



20332

ÉRTEKEZÉSEK

A PHILOSOPHIAI ÉS TÁRSADALMI TUDOMÁNYOK
KÖRÉBŐL

A II. OSZTÁLY RENDELETÉBŐL

SZERKESZTI

FEJÉRPATAKY LÁSZLÓ

OSZTÁLYTITKÁR

I. KÖTET. 4. SZÁM.

CONSTANT BENJÁMIN

ÉS AZ

ALKOTMÁNYOS ÁLLAM TANA

BALOGH ARTHUR

LEV. TAGTÓL

(Fololvasta a M. Tud. Akadémiában 1914. december 7-ikén.)

Ára 60 fillér

BUDAPEST

KIADJA A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA

1915

CONSTANT BENJAMIN
ÉS AZ
ALKOTMÁNYOS ÁLLAM TANA

BALOGH ARTHUR
LEV. TAGTÓL

FELOLVASTATOTT A M. TUD. AKADÉMIÁBAN 1914. DECEMBER 7-ÉN



BUDAPEST
KIADJA A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
1915

MAGYAKADEMIA
KÖNYVTÁRA

23067. — Budapest, az Athenaeum r.-t. könyvnyomdája.

I.

A politikai elméletek vagy megelőzik az államéletnek tényleges alakulását, nem ritkán mérvadó hatást gyakorolván erre, vagy követik az államfejlődést, a tudomány fegyverével igyekezték a kialakult állami viszonyokat, intézményeket magyarázni, helyességüket vagy elfogadhatatlanságukat bírálva kimutatni.

Locke, Montesquieu és Rousseau tanai előzik meg az 1789. évi francia nemzetgyűlést, mely a szárazföldi Európában a modern alkotmányos, népképviselői állam alapjait lerakja.

Ezek közül az utóbbi minden történeti tapasztalattól eltekintve, tisztán a szabadságnak az ész által felismert követelményeiből vezeti le a politikai szervezetet. Montesquieu tanait az angol alkotmányból véli leolvashatni.

Míg Locke-nál a természetjog a pozitív alkotmányi alappal egyesül.

Az alkotmányos állam tana, a modern állam alapjainak kifejtése a XVII. századra megy vissza, Locke-ra, ki — miután Angliában a királyságnak minden törekvése a középkori rendi monarchia helyén az abszolút királyságot létrehozni, megghiúsult s az 1688. évi forradalom által a trónra hívott új dynastia már az isteni jogra való hivatkozással nem igényelhetette a korlátlan hatalmat — részint a természetjogra, részint a történetileg kifejlettre támaszkodva az előállott új alkotmányjogi helyzetet először viszi át az elméletbe s az alkotmányos állam tanát elsőnek fejt ki.

A társasági szerződés által az egyesnek csupán az állam-óél által indokolt, tehát korlátolt alávetése; az államalapítás daczára bizonyos elidegeníthetlen szabadságjogoknak megtartása;

a hatalmak elválasztása, a törvényhozásban a nép részesedése, az adóztatási jognak a nép képviselői beleegyezéséhez kötése; a törvény uralma, a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó alá rendelése — az alkotmányos államnak mindezen alapjai nála már megtalálhatók, mikhez tanításában lényeges elemként a nyíltan kimondott népsouverainitás is ott van.

Locke mégis nem közvetlenül, hanem inkább ama hatás által, melyet követőire gyakorolt, volt nagy befolyással az alkotmányos állam tanának kifejlődésére.

Montesquieu-nek rá támaszkodó tanítása, mely az angol alkotmányba mindenestre többit magyarázott bele, mint a mennyi benne volt, a mit azonban kora nem vett észre és tanait ennek daczára mint a fejedelmi absolutismustól való szabadulás eszközt lelkesen felkarolta; Blackstone, ki mindkét előbbi után indulva, először adja az angol jognak rendszeres kifejtését; De Lolme, az angol alkotmánynak Montesquieu és Blackstone szellemében népszerűsítője; Sieyès, a Rousseau elveinek több irányban módosítója, e tanak későbbi, figyelmet érdemlő fő képviselői.

Az alkotmányos államnak a XVII. században kezdődő, a XIX. század közepén jórészt befejezést nyerő, ez időben már az államéletben is általánosan megvalósuló tana, a mint a XVIII. század végén és a XIX. század elején, mint tulajdonképen a rendiből állampolgárivá váló társadalomnak az államban egészen új elhelyezkedést kívánó politikai törekvéseinek foglalata, előttünk áll, fő eszméit szintén részint a természetjogtól nyeri, részint az angol alkotmányos állapotoknak attól a felfogásától, a hogyan ezeket Montesquieu után helyesen megismerni vélték.

A természetjog népsouverainitásától nem vehette át e tan a népakarat korlátlan uralmát, ha a monarchikus államforma mellett ki akart tartani. De átvette azt a gondolatot, hogy az állam szabad és jogilag mindenestre egyenlő emberek társulása. Átvette a Rousseau-féle közakarat tanában rejlő azt a gondolatot, hogy a souverain hatalomnak célja csak a köz java, az egyetemes érdek és nem bármiféle részérdek lehet.

Montesquieu-től átvette a vegyes államformának már ugyan-csak Locke-ra visszamenő eszméjét, melyben ő a hatalmak megosztása mellett a szabadság megvalósulását látta.

Polgári jogok, a hatalmak megosztása, népképviselő, ennek a törvényhozásra és adómegszavazásra kiterjedő hatásköre, a végrehajtás szerveinek felelőssége, független bíróság az alkotmányos állam épületének az elmélet szerint fő oszlopai, a fő intézmények, melyek közt a nemzeteknek a szabadság eszméjétől áthatott új állami életökre berendezkedni kell.

Az új elvek első, sajátos felfogású megvalósulása, az elmélet által kifejtett tanok mérvadó befolyása alatt, az ember és polgár jogainak 1789 augusztus 26-iki francia declaratiójában, majd az 1791. évi francia alkotmányban áll előttünk.

Az alkotmányos állam tana azonban, a mint a XIX. század elején a continensen, nevezetesen a francziáknál, megjelenik, közvetlenül nem a népsouverainitást a királysággal összeegyeztetni hiába ígyekvő 1791. évi, hanem az 1814. évi francia alkotmányhoz kapcsolódik, mely a népsouverainitás elvetésével a királyság önkorlátozásán épül fel és a németeknek is, nevezetesen az alkotmányosságra legkorábban áttért délnémet államoknak, mintaképpül szolgált.

Ennek az új alkotmányos állami tannak első rendszeres kifejtője Constant Benjamin.

Mindenestre legkiválóbb képviselője annak a francia alkotmányos-liberalis iránynak, mely a főleg Royer-Collard és Guizot által képviselt doctrinaire iskolával ugyan nem egyben megegyezik (a népsouverainitás elvetése, kitarítás a királyság mellett, két kamararendszer, korlátolt választójog stb.). De különbözik tőle abban, hogy a királyi hatalmat, melyet a doctrinairek mint történeti jogon nyugvó (legitimitas), önálló, a parlament irányzó befolyásától mentes hatalmat tekintenek, inkább megszorítani igyekeznek; egyáltalán az állam monarchikus és aristokratikus elemeinek a másik iránynál kisebb jelentőséget tulajdonít vagy ezt legalább a jövőben csökkenteni gondolja, vagyis demokratikus irányú. Emellett főleg abban, hogy egyáltalán a szabadság nagyobb mérvét kívánja, liberalis irányánál fogva.

A mult század elejének francia liberalisait tévesen tekintik a forradalom hívei utódainak.

Nem állítható, hogy az alkotmányosság valódi követelményeit összezavarták volna a XVIII. század végének szertelen szabadsági és egyenlőségi tanával és törekvéseivel. Jelszavuk

ugyan szintén a szabadság, de szellemök, felfogásuk ennek megvalósítását illetőleg épen nem forradalmi. Elvetik a népsouverainitást, az általános választójogot, szükségesnek látják a királyságot, melyet a hatalmak egyensúlyozásával akarnak mérsékelni s az egyén autonómiájával egyenlő értékűnek tartják a közszabadságot. A parlamenti kormányrendszer mellett való síkra szállásuk főoka, hogy felfogásuk szerint legjobban ez a kormányrendszer képes biztosítani a szabadságot. Általában az 1814. évi alkotmány alapján állanak, nem mintha az abban lefektetett politikai szervezetet oly tökéletesnek tartanák, mint a doctrinairek, hanem mert alkalmas átmenetnek látták egy jobbhoz.

II.

Constant közéleti alakja, jelleme, politikai pályája lehet nem rokonszenves.

Annyit mindenesetre el kell ismernünk, hogy nagyon ellentétes vonásokat egyesít magában.

Liberalis — mondja egy méltatója — anélkül, hogy optimista lenne. Nincs benne semmi vallásos érzet és egész életén át könyvet ír a vallásról, melynek minden tiszteletet megad. Igen gyöngé erkölcsű és mégis egész politikai rendszerét az erkölcsi törvény tiszteletére alapítja. Csodálatosan egyenesen gondolkozású és rendkívül habozó magatartású. Ajándékot fogad el anélkül, hogy eladná meggyőződését.¹⁾

Bármi legyen e részben ítéletünk, az államtudományban kiváló érdeme nem tagadható.

El nem vitatható ugyanis, hogy az alkotmányos állam tana nála nem egy tekintetben új megvilágításban, új felfogással jelenik meg s annak több kérdését a tudományban előbbre vinni segített. Az alkotmányos államot ép abban az időben, midőn a szárazföldi Európában megvalósulása általánosan megindulóban van, a maga egészében, összes követelményeivel rendszeresen először ő mutatja be. Tekintélye egyaránt nagy a parlamentekben, publicistikában és tudományban. Az alkotmányos állam tanainak mintaszerű foglalatát látják irataiban.

¹⁾ Faguet: B. Constant. Revue des deux-mondes 1888. júniusi füz.

Még azok is, kik nem lelkesednek érte, elismerik, hogy a régi tanok tiszta visszaadása s egyes részletek finom kidolgozása által nagy hatást gyakorolt.

Hogy korának legkiválóbb publicistája, senki se tagadja. Bátorságát, lankadatlanságát az általa képviselt eszmékért való küzdelemben ép úgy elismerik, mint megfigyeléseinek, észrevételeinek finomságát és mindig választékos iróniáját. Elveit sohasé tagadta meg írásaiban. Tévedéseit nem vonakodott beismerni.

Chateaubriand szerint, kinek Monarchie selon la Charte (1816) című munkája nem más, mint a Constant tanainak paraphrasisa, Voltaire után a legszellemesebb.¹⁾

Laboulaye «Cours de politique constitutionnelle»-jét a legbiztosabb útmutatónak nevezi a tanuló, a publicista s a törvényhozó számára egyaránt, mely az igazság és szabadság nem változó elveinek védelmét foglalja magában.²⁾

Mohl Róbert tárgyilagos bírálata szerint munkáját (Réflexions) túlzás nélkül az alkotmányos állam modern tanának alapköveként kell tekinteniünk, melynek legtöbb tétele feltétlen tetszéssel találkozott.³⁾

És a tudománynak nem kisebb embere, mint Stein Lőrincz mondja róla: »Rövidebben, tisztábban és mélyebben senki se állapította meg azokat az igazságokat, melyeken az alkotmányos királyság nyugszik; jellemzőbben senki se jelölte meg az alkotmány és közigazgatás, a törvényhozás és végrehajtás organikus különbségét. Mily kevesen olvassák ma ezt az iratot,⁴⁾ mely pedig annyi phrasist feleslegessé tette!⁵⁾

Bár munkái⁶⁾ tulajdonképen nem tudományos, hanem

¹⁾ Mémoires. VIII. 113. l.

²⁾ Avertissement és Introduction.

³⁾ Geschichte u. Lit. d. Staatswissenschaften. I. 304. l.

⁴⁾ Réflexions sur les constitutions. 1814.

⁵⁾ Verwaltungslehre (Die vollziehende Gewalt). I. 362. l.

⁶⁾ Constant tekintetbe jövő főbb művei:

Principes de politique 1815. Ez tanainak legteljesebb foglalata. Kiegészítést foglalják magukban a Réflexions utolsó — 1818. évi — kiadásához készített jegyzetek.

Réflexions sur les constitutions et garanties avec une esquisse de constitution. 1814.

gyakorlati czélt tűznek ki, nevezetesen azt, hogy a restaurált francia királyság politikai szervezetének tervét, az angol alkotmány alapjára helyezkedve, de annak elveit sok tekintetben önállóan továbbképezve, megrajzolja, hatása mégis nagy volt az irodalomban, tudományban és az államéletben egyaránt.

Eszméi jórészt megvalósultak az 1814. évi francia alkotmányban (Charte) és Laboulaye találóan mondja, hogy *Réflexions sur les constitutions* című munkája, mely tíz nappal a Charte előtt jelent meg, ennek az alkotmánynak commentárja, melyet ő előzőleg nem ismert. Az 1815. évi *Acte additionnel* jórészt az ő műve. Az 1817. évi választói törvény egészen tanai szerint van megszerkesztve. A *pouvoir modérateur*-re vonatkozó tanát elfogadta a portugál alkotmány,¹⁾ a braziliai alkotmány (1823) pedig (98. cikk) majdnem Constant szavaival írja azt körül.

Hatása alatt áll több tekintetben a belga alkotmány.²⁾

De la responsabilité des ministres, 1815.

De la liberté des brochures, des pamphlets et des journaux, 1814.

Questions sur la législation actuelle de la presse en France, 1817.

Legnevezetesebb röpirata: *De l'esprit de conquête et de l'usurpation*, 1813.

A vallást tárgyazó nagy munkája: *De la religion, considérée dans sa source, ses formes et ses déve loppements*, I—V, 1824—30. Ezt kiegészíti: *Du polythéisme romain*, I—II, 1833.

Politikai iratainak gyűjteményes kiadása Laboulaye-től *Cours de politique constitutionnelle* cím alatt 1861-ben.

Réflexions sur les constitutions és a ministeri felelősségről szóló művének kivonatos fordítása: Perlaky Sándor: *Az alkotmányos politika tana* ezimen (1862). Ugyanattól *Des réactions politiques* (1797) című műve *A politikai ellenhatásokról* cím alatt (1845).

¹⁾ 1826. évi alk. III. czim, 2. §.: Az alkotmány által elismert politikai hatalom négy van: a törvényhozó, a mérséklő, a végrehajtó és a bírói hatalom.

²⁾ Még inkább az alkotmányozó gyűlés alkotmányt készítő bizottságának jelentése, a municipalis hatalmat illetőleg. Bár az alkotmány kifejezetten nem említi, többen fennállónak veszik, így Giron: *Droit admin.* I. 24., 36. l., Errera: *Droit public belge* 302. l.

III.

Az angol alkotmány eszménye Constant-nak is.

Napoleon bukása után általános lett a szabadság, az igazi alkotmányosság kívánása és ezt többé-kevésbé minden irány az angol alkotmányban látta megvalósulva. Hogy a valódi alkotmányosság meglegyen, nem kell tehát egyebet tenni, mint az angol intézményeket utánozni. A kérdés csak az, hogy mennyit kell ezekből átvenni. A liberálisok szerint mennél többet. A kik az ellenkező nézetet vannak, az angol intézményeket nem gondolják egészükben minden további nélkül átvehetőeknek, a két állam közt földrajzi, történeti, társadalmi és politikai tekintetben fennforgó különbségekre utalnak.

Constant eszménye az angol parlamentarizmus kormányzatú királyság, melynek összes előfeltételeit hazájában azonban még nem látja meglevőknek. Tiszteli és csodálja az angol intézményeket és kívánja, hogy az alkotmányos királyság a francziáknál ugyanazon alapokon épüljön fel. Mindazáltal nem kíván szolgai utánozást.

Az angol alkotmányból véli leolvashatni a királynak azt a semleges állását, melyet neki tulajdonít. Az angol állapotokat tartva szem előtt foglal állást a két kamara-rendszer mellett, ez alapon kívánja a felsőház bíraskodását a ministerek felett, a király korlátlan kegyelmezési jogát az elítélt miniszterekkel szemben, az alsóbb szervek korlátolt engedelmességi kötelességét és felelősségét stb. Szóval a király állásától kezdve, az egész államszervezeten végighaladva addig, hogy a katonák által elkövetett közönséges bűntettek is a rendes bírósághoz tartozzanak, mindent az angol minta alapján ajánl.

Constant az angol alkotmányosságnak, a szabadságnak és liberalizmusnak, mely két utóbbi nála teljesen egy, nem lan- kadó bajnoka.

Szabadságszeretete mindenekelőtt áll. Napoleon elleni éles, elkeseredett támadását¹⁾ nemcsak a bitorlóval szembeni ellen- szenvre, a történeti jog tisztelete magyarázza, hanem főleg az,

¹⁾ *De l'esprit de conquête*, 1813.

hogy benne ép úgy, mint XVIII. Lajos ministereiben a szabadság elnyomását látja.

«Negyven évig védelmeztem ugyanazon elvet, mondja; szabadság mindenben: vallásban, bölcsészetben, irodalomban, iparban, politikában és szabadság alatt az egyéniség diadalát értem úgy a tekintélylyel szemben, mely zsarnokság által akarna kormányozni, mint a tömeggel szemben, mely azt a jogot követeli magának, hogy a kisebbséget a többség szolgásgába hajtsa.»¹⁾

Nála tehát a szabadság egyenesen »az egyéniség diadala«. Ez leghívebben fejezi ki individualis-liberalis felfogását, mely irány kevés irónál lép annyira előtérbe, mint nála.

A szabadságnak két fő iránya: az egyéni és politikai közül fő előtte mindenesetre az első. A politikai szabadságot is szükségesnek látja ugyan, de főleg mint az egyéni szabadságnak biztosítékát. A politikai szabadság előtte nem valami önálló jó, ilyen csak az egyéni. A mint mondja: nem képezi részét közvetlen élvezetünknek, de biztosítja az egyéni szabadságot, mert lehetővé teszi, hogy ez utóbbi önkényesen ne korlátoztassék.²⁾

Constant az első, ki az antik és modern szabadság közti különbséget világosan kiemeli, bár a modern szabadságot érintett individualista irányánál fogva egyoldalúan fogja fel.

Az ókori államban a szabadság a souverainitásban való részesedés, melynek kedvéért az egyes belenyugszik az államhatalom által való elnyeletésébe. Az ókorban a politikai hatalomban való egyenlő részesedés a cél és ezt nevezték szabadságnak. A modern államban a cél az egyes életkifejtésének biztonsága és az ezt garantáló intézmények összessége képezi a szabadságot.³⁾

A szabadságot nem látja biztosítottak sem a népsouverainitás, sem a hatalmak elválasztása által.

A népsouverainitás, ha korlátlan, a szabadság megölője lehet. Ha pedig a hatalmak együtt korlátlanok lehetnek, az elválasztott hatalmak szövetkezéséből is zsarnokság állhat elő. A szabadság csak úgy valósulhat, ha a hatalom önmagát korlátozza.

A népsouverainitás szerinte egyike lett ama jelszavaknak,

¹⁾ Mélanges de littérature et de politique 1829. Előszó.

²⁾ Réflexions, előszó.

³⁾ De la liberté des anciens, comparée à celle des modernes (1819). De l'esprit de conquête. II. rész, VI. fej.

melyek igazak magukban véve, de hamisakká váltak alkalmazásukban. A népsouverainitás eszméje megtámadhatatlan, mert csak két hatalom lehetséges: az egyik törvénytelen, ez az erőszak, a másik törvényes és ez az általános akarat. De a szabadság elleni merényleteket a népsouverainitás sem teheti elfogadhatókká; a közakarat ép úgy nem igényelhet tiszteletet, mint a magánakarat, ha hatáskörét túllépi; a népsouverainitás sem jelentheti a hatalomnak korlátlanosságát. Korlátját kell bírnia az egyén jogaiban és az igazságosságban.¹⁾

Az állam célja az egyéni szabadság biztosítása, értvén egyéni szabadság alatt az emberi tehetségek teljes gyakorlatának lehetőségét. Ebből szükségképen az államhatalomnak szűk hatásköre áll elő, mely szerinte csak a biztonság és béke fenntartására terjedhet ki, mert ha ezen túlmegy, létalapját, az egyéniséget támadja meg.²⁾

A szabadságjogok közül főleg a vallásszabadságot és a sajtószabadságot emeli ki.

A vallásban az emberi ösztönnek, mely bennünket a végtelen felé vonz, kiürthetlan megnyilatkozását látja és nagy munkájában azt minden társadalmi fejlődés alapjaként tekinti. A vallás kérdésében álláspontja nem egészen határozott. Nem modern, nem felekezeti állam európai értelemben, de nem is északamerikai rendszer az, mit kíván. Alapelve, hogy az állam ne pártoljon, ne tiltson el egy vallást sem; az államot csak az érdekelje, hogy a vallás nem lesz-e külső megnyilatkozásaiban államellenes. Ennek dacára megengedi, hogy az állam anyagilag támogasson és fenntartsion valamely vallást. Lényegileg a vallás az egyén dolga legyen. A mint az állam fenntartja a közutakat, de meg kell engednie, hogy a kinek kedve úgy tartja, a gyalog-ösvényeket használja, így járjon el a vallás ügyében is.³⁾

A sajtó szabadságának korában a legbátrabb védelmezője, mindennemű praeventiv rendszabálynak ellenzője, mely a sajtószabadságot korlátozná, a praeventiót a zsarnokság rendszerének nevezvén a sajtóval szemben. A sajtószabadságban a nyilvánosság

¹⁾ Principes I. fej., Réflexions A. jegyzet.

²⁾ Réflexions Y. jegyzet.

³⁾ Principes XVII. fej.

biztosítottóságát látja, mi nélkül a hatalom mindent megtehet; annak korlátozása nem más, mint a polgár életét, vagyont, minden javait néhány minister kezébe letenni. A sajtószabadság elveinek tisztázásában, az államéletbe teljes bevitelére követelésében álló érdeme maradandó.

Constant irataiban, mint mondottuk, az alkotmányos állam egész tana előttünk áll. Angol mintájú alkotmányosság, melyben a súly a társadalom középosztályán nyugszik. Ez leginkább a parlament összealkotása tekintetében vallott felfogásában látszik.

Két kamara-rendszer legyen; az alsóház választva öt évenként a birtokos elemek által, a másik szervezve örökös jogon. Az általános választójogot határozottan ellenzi, mert szerinte a politikai jog a birtoktalan osztály nagy részének kezében csak arra szolgálna, hogy a birtokot megtámadja. Csak a birtok adja meg a tehetségnek és függetlenségnek azt a fokát, mely a politikai hatalomban való részesedésre megkívánandó. Vagyis mérsékelt census állapítandó meg az activ és passiv választójogra¹⁾ s ezen czélt szolgálja a képviselői tiszt díjazatlansága is.

Az örökös főrendiséget viszont, mint már Montesquieu, a monarchikus államforma érdekében levőnek látja s az örökös páriség behozatala az Acte additionnel által egyenesen az ő eszméjének megvalósulása. Később azonban már úgy találja, hogy ez az intézmény a francziák nemzeti hajlamaival, egyenlőségi törekvéseivel nem egyezik meg.²⁾

IV.

Constant különös jelentősége és érdeme az állam tudományában a királyi hatalom, a ministerek állásának és a ministeri felelősségnek új megvilágításában áll, abban, hogy ezen kérdések tisztázását lényegesen előbbre vitte.

¹⁾ A választójogot eredetileg csak a földbirtoknak kívánja megadni (Principes V., VI. fej.), később azonban az iparnak is, de mindenestre a tisztán munkabérből élőknek teljes kizárásával. (Réflexions VII. fej.)

²⁾ Mémoires sur les Cent-Jours. 1829. A páriség fennállhat, ha már megvan; de ha nem volna meg, kételkedném lehetőségében. Réflexions H. jegyz.

Az államhatalmaknak régi, Aristoteles-féle felosztása hovatovább nem elégítette ki az állambölcseleket. Érezték, hogy a monarchikus állam feje által gyakorolt hatalomban a végrehajtó hatalom mellett egy más, kellőleg még nem szabatosított hatalom is van, mi mellett a fejedelem felelőtlensége és a ministerek felelőssége már magában is kifejezi, hogy a fejedelmi hatalmat a ministerek által gyakorolt végrehajtó hatalomtól meg kell különböztetni.

Már Locke világosan látja, hogy a végrehajtó hatalomban, ha ez egy embert illet meg, nemcsak végrehajtó hatalom van, mert hozzá kell tartozni, hogy a törvényhozó hatalom működését a választások elrendelése, a parlament összehívása, bezárása stb. által irányítsa.

Az észjogászok Martini nyomán veszik fel a potestas legislatoria és p. executiva mellett a p. inspectiva-t (p. inspectoria).¹⁾ Ez azonban csak azt a gondolatot fejezi ki, hogy a fejedelemnek a tulajdonképeni törvényvégrehajtáson kívül a végrehajtó hatalom terén egyéb jogai is vannak. Ez a felügyelő hatalom a fejedelemnek legfőbb felügyeleti jogát jelenti, a közállapotokról tudomást szerezni és a közjó érdekében szükséges, az akkori felfogás szerint alapjában rendészeti természetű intézkedéseket megtenni.²⁾ De abba csakis ez, nem pedig más államhatalom (a törvényhozás) körébe eső irányító funktiók is tartoznak.

Constant pouvoir modérateur-je tulajdonképen Clermont-Tonnère pouvoir royale-jában bírja előzményét. Utóbbi az angol alkotmánynak a királyi praerogatívákra vonatkozó tanára támaszkodva, a királyi hatalomban két különböző hatalmat lát. Egyik a végrehajtó hatalom, mely positiv praerogatívákkal van felruházva; másik a királyi hatalom, melyet traditiók tartanak fenn.³⁾

¹⁾ Martini szerint a felségjogok közé tartozik a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett a felügyelő hatalom. Allg. Recht der Staaten (1797) 69. §. — Schmalz szerint a mint az ember gondolkozási képessége az értelmet, okosságot és ítélőtehetséget foglalja magában, úgy a főhatalomnak is, mely amannak hasonlósága, megfelelő ágai vannak: a felügyelő, törvényhozó és végrehajtó hatalom. Rechtsphilosophie (1807), 289. l.

²⁾ Martini: i. m. 95. és köv. §-ok.

³⁾ L. Constant: Réflexions I. fej. — Clermont-Tonnère államhatalmi elmélete különben ingadozó, mert viszont az alkotmányozó gyűlésben

Constant előtt továbbá Mirabeau is állhatott, ki a királyi veto-t védő 1789 szeptember 1-ei beszédében a királyi hatalmat, parlamentfelosztási jogánál fogva, szintén mint mechanikus szabályozó hatalmat fogja fel.

Constant a királyi hatalom és a ministeri hatalom szétválását a ministeri felelősség által látja adottnak. Maga az a tény, hogy a király felelőtlen, míg a ministerek felelősek, megállapítja ezt a szétválást.

A királyi hatalom, normalis viszonyok közt, egy teljesen semleges, passivitasra hivatott hatalom, míg a tulajdonképeni activitas a kamarákat, a király kormányát illeti meg. Csak a többi hatalmak közti disharmonia esetén válik amaz activ hatalommá.

A törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom az államhatalomnak három különböző ága, melyek mindegyikének a maga hatáskörében közre kell működni az állam életéhez. Ha ezen hatalmak nem működnek össze, kell lenni egy oly erőnek, mely működésüket megigazítja, szabályozza. Ez az erő nem lehet egyikében sem a három hatalomnak, mert ez esetben az a másik kettőt megsemmisíthetné. Csak kívülök lehet mint negyedik, neutralis hatalom. Ez a királyi, mérséklő, szabályozó hatalom.¹⁾

Constant ennek illusztrálására az angol alkotmányra hivatkozik. Ha a végrehajtó hatalom működése veszélyessé válik, a király elbocsátja a ministereket. Ha a felsőház működése válik ilyené, a király új irányt szab annak, új felsőházi tagokat nevezvén ki. Az alsóházzal szemben veto-jával él vagy felosztatja

tartott több beszédében, Rousseau után indulva, csak kétféle államhatalmat különböztet meg. A mint az emberben csak az akarat és cselekvés tehetsége van meg, úgy az államban is, az akaratnak a törvényhozó hatalom, a cselekvésnek a végrehajtó hatalom felel meg. L. Redslob: Die Staatstheorien d. französischen Nationalversammlung, 293., 306., 307. l.

¹⁾ Tulajdonképen ötféle hatalmat különböztet meg az alkotmányos monarchiában: a királyi hatalom, a végrehajtó hatalom, a tartós képviseleti hatalom (felsőház), a közvéleményt képviselő hatalom (alsóház) és a bírói hatalom. Principes II. fej. — Majd azonban a következő hatalmakat veszi fel: a királyi hatalom, végrehajtó (ministeri) hatalom, képviseleti hatalom, bírói hatalom. Hozzá kell tenni, mondja, a municipalis hatalmat, melyet a végrehajtó hatalommal zavartak össze. Réflexions I. fej.

a házat. Ha a bíróságok méltánytalan ítéletet hoznak, a király kegyelmezési jogával él.¹⁾

Csak a királyi és ministeri hatalomnak megkülönböztetése mellett lehetséges a tulajdonképeni végrehajtó hatalomnak, ha szükséges, a király által való kicserélése és a ministeri felelősség. Csak így lehetséges, hogy a király, mint felettök álló bíró, letehesse a ministereket anélkül, hogy ezek megbüntettetnének. Ezáltal a király egy szilárd, megtámadhatlan ponttá válik az államéletben, kihez nem érnek fel a szenvedélyek.²⁾ A mint a polgárok közti vitákban egy semleges hatalomnak, a bírónak kell döntenet, ép így akkor, ha az államhatalmak közt széthúzás van. Ez az alkotmányos királyságban a királyi hatalom, mely ily módon mintegy a többi hatalmak bírói hatalma.³⁾

Constant maga is elismeri, hogy egy élénkebb, activabb királyi hatalomban van valami csábító. De a királynak még így is elég magas praerogatívája marad.⁴⁾

A Constant-féle neutralis királyi hatalom, bár azt ő az angol alkotmányban meglevőnek gondolta, egészen eszményi constructio, melyre a tényleges államjogi viszonyok kellő támpontot nem nyújtottak.

Mindenesetre az így felfogott királyi hatalom inkább az 1791. évi francia alkotmánynak felelt meg, mint az 1814. évének.

Annak egyik fő garantíáját, hogy a királyi hatalom egy semleges hatalom lehessen, abban látja, hogy a király önálló rendeleti joggal ne bírjon.

Az 1791. évi alkotmány tényleg ezen az alapon áll, részint a hatalmak elválasztása elvéből folyólag, részint a Rousseau-féle közakarat tanának hatása alatt. Tulajdonképen azonban azért, mert a királyi hatalomnak teljes legyöngítése kívánta meg, hogy a ráruházott végrehajtó hatalom a törvényhozónak egyszerű szolgálja legyen.⁵⁾

¹⁾ Principes II. fej., Réflexions I. fej.

²⁾ Principes II. fej., Réflexions C. jegyzet.

³⁾ Réflexions I. fej.

⁴⁾ Principes II. fej., Réflexions C. jegyzet.

⁵⁾ Ámbár a király az általános administratio feje, kinek hivatása a közrend és nyugalom felett őrködni (alk. III. cím, IV. fej. 2. § ezikk).

Hasztalan Mirabeau küzdelme a végrehajtó hatalom önálló rendeleti joga mellett, mondván, hogy a királynak a jól rendezett államban kell az önálló rendeletek kibocsátása jogával is bírni, mert gyakran áll elő gyors elhatározásnak szüksége és mert a parlament nem szabályozhat mindent.

Necker is rámutat az alkotmánynak a végrehajtó hatalom szűk hatáskörében rejlő nagy hiányára.¹⁾

Ellenben az 1814. évi alkotmány egyenesen elismeri a király önálló rendeleti jogát, sőt azt még a szükségrendeletek tekintetében is megadni látszik.²⁾

Constant megundorodva az első császárságtól, melyben egy ember caesaristikus akarata a törvény, a királyságot úgy vélte megmenthetőknek, ha benne az államfő az államélet normalis folyása mellett, ha t. i. a többi hatalmak helyesen működnek az állam céljára, passiv hatalommá válik.³⁾

A királynak ily állását azonban az 1814. évi francia alkotmányba hiába igyekezett belemagyarázni, mert ez a királyi hatalmat nem mint ily semlegest, semmi actióra nem képest fogja fel. Hisz ez az alkotmány már keletkezését tekintve mint a királyi hatalom által adott jelentkezik,⁴⁾ benne mindenütt a királyi kormányzata lép előtérbe; ⁵⁾ egyedül a királynak adja

ez csak annyit jelent, hogy e végből megtehet ugyan mindent, de mindig csak már meghozott törvények végrehajtásában járhat el.

¹⁾ Du pouvoir exécutif (1792) II. 314. és köv. l.

²⁾ A törvények végrehajtására és az állam biztonsága szempontjából szükséges rendeleteket bocsát ki (14. cikk). Az 1830. júl. 25-iki rendeletek nem azért keltették fel a forradalmat, mert a király jogát tagadták, hogy az állam biztonsága érdekében rendeleteket bocsásson ki, hanem azért, mert az állam biztonsága, melyre ezen rendeletek egyenesen hivatkoznak, csak ürügyként szolgált az alkotmány megtámadására.

³⁾ Mihelyt ez be nem következik, a királynak szerinte is actióba kell lépni. Chateaubriandnak erre a tételére: ha a minister nem enged a király nézetének, a király nem kényszeríti őt, a minister cselekszik, hibát követ el, megbukik és a király új ministert nevez ki (Monarchie selon la Charte V. fej.) — megjegyzi: ha a király azt látja, hogy a minister hibát akar elkövetni, nem marad tétlen; nem kényszeríti a ministert, de elküldi, mielőtt a hibát elkövetné. Réflexions C. jegyzet.

⁴⁾ Bevezetés.

⁵⁾ A képviselőnek a törvényhozásban való közreműködéséről szóló 13. cikk címe: «Forme du gouvernement du Roi».

a törvénykezdeményezés jogát, a végrehajtó hatalmat, az állam legfőbb vezetését, a törvények végrehajtására és az állam biztonságára szükséges rendeletek kiadásának jogát, mely utóbbi felhatalmazásnál fogva rendészeti téren úgyszólván korlátlan rendeletadási hatalma van.

Az angol viszonyokra való hivatkozás se volt helytálló, mert Angliában, jog szerint, a végrehajtó hatalom a királyt illeti, a kormányt némelyek (Gladstone) egyenesen élődsi hatalomnak nevezik, mert hatalmát a királytól nyeri s általában, jog szerint legalább, az angol király az államéletnek minden irányban fő tényezője, kinek folytonos aktivitása az államélet minden terén nélkülözhetetlen.

Constant mindazt, a mit Angliában a király állására, a többi hatalmakhoz való viszonyára nézve a parlamenti kormányrendszer csak mint ténylegest, az államethikai elvek szerint fennállót hozott létre — a mi a befolyás mérve szerint, melyet a király egyéniségénél fogva a parlamentre, a pártokra gyakorolni képes, módosulhat — jogként megállapítottnak kívánja.

Maga is érezte, hogy Angliában tényleg és nem jog szerint van meg a királyi hatalom semlegessége s az angol alkotmányban van több praerogativa, mely e semlegességgel össze nem egyeztethető.¹⁾

De érezte azt is, hogy az eszménye szerinti királyság tulajdonképpen a monarchia lényegének megszüntetése, mondván, hogy az alkotmányos királyság és a demokratikus köztársaság közt a különbség csak formai.²⁾

Constant elméletében a pouvoir royal-ra vonatkozó tana, melyet ő az egész politikai szerkezet kulcsának tekintett, adott alkalmat a legtöbb kifogásra.

Méltán hozták fel ellene az egész államszervezet egészen gépies felfogásán kívül a királynak mintegy az államon kívül helyezését; részére csak bizonyos jogi hatáskör juttatását, mi mellett erkölcsi súlyáról, befolyásáról mit se akar tudni; a királyi felelőtlenséggel és sérthetlenséggel való, el nem fogadható kapcsolatba hozatalát.

¹⁾ Réflexions I. fej.

²⁾ Des réactions politiques, az 1819. évi kiadás előszava.

A király felelőtlensége és sérthetetlensége valóban nem kívánja szükségképen a királynak passiv hatalommá válását, mint ő állítja.¹⁾ És ha a kettő közt az általa vélt szükségszerű összeköttetés fennállana, hogyan tudjuk megmagyarázni a királynak az államhatalmi functiokörön kívül eső, vagyis magán-tényeiért való felelőtlenségét, mely téren a ministerek őt nem fedhetik?

De ugyancsak méltán kifogásolták tanában a functioköröknek a király és a ministerek közt teljesen önkényes megosztását; abban a király neutralitásának a neki tulajdonított functiók következtében lehetetlenségét; főleg a királynak mint positiv hatalomnak megszüntetését, ez utóbbinak legalább jogi lehetősége, valóságos souverainitása a monarchia lényegéhez tartozván.

Constant szabályozó hatalma tehát méltán nem elégitette ki az elméletet, de azért mégis van benne bizonyos helyes gondolat. Ugyanis annak felismerése, hogy a királyt nem lehet a végrehajtó hatalomba egyszerűen behelyezni, hogy az államhatalmak elválasztása mellett azok egységére is szükség van s ezt az egyesítő functiót az államfő gyakorolja. Constant conceptiójában már benne van az, hogy az államfői hatalom²⁾ a többi hatalmak működését irányító hatalom. De megigazításra szorul tana annyiban, hogy irányító hatalom nemcsak az esetben, ha a többi hatalmak közt disharmonia van, hanem irányító egyáltalán.

Constant előtt is tulajdonképen az angol praerogativák³⁾ lebegtek, azok a jogok, melyek a királyt a tulajdonképeni törvényvégrehajtáson kívül más szerv közreműködése nélkül megilletik (külképviselés, a parlament elnapolása és feloszlata, veto, főrendek kinevezése, végrehajtó szervek kinevezése, kegyelmezés), ezek alapján azonban a király állását tévesen magyarázta.

Mindépt összevéve Constant helyesen érezte, hogy a parla-

¹⁾ Réflexions G. jegyzet.

²⁾ A királyi hatalom alatt általában az államfőt érti, tekintet nélkül az államformára. Principes II. fejt.

³⁾ Különösen a praerogativákat Locke szerint véve. Nála ugyanis ezek a törvényhozó hatalom által a végrehajtó hatalomnak engedett oly jogok, melyekben utóbbi törvényes szabály nélkül, saját belátása szerint, de a közjót tartva szem előtt járhat el (kegyelmezés, felmentés stb.). Government II. 14. fejt.

menti kormányrendszerrel bíró monarchiában, melyet ő elérendő czélul tűzött ki, a királynak elvi létjogosultságot csak úgy adhat, ha a többi hatalmak felett irányzó hatalommá teszi, miután ebben a végrehajtó hatalom a ministerekre száll át, a Montesquieu-féle hármass felosztás szerint tehát a királynak mi sem maradt volna. De tévedett abban, hogy tisztára passiv hatalommá tette.

Mindenesetre az államfői hatalomnak a többi hatalmaktól különválasztásával lényegesen elősegítette ezen hatalom természetének felismerését s lehetővé tette az állami fő functióknak és főszerveknek azt a felfogását, mely azután Stein Lőrincznél, az államszemélyiség alapjára helyezve, bekövetkezik.

V.

Constant további érdeme a ministerek által gyakorolt végrehajtó hatalomnak a királyi hatalomtól elválasztásában s ezen hatalom önállóságának kimutatásában áll.

A ministeri hatalomnak a királytól különválását abban látja, hogy a király végrehajtó hatalmát a ministerek által gyakorolja, ezekhez tartozik a törvény végrehajtása, a cselekvés és a mi ennek legszükségesebb előfeltétele: a rendeleti jog.

A királyi hatalom, mint láttuk, nála egy semleges hatalom, mely a ministerek kinevezését, a törvények szentesítését, a kamarák összehívását, elnapolását és feloszlata, a bírák kinevezését, kegyelmezést foglalja magában. A ministeri hatalom a tulajdonképeni kormányzó hatalom.

A királyi hatalom semleges és fenntartó hatalom, míg a ministeri hatalom a kezdeményezés, újat alkotni akarás hatalma. Csak a ministeri hatalom activ, mert ha nem akarna cselekedni, a király nem kényszeríthetné erre és nincsen módjában nélküle cselekedni sem.¹⁾

A XVIII. századvégi francia felfogás, mint láttuk, teljesen Rousseau hatása alatt állva, a végrehajtó hatalomnak semmiféle önállóságát sem ismeri el.

Locke-nak száz év előtti tanítása, mely szerint a végre-

¹⁾ Principes II. fejt.; Réflexions C. jegyzet.

hajtó hatalom, bár a törvényhozó hatalomnak alá kell vettetnie, ennek mégse lehet pusztán szolgálai közege, hanem bizonyos önállósággal kell bírnia, mert az összesség java kívánja, hogy az államügyek egy része a végrehajtó hatalomnak szabad rendelkezése alatt álljon, nem lévén képes a törvényhozó mindent előrelátni, minden esetre intézkedni, midőn is a végrehajtó hatalomnak kell actióba lépni,¹⁾ Neckernek a végrehajtó hatalomról írt munkájában²⁾ éled fel, hangsúlyozván, hogy bár e hatalom látszólag a második az államéletben, valósággal abban a fő szerepet viszi, mert működése által nyernek a törvény elvont tételei megvalósulást és a közigazgatás mozgató erejét tőle nyeri. Hasonlóképen Sieyès-nek a rendeleti jogot magában foglaló kormányzatot a tulajdonképeni végrehajtástól megkülönböztető fejtegetéseiben (1795 Thermidor 2-iki ülés).

Constant felfogásában a végrehajtó hatalom szerveinek helyzete egészen más, mint Montesquieu-nél és a XVIII. század végi francia törvényhozásban, mert míg ezek szerint a végrehajtó hatalom a királyt illeti, ki ezt ministerei által gyakorolja, Constant szerint a végrehajtó hatalom tulajdonképen a ministereké, mely hatalomgyakorlásra a királynak csak mérséklő befolyása van. A király már nem egyenesen a végrehajtó hatalom, hanem ennek csak irányítója.

Mindenekelőtt kiemeli a souverain akarat cselekvési mozzanatának, mely a ministerekhez tartozik, fontosságát.

Akarni mindig lehetséges, mondja, de nem a végrehajtás. Egy oly hatalom, mely egy általa nem helyeselt törvény végrehajtására lenne kényszerítve, csakhamar erő és tekintély nélküli lenne. Ha már nehéz valakit cselekvésében akadályozni, lehetetlen őt cselekvésre kényszeríteni.³⁾

A ministereket illeti meg a rendeleti jog. Ez által lesz a ministeri hatalom főleg a királytól különvált, önálló hatalommá.

A királyi hatalom semleges, minden bírálaton felül álló, passiv hatalom, ezért nem illetheti meg a rendeletalkotó hatalom, hanem ez utóbbi ministereire száll át.

Egyedül a ministerek írják alá a ministeri hatalom minden

¹⁾ Government II., XII—XIV. fejt.

²⁾ Du pouvoir exécutif dans les grands États, I. 18., 19. l.

³⁾ Réflexions II. fejt. III.

gyakorlását, a király nem, mert ez ellenkezne a király sérthetlenségével, felelőtlenségével. Ha a minister egy törvénytelen rendeletért kérdőre vonatnék, ez a király megvadását is magában foglalná. De egyben ez arra szolgálna, hogy a minister a királyi hatalom mögé bujjon, felelőssége alul azzal igyekeznék menekülni, hogy a király kényszerítette.¹⁾

Ehhez képest a Charte-ot úgy magyarázza, hogy a király a ministerek kinevezése által egy általános felhatalmazással ezekre delegálja rendeleti jogát. A rendelet tehát ministeri rendelet.²⁾

A végrehajtó hatalom tulajdonképeni szervei tehát a ministerek. Mert a felelőtlenség arra készíti a királyt, hogy mindent ministerei által tegyen.³⁾

Ez utóbbiban látja a ministeri functio önállóságát, abban, hogy a király csak úgy gyakorolhatja hatalmát, ha ahhoz a ministerek hozzájárulnak és ezek nem tartoznak feltétlen engedelmességgel a királynak, mert a lemondás által ez alul szabadulhatnak.⁴⁾ Vagyis a király nem gyakorolhatja szabadon jogait, hanem csakis egy felelős minister közreműködésével. Ez a közreműködés az ellenjegyzésben nyer kifejezést, melyet ugyan az 1814. évi alkotmány nem ír elő, de tényleg mindig alkalmaztatott.

De hogyan legyen a ministeri hatalom önálló, ha egyszer a királytól származik, őket a király bármikor végleg eltávolíthatja, tehát a királytól függ e hatalom léte? Végleg megszűnethető funkciójuk és nemcsak időleg, mint a parlamenti tagoké a feloszlatás által, midőn is ugyanazok, a néptől nyert újabb megbízatás alapján, megtarthatják állásukat.

A ministerium hatalmának delegált volta nem zárja ki, hogy külön hatalomként felvétessék, hisz több alkotmány a bíróságokat is egyenesen a főhatalom főszerveiként veszi fel, holott bizonyára szintén átruházott hatalmat gyakorolnak.

¹⁾ Réflexions G. jegyzet. — Ez ellenkezik azzal a hosszan bizonyított tanával, hogy a ministerek támadhatók, anélkül, hogy ez a király személyét érintené. Question sur la législation actuelle de la presse en France IV. — Réflexions III. fejt., 4.

²⁾ Réflexions D. jegyzet.

³⁾ U. a. m. III. fejt.

⁴⁾ U. o.

A hatalom bármikori visszavonhatásának lehetősége pedig — tekintve attól, hogy ennek a mindenkori viszonyokban tényleg megvannak a maga korlátai — szintén nem ok arra, hogy a minisztereket önálló hatalomnak ne tekintsük, ha egyszer addig, míg e megvonás be nem következik, funkciójuk valóban önálló.

Constant nem terjed ki mindennek részletes kimutatására. Mondhatják, — így felel a hasonírányú ellenvetésre, — hogy a végrehajtó hatalom a királytól származik. Bizonyára. De bár a királytól származik, nem a király, a mint a képviseleti hatalom sem a nép, bár ettől származik.¹⁾

Kétségtelen, hogy az 1814. évi alkotmányra nem alapíthatta Constant tanát a ministeri hatalom önállósága tekintetében, mert eszerint egyedül a királyt illeti a végrehajtó hatalom (13. cikk) és a miniszterek nem jelentkeznek az államhatalom önálló főszerveiként. Elméletében a minisztereknek az az állása lebegett szemei előtt, melyet a miniszterek nem ugyan az angol jog, hanem a parlamenti kormányrendszer által teremtett tényleges viszonyok szerint elfoglalnak.

Constant a miniszterek által gyakorolt hatalom önállóságát ugyan funkciójukból is kimutatja, másrészt ezt felelősségükből igyekszik megállapítani. Az alkotmány azt rendeli, mondja, hogy felelősek legyenek a nemzettel szemben is, hogy a fejedelem rendeletei nekik ne szolgálhassanak mentségül, miből következik, hogy nem lehetnek pusztán passiv közegek.²⁾

Egész általánosságban ezt nem lehet elfogadni, mert személyes kormányzati rendszer mellett a miniszterek felelősek lennének anélkül, hogy hatalmukat önállóan gyakorolnák. Ez esetben ugyanis önállóságuk csak annyiban állana, hogy amennyiben a fejedelem akaratát nem látják keresztülvihetőnek, lemondanak. Constant-nak fenti indokolása csak a parlamenti kormányrendszerre talál.

De eltekintve ettől, nem lehet azt mondani: miután a miniszterek felelősek, ebből következik, hogy funkciójukat önállóan látják el. Ellenkezőleg, felelősségüket kell a funkciók önálló ellátásának alapjára helyezni, mint ezt Constant maga is teszi.

¹⁾ Réflexions I. fej.

²⁾ Principes II. fej.

Továbbá nála a miniszterek által gyakorolt hatalomnak különválása és önállósága nagyon is mint a királyi hatalom semlegességének, inaktivitásának és sérthetetlenségének szükségszerű feltétele jelenik meg. Ha egyszer a király nem működő, csak szabályozó hatalom, a többi szerveknek: a parlamentnek, kormánynak kell az aktivitást képviselni, utóbbinak a parlament mellett önálló hatalommá válni. Úgy, hogy mindent összevéve, Constant-nál a ministeri hatalom különválásának és önállóságának helyes gondolata megvan ugyan, de oda nem tartozó elemekkel némileg zavarossá van téve.

VI.

Constant további jelentősége a tudományban a ministeri felelősség intézményének megvilágításában áll.

Jól látja, hogy a királyságnak, az új alkotmányos államnak ez az intézmény mellőzhetetlen alapja.

A ministeri felelősséget, igen helyesen, a ministeri functio önállóságából vezeti le. Ha a minisztereket csak mint a végrehajtó hatalom pusztá eszközeit tekintjük, képtelenségnek látszik, az eszközt felelőssé tenni és sérthetetlennek nyilvánítani a kart, mely őket használja. De ha a végrehajtó hatalmat, vagyis a minisztereket mint külön hatalmat tekintjük, melyet a királyi hatalom elnyomhat a kicserélés által, a mint az alsóházat is a felosztatás által, a végrehajtó hatalom felelősége észszerű lesz és a királyi hatalomnak sérthetlensége biztosítva van.¹⁾

Constant azonban a ministeri felelősség kérdését is a királyi felelőtlenség kérdésének bevonásával némileg zavarossá teszi, egyáltalán az nála nem annyira az államhatalmak közti összhangot az államélet felső régióiban biztosító intézményként, mint inkább az alkotmányos királyság feltételeként jelentkezik.²⁾

A ministeri felelősségnek a királyi sérthetlenség következményeként való odaállítása nem helyes, mert a királyi sérthetlenség akkor is fennáll, ha nincs ministeri felelősség. Nem követ-

¹⁾ Réflexions I. fej.

²⁾ U. a. m. III. fej., 4.

kezménye, hanem az alkotmányos államban elutasíthatatlan feltevése a királyi sérthetlenségnek a miniszterek felelőssége.

Továbbá Constant szerint a miniszteri felelősség csak úgy lehetséges, ha a kormányzati tény egyedül a miniszteré, lévén a király semleges hatalom. Holott a miniszternek felelni kell akkor is, ha az nem egyedül az ő ténye (a királytól indult ki, de ő hozzájárult). Hisz a miniszterek felelősségének eredetileg mi volt a célja? Biztosítani a királyi hatalom ama tényeinek törvényszerűségét, melyeket ő a parlament hozzájárulása nélkül gyakorolt.

Constant miniszteri felelősségi tanának még több hiánya van.

Szerinte a miniszteri felelősség csak a törvényesen engedett hatalommal való visszaélésre vonatkozik, de nem azon esetekre, midőn a miniszter törvénytelen hatalmat bitorol. Utóbbi a miniszter magánténye, melyért a közönséges bíróság előtt kell felelnie.

Mindaz, mondja, a mi miniszteri functiókörön kívül esik, a rendes bíróságok elé tartozik. De minden törvénytelen cselekmény a miniszteri functiókörön kívül esik. Tehát a miniszter, a ki a polgárszabadságát vagy tulajdonát törvénytelenül támadja meg, nem mint miniszter jár el.¹⁾

Ez mindenesetre a felelősséget megállapító cselekményeknek igen szűk körre szorítása lenne.

Mert az kétségtelen, hogy — az általa idézett példákat véve — ha a miniszter nőt rabol vagy gyilkol, a miniszteri functiókörön kívül eső cselekményekről lévén szó, ezek a jogellenességek nem tartozhatnak a miniszteri felelősség körébe.

Az azonban már nem áll, hogy minden törvénytelen cselekmény a miniszteri functio körén kívül esik.

Bizonyára nagy különbség van a közt — bár mindkét cselekmény törvénytelen — ha a miniszter nőt rabol vagy gyilkol és ha törvényes alap nélkül vagy épen törvény ellenére a polgárok szabadságát vagy a többi főszervek hatáskörét megtámadó általános szabályt (rendeletet) ad ki.

Úgy hogy, a mint Constant a kérdést felteszi — kiterjed-e a felelősség a törvénytelen cselekményekre vagyis egy, a törvény által nem adott hatalom bitorlására vagy pedig csak a törvény által engedett hatalomnak rossz használatára és oly cselekmé-

¹⁾ Principes IX., Responsabilité II. fej.

nyekre, melyekre a törvény felhatalmazást adott? — és a mint aztán a felelősséget csak ez utóbbiakra szorítja, tulajdonképen jogi felelősség nem is lenne. Mert ha a miniszter csak azt teszi, a mire a törvény neki hatalmat engedett, ez alkotmány- és szabadságellenes nem lehet. De lehet czélszerűtlen, nem indokolt a parlamenti többség véleménye szerint.

Végeredményben Constant nem is különböztet kellőleg a jogi és politikai felelősség között¹⁾ és nála a miniszteri felelősség büntetőjogi formába öltöztetett politikai felelősség.

Semmi esetre sem büntetőjogi felelősség, mert hangsúlyozza: a miniszteri felelősségnek nem az a célja, hogy a miniszter megbüntettessék vagy ennek lehetősége által a büntetnek eleje vétesseék, hanem az, hogy az államhatalmak közti összhangnak tudatát fenntartva, a királyságnak valódi állását megadja.

A törvényes hatáskörnek minden, az államra káros használata szerinte helyet ad a miniszterek bevádlásának (rossz hadviselés, rossz külügyi politika, a bírák vagy esküdtek függetlenségét megtámadó bírósági rendszernek behozatala, egyáltalán minden általános rendszabály, mely káros az államra).²⁾ A rossz külügyi politika és a szabadságot megtámadó általános rendelet egyaránt károsak az államra. Mégis nagy különbség van köztük, mert az első csak helytelen, czélszerűtlen, az utóbbi ellenben egyenesen az alkotmány megtámadása. Az előbbi lehet a legteljesebb jó szándék balsikere, az utóbbi a hatalommal való gonosz szándékú visszaélés. Constant ezen átsiklik. Nála is úgy áll a dolog, mint az angol alkotmányban, mely bár először fejleszt ki a miniszteri felelősségnek két fő irányát, rendszeres különböztetést a kettő közt hovatovább nem tett s végül a politikai felelősség a jogit teljesen elnyelte.

¹⁾ Ezt már az alkotmányozó gyűlésben világosan látják. Dèmeunier jelentése a ministerium szervezetéről: A tapasztalatlanság vagy nem gonosz szándékból származó hanyagság csak a közbizalom elvesztését vonhatják maguk után, azt hogy a törvényhozó test kérvénnyel fordul a királyhoz. Ellenben büntetés éri a minisztert, ki alkotmány- vagy törvényellenes tette ragadtatja magát vagy a közvagyonot hűtlenül kezeli. Arch. parl. XXIII. 720. l.

²⁾ Responsabilité II. fej. Az Acte additionnel (1815) egészen Constant-t követve mondja, hogy a miniszterek vád alá helyezhetők, ha a nemzet biztonságát vagy becsületét compromittálták (41. cikk).

VII.

A francia liberalisok és doctrinairek fő ütköző pontja a parlamenti kormányrendszer volt.

Utóbbiak (Lanjuinais, Royer-Collard, eredetileg Guizot is) főleg arra utaltak, hogy a parlamenti kormányrendszer alapja az államot politikailag teljesen egyértékűnek vett egyéni akaratok numerikus többségére alapító népsouverainitás, ezt azonban az alkotmány nem ismeri. A parlamenti kormányrendszerben, az alapját képező népsouverainításban a puszta szám előtti szégyenteljes meghajlást látták. E rendszert, mint a nép többségének uralmát, nem fogadták el, csak annyiban, ha azt akarja jelenteni, hogy az államban az egyetemes és nem a részérdekeknek kell uralkodni. A népsouverainitás helyére az igazság, az ész, a jog souverainitását teszik (Guizot).

A választás nem hatalomátruházás, a parlament nem a választóktól nyeri hatalmát, hanem az alkotmányból, a mit eléggé mutat az, hogy a nem választott felsőháznak ugyanoly jogköre van, mint az alsónak. Az alsóház tehát nem képviseli a választókat, nem is képviselheti, mert a népnek csak egy kis része által van választva. Nem irányíthatja a kormányt, nem távolíthatja el a ministereket.

A parlamenti kormányrendszer hívei közt Constant az első helyet foglalja el, bár annak nem szentelt oly kimerítőbb méltatást, mint egyéb alkotmányi kérdéseknek.¹⁾

E kormányrendszert az alkotmányos monarchiában melőzhetetlennek látja. Nincs még megvalósulva, de ellentétben a doctrinairekkel, kifejlődését lehetőnek gondolja az alkotmány által megadott alapokon is.²⁾

A királyi hatalomnak szerinte való felfogása tényleg a parlamentararis monarchia irányábani fejlődést jelenti, a mit az 1814. évi alkotmány előkészít az által, hogy a ministereknek a parlamentben helyet adott, a többség vezéreinek a kormányban való

¹⁾ Chateaubriand sokkal részletesebben fejti ki (Monarchie selon la Charte).

²⁾ Principes X. fejt.

helyet foglalását lehetővé tette, továbbá az által, hogy a királynak megadta a feloszlatási jogot.

Constant jól látja, hogy a fejlődés a parlamenti kormányrendszer felé vezet. Miután a ministerek a parlamentnek felelősek, miután a királyi szabályozó hatalmi tények is (veto, feloszlatás) csak a ministerek közreműködése mellett fejthetők ki, ezek pedig a parlamentnek, végső sorban a választók többségének vannak alávetve, a választók lesznek az egyetlen hatalommá.

Igaz, hogy (mint már Clermont-Tonnère és mások az alkotmányozó gyűlésben) ellene van annak a javaslatnak, hogy az alsóház kijelenthesse, miszerint a ministerek elvesztették a közbizalmat. De nem azért, mintha a parlamenti kormányrendszert ellenezné, melynek helyetfoglalása esetén a ministerek úgyse tarthatják meg állásukat, ha az alsóház szavazatainak többségével nem rendelkeznek. Nem is a hatalmak elválasztása elvének megsértésével érvel, mint az alkotmányozó gyűlés. Hanem ellenzi azért, mert ily nyilatkozattal az alsóház könnyelműen élhetne, annak a parlamenti kormányrendszer hiányában semmi biztos hatása nem lenne s főleg mert egyenes megtámadása lenne a királyi prerogatívának, vitatván szabadságát ministereinek megválasztásában, sőt egyenesen megvádolván őt.¹⁾ De akkor nem ugyanezt fejezi ki a támogatás megvonása, a mit ő egyedül tart megengedhetőnek?

Az angol parlamenti kormányrendszernek a budgetmegtagadás tekintetében ez időben már megállapodott elveit követi, midőn a szükséges bevételek és kiadások megtagadását nem tekinti megengedett alkotmányos politikai eszköznek a kormánynyal szemben.²⁾ Ezért pártolja az angol minta szerinti budgetjog bevezetésére vonatkozó indítványt (1827 máj. 7.), hogy az állandó kiadások elkülöníttessenek az évi költségvetéstől, mi által egyfelől az állam existentialis érdekei utóbbtól függetlenítetnek, másfelől a budgetmegszavazás politikai jelentősége emel-

¹⁾ Principes X. fejt.

²⁾ Réflexions IV. fejt., IV. — Gneist megjegyzése, mely szerint Constant az összes bevételek és kiadások évenkénti megszavazását az alkotmányos állam tanának egyik főtételeként állította fel (Gesetz u. Budget. 122. l., Engl. Verwaltungsrecht. I. 433. jegyz., II. 738. l.), téves.

kedne, mert a változó kiadások megtagadhatók lennének, míg különben az egész budget meg nem tagadható.

Constant az első a rendszeres államtudományban, ki az önkormányzat mellett (a municipalis hatalom neve alatt) síkra száll.

A municipalis hatalom felvétele a francia íróknál, mióta az alkotmányozó gyűlésben Thouret kifejti, általános. A községnek a restauratió alatt is folytatott elnyomása erősíti ezt az irányt (Fiévée, Berton, Duvergier, Henrion de Pansey, Lanjuinais, Dupin és mások); követelik a municipalis hatalomnak, mint a mely legrégebb az összes hatalmak közt, elismerését. Átveszi ezt a német alkotmányos irányzat is¹⁾ s nem volt hatás nélkül a tan a porosz városi rend nagynevű megeremítőjére: Steinre sem.

A község előbb van, mint az állam. Ez utóbbi van a részekért, a községért és nem megfordítva. A községnek megvan saját szabad, önálló működési köre, melybe a községi képviselő választása, a községi polgárjog megadása, saját vagyonának kezelése, a helyi rendészet és önadóztatás tartoznak.

Constant a municipalis hatalom mellett nem oly érvekkel száll síkra, mint előzői. Nála ez nem mint valami, az állam általános hatalmától különböző, eredeti hatalom jelenik meg, hanem mint a decentralisatio eszköze jelentkezik, utóbbi alatt nem — mint nálunk Eötvös — az államhatalom hatáskörének kisebbitését, hanem a kormányzatban és igazgatásban a helyi kapcsolatban együtt élő polgároknak megfelelő önállósággal való részeseését értvén.

Főelve e részben az, hogy az általános érdekű ügyek intézése az összességre, a részleges érdekűeké az összesség ama részére, az egyént illetőké az egyénre tartozik. Ez alapon kívánja az önkormányzatnak saját belső ügyeiben függetlenségét, a szervek választását.

A Constant municipalis hatalma tehát az önkormányzatot — melyet a helyi ügyekre szorításánál fogva ugyan nem egészen helyesen fog fel — ennek relativ függetlenségét jelenti az országos végrehajtó hatalom alatt. Szükségesnek tartja azt azért, mert

¹⁾ Aretin-Rotteck: Staatsrecht III. 25. és köv. l., Rotteck: Ver-nunftrecht III. 469. és köv. l.

a helyi kapcsolat a közhöz való ragaszkodásnak, a hazaszeretnek tulajdonképeni forrása s mert az önkormányzat nélkül a részek tespednek, minden erő csak a központban gyűjtetik össze.¹⁾

Midőn Constant-ban a modern államnak, az egyéni szabadságnak elszánt bajnokát látjuk, csodálkoznunk kellene tán azon, hogy mint az alkotmányos állam tanának írói általában, ő se tud felemelkedni az alkotmányos államnak azon magasabb alakjáig, melyet ma a jogállam neve alatt ismerünk. Bár minduntalan az angol államszervezetet állítja oda követendő példának, annak azt a lényeges vonását, hogy az egyes a jogi határokon túlmenő államhatalommal szemben bírói jogvédelemben részesül, szintén nem veszi észre.

Ezt azonban nem nehéz megértenünk. Mindenesetre az alkotmányos államot kellett előbb úgy az elméletnek, mint a tényleges államéletnek megalkotni, hogy annak magasabb alakja: az önmagát is működésében a joguralom alá helyező, ezt a joguralmat bírói védelemmel biztosító állam, az egyesnek az alkotmánybani szabadsága mellett a közigazgatásban szabadsága is lehetséges legyen. Constant korában pedig éppen arról van még szó, hogy ezt az alkotmányos államot az elmélet kifejtse, az államélet megvalósítsa.

A jogállam némely követelménye azonban már Constant előtt is egészen tisztán áll, bár eredetiséggel e részben nem dicsekedhetik.

A ministeri felelősség mellett ugyanis mellőzhetetlennek látja, hogy a végrehajtás alsó szervei is egyenesen felelősek legyenek,²⁾ mert ha csak a minister felelős, ki a törvénytelen rendeletet adta, azáltal a felelősség oly magas pontra helyeztetik, hogy azt az egyes polgár nem képes érvényesíteni. A felelősségnek tehát érvényesülni kell az alkotmányos hierarchia minden fokán.

Jól látja, hogy ez az alsóbb szervek engedelmességi kötelességének bizonyos határok közé szorítását vonja maga után. De ezt ismét az alkotmányos állam mellőzhetlen követelményének tekinti, mert a korlátlan engedelmesség a polgár szabadságát

¹⁾ Principes XII. fejt., Réflexions B. jegyzet.

²⁾ Már Mirabeau követeli az alkotmányozó gyűlésben. Choix de rapports I. 236. l.

teljesen kiszolgáltatja a végrehajtó hatalomnak. Még a katonai engedelmességnek is határai vannak.

Igaz, hogy az engedelmisségi köteletség határául csak azt tűzi ki, hogy az alsóbb szerv a vett parancsot a felsőbb szerv hatásköre és az előírt forma szempontjából vizsgálhassa, nem véve észre, hogy a cél-elérésére, az egyesnek az önkénytől való mentesítésére ez még nem elegendő.

De élesen kikel az ellen az 1815-ben megszüntetett, később azonban más formában ismét behozott rendszer ellen, hogy az alsóbb szervet csak a felsőbbség engedélye mellett lehessen bíróilag feleletre vonni. Kívánja, hogy az alsóbb szervet ne mentesítse a felelősség alul a felsőbbnek törvénytelen rendeletére való hivatkozás.¹⁾

VIII.

Constant az alkotmányos államra vonatkozó tanainak fentebb kiemelt főelvei még hazájában is ellenmondással találkoztak.

A királyt a valódi államéletből egészen kirekesztő felfogására a doctrinairek azt mondták: ez annyit jelent, hogy miután a királynak sérthetetlennek és felelőtlennek kell lenni, tehát semmi se legyen. Az alkotmányos monarchiát abban látták, hogy a király nemcsak uralkodik, hanem kormányoz is.

Nem ismerték el a ministerek önálló hatalmát sem a Constant felfogása szerint. A király és a ministerek viszonyát úgy látták, hogy ez nem két külön államhatalomnak viszonya, hanem a hatalom egyedül a királyé, ki ezt ugyan alkotmányszerű szervei, a ministerek útján gyakorolja. Ezáltal még nem lesznek a ministerek a király szolgái közegeivé, tisztán passiv szerepre kárhöz-tatott ügynökeivé, mert működésüket az alkotmány írja körül s ebben rejlik önállóságuk. De nem ismerték el a ministereknek Constant szerinti önálló hatalmát már annál fogva sem, mert nem fogadták el a parlamenti kormányrendszert, melylyel az előbbi szükségképen együttjár.

De nem fogadta el Constant tanának sajátos részeit — csekély kivételektől eltekintve — különösen a német tudomány,

¹⁾ Principes XI. fejt. Réflexions III. fejt. Respons d. min. III., IV. fejt.

melynek a XIX. század negyedik évtizedétől kezdődő, a jogállam egyik értelemben vett jelszava alatt megjelenő iránya (Rotteck, Welcker, Dahlmann) és az alkotmányos állam tanának régebbi angol-francia iránya közt a Constant-féle alkotmányos-liberalis irány átmenetet képez.

Az alkotmányos állam tanánál vált legteljesebben nyilvánvalóvá, hogy a nemzetek politikai élete egységes elméletek szerint nem rendezhető be, mert ezt a történeti előzmények, a nemzeti jellem döntik el.

Az alkotmányos állam francia tana elfogadhatatlan volt a németeknél, mert a történeti alapok annak teljesen ellentmondottak.

A német államok, miután a régi birodalom romjain épen a királyság ereje által lettek államokká, nem fogadhatták el a monarchiának azt a színleges alakját, minővé az a Constant constructiójában vált. Midőn a modern alkotmányosságot elfogadták, ezt tették anélkül, hogy az 1820. évi bécsi záractának a souverainitásra és királyságra nézve vallott tételétől alapjában eltértek volna.

Az elmélet is ragaszkodott ehhez az így felfogott »monarchikus elvhez« s még Constant-hoz legközelebb álló képviselői sem fogadták el az államhatalomnak a francia elv szerinti elválasztását, a monarchiának a francia alkotmányos-liberalis irány szerinti felfogását.¹⁾

Azt a német alkotmányos államtan is elismerte, hogy pusztán a végrehajtó hatalomnak a királyra ruházása nem elég, mert a királyi hatalomban vannak oly functiók, melyek a végrehajtást messze meghaladják. De azért nem látták indokoltnak egy negyedik hatalomnak felállítását, mely által a király az államhatalmak közti vitában a legfőbb bíró lenne. Egyáltalán hogyan gyakorolja ezen hatalmát, miután az alkotmányos elv szerint semmiféle személyes parancsa nem érvényes?

A német felfogás a Constant-féle liberalis-alkotmányos felfogással szemben az alkotmányos királyságot a király valódi souverainitásában és a nemzet politikai szabadságában együttesen látta, mi mellett a királyi hatalomnak tényleges nagyobb ereje,

¹⁾ Rotteck: Vernunftrecht 62., 67. és köv. §-ok.

vagy annak több-kevesebb alárendelése foglalhat helyet anélkül, hogy a valódi alkotmányos monarchia lényege, a királynak önálló, határozó része az államhatalomban, megtámadtának és a király a nép egyszerű meghatalmazottjává, vagy a többi hatalmakat csupán egyensúlyozó hatalommá válna. A népképviselőben megjelenő nemzeti akaratból és a királyi akaratból, mint önálló erőkből, kell előállni egymás kölcsönös mérséklése, szükség szerinti korlátozása útján az állami akaratnak, anélkül, hogy az egyik a másikat magának teljesen alárendelné.

A németek a monarchának a kormányzatban való pozitív részvételét a királyság elutasíthatatlan követelményének tekintették. A királyságnak élő valóságát kívánták, mely a Constant-féle minden realis hatalmat nélkülöző, árnyékkirályságot meg nem tűri. Hegel mondását, hogy a királynak, ki az állam személyisége, csak az a feladata: az igen-t kimondani és az i-re a pontot feltenni,¹⁾ csak abban az értelemben fogadták el, hogy minél inkább nyer az államfejlődés kapesán a törvény, az államigazgatás rendezett menete területet, annál inkább veszíthet a király egyénisége korábbi jelentőségéből.

Nem fogadta el a német felfogás a ministerek önálló hatalmára vonatkozó tant sem, mert azt vallották, hogy ámbár a király ministerei által gyakorolja a végrehajtó hatalmat, ez nem azt jelenti, mintha a ministerek kineveztetésüknél fogva maguk rendelkeznének a király nevében a rájuk szállított hatalommal, hanem azt, hogy a király maga rendelkezik, de valamelyik minister ellenjegyzése mellett.

Constant sajátos tanai a német államtudományra alig hatottak. Legközelebb áll még hozzá az alkotmányosságnak a tan széken, irodalomban és parlamentben egyaránt lelkes előharczosa, az alkotmányos állam tanának náluk első rendszeres kifejtője: Rotteck.²⁾ Ő is azonban inkább egész alkotmányos felfogásának

¹⁾ Rechtsphilosophie 273. §.

²⁾ Bár még az alkotmányos államnak dualistikus felfogása van meg nála (kormány és kormányzottak), az alkotmányosságot a népszabadságot a kormányval szemben biztosító intézmények összességében látja, jelentékenyen előmozdította az alkotmányos eszméknek a németeknél térfoglalását. Határozottan szembeszállt a monarchikus elvnek német felfogásával. L. főleg Vernunftrecht 72. és köv. §-ok, a Staatslexikon Constitution, Charte, Staatsverfassung című cikkei.

szellemében, mint az egyes kérdések felfogásában, még inkább abban a törekvésében, hogy mint politikus az alkotmányosság-nak nála tulajdonképen észjogi alapra helyezett elveit a hazai viszonyokra alkalmazza, áll közel a Constant irányához.

Ellenben határozottan megállapítható a Constant hatása Stein Lőrinczre.

Utóbbinál a Constant szabályozó hatalmából áll elő az államfői hatalom, bár más alapon, Hegel hatása alatt az állam személyiségi felfogása alapján levezetve és ez már nem a Constant-féle semleges, hanem az állami öntudatot képviselő, activ hatalom.¹⁾ Részben a Constant által kifejtettek alapján lesznek a ministerek is nála az államélet önálló tényezőivé, ezt is azonban nem a fejedelmi semlegességből, hanem egészen functiójuknak főleg a rendeleti jog által nyert önállóságából vezetve le.²⁾

Constant jelentősége abban áll, hogy az alkotmányos királyságnak összes követelményeit éles elmével, világosan, közérthetően kifejtve, ezen elveknek a legszélesebb körben elterjedését, a köztudatba átmenetét a legnagyobb mértékben elősegítette. Mondhatjuk, az alkotmányosság nagy kérdéseinek tanítójává lett, nemcsak saját kora számára, mert az általa hirdetteknek nagy része elavultnak ma se tekinthető.

Különös jelentősége pedig a tudományra abban áll, hogy az államfői hatalomra vonatkozó tanával ezen hatalom természetének további tisztázásához nagyban hozzájárult; rámutatott a ministerek által gyakorolt hatalomnak az államfőitől különválására és önállóságára, melynek felvétele nélkül a parlamenti kormányrendszer meg nem magyarázható; a ministeri felelősséget helyes alapjára helyezte s abban az államhatalmak közti harmonia biztosítékát felismerte, annak nem az egyes intézkedéshez, hanem az általános szabályalkotó mozzanathoz kapcsolódását kiemelte s rámutatott arra, hogy ezen intézmény az alkotmányos királyság lehetőségének fő feltétele.

¹⁾ Die vollziehende Gewalt I. Allg. Teil I—III.

²⁾ U. a. m. I. Das verfassungsmässige Regierungsrecht.