek nem saját önző (párt-) érdekeiktől, hanem a közjó legfőbb eszméjétől vezettessenek, hogy a pártokat általában a hazaszeretet sugallta magasabb erkölcsi kötelesség érzete hassa át. Csak ily módon gyöngíthetők mindazon eredmények, melyek arra az ellenvetésre indítanak, hogy ma az állam pártatlansága merő, üres hiedelem s nem az állampolgárok összegének mandatáriusa, hanem csak a többségé és pedig egy máról holnapra változható, tehát alapjában véve gyöngé és ingatag többségé. A parlamentarizmus hibái jó részben a párturalom kinövéséi levén, szanálhatók is a pártszervezetekben a magasabb közjóléti tekinteteknek minden egyebet kizáró

<sup>1</sup> Az angol parlament mindenhatósága, melynélfogva ez magában törvényhozási és végrehajtási elemek vegyülékét egyesíti, s az erről szóló közmondásszerű idézet ismeretes. Ugyanazon központostító irányzat vezetett erre, mely Franciaországban az abszolút királyi hatalom szülője volt. A látszatszerű parlamentarizmus (Schein-Parlamentarizmus) klasszikus példája a francia császárság parlamentje. I. Napoleon alkotmánypolitikai nézeteit jellemzően körvonalozta egy, Fructidor 19-ike után Talleyrand-hoz intézett iratában, mely szerint a hadüzenés és adómegajánlás kizárólag a kormányhoz tartoznék, mely a souverain nép valódi képviselőjének (!) tekintendő. A kormányhatalom mellett egy tisztán felügyeleti szerepre szánt, tapasztalt államférfiakból álló tanács legyen. E kettővel szemben pedig egy minden szenvedélyeségtől ment törvényhozó testület, melynek ne legyen szeme és füle azokra, a mik körülötte történnek. Roscher: Politik. 704. l.

érvényreemelkedése által. Minden politikai intézmény, minden politikai rendszer az alapjául szolgáló nép politikai jelleme, érettsége, emelkedettsége s erkölcsi ereje fokától függ, ugyanez áll a parlamentarismusra is. A parlamentarismus se lesz se jobb, se rosszabb, mint a nép nagy egyetemének színvonala.<sup>1</sup> A parlamentarismus feladata, hogy a nép erőinek java részét vezesse a közélet funkcióihoz, de ezen célját csak úgy éri el, ha az észszerűség s hazafias kötelességtudat uralkodó sphaeráiban; csak ily módon lesz a szabad és demokratikus intézmények koronája. Ezért helyesen jelölik meg mindazon bajok elhárítására, illetve azok megelőzésére, melyek a parlamenti rendszerből erednek, egyrészt a magasabb állam-erkölcsi elvek érvényesülését, másrészt pedig ajánlják a vezető személyiségekben gyakorta beállható változások szülte bajok meggátolására a decentralisatiót. Mert minél kisebbre szorítatik azon ügyek száma, melyeket a központi hatalom intéz, annál kisebbek a bajok, melyek az ezen hatalmat kezelő személyek gyakori változásából erednek. De ezeken kívül vannak még egyes reformeszmék, melyek arra irányulnak, hogy a parlament működése megkönnyíttessék, szabadabbá tétessék, mentté oly foglalatosságoktól, melyeknek köréből

<sup>1</sup> Dass mit dem Konstitutionalismus Schwindel getrieben wird, ist ebenso gewiss, als dass deshalb der Konstitutionalismus selbst kein Schwindel ist — mondja Held: Die Kehrseiten des modernen Const. (a Vierteljahrschr. f. Volksw. Polit. u. Kulturgesch. XXX. évf. IV. kötetében. 24. l.). — Der Konstitutionalismus ist überall genau das, was die Bürger des fraglichen Staates sind. Ob ein Parlament oder seine Majorität auf irgend massgebenden Einflüssen beruht, z. B. der in Besitz der Macht befindlichen Partei u. des sie vertretenden Ministeriums, oder ob es noch so entschieden ohne agitatorische Einflüsse gewählt wurde, ob man seine Beschlüsse nach dem eigenen Standpunkte loben oder tadeln, dass es zwar in mancher Hinsicht das nicht ist, was es sein sollte, dass es aber immer der freie Abdruck des Volkes, wie es wirklich ist, sei. U. o. 22. l.

való elvonása, vagy azoknak legalább szűkebb határok közé szorítása a politikai szabadságnak csorbitását nem képezné. Erre céloz az a kettős irányú mozgalom, melyet némely helyen tapasztalunk, s mely szerint egyrészt a kisebb jelentőségű ügyek elvonatnának a parlament hatásköréből, másrészt pedig az interpellálási jog megszoríttatnék.

### X. A felsőház ellen.

A törvényhozó szerv kizárólag képviseletinek nevezett része<sup>1</sup> vagyis a (köznapi politika nyelvén: a népakaratot érvényesíteni hivatott) képviselőház és ezen szerv másik ága: a főrendi — vagy felsőház között időnként előforduló ellentétek, melyek a liberalismus által annál inkább zokon vétetnek, minél nagyobb fokú látszatával bír az államakaratként kijelenteni kívánt rendszabály a nép megvalósításra megérett közóhájának — ezen ellentétek szülői olyféle reformhangok-

<sup>1</sup> A mint az alsóháznak nemcsak választás útján ott helyet foglaló elemei nevezendők képviseletieknek, hanem azok is, melyek az alkotmány rendelkezése folytán nem választásból kifolyólag tagjai az alsókamarának, úgy szorosán véve a főrendi-, illetve felsőházat sem fosztja meg a képviselet jellegétől az, ha tagjai nem (vagy legalább nem kizárólag) választás útján foglalnak ott helyet. L. Concha: Politika. 408. l. — Ezt a positiv államjogok határozmányai is támogatják. Les membres *des deux Chambres* représentent la nation, et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés. 1831-iki belga alkotmány, Titre III., Chap. I., Art. 32. — Die Mitglieder *beider Kammern* sind Vertreter des ganzen Volkes. Porosz alk.-lev. 83. cikke. — A szász alkotmánytörvény 78. §-a a rendeket, mint «das gesetzmässige Organ der Gesamtheit der Staatsbürger und Unterthanen» jelöli meg. Hasonlóképen a bajor alaptörvény Tit. VII. 25. §-a, a svéd alaptörvény 49. cikke, a németalföldi alaptörvény 74. cikke, a román alaptörvény 38. cikke. Midőn Poroszországban

nak. melyek szerint a felsőház, mint a nemzet modern, demokratikus irányú haladásának törvényhozói jogával «visszaélő» kerékkötője, eltörültessek vagy legalább kizárassék annak lehetősége, hogy a felsőház a képviselőház kijelentett akaratának tartósan ellene szegülhessen. Ennélfogva szükséges, hogy az alapjában véve, alkotó elemeire nézve reformáltassék s a törvényalkotásbani illetékességi hatásköre lényegesen kisebbitessék.

Nézzük csak, mit találunk ma a felsőházaknak a törvényalkotásbani illetékességi köre tekintetében kiválólag az európai államokban.

az 1863-iki alkotmány-conflictus idejében a képviselőház elnöke megnyitó beszédében a képviselőházat úgy jelölte meg, mint «a porosz nép egyedüli választás útján képezett s ennélfogva egyedül igaz képviseletét», s ennek a kamara feliratában is helyet kellett volna foglalnia, Bismarck, az akkori miniszterelnök, a képviselőház 1863. január 29-iki ülésében következőleg nyilatkozott: «Az alkotmány szerint mindkét kamara a népet képviseli és az alkotmány nem tesz különbséget a kettő között. Az alkotmány 83. cikke ugyanis azt mondja: Mindkét kamara tagjai az egész népet képviselik. Az a körülmény, hogy a képviselőház választásból származik, nem ad neki az alkotmány szerint magasabb jogot, mint a minővel a felsőház bír». — Hogy a népet csak a választás útján alkotott képviselőház képviseli, általánosan elterjedt nézet. Németországra visszatérve, ugyanezen kérdésben e nézetnek ad kifejezést Jakoby, a német demokratikusok lelkes vezére is, midőn ezen kérdést felvetve: Sind die Mitglieder des Herrenhauses Volksverteter? — így nyilatkozik: Hat sich im Volke ein einheitliches Selbstbewusstsein, ein klar bewusster Gesamtwille entwickelt, ist ein Volk im Besitz einer Verfassung, die ja nichts anderes ist als der Ausdruck erlangter Volksmündigkeit: — — ein solches Volk kann fortan rechtlich nur von Männern vertreten werden, die es selbst *erwählt* und mit der Vertretung seiner Interessen betraut hat! Da nach Art. 65 der Verfassungsurkunde die Mitglieder des Herrenhauses vom *Könige* ernannt, nicht aber vom *Volke erwählt* sind, so können sie den König und ihre eigene Person, so können sie thatsächlich alles Mögliche vertreten, — *rechtliche Vertreter des Volkes* aber können sie nun und nimmermehr sein. Gesammelte Schriften u. Reden. II. 196. l. — Ha a közfel-

Igaz, hogy néhol szűkebb az a kör az alsóházénál, de leginkább csak a törvényjavaslatoknak mely ház elé benyújtása tekintetében részesítetik az alsóház bizonyos törvénytervezetekre nézve elsőségben. A törvénykezdeményezési jog (iniciativa<sup>1</sup>) tekintetében általában mi különbséget se tesznek ma már az alkotmányok a két ház között, illetve azzal rendszerint mindkettőt egyaránt felruhazzák. Elhagyták e részben az 1814-iki charte álláspontját, mely azt első sorban a királyra ruházta, megengedte azonban e mellett a

fogás szerint csak a nép választott képviselőit magában foglaló alsó- (képviseelő-) ház képviselet, úgy a választott felsőházakat (senatusokat) e czímen is mindenesetre képviseletnek kell tartanunk (így Franciaországban és még inkább Belgiumban, a hol ugyanazon választótestület választja az alsóház és a senatus tagjait). Ha mindennek daczára az ily. választási alapon képezett felsőházak se nevezetnek rendszerint a köznyelven képviseletieknek, ez ama közfelfogásban találja magyarázatát, mely a szerinte inkább csak revisionalis, az alsóház munkáját felülvizsgáló működésre hivatott felsőházzal szemben a törvénykezdeményezés bizonyos tárgyaira nézve is a felett többnyire elsőséggel bíró, tehát az alkotmányok által is kedvezményezett alsóházat azért tekinti kiválólag a népet képviselőnek, mert tényleg a törvényalkotás súlypontja ezen kamarában van, s rendszerint liberálisabb irányánál fogva ez inkább simul a népben megérlelt nézet- és akaratirányokhoz, azoknak közvetlenebb kifejezője, vagyis — köznyelven szólva — azt inkább képviseli, mint a felsőház, mely még az esetben is, ha ugyancsak választás útján alakíttatik, mindezen sajátságokkal rendszerint kevésbé dicsekedhetik.

<sup>1</sup> Az *iniciativa* kifejezést De Lolme vezette be az alkotmánypolitikába. Ő használja először az alábbi helyen: Si l'on y fait attention, on verra, que dans toutes les anciennes Républiques, la fonction du Peuple étoit d'*approuver*, ou de *rejeter* ce qu'on lui proposoit, et de donner aux lois la sanction finale. La fonction des personnes ou des Corps chargés de l'exercice du pouvoir exécutif, étoit de préparer les lois et de les proposer, et ils avoient toujours, ce que l'appeleroi *l'initiative*, a c'est-à-dire, le pouvoir de mettre la Puissance législative en mouvement. Constitution de l'Angleterre. (Amsterdam, 1774-iki kiadás.) 141. l.

kamaráknak, hogy megkérhessék a királyt bizonyos tárgyra nézve törvényjavaslat előterjesztésére s ennek tartalmát is megjelölhették.<sup>1</sup> Az 1830-iki charte álláspontja ma az uralkodó, mely szerint a törvénykezdeményezés általában úgy a királyt, mint a kamarák bármelyikét megilleti.<sup>2</sup> Ha e mellett azt látjuk, hogy az adótörvények (és néhol a véderőre vonatkozók) első sorban az alsóházhoz terjesztendők be elfogadás végett,<sup>3</sup> ez az alsóháznak túlsúlyát a felsőház felett még nem jelenti. De e mellett, ámbár a kormány megkérdezése (interpellációs jog) is mindkét házat egyaránt megilleti s a két ház egyenjogúsága sokszor hangoztatatik, a képviselőház mégis túlsúlyra jut a felsőház felett részint az által, hogy a miniszterek vád alá helyezését rendszerint csak az alsóház gyakorolhatja, a mint hogy a ministerium sorsát is az tartja kezében,<sup>4</sup> részint pedig magát az által, hogy a felsőház törvény-

<sup>1</sup> Art. 16. Le roi propose la loi. Art. 19. Les Chambres ont la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne.

<sup>2</sup> Art. 15. La proposition des lois appartient au Roi, à la Chambre des pairs et la Chambre des Députés. — Hasonló értelemben a belga alkotmány 27. cikke, porosz alkotmány 64. cikke, az 1867. december 21-iki osztrák Staatsgrundgesetz 13. cikke, a spanyol alaptörvény 41. cikke, portugál alaptörv. 45. cikke, dán alaptörv. 44. cikke, görög alaptörv. 23. cikke, olasz alaptörv. 10. cikke, román alaptörv. 33. cikke.

<sup>3</sup> Belga alkotm. 27. cikke, hollandi alaptörv. 120. cikke, dán alaptörv. 48. cikke, portugál alaptörv. 34. cikke, olasz alaptörv. 10. cikke.

<sup>4</sup> Ama szólam, hogy: «a felsőház kormányt nem buktathat», az angol alkotmányos gyakorlatból ered, mely szerint ugyanis, «habár a Lordok is ép úgy jogosultak, mint a képviselőház tagjai, véleményeket bármely közigazgatási tény fölött nyilvánítani, vagy pedig a

alkotási jogkörét is lényegesen megszorítva látjuk ott, hol ez az alsóház által már elfogadott javaslatokat csak az eredeti szerkezetben fogadhatja el vagy vetheti el, ahhoz azonban módosításokat nem tehet,<sup>1</sup> valamint az angol alkotmányos gyakorlat amaz irányában, mely szerint az adótörvények tekintetében a főrendiház hozzájárulása csak formális s ezek világosan

cabinet általános eljárása és politikája fölött helyeslőleg vagy megrovólag nyilatkozni: mégis szavazatuk által nem képesek egy miniszteriumot sem fentartani vagy megbuktatni a képviselőház akarata ellenére». Todd: Parlamenti kormányrendszer (magyar kiadás). I. 41. l.

<sup>2</sup> Így a németalföldi alaptörv. 105. cikke; az adótörvényekre nézve a porosz alkotm. 62. cikke.

Csak a monarchiakra terjeszkedtünk ki a fentebbiekben; a francia köztársaság 1875. február 25-iki alkotmánytörvénye így szól: Le Sénat a concurrence avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois: toutefois les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle. — A senatus azonban az alsóház által már megszavazott ily törvényekkel szemben teljes joggal él módosítási vagy akár visszavetési jogával. Az alkotmánytörvény ezen világos rendelkezése daczára utóbbi időben többször megtámadtatott a senatus azon eljárása, midőn ez az alsóház által megszavazott pénzügyi törvényeket, nevezetesen a költségvetést módosítani törekedett, ezen eljárása jogával való visszaélésnek neveztetett és egyike lett a két ház közötti conflictusok okainak; a radicalis iskola azt tanítván, hogy az alsóháznak nemcsak elsőbbsége van az ily javaslatok tárgyalása tekintetében, hanem a két ház közti véleményeltérés esetében ő van jogosítva az utolsó döntő szó kimondására is. — La Chambre élue par le suffrage universel, ne peut oublier que la Constitution lui accorde l'initiative en matière financière, et que, si un conflit s'éleve entre elle et le Sénat, c'est à elle que le dernier mot appartient — mondá ezen iskola egyik képviselője az 1894-ik évi budget megszavazása alkalmával. Franciaországban arra való hivatkozás, hogy a senatusnak meg kell hajolni az általános szavazatjog alapján képezett, tehát a népet képviselő alsóház ily határozatai előtt, természetesen annál kevésbé áll, mert bisz a szenatus maga is választás útján alakíttatik és nem lehet mondani, hogy az a népet nem képviseli. — Az unio alkotmánya pedig határozottan abból az álláspontból indul ki, hogy a

az alsóház, — «az ország erszényének öre» által megszavazottaknak tekintetnek.<sup>1</sup>

Ha az alkotmánytörténelmeket lapozzuk, azt látjuk, hogy a két háznak tartós ellenkezése, tehát épen az a legfőbb ok, mely miatt a felsőház eltörlése vagy legalább szervezetének s jogkörének lényeges módosítása kivántatik, ritkán merült fel. Magában Angliában, hol pedig a lordok házának reformálása újabb időben oly élénken sürgettetik, a törvényhozás két háza közötti állandóbb conflictusokra nem nagy számban akadunk. Igaz, hogy a lordok háza több alkalommal (így a Reform Act, Jewish Oaths Bill, a gabona-behozatali törvények megszüntetése tárgyában, közelebről pedig a Deceased wife' s Sister — javaslat, az ir Home stead s az 1893-iki Bessermert — Tax tárgyában) kisebb-nagyobb ellenállást fejtett ki az alsóház által elfogadott javaslatokkal szemben, de ez utóbbi mégis képes volt előbb-utóbb elfogadtatni azt a javaslatot, melyet saját kebelében helyesnek ítélt. Mert az angol alkotmányos elv szerint is «a Lordok háza

két ház közül egyik se nyerjen túlsúlyt a másik fölött. A képviselőháznak egyedül van ugyan joga az unio hivatalnokait bepanaszolni, de az ítélkezés ezek fölött viszont a senatust illeti meg; pénzügyi törvények első sorban a képviselőház elé terjesztendők, de a senatusnak az alsóház által már megszavazott ily törvényjavaslatokkal szemben teljes módosítási vagy visszavetési joga van. Sőt a nemzetközi szerződésekhez és a diplomatiái alkalmaztatásokhoz való hozzájárulást a praesidens csak a senatustól köteles kikérni. A senatusnak minden két évben való részleges megújításával is azt akarták elérni, hogy a képviselőház ne mondhatta magát a néppel közvetlenebb, élénkebb összeköttetésben állónak a senatusnál. Azonban, ha az alkotmány szerint nem is, a közmeggyőződés szerint a senatusnak mégis nagyobb hatalma van a képviselőháznál. Roscher: i. m. 447. l.

<sup>1</sup> A két ház e részbeni viszonya az 1678. július 3-án kelt képviselőházi határozatnak felel meg, melynek értelmében az államköltségek csak a képviselőház szavazatától függenek. Todd: i. m. II. 8. l.

nincsen arra hivatva, hogy valamely makacs ellenzést folytasson oly törvényjavaslatok ellen is, melyek ismételten mind nagyobb és nagyobb szavazattöbbséggel mennek át a képviselőházban, különösen akkor, ha a házon kívül nyilatkozó közvélemény is felremagyarázhatlanul ugyanazon véleményen nyilatkozik», miután «a Lordok házában rendeltetése világosan láthatólag inkább csak abból áll, hogy a képviselőházból származott törvényjavaslatokat ellenőrizze, revidálja és kiigazgassa.»<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Todd: i. m. I. 42., 44. l. — Ugyanezen jelenséget látjuk más államokban is. A belga senatus 1851-ben igen heves ellenzést fejtett ki az örökösödési törvényjavaslattal szemben; az országgyűlést feloszlatták és az új senatus némi csekély módosítással hozzájárult a képviselőház által elfogadott javaslatához. Franciaországban újabban a senatus által a költségvetési törvényben tett módosítások, melyeket a képviselőház nem akar elismerni, szolgáltatnak alkalmat a két ház közti bonyodalomra, melyek azonban rendszerint az alsóház győzelmével végződnek. Az 1867-iki osztrák Staatsgrundgesetz szerint, ha pénzügyi vagy a véderőre vonatkozó törvényjavaslatok tárgyában a két ház közt ismételt tanácskozások után se lehetett megegyezésre jutni, akkor a kisebb szám tekintetik elfogadottnak. Az Egyesült-Államokban, ha a két ház a budget felett nem tud megegyezni, ez egy, felerészben a képviselőház, felerészben a senatus tagjai közül választott vegyes bizottsághoz utasítatik és az általok megállapított javaslat fogadtatik el. Magyarországon nevezetes viszály fejlődött ki az 1831-iki vallási reformok ügyében a két ház között. Az 1830-iki országgyűlésre ugyanis a megyék azt az utasítást adták követiknek, hogy a protestánsok Horvát-Szlavonországban is birtokosok lehessenek, hogy a reversalisok, melyek értelmében a vegyes házasságból származó gyermekek a katolikus vallásban nevelendők, eltöröltessenek és megszűnjék az 1791-iki törvény azon intézkedése, mely szerint a katolikus vallásról protestáns vallásra áttérni akarók hat heti oktatásban részesítendők a katolikus lelkész részéről. A Karok és Rendek a reformokat 1833-ban elfogadták; a főrendiház azonban visszautasította az alsóház üzenetét és nyolczszori üzenetváltás után se sikerült a megegyezés, mígnem 1844-ben a reformok egy része megalkottatott.

A főrendi- vagy felsőházak különben is majdnem mindenütt kivetkőznek már a régi tradíciók szellemét ápoló exclusiv gyülekezetek jellegéből és hivatásukat éppen nem helyezik abba, hogy a modern államfejlődés akadályaiul szolgáljanak. Mert mit látunk ismét a felsőházak alkatelemei tekintetében az egyes államokban? Azt, hogy ott is, a hol nem választás útján egybealkotott senátusokkal találkozunk (Belgium, Németalföld, Spanyol- és Franciaország bír ilyenekkel), az örökletes peer-ség befolyásának mérséklésével általában az aristokratikus színezetű felsőházak légkörét is szabadabb, demokratikusabb fuvallat kezdi átlengeni, illetve az öröklött vagyon és születés adta előnyökön kívül, a modern államfejlődés törvényének megfelelőleg az egyéni érték állami érvényesülésének is megfelelő tér nyitottat.<sup>1</sup> Csak Anglia, a politikai szabadságnak Montesquieu óta csodált példányképe ragaszkodik rendi fejleményű főrendiházának régi szervezetehez nagy szívóssággal, elutasítván még eddigelé minden oly reformtervet, mely a lordok házának szigorúan örökletes jellegét meg akarja változtatni.

Nem is volt mindig ily ellentétes irányzat a felsőházak s főleg azok jog- és illetékességi köre ellen, a mint ezt a sok hányattatáson keresztülment francia alkotmányok is oly élénken mutatják. A francia köztársaság VIII. évében, vagyis 1799-ben életbeléptetett Bonaparte-féle Sénat conservateur tulajdonképen (legalább a papiroson) a felsőház kezébe rakta le a legfőbb állami hatalmat. A Sénatus — consulte organique de la constitution de l'an VIII. Titre V. 54. cikkének második pontja szerint: Le Sénat régle par un sénatus — consulte

<sup>1</sup> Nevezetesen a személyes érdemnek (a közszolgálatban vagy a közügyek, az egyház, tudomány, irodalom és művészet szolgálatában szerzett érdemnek) a felsőházi tagságra való tekintetbevétele által. L. Schvarcz: «A tudományos és irodalmi kitünőségek jogcíme a felsőházi tagságra» című akadémiai értekezését.

organique: — Tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution, et qui est nécessaire à sa marche. De még az 1814. június 4-iki Charte constitutionelle 24. czikke is szükségesnek találja megállapítani, hogy: La Chambre des pairs est une portion essentielle de la puissance législative. A mit az 1830. augusztus 6-iki Charte constitutionelle 20. cikkében szóról-szóra követ.

A felsőház szükségét nem lehet kétségbevonni mindaddig, míg az államnak alapjául szolgáló társadalom különböző osztályokra, rendekre való tagolódást mutat. Mert ha az állam természete nem is követeli a törvényhozási szerv kettéválását és pedig annál fogva nem, mivel «az állam — lényegében csak egy alapírányt követhet, csak egyféle akarat, akaratának pedig egy kimunkálója, szerve lehet»,<sup>1</sup> követeli ezt a társadalom természete, szerkezete, mely az állampolgárok sokféle osztályaiból alakul egy egészszé. Nem azért van szükség felsőházra, mert a közjóra veszélyes az, ha egyetlen osztályra bízatik a törvényhozás korlátlan hatalma;<sup>2</sup> sem azért, hogy a felsőbb osztályok és rendek érdekeinek védője legyen a népies többséggel szemben, védője legyen továbbá a nép ellen a királyságnak is; még kevésbé azért, hogy az államfejlődésben a rohamos, tehát meggondolatlan haladásnak kerékkötője legyen, mert a törvényhozásban az elhamarkodást meg lehet gátolni más rendszabályokkal is, ezért nincs szükség felsőházra s pusztán a káros haladás akadályozása nem lehet a felsőház feladata, mert — mint Eötvös megjegyzi — «miként a kerékkötőt elhasználja a gyakorlati alkalmazás és épen akkor tagadja az meg szolgáltatát, mikor szükség van rá: úgy azon intézménynek is el kell végre kopnia, melynek nincs más feladata, mint a haladást

<sup>1</sup> Concha: i. m. 440. l.

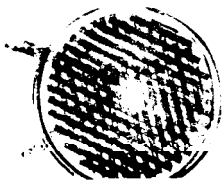
<sup>2</sup> Eötvös: Uralk. eszm. II. 158. l.

akadályozni».<sup>1</sup> De szükség van a felsőházra, monarchiában úgy, mint demokratiában azért, mert maga az állam alzataul szolgáló társadalom számtalan ellentétek tömege lévén, sokkal nagyobb a valószínűsége annak, hogy az az állami akarat, mely a kettévált törvényhozó szerv megegyezésének kijelentett eredménye, a minden ellentéteket kiegyenlítő s azok fölél emelkedő egyetemes jó eszméjének megtestesítése lesz, mint hogyha a nemzeti akarat csak a társadalom és állam különböző akaratirányainak kifejezésére nem annyira alkalmas egyetlen szervben formáltatik meg.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> I. m. 174. l. — Ennél elfogadhatóbb érv a felsőházak szükségességére az, hogy szükség van az államban oly ellensúlyozó tényezőkre, melyek a párturalom túlzásait s a parlamenti többségek mindenhatóságát szelidítik. Ily ellensúlyozó tényezők lehetnek egyrészt társadalmiak (a népjellem, a politikai öntudat és belátás magasabb foka, a közvélemény ereje stb.), másrészt az alkotmány által megállapított mérséklő hatalmak (felsőház és az akár örökletes, akár választott államfő).

<sup>2</sup> Eötvösünk, kinek politikai elmélete csak legújában talált hozzáillő, komoly méltatásra (Concha Gy. Politikájában), a felsőház feladatát abba helyezi, hogy a demokratiának a számszerinti többség korlátlan uralmára törő irányzatának ellenállva, «a pillanat valódi és képzelt szükségeinek rohamában a történeti jogot képviselje». (I. m. 174. l.) Vagyis szerinte minél szabadabb, demokratikusabb az alkotmány, annál inkább szükség van arra, hogy a jelen kívánatainak szószólójául tekintendő népképviselési gyülekezetekkel szemben megfelelő intézmény által «a multnak is megadassék, a mi illeti», s a felsőház az államban a conservativismust képviselvén, ekként a mult és jelen között közvetítő legyen. (I. m. 176. l.) Monarchiában ezenfelül még az államforma fenmaradására is nélkülözhetlen feltételül kell a felsőházat azért tekinteni, mert magának a királyságnak legerősebb alapját szintén a történeti jogban kell keresni, s mert a királyság előnyeinek kútforrásául szolgáló örökösödési elv nem lesz kellő szilárdságú, ha csak kivétel gyanánt, egy esetben alkalmaztatik. (I. m. 178. l.) Eötvösnek ezen álláspontja egészben el nem ismerhető. A történelmi jog képviselése a felsőháznak legfeljebb csak kiválólag aristo-

Athenaeum.



De ha már egészen nem akarják mellőzni a felsőházat, legalább jogkörét tartják lényegesen megszorítandónak oly irányban, hogy az a komoly megérleltségnek látszatával bíró népkiválmaknak tartósan ellene ne szegülhessen. Ehhez képest a felsőháznak az lenne hivatása, hogy az alsóház által nem ritkán felületes sietséggel alkotott törvényeket kelőleg felülvizsgálja, de nem lenne megengedve, hogy azzal szemben tartós ellenállást fejtessen ki, illetve bizonyos ismétléssel az alsóház által megszavazott törvényjavaslatok a felsőház újabb ellenzése dacára is a törvényhozás által elfogadottnak tekintetnénk.<sup>1</sup> A felsőház tehát ily módon megszűnne a törvényhozási szervnek az alsóházhoz koordinált ága lenni, oly ágává lenne csak, melynek szabad ugyan tiltakoznia az

kratikus, illetve örökösödési szervezete mellett tehető feladatául, mely szervezet mellett Eötvös a sok százados tapasztalásra utal, hogy «a népválasztás, vagyis a korlátlan haladás, vagy legalább szünetlen változtatás elve csak ott szült az államra nézve üdvös eredményeket, hol az örökösödés, vagyis az állandóság elve mérséklé». (I. m. 173. l.) De ma, midőn az örökletes szervezetű felsőházakat mindinkább eltűnedezni, vagy legalább ezen szervezeti elvet más szervezési alapok hozzávegyítése által jelentékenyen módosítani látjuk, még kevésbbé képezheti a felsőházak feladatát a történeti jog képviselője. A történeti jog se jelent alapszabályban egyebet a kiválóság vélt jelenél, s a hozzá fűződő örökletességnek, mint ilyennek, a felsőház alapjául való kizáró elismerése a modern államfejlődés által már meghaladottnak tekinthető.

<sup>1</sup> Nevezetesen Angliában újabban a lordok házában oly reformja tervezetik, mely szerint egy általa másodszer visszautasított törvényjavaslatnak az alsóház részéről harmadszori visszaküldése esetében a peer-ek újabb visszavetésének hatálya ne legyen, hanem az ily javaslat, mint a parlament által elfogadott, királyi szentesítés alá bocsáttassék. Az angol közvélemény nyilatkozatai szerint azonban a lordok háza jogainak ily megnyirbálására nem fog ráállani, s a terv nemzedékeken át tartó harcokat és bonyodalmakat szülhet, nagy rázkódtatásoknak tévén ki az alkotmány épületét. Hasonló indítvány különben Storey által már 1893. augusztus 3-án is tétetett.

utóbbi által elfogadott javaslatok ellen, de e tiltakozásának érvényt nem szerezhet, ha az korábbi álláspontjához ragaszkodik. De ez tulajdonképen nem más, mint megtagadása a felsőház egész törvényhozási közreműködése önállóságának, arra lévén ez utalva, hogy vagy változatlanul elfogadja a képviselőház határozatait, vagy legfeljebb lényegtelen változtatásokat eszközöljön azon; hozzájárulása tehát így merőben formaivá tétetik.

A felsőház jogkörének ily megszorítása nyilván azon indokolással céloztatik, hogy e gyülekezet határozataiban a nép felvilágosult akarata nem mindig kellő formában nyilvánul, illetve ez a nemzetakarát az alsóház által adott iránybani megképződésének illetéktelen akadályaként jelenkezik. Nem lehet azonban azt mondani, hogy a felsőház általában kevesebb érzéket mutatna az egyetemes szükségek iránt a kiválsólag a népet képviselőnek nevezett alsóháznál; sőt Mac Carthy szerint épen Angliában egy időben, a királyi hatalom túlkapasaitól tartva, a felsőház sokkal éberebb öre volt a demokratikus szabadságnak az alsóháznál. A törvényhozás súlypontja is csak a Walpole-kabinet alatt helyeződött át egészen az alsóházba s épen a felsőház volt az, mely állást foglalt a romlottság és erőszak azon nagy foka ellen, mely az alsóházban volt feltalálható.

De magából abból, hogy a felsőház ellene szegül az alsóház határozatának, még épen nem következik, hogy kevésbbé hű kifejezője az egyetemes jó eszméjének, mert hiába tekintetik a választáson alapuló alsóház kiválsólag a népet képviselőnek, csalhatatlanságot magának az állami szükségek felismerése körül épen nem igényelhet. Sőt mindig kérdéses, az egyetemes jónak nem megfelelőbb-e épen azon álláspont, melyet a felsőház vele ellenkező magatartása képvisel. Nem a törvényhozási szerv működése zavartalanságának, nyugodt folyamának biztosítása lenne tehát a felső kamara törvény-

alkotásbani önálló részesedésének megszüntetése, hanem e szerv egyik ágának, melyre pedig ép oly szükség van, mint a másikra,<sup>1</sup> erőszakos megcsonkítása ; elnyomása a két egymás mellett álló ág egyikének, holott mindkettőnek, a nemzeti talajban bírva gyökereiket, egyforma szabadsággal kellene fejlődnie. Guizot mondja, hogy a nemzeti hatalomnak egy kamarában való egyesítése, hazug és zsarnoki egység. De ha az angol jelszóként a felsőházat vagy el kell vetni, vagy legalább megfosztani minden hatalomtól s ennél fogva szabad tér nyílik a párturalom és az alsóházi többség korlátlan erejének, úgy ugyanehhez a hazug és zsarnoki egységhez jutunk. És ha a felső kamarára azért is szükség van, hogy a nép tetszésétől függő, tehát irányáiban változóságnak alávetett képviselőházzal szemben az állandó rendet képviselje az állami életben, ezen feladatának meg nem felelhet egy olyan felső kamara, mely jóformán csak tanácskozásra van utalva, határozatra azonban csak akkor, ha az alsóház akaratát helybenhagyja. A nemzetakaratot a törvényhozó szerv két ágának teljesen szabad, független működése útján kell kiképezni. De ez el nem érhető, ha az egyik szerv csak észlelésre és tanakodásra van rendelve és csak a másik a határozásra és akarásra.

<sup>1</sup> Szükség van pedig a fentiekén kívül még magának a demokraciának szempontjából is, mert ez nem egyéb, mint a személyes érdem és kiválóság állami elismerése, már pedig a személyes érdem és kiválóság talál helyet a felsőházban is. L. Kunz : i. m. 56. s köv. l.

## XI. A referendum.

A referendumot a legutóbbi időkig sehol sem emlegették még úgy az alkotmányozók, mint a királyi hatalom mérseklő befolyásának s ereje növelésének eszközét. Belgium legutóbbi alkotmányrevisiója vetette fel a királyi referendum szükségességét, mint a mely a modern képviseleti rendszer hiányosságait megecorrígálva, kiválólag alkalmas arra, hogy a király a nép akarata felől közvetlenül tájékozódhasson abban az esetben, ha oka van feltenni, hogy a kamarák kifejezett akarata nem egyezik meg a nemzetben túlsúlyban levő nézet- és akaratirányokkal. E reformeszmé az alkotmánymódosítás idejének legelső szakában igen meleg pártolásra talált s az alkotmánytörvénybe kerülve, legrégibb demokrátiánk ezen meggyökeredett intézményének beleillesztése egy sok ideig mintaalkotmánnyal bírónak tekintett monarchia intézményeibe mindenesetre igen érdekes alakulat lett volna.<sup>1</sup>

A modern képviseleti rendszer hiányainak megcorrígálására és a királyi hatalom erősítésére ajánlott referendum

<sup>1</sup> A referendum behozatala Franciaországban is javasoltatott a képviselőház 1886. június 7-iki ülésében Cunéo d'Ornano képviselő által. E szerint ha egy millió választó azt kívánja, hogy a két ház által elfogadott javaslat népszavazásnak vessék alá, a kormány ezt egy hónap alatt elrendelni köteles. Az indítvány azonban visszavontott. — A referendum általános tárgyalására e helyt ki nem terjeszkehdhetünk. L. az ide vonatkozó igen terjedelmes régebbi irodalmon kívül az újabb e tárgyú munkálatok közül: Signorel: *Le referendum législatif, étude de droit constitutionelle*; Brice: *American Commonwealth*; Sullivan: *Direct legislation by the citizenship trough the initiative and referendum*; Kautsky: *f. i. m.*; Deploige: *Le referendum en Suisse*; Heuvel: *i. m.*

lényege abban állana, hogy (mindenkor ministeri ellenjegyzés mellett!) a király a nép óhajaira nézve értesülést szerezne magának az általános népszavazás útján azon irányban, hogy vajjon egy, a kamarák által már megszavazott törvényjavaslat megfelel-e a nép kívánságainak. (Tehát csak utólagosan, innen «referendum postérieur»-nek nevezve.)<sup>1</sup>

Ezen királyi referendum előnyeiül felhozták, hogy miután a törvényszentesítési vetojoggal való élés csak illusorius hatalma a királyságnak, az egyedüli mód, mely biztos irányt adhat a fejedelem magatartásának: a referendum. A király mindannyiszor folyamodhat ehhez, valahányszor szükségét látja, fedezi őt a választók összeségének szavazata. Ily módon a veto-jog nem szűnik meg, sőt e szükséges, de ma úgy-szólván tehetetlen prerogativa népszerűvé, demokratikus intéz-

<sup>1</sup> Különbség van referendum és plebiscitum között. Utóbbihoz caesaristikus hajlamú fejedelmek folyamodtak több ízben, midőn a nép által kívánták helybenhagyatni saját, belsőleg erőszakos alkotmány-változtatásaikat. Ily helybenhagyások csak külsőleg hasonlítanak a referendumhoz s attól abban is különböznek, hogy a kezdeményezés nem (mint a referendumnál általában) alulról, hanem felülről történik. — The plebiscite is a revolutionary or at least abnormal proceeding — mondja Dicey (idézve Sullivan i. m. 29. l.) — A «monarchie plebiscitaire» jellegzője az, hogy bizonyos esetekben (fontos alkotmánymódosítások) nem kötelező, nem is elégséges a törvényhozás megkérdezése, hanem a nép maga hivatik fel nyilatkozatra. A plebiscitarius monarchia napoleoni intézmény. Így szavazza meg már az An VIII. frimaire 22-iki (1799. december 13.) alkotmányt a nép 3.011,007 szavazattal; a Sénatus-consulte organique portant établissement du gouvernement impérial, du Floréal 28 de l'an XII-öt 3 572,329 szavazattal. Már I. Napoleon azt mondja (An X. floréal 20-án) a népről: «sa souveraineté ne doit connaitre d'autres limites que ses intérêts.» Az An XII-iki plebiscitum már megállapítja ennek formuláját. Napoleon Bonaparte sera-t-il consul à vie? — szól a néphez intézett kérdés. — Le peuple le veut — feleli ez. Napoleon Lajos hű követője nagy előképének s hasonlólag fogadtatja el a nép által 1852. december 20-án alkotmánytervezetét, mely neki,

ménynyé (!) tétetik. Igaz, hogy a király fel is oszthatja a parlamentet, ha azt hiszi, hogy nem hű kifejezője a nép érzelmeinek. De ezen jogával való élés is veszélyes lehet, compromittálhatván a királyi hatalom tekintélyét, ha ugyanolyan többség kerül ki az új választásokból, mint a minő volt előbb.<sup>1</sup>

mint tíz évre választott elnöknek, a császárságot bevezető hatalomkört adott. — L'empire est fait, monseigneur! — mondja a hercegnek egyik bizalmasa. Mire ez így felel: si je le voulais; mais il faut que la France le veuille avant moi. — 1869-ben pedig, már mint III. Napoleon, azt mondja egy jegyzékében: Il faut que le gouvernement dise franchement qu'il accepte toutes les réformes qui peuvent, sans désarmer le pouvoir, élargir les franchises et le contrôle du Corps Législatif, mais qu'il n'ira pas jusq'à provoquer l'anéantissement des bases de la Constitution qu'un plébiscite peut seul modifier. L. Fernand Giraudeau: Napoleon III. intime. 143. és 169. l. — Mindez igen jellemző ezen uralkodó alkotmánypolitikai nézeteire. Ezért nevezte ő magát: Par la grâce Dieu et la volonté nationale, empereur des Français. — Különben az 1852. január 14-iki híres kiáltványa alapján közreadott alkotmány 32. cikke szerint is: Néanmoins, sera soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales de la Constitution, telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2. décembre et adoptées par le peuple français. — Így bocsátja ő (az 1869. szeptember 6-iki senatus-consulte által) módosított császársági alkotmányt 1870. április 20-án plebiscitum alá, midőn is azt a nép 7.350.142 szóval, 1.538.825 ellenében elfogadja. De a nép illetén megszavaztatása mindig caesari jellegű, mert az uralkodó személyét helyezi előtérbe.

<sup>1</sup> Bernaert belga miniszterelnök, a képviselőház 1892. február 2-iki ülésén következőleg ajánlotta a referendumot: Il conviendrait d'attribuer au roi le droit de se mettre directement en rapport avec le corps électoral pour lui demander son avis. Rien, semble-t-il, de plus conforme aux véritables bases du régime représentatif. Rien aussi de plus propre à mettre le pouvoir royal mieux à même d'exercer en certains cas une action modératrice. Une nation de quelque étendu ne peut ni légiférer ni s'administrer directement, et dès lors la délégation des pouvoirs s'impose. Mais c'est toujours de la nation qu'ils émanent et s'est consacré ce principe fondamental que de permettre qu'elle puisse être consultée.

Azonban ez érvek egyike se fogadható el. Igaz, hogy a veto-joggal való élés veszélyes lehet és gyakorlatilag nem is vétetik alkalmazásba sehol, mert hisz a királynak előzőleg alkalma van tudomást szerezni a kormánya által beterjesztendő javaslatokról s már ezek pusztá benyújtása annak jele, hogy a javaslat lényegileg megnyerte beleegyezését, (a nélkül természetesen, hogy ez által a király jogköre a törvényhozásban korlátozhatnék és törvényszentesítési vagy elvetési szabadságában megköthetnék). Ebben a jogkörében ő (nem politikai, csakis erkölcsi felelősséggel) teljes szabadsággal jár el. A referendum hívei azt mondják, hogy a király szentesítési joga gyakorlásánál egyedül a nép kívánságait vegye figyelembe, ez pedig kifejeztetik végső elemzésben a szavazatra jogosult polgárok összesége által. Éz azonban a király önálló részesedésének a törvényalkotásban megtagadása, melynélfogva ő egyedül személyes belátása szerint itéli meg a javasolt rendszabály helyességét és czélszerűségét s ha ez ítéletében irányadóul vehet valamit, ez csak a parlamenti többség kifejezett akarata lehet. A mellett, hogy az intézmény ilyformán a király szabadságát megkötné, teljesen bizonytalan lenne az, mikor használja azt tulajdonképen az uralkodó. Esetleg külbefolyásoknak (kérvényezések, a sajtó lármája, utczai tüntetések stb.) engedve határozná arra magát. És hogy a királyságnak azon igen jelentős attribútuma, mely szerint ő a pártok felett állva, azok vitáiba semmikép nem elegendve, az állam személyi egységének kifejezője, ez által megszűnnék, csak természetes. Nem helyettesítheti ez intézmény a parlament felosztatását sem. Mert ha ellentét van a parlament is a kabinet között s az csak múltlagos, nem szükség a felosztatáshoz folyamodni, az ellentétek ki fognak egyenlítettetni, kölcsönös engedmények által, maguktól is. Ha pedig az ellentét erős, valamely lényeges pontra vonatkozik, akkor feltehető a kérdés, hogy híven képviseli-e a kamara

a nép érzelmeit s ez esetben csak a feloszlatásnak lehet helye.

A referendum hívei azt mondják, hogy általa nem vezetetik be a nép közvetlen uralma az államba. Tagadhatatlan azonban, hogy két, egymással össze nem egyeztethető elv: a képviselő és a közvetlen népuralom összekapcsolását czélozzák. A modern képviselő elve az, hogy az államakarat kiképzésére a népegyetemben szétszórtan levő, összefüggéstelen akarati irányok helyébe a felvilágosult öntudat s akarat helyezésére az erre legalkalmasabbak válogattassanak ki. A referendum ezzel ellentétben nem ismer semmi észszerű csoportosítást s a tömeget helyezi a választottak helyébe.

A népsouverainitás — mint Guizot mondja — a tisztán számszerű többségbe helyezi a souverainitást, a képviselői rendszer az arra képesek többségében keresi azt. De visszás dolog, hogy a képesebbek határozzanak előbb s ezt fölülvizsgálja és megdöntse a nyers tömeg ítélete; letagadása a képviselő minden jelentőségének s ebben az erkölcsi felelősségi tartalomnak. Azt mondják: igaz, hogy a nép nem képes arra, hogy mindent megítéljen, de nem kell mindent rábíznai. Csakhogy lehetetlen a jó és rossz alkalmakat egymástól megkülönböztetni.

A szabadság és demokracia diadala nem a referendumban áll. Nem a képviselőnélküliség a szabadság legnagyobb foka.<sup>1</sup> A demokratikus szabadság megvalósítására épen a képviselő való. Mert csak általa jut kifejezésre a társadalmi és állami egység az észszerűség uralma alatt, mert «az a sokaság, mely nem vezetetik egységre, csak zavar és bonyo-

<sup>1</sup> La plus haute manière d'être libre, ce n'est pas d'être représenté; c'est d'être souverain en personne sur la place publique, c'est d'exécuter directement à ciel ouvert ces grands exercices politiques — mondja ellenkezőleg Dupont — White bevezetésében Stuart-Mill: Gouv. repr.-jében, XXVIII. l.

dalom s az az egység, mely nem származik a sokféleségből, zsarnokság; a képviseleti rendszernek pedig épen az a célja, hogy elejét vegye mindkettőnek.»<sup>1</sup>

Mindenesetre egyik igen érdekes lapját fogja megjelölni az alkotmánytörténelemnek az a kísérlet, mely egy mintaszerű alkotmányos monarchia alapintézményei sorába akarta iktatni a referendumot. De se mint a királyi hatalom óhajtott megerősítési eszköze, se mint a parlamenti rendszer hiányainak megjavítója,<sup>2</sup> se mint a demokrácia kívánalma nem lehet helyén. A parlamenti rendszer hiányai nem a referendum által orvosolhatók, hanem általában a magasabb államerkölcsei elvek érvényrejutásával a képviseletben. A demokrácia is megteszi a maga hódító világútját feltartóztatlanul a nélkül, hogy szükségképen a referendumhoz vezetne. Abban a vitában pedig: hogy parlamentarismus legyen-e vagy népszavazás? az előbbi részén lesz a győzelem. Mert divatos jelszó ugyan, hogy «a képviseleti rendszer léte kockán forog», de kétségtelen, hogy e rendszer, mint a demokratikusan szabad, modern állami együttlét nélkülözhetlen eleme, előbb-utóbb minden megpróbáltatásain diadalmaskodni fog.

*Dr. Balogh Arthur.*

<sup>1</sup> Guizot: Histoire des origines du Gouvernement représentatif en Europe. 36. l.

<sup>2</sup> Sokan ez intézményt a párturalom hátrányai ellen s a kisebbségi képviselet helyettesítőjeként (melyet egy belga író «a képviseleti rendszer őszinteségé»-nek nevez) ajánlják. L. Laveleye: Le gouvernement dans la Démocratie. II 157. l.

## RENAN ERNŐ.\*

— Első közlemény. —

### I.

#### A semita lélektana.

«Ha be akarunk hatni a keresztyénségbe, a judaismust kell tanulmányoznunk» — mondá Renan már a negyvenes években. Ezért az úgynevezett sémi nyelvek tanulásához fogott, melyeket a héberek, phoeniciek, a púnok, a syrok, a babyloniak és az arabok beszéltek. Alaposan belemélyedt e népek történetének, vallásának és nyelvének ismeretébe. Számos kisebb-nagyobb művében finom bonczoló elmével állítja élénk őket, s úgy találja, hogy a valláson kívül vajmi keveset köszönhet nekik az emberi művelődés. A sémi népek irodalmát szegénynek tartja, nincs egyetlen hősköteményök, nincs egy tragédiájok. A politikában messze mögöttünk maradtak, hisz e téren az árja népek bámulatos sikert arattak, csak ők tudták úgy felfogni az egyén szabadságát, hogy vele együtt az állam eszméjét is fentartsák. Nálunk nem látni azt az egységes despotismust, mely megfojt minden egyéniséget, elvont és szívtelen szerepre kárhóztatja az egyes embert, mint az ázsiai, különösen a sémi népeknél találni. A nyugati államokban megvolt az élénk erkölcsi elem, a közjó eszméje, s az egyetemes célra való áldozatkészség. És ha olykor roppant sülyedés mutatkozott, rövid idő alatt bámu-

\* V. ö. Athenaeum IV. évf. 4. sz.