

MAGYAR

# PHILOSOPHIAI SZEMLE

SZERKESZTI ÉS KIADJA

BOKOR JÓZSEF

EGYETEMI M. TANÁR.

*VII. ÉVFOLYAM.*

*1888. II. FÜZET.*

BUDAPEST

SZERKESZTŐ- ÉS KIADÓHIVATAL : IV., KECSKEMÉTI-UTCZA 6.

A «MAGYAR PHIL. SZEMLE» ÖT IVES FÜZETEKBE, ÉVENTE HATSZOR JELENIK MEG.  
ELŐFIZETÉSI ÁR EGÉSZ ÉVRE 5 FRT. EGYES SZÁM ÁRA 1 FRT.

## TARTALOM.

	Lap.
1. <i>Dr Kuncz Ignác</i> : Államigazgatási elvek és rendszerek ---	81
2. <i>Balásy Dénes</i> : Mit tesz az: megismerni ---	112
3. <i>Dr Buday József</i> : A lélekre vonatkozó elméletek ---	123

### Értesítő.

Carl du Prel: Die monistische Seelenlehre. Leipzig 1888. K.-tól.  
Medveczky Frigyes: Társadalmi elméletek és eszmények. Budapest, 1887. r-től. A philosophiai folyóiratokból.

A «Magy. Phil. Szemlét» a Magy. Tud. Akadémia támogatja ugyan,  
de a lap irányáért és tartalmáért csakis a szerkesztőség felelős.

## ÁLLAMIGAZGATÁSI ELVEK ÉS RENDSZEREK.

Jelen dolgozatnak nem célja a benne előforduló tárgyakat kimerítően és rendszeresen előadni, hanem kritikailag egyes téves nézeteket irtani, csonka osztályzást kiegészíteni, zavaros fogalmakat tisztába hozni.

Egy látszólagos ellenmondástól már itt, bevezetőben, kívánok szabadulni. Ugyanis egyfelől a logika törvényeinek szigorú alkalmazását sürgetem, másfelől az abstract logika ellen a történeti fejlődést (t. i. a történeti continuitást, de nem az elavult történeti jogot) védem.

Valósággal ezen két tantétel nem involvál semmi ellenmondást; mert azok különböző szempontból indulnak ki. Egyik alanyi, másik tárgyi szempontból. A logika szerint kell az államot tanulmányoznunk, de a logika szerint nem mindig lehet az államot szervezniünk. Elménkben legyen a logika minden, de az államszervezetben nem lehet az minden. A fogalmak tudományos rendének legyen absolut ura a logika, de az államnak világtörténeti fejlődése saját törvényekkel bír.

E két elv oly egyszerű, kézzelfogható igazság, hogy azokat említeni is szinte fölöslegesnek látszik. És mégis alig van igazság, mely ellen úgy elméletben, mint gyakorlatban, többször és súlyosban véténének.

Különöztetni, de nem elkülöníteni kell a dolgokat. Azonban az ellenkező szokott történni. Az államtan szinte úszik a logikátlanság- és fogalomzavarban, viszont az állam szervezetét az abstract logika ollója összevagdálja, mint szabóműhelyben a posztót; főleg Franciaországban, de annak példájára másutt is. A logika törvénye az élet-törvény országában bitorolja a trónt, és gyakran még csak nem is correct logika. Ez a logikának logikátlan despotismusa.

Míntha az emberi természet lényegében feküdnék a babona! Ha egyik lábát kihúzza az ember a babona süppedékéből, annál mélyebben merül abba a másik lábával. Mert azon nézet, hogy csak logikailag

correct legyen a gondolat, azt a történet törvényeitől függetlenül lehet valósítani, ugyan miben különbözik az aranycsinálás középkori mesteriségétől.

A hiba nem a correct gondolatban van, hanem a módban, a mint azt valósítani akarjuk állami és társadalmi intézményeinkben. Néha csak százados kitartó és következetes törekvés képes egy nagy intézményt teljesen kiépíteni. Korunk politikai alchimiája egy tollvonással remél ily czélokat elérni.

Midőn a történet törvényeit hangsúlyozom, nem esem a történeti iskola egyoldalúságába. A történet törvényeivel nem támadom meg az ideál abstract önálló érvényét; hanem az ideált épen csak a történet törvényei szerint tartom az állami és társadalmi intézményekbe vihetőnek.

Korunk egy dicsőséges tulajdonsággal bir, melynek hatalmát mindenki érzi, de lényege nagyon vitás, mert a legnagyobb tények legnehezebben érthetők. Korunk e dicsőséges tulajdonsága, e nagy ténye a *liberalismus*. Ennek fogalmát nem kigondolni, hanem a történet kezéből kell elfogadni.

Minden kornak van ideálja. Marathon hősei, s a középkori keresztesek mind idealisták voltak. De *bölcsészeti* ideálja csak a 18. század óta van az emberiségnek. Azelőtt volt bölcsészeti ideál a könyvekben és iskolákban, de a 18. század óta a bölcsészet világtörténeti tényező, mely az emberiség öntudatára árasztja fényét.

Az állami és társadalmi reformokban a bölcsészeti ideálra való öntudatos törekvés, — ez a *liberalismus*. A bölcsészeti tevékeny ész, mint az emberiség és a nemzetek haladásának vezére, — ez a *liberalismus*. A szabad kutatás a *liberalismus* kuforrása; egyének, nemzetnek és emberiségnek szabad kifejlődése a *liberalismus* lényege. A bölcsészet lényegében fekszik a szabadság; s a *liberalismus* a szabadság, mint bölcsészeti ideál. A *liberalismus* a szabadság, de nem a maga töredékes, szendergő, öntudatlan történeti fejlődésében, hanem eszmei teljességében, öntudatos, ragyogó fényében.

Hogy a *liberalismus* valami bölcsészeti momentum, abban talán mindenki megegyezik. De itt is megtörtént, a mi oly sokszor történik, hogy az eszmének egyik konkrét fejlődési alakjában fogva maradnak az elmék. Így látjuk, hogy mintán a bölcsészetnek, mint a 18. század óta világtörténeti tényezőnek, a *subjectiv rationalismus*, vagyis a politikai atomismus, volt első phasisa, sokan már föltétlenül ezen

phasisban látják a liberalismust. Vagyis fölcserélik a fejlődési phasist a fejlődő eszmével, a formát a lényeggel; feledve, hogy a vonás, mely korunkat minden azelőtt lefolyt évezredektől oly nagyszerűen megkülönbözteti, nem az atomisticus philosophia, hanem általán a philosophia, mint világtörténeti tényező. Még kell tehát a liberalismusban különböztetnünk a fejlődő formát és változatlan lényegét. Vannak ugyan elvek, melyek változatlanul érvényesek mindenütt, hol a philosophiailag szabad ész uralkodik; pl. ilyen az embernek, mint ilyennek, egyenlő elismerése mindenkiben; de azért a liberalismus nem kívül meg valamely állambölcészeti rendszerben. Száz év előtt a legliberalisabb gondolat volt a *társasági* államfogalom; és ma elavult dolog. Száz év előtt haladás volt a *társasági* állam, ma a haladásnak akadályja.

A liberalismus a világtörténeti fejlődés öntudatossága. «Öntudatos fejlődés!» Ebben két momentum van. «Öntudatosság», melyet a történeti iskola törekszik kioltani; és «fejlődés», melyet az abstract logika ignorál.

Ezekkel szemben arra kell törekedni, hogy a történeti fejlődést átvilágítsa az eszme öntudatossága, és az eszme erőt nyerjen a történeti fejlődés folytonossága által. Az idő nemcsak ront, hanem erőt is ad. A régi intézmények erejét a reform és haladás erejévé kell tenni. *Opinionum commenta delet dies, naturae indicia confirmat.*

## I.

### *Az önkormányzat, mint államigazgatás.*

Az államigazgatásnak két alakja van: *kormány* és *önkormányzat*. Stein Lőrincz azonban annak három alakját különbözteti meg: a *kormányt*, *önkormányzatot* és *egyletet*. A két utóbbi képezi szerinte a *szabadigazgatást*.

Ez ellen két észrevételem van:

Az egyik észrevételem abban áll, hogy az egylet, vagy az egyletek egy része nem az államigazgatási szervezet, hanem a társadalmi élet alakja, s így a magánigazgatás körébe tartozik. Az egylet célja nem államigazgatási, hanem magánérdek.\* Igaz, hogy a magánérdekért

\* Itt nem politikai egyletekről van szó.

küzdve, az egyeslet indirecte állami érdeket is mozdít elő; de ugyanezt teszi minden egyes polgár, mikor a földet műveli, ipart, kereskedést folytat, a tudomány, vagy a művészet terén érvényesíti képességeit, szóval bármely hasznos munkát teljesít. Stein elméletének consequentiája tehát az lenne, hogy minden polgárt a maga élethivatásos társadalmi foglalkozása szempontjából az államigazgatási szervezet organuma gyanánt tekintsünk. Stein ezen tantétele összezavarja az állam- és a magánigazgatást. A tevékenység önmagában hordja lényegét, és annak fogalma nem függ azon személyek számától, kiknek érdekét az czélozza, vagy a kik azt folytatják.\*

A másik észrevételem Stein állításával szemben, hogy ő csak az önkormányzatot és egyesletet tartja *szabad* igazgatásnak; és így a központi kormányt, mint a szabad igazgatás ellentétét, tünteti föl.

Ez ellenkezik nemcsak a központi kormánynak, hanem általán az államnak lényegével. Föltétlen elv, hogy az államban nincs semmi egyéb, mint szabadság, t. i. a nemzet szabadsága, vagyis a nemzetnek önrendelkezése.\*\* A királyság is a nemzetszabadság szervezete. A mi az egyes polgárokra nézve subordinatio és kötelesség, az a nemzetre nézve szabadság, t. i. a nemzeti önrendelkezés szervezetének egyik módja, miként a polgárok politikai joga annak másik módja. Az államhatalom nem egyéb, mint nemzetszabadság. A központi kormány ép úgy, mint az önkormányzat az önmagát kormányzó nemzetnek szervezete.

Egyik a nemzetszabadság a maga egyetemes, országos vonatkozásában, másik a nemzetszabadság a maga localis vonatkozásaiban; de az utóbbi is, nem a nemzet egy töredékének, hanem az egész nemzetnek szabadsága; mert a személyes lét oszthatatlan minden nyilvánulásában. Kormány és önkormányzat tehát a lényeg tekintetében nem is különbözik, (mert egyik, mint másik az államhatalom

\* Ganz verkehrt ist die neue Theorie von L. Stein, welche die Vereine zu Organen der «Staatsverwaltung» macht, und demgemäss der Regierungsgewalt völlig unterordnet. Die Thätigkeit der Privatpersonen wird nicht dadurch schon Staatsthätigkeit, dass sie von mehreren Privaten in Verbindung geübt wird. Die Zahl der Theilnehmer ist unerheblich für den rechtlichen Charakter der Geschäfte Bluntschli, Allgem. Statsrecht 1868. II. kötet, 537. 1. jegyzet.

\*\* Miként a társadalomban nincs semmi egyéb, mint az egyénnek szabadsága, vagyis az egyéni erők szabad fejlődése. A rend csak a szabadságnak alakja és szervezete.

gyakorlására szervezett nemzet), hanem csak ezen lényeg érvényesülésének módja tekintetében van azok közt különbség.

Az önkormányzatnak ezen lényege egy tévedésre irányozza figyelmünket, melylyel parlamenti beszédekben és hírlapi cikkekben gyakran találkozunk. E tévedés, hogy az önkormányzatot úgy tekintik, mint az *államigazgatásnak ellentétét*. E fonákság immár jelszóvá csontosodott. Két közigazgatási párt van az országban. Egyiknek zászlóján az önkormányzat, másiknak zászlóján az államigazgatás.

Hogyan? Hát vajjon csak a burokratizmus bir az államigazgatás attributumával; és a hivatalnok fokozottabb mértékben állami lény, mint a nobile officiumot teljesítő polgár? Vajjon az angol békebiróban kevesebb állam van, mint a francia megyefőnökökben? A biztonsági és jóléti rendszert, a népoktatást, az ujonczozást, stb. az önkormányzati közegek vajjon nem mint államigazgatási organumok kezelik-e? De akkor hát mely minőségben? Talán mint localis érdekek után futó magánemberek; mint a társadalom helyi érdekeinek alanyai? Talán a társadalom kezeli ezen alakban az államügyeket? Hiában meredez hajunk. Valóban vannak, kik az egész constitutionalismust és így az önkormányzatot is a társadalom kifolyásának tartják, s ezzel az államot a társadalmi érdekharez hullámaiba fojtják. Vagy ha ezt kikerülni akarják, ennek az ő álláspontjukból csak egy módja lehet, t. i. a fejedelmi absolutizmus és ennek burokratizációja.

Mióta Plato és Aristoteles a politikát, mint tudományt, megalapították, sok hibás államjogi név jött forgalomba, de oly vészes terminologia, mint az, mely az államigazgatást az önkormányzattal szemközt állítja, nem fordult elő. Lassan, de bizton ölü mérge ez. Ott irtják ki az állami gondolatot, hol az állam ethikai erejének leghatalmasabban kellene fejlődni, t. i. az önkormányzatban. Önzést visz az önzetlenség iskolájába. Az emberek nem mindig veszik komolyan a neveket, de ez esetben fájdalom, igen. Az önkormányzat alatt csakugyan valami *államtalanságot* értenek, magánérdeket szemben az államérdekkel, s azt ezen szellemben gyakorolják.

Rendén volt ez a középkorban, mikor az állam is magánérdek volt. Akkor a központi kormány és önkormányzat úgy álltak egymással szemközt, mint magánérdek a magánérdekkel. Még jó volt, hogy egyik magánérdek korlátolta a másik magánérdeket. Akik az önkormányzatot az államigazgatás ellentéte gyanánt értelmezik, azok a modern államigazgatást a középkor eszmekörébe sülyesztik.

Az önkormányzatról, mint a központosítás ellentétéről, alább lesz szó. Itt az önkormányzat állami jellegével foglalkozom. Fejtegetésemet elvi alapra visszavezetendő, előbb az államigazgatás lényegéről, azután a constitutionalismus lényegéről kell röviden szólnom, hogy ezen két álláspontból világot vessek az önkormányzatra.

*a) Az államigazgatás lényege.*

Az államigazgatás és a magánigazgatás közt vannak rendszerint előforduló, de nem lényeges különbségek; és van egy elvi, lényeges különbség.

Rendszerint előforduló különbségek pld., hogy az államigazgatás szélesb körre terjed (legalább a mai államban); hogy gyakran nem közvetlenül hat, hanem az életviszonyok vezetése által; hogy az államigazgatásban nagy szerepet játszik az eljárás formalismusa. Azonban ezek nem lényeges, és nem mindig előforduló különbségek. Némely magánigazgatás is (pld. hatalmas részvénytársulatoké) széles körre terjed s formákhoz köttetik. Viszont kis államban (községállamban) az államigazgatás is szűk körben mozog. Továbbá az államigazgatás sem szorítkozik arra, hogy az életre csak indirekte gyakoroljon hatást, irányt adva a viszonyok belső szabad kifejlődésének, hanem igen gyakran (pld. a rendészetben) közvetlenül hat parancs, tilalom és kényszer által.

Lényeges különbség az állam — és magánigazgatás közt csak egy van, mert elve csak egy lehet minden tevékenységi körnek; és ez abban áll, hogy az államigazgatás a társadalmi érdekharcz fölött trónol, míg a magánigazgatás benn van ezen érdekharczban.

Ez philosophiailag igazolt, és történetileg kifejlett különbség. Philosophiailag igazolt, mert az állameszméből foly, és mivel ha az állam benn volna a társadalmi érdekharczban, akkor megszűnnék lenni állam, és volna a társadalmi érdekkörök egyike. Történetileg kifejlett, mert a középkori és a modern államnak különbségei közé tartozik az, hogy az országok igazgatása magánigazgatásból igazi államigazgatássá alakult, a társadalmi érdekharczból kiemelkedett, és a patrimonialis állam igazi állammá lön.

Az államigazgatásnak most kifejlett lényege egyszersmind az állami önkormányzaté, mint az államigazgatási szervezet egyik alakjáé. Oly önkormányzatnak, mely nem áll a társadalmi érdekharcz fölött, a közügyek terén nincs létjoga. Az államügy mindig államügy marad,



akár élethivatásos hivatalnok, akár néporganum intézi azt. Az utóbbinak ugyanazon állami niveauun kell állnia, mint az elsőnek. A különbség csak az, hogy az élethivatásos hivatalnok eljárása abstract, nivelliró, ellenben az önkormányzati organum tekintettel levén a helyi viszonyokra, az államügyet beviszi ezekbe, de a helyi viszonyokban ő sem cultiválja a helyi érdeket. Az önkormányzati organum is csak az egészet látja, habár helyi vonatkozásaiban, a mi ép az egésznek van érdekében. S a ki mégis társadalmi érdekek szerint gyakorolja azt, és a helyi egoismus eszközévé teszi, az gonoszul visszaél a reá bizott nemzeti joggal.

Nem is mondható az önkormányzat valami közvetítő alakzatnak az államigazgatás és magánigazgatás közt. Az önkormányzat nem ilyen, se hus, se hal; mert annak határozott elve van, t. i. ugyanaz, mi az összes államigazgatásé. Teljes lehetetlenség az, hogy valamely szervezet félig-meddig magánérdeknek legyen szervezete, és mint ilyen, küzdelemben álljon más magánérdekkel, és félig-meddig államügynek legyen szervezete, és mint ilyen, fölötte legyen ama küzdelemnek; vagyis, hogy érdekelt fél is legyen, meg ne is legyen az.

Van ugyan oly önkormányzat, mely a magánigazgatásnak alakja, pl. egy részvénytársaság önkormányzata; sőt tágabb értelemben az összes társadalmi szabadság szemben az államhatalommal. De ez aztán kizárólag magánigazgatás.

Az is történik, hogy ugyanazon ember államigazgatásnak és magánigazgatásnak organuma, és pedig ugyanazon foglalkozási körben. Pl. a vasuti, vagy gőzhajói társaság hivatalnoka, a kire az állam gyakran valóságos nyilvánjellegetű, főleg rendészeti teendőket ruház. Azonban az államigazgatási és magánigazgatási functiók ily külső, anyagi találkozására azok lényegén mit sem változtat. Azért az államigazgatás egészen államigazgatás marad, és a magánigazgatás egészen magánigazgatás; miként az olaj nem válik vízzé, és a víz nem válik olajjává, ha ezeket egy pohárba töltjük is. Az említett társulati hivatalnokok hatáskörében lényegileg nem történik egyéb, mint csak az, a mi egy önkormányzatilag szervezett államban minden polgár tekintetében előfordul: hogy t. i. ugyanazon ember magánigazgatásnak is (pl. saját háztartásának) és államigazgatásnak is (a községben, a megyében) organuma. Ezen esetben is történhetik, hogy az állam- és magánigazgatás külsőleg érintkeznek, sőt a községben minden nap történik, de a fogalmak nem azért vannak, hogy a mit az élet közel

hoz, azt fogalmilag is összekeverjük. A fogalmak különbségét nem számítjuk mérőföldek szerint.

A magánigazgatás, vagyis a társadalom önkormányzata úgy különbözik az állami önkormányzattól, mint az egyéni szabadság a nemzetszabadságtól (államhatalomtól). A társadalmi önkormányzat szompontjából az a kérdés, hol végződik az államhatalom és hol kezdődik az egyéni szabadság?\* Viszont az állami önkormányzat szempontjából nem az államhatalom köréről van szó, hanem arról, hogy a már megállapított körön belül mely alakzatban gyakoroltassék az államhatalom; kormány vagy önkormányzat alakjában? Az állami önkormányzat tehát az államhatalmat egy hajszállal sem szorítja meg, hanem annak szervezetéhez tartozik.

Nem is azonos az önkormányzat kérdése a néporganum kérdésével, mert ugyan minden önkormányzat néporganum, de nem minden néporganum önkormányzat. A központi kormány élén is néporganumnak kell állni (parlamentari ministerium).

Igaz, hogy az önkormányzat particularismus; csak hogy kétféle particularismus van. Az egyik az egésznek élete a helyi viszonyokban; a másik a helyi érdek. Amaz tiszta hazafiság, tiszta önfeláldozás. Emez csupá önzés, merő immoralitas. Az önkormányzat tehát alakilag particularismus, t. i. az állami egésznek életprocessusát közvetítő particularismus, de lényegileg nem az.

#### b) *A constitutionalismus lényege.*

Itt ezt nem általán, hanem csak az önkormányzat megvilágítása végett veszem tekintetbe. Az önkormányzat a constitutionalismusnak egyik lényeges alakja. A mi tehát áll a constitutionalismusról, az áll az önkormányzatról is. — Vajon a constitutionalismus állami vagy társadalmi momentum? Erre kell itt felelnem.

A constitutionalismus a nemzetnek, mint activ államalany, önrendelkezése. Nem pusztá részvéte az államhatalomban, mint valami kivüle álló momentumban; hanem a nemzet maga az állam. E szerint a constitutionalismus tisztán állami momentum, s így az önkormányzat is állami jelleggel bír, tehát nem ellentéte az államigazgatásnak.

\* Mert a társadalom nem egyéb, mint sok milio egyéni szabadságnak nagy organismusa az életviszonyokban.

Vannak azonban, kik a constitutionalismust társadalmi momentumnak tartják, mert nekik maga a nemzet is merő társadalom; és mert nekik az állam csak egy, a nemzetén kívül álló hatósági szervezet, bürokratikus mechanizmus. A mi él, az nekik mind társadalom! Ezen fölfogás szerint a parlament, a parlamenti kormány, és természetesen az önkormányzat is mind csupa társadalom.

E szörnyű tan nem mondható légből kapottnak. Merőben ellenkezik az állam ideáljával, de történeti tényen alapul. Igaz, hogy elavult tényen, de a melynek egykori hatalma még följár a sirból. E tény a társasági államnak, vagyis a népsouverainetésnek világtörténeti szerepe. Itt is látjuk, mily elvi ellentét van nép- és nézetsouverainetas közt, társasági és nemzetállam közt; és hogy mennyire szükséges ez ellentétet minden consequentiájában jól szemügyre venni.

A népsouverainetas szempontjából a constitutionalismus csakugyan merő társadalom. De nem a nézetsouverainetas szempontjából.

A népsouverainetási állam nem egyéb, mint egy emberhalmaznak társadalmi érdekszervezete. E választóvíz-theoriának volt világtörténeti missiója a múlt században. Az önmagukat túl élt intézményeket sem porlasztotta volna úgy el, mint a politikai atomizmus. De ma építés a föladat. Elméletben és gyakorlatban át kell menni a nézetsouverainetésra. A nemzetállam ép ellentéte az egyéni érdeknek, vagyis a társadalomnak. A nemzetállam évezredes egyéni áldozatoknak ethikai személyes egysége. A nemzetállam fogalma tehát kizárja a constitutionalismusnak társadalmi értelmezését.

A kik az állam és társadalom közt *anyag*i különbséget tesznek, azoknak a constitutionalismus szükségkép társadalmi szervezet; mert ők az életviszonyokat *csak* társadalomnak tartják; már pedig az bizonyos, hogy minden constitutionalismus az életviszonyokban szerveztetik; szerintük tehát a társadalomban. Hisz minden constitutionalismus egy bizonyos tekintetben az életviszonyok uralma; szerintük tehát a társadalom uralma, illetőleg a társadalom hatalmasb osztályaié.

De ép az állam és társadalom nem *anyagilag*, hanem csak *alakilag* különböznek. Két organismust képeznek, de ugyanazon életviszonyok alakulnak összeségükben és minden izökben e két organismussá. A mennyiben az életviszonyokat átsugározza a nemzet személyes léte, azok az államtestét képezik. A mennyiben az életviszonyokat betölti az egyes a maga személyiségével, azok a társa-

dalom testét képezik. A constitutionalismus tehát az életviszonyoknak szervezete, de nem az életviszonyoknak, mint társadalmi organismusnak, mint széthúzó, küzködő magánérdekeknek, hanem az életviszonyoknak, mint állami organismusnak, mint a magánérdekek fölött álló személyes egységnek szervezete. A ki az életviszonyok ezen utóbbi alakulását talán szép álomnak tartja, annak tagadnia kell az emberi természet nemesb oldalát, és tagadnia kell az igazságnak fokozatos haladását a világtörténetben.

Ellenfeleink szerint egyfelől áll az államfő és a rendelkezésére szolgáló hivatali szervezet, mint állam, másfelől áll a nemzet a maga constitutionalis jogaival, mint társadalom. Azonban ők nemcsak az intézmények philosophiai lényegére nézve tévednek, hanem a történeti tényeket sem látják. A világtörténet magán- azaz: társadalmi érdekeknek példáit nyújtja nemcsak a comitia- és parlamentekben, hanem a trónon és hivatalszobákban is. Az emberi gyarlóság utat talál magának mindenhová. A onstitutionalismus nem nyújt e tekintetben sötétebb képet; sőt ép neki köszönjük, hogy az állam végkép el nem merült a társadalmi érdekekben. Az is társadalmi érdek, ha a hivatalnok önmagát tekinti czélnek, és a hivatalt eszköznek, még pedig a legrosszabb fajta társadalmi érdek, mely ellen egyedül a constitutionalismus képez védő bástyát.

Igaz, hogy az államnak a társadalomtól való emancipatiója tekintetében a haladás lassú. De mégis észrevehetjük azt, ha a történet phasisait nagyban szemléljük.

Sajnos, hogy a valóság még ma is sok tekintetben megfelel Gneist következő mondásának:

«Die in der Gesellschaft *herschenden* Klassen bemächtigen sich des Staatswillens durch die Verfassung, der Ausführung des Staatswillens durch die Verwaltung». Továbbá: «An jeder Verfassung ist erkennbar die *Gestalt der Gesellschaft*, aus welcher sie hervorgegangen, für welche sie bestimmt ist».

Ez világtörténeti tény, de nem mozdulatlan tény, nem oly tény, mely semmi javulást sem tüntetne föl, és még kevésbé állami ideál. Ha az antik államot a mai állammal, a classicus állam pártjait a mai parlamenti pártokkal, pl. a patriciusok és plebejusok küzdelmeit a conservatív és progressiv párttal összehasonlítjuk, lehetetlen észre nem venni a javulást.

Meglepő tünemény az, hogy az antik világ egészen az államnak

élt, s leigázta a társadalmat, és mégis az antik pártküzdelmek kiválóan társadalmi érdekekre vonatkoztak,\* míg a mai állam nem absorbeálja egészen az embert, és szabad fejlődést enged a társadalomnak, s mégis a mai állam pártjai sokkal államiasabbak. Minden görög város úgyszólván két várost (azaz: két államot) képezett, a szegényekét és gazdagokét. Ma a pártok nem képeznek osztályharcot; inkább minden osztályból nyervén elemeiket, az állami gondolattal átmetszik az osztályellentéteket.

Nem kevésbé meglepő és az államnak a társadalomtól való fokozatos emancipációját, mint föltartóztathatlan világtörténeti irányt, bizonyító tünemény az is, hogy a királyság épen a középkorban, (tehát egy, az államot teljesen elhanyagoló, sőt az állammal daczoló korban, mikor a közjogi szikra már-már egészen kialudni látszik, s az államjog röghöz kötött magánjoggá lesz, midőn a történet minden lapján, látszólag legalább, az állam hanyatlása- és pusztulásával találkozunk, ép e korban is), a gyöngéket hatalmas szomszédai ellen védve, az államot a ragyogó classicus államnál magasabb niveaura emelte a társadalmi érdekharc fölött. A középkori királyság részrehajlatlanabb a társadalmi érdekharczal szemben, mint Perikles és Scipio állama.\*\* «La royauté seul a pu produire un tel effet; seul elle pouvait contenir une société que l'égoïsme tendait sans cesse à détruire» (Guizot).

«Im Gegensatz des Orients und der antiken Welt wurde so in der germanischen Welt durch das erbliche Königthum der *Staat über die Gesellschaft* erhoben» (Gneist).

Hozzá adhatjuk ehhez, hogy sz. István királysága állott oly magasán a társadalom fölött, mint akár Nagy Károlyé, akár Nagy Alfrédé; s így e világtörténeti érdem nem a «germán világ» monopoliuma.

\* Nem is említve olyféleket, mint Megarában a *πλινθονία*, vagy Argosban a *skytalimos*, a görög pártok általán társadalmi osztályérdekért küzködtek, és Rómában is az *ager publicus* miatt folytak a legszenvedélyesb pártharcok.

\*\* A középkort is a gyakorlati politika küzdelmeinek színes szemüvegén át szokták nézni, s azért tévesen megítélni. A kiknek e kor az emberiség visszaesés gyanánt tünik föl, azokat Comte Ágost művére utalom. Őt e tekintetben elfogultsággal gyanúsítani senki sem fogja. A külső ne vesztegesse meg szemünket. Jól jegyeztetett meg, hogy a vizi ló nem oly szép tünemény, mint egy ékes tollú madár, mégis a természet fejlődésének magasb fokán áll. Így a középkor az antik világ ragyogó civilisatiójával szemben a történet magasb phasisát képezi. «Sötét»-nek csak akkor nevezendő a középkor, midőn azt korunk rovására, a haladás megfojtása végett, dicsőítik.

A középkori rendi parlamentek elmerültek a társadalomban tőleg ott, a hol curiák rendszere létezett ; kevésbé birt társadalmi jelleggel a rendi parlament két kamarai rendszerben. Ma a parlament ép úgy a társadalom fölött áll, mint a királyság. A haladás útján a legközelebbi lépés e tekintetben a *többszavazat* leend. A mai *materialis egyenlőség* ép úgy társadalmi elv, mint volt a rendiség. Nem is az egyenlőség ezen materialis alakja emelte ki a parlamenteket a társadalomból, hanem a szellem, melylyel azt kezeljük. A metarialis egyenlőségnek csak negatív érdeme van ebben, hogy t. i. a rendi bilincseket összetörte. De különben ép úgy az egyénre, mint a társadalom alanyára, alapítja az államjogi szervezetet, mint azelőtt a rendiség. Az utóbbi az egyén különbségére, az előbbi az egyén egyenlőségére. Mindegyik társadalmi elvre. A politikai jog alapja nem az egyén (akár egyenlő, akár különböző tulajdonságaiban), hanem az egyénben élő, fejlődő ethikai nemzetszemély. Minden polgárban szervezendő a nemzet (a szavazatjog egyetemes), de minden polgárban csak a nemzet szervezendő, vagyis minden polgár azon arányban ruházandó föl politikai joggal, a mely arányban benne a nemzetnek, mint activ államalany-nak fejlettségét föltételeznünk kell (a szavazatjog arányos). A többszavazat útján a constitutionalismus, nemesak azon szellem által, melyben azt már ma is kezeljük, hanem szervezete által is egy világtörténeti lépést teend a társadalom fölött álló idealis állami álláspont felé.

Mintán a constitutionalismus nem társadalom, sem philosophiai lényege, sem világtörténeti iránya szerint, ennélfogva annak egyik lényeges alakját, az önkormányzatot sem qualificálhatjuk társadalommá, magánigazgatássá. Az önkormányzat tehát nem is ellentéte az államigazgatásnak, hanem valóságos államigazgatás épen úgy, mint a központi kormányzat.

## II.

### *Államigazgatási rendszerek.*

Ezen rendszerek lényegét csak akkor érthetjük meg, ha azokat logikailag helyes rendbe foglaljuk.

A *tartományi* rendszer ellentéte gyanánt a *tárgyi* (reál) rendszert szokták említeni. Továbbá a tartományi rendszer a *történetivel* azono-

síttatik.\* Végül a reál-rendszer, mint *logikai* szabályokon alapuló, a történetivel állíttatik szemközt.

Az utóbbi megkülönböztetés helyes. A reál vagyis logikai rendszer csakugyan a történeti fejlődés által alkotott rendszernek ellentéte. Egyik az ügyek lényege szerint állapítja meg a hatásköröket, másik a legkülönbözőbb ügyeket egy hatáskörbe hozza. Egyikben az igazgatási szervezet abstract mechanismus, másikban az életfejlődés eredménye. Ez ugyanazon szempontból történő, kimerítő, és azért logikailag correct fölosztás.

De már a tartományi rendszer a történetivel tévesen azonosíttatik. Történeti rendszerrel bírhat centralisált állam is. Továbbá az antik községállam (Sparta, Athén, Róma, stb.) mint fizikai lehetetlenséget zárja ki a tartományi rendszert, de történeti rendszer szerint kormányozta magát, mert hisz a reál rendszer annak eszmekörén kívül feküdt.

Oka az említett tévedésnek a «történet» hibás fogalma. Értik rendszerint történet alatt a multat, mint halottat. Ily értelemben valóban azonos volna a történeti és tartományi rendszer; mert a tartományi rendszer állami csontvázak rendszere.

De a történet nem ilyen; hanem az élet folyója, melyhez a jelen is tartozik, és mely által a jelenben él a mult.

A tartományi rendszer elavult történeti jog, nem pedig élő continuitás; — oly különbség, melyet szem elől sohasem kellene tévesztetni. A történeti jog, kövületté tenné a világot, míg a történeti continuitast a haladás folytonossága.

Nem a történeti jogok *emlékeit* bántom, melyeket a kegyelet őriz, pld. mint ceremoniát, s melyek fénykörrel veszik körül az államot. A történeti jogok ily emlékeivel tele van az angol alkotmány. De mint valóságos jogok azok ott nem léteznek, és nem akadályozzák Angliát egy igazi modern államigazgatási tevékenység szabad kifejtésében. Ám ily értelemben (címek-, zászlók-, méltóságokban) megmaradhat a tartományok joga is. De egyébkint a halottak menjenek a sirba és ne fojtogassák az élő államot.

A tartományi és reál (logikai) rendszerek az egész állam szempontjából egymást kizáró ellentétek. De ha az államigazgatási rendszereket szigoru logikai rendben akarjuk felsorolni, akkor a tartományi és reál rendszer nem kerül egy pontba; mert azok *közvetett* ellentétet

\* Mohl, Encykl., 1859., 645. lap.

képeznek. A logikai osztályzásban egy szempontot, egy fokozatot sem szabad átugorni. Az első kérdés az, vajjon személyes nemzeti egységre, vagy tartományokra van alapítva az államigazgatás rendszere. Csak azután következik a kérdés, vajjon akár a személyes egységet képező állam, a maga egészében, akár (tartományi rendszer esetében) az egyes tartományok, mindegyik a maga körében, reál, vagy történeti rendszerrel bír-é? Az egyes tartományok tehát a saját körükben reál rendszerrel is bírhatnak. — A tartományi rendszer ellentéte tehát az államigazgatási rendszerek tudományos felsorolásában nem a reál, hanem az *állami személyes egység* rendszere.

A legnagyobb és gyakorlatilag is a legveszélyesebb tévedés a tartományi rendszert az önkormányzattal összetéveszteni. Annyi ez, mint az öldöklő mérget a mindennapi kenyérnek nézni.

Oka e tévedésnek az állami egységre vonatkozó helytelen fogalom, mely már Platónál és az őt czáfoló Aristotelesnél található, és még ma is divatban van.\* A sivatag egyformaságát nézik egységnek, és a százasos tölgyben, mivel ennek nincs két egyforma levele, már nem látnak egységet. De az élő egység ép a különféleségben nyilvánul, és annál hatalmasb egység az, minél több különféleségben manifestálja magát. Az élő egység az azonosság a sokféleségben, a változatlanúság a változatosságban.

A tartományi rendszer semmi egység; a centralisatio (értem itt

\* Aristoteles ezen szempontból következőleg érvel Plato ellen: Minél inkább egységgé lesz az állam, annál kevésbé marad állam; mert természet szerint emberek sokaságából áll, s ha az egység felé közelít, államból háztartássá lesz és háztartásból egy emberré; mert a háztartás inkább egységnek mondható, mint az állam, s az egyes ember inkább, mint a háztartás. (Polit. II. k. 2. feje. Kirchmann kiad. 29. lap). Aristoteles szerint tehát az egység az államot megsemmisítené, mert az állam, mint az idézett helyen folytatja, nemcsak sok, hanem egyszersmind különféle emberből áll. Aristoteles tehát belátja, hogy az élet a maga gazdagságát csak különféleségben fejtheti ki, de — eltekintve egy oda vetett mondatról, — e különféleséget, mint az egység ellentétét értelmezi, és a különféleségben nem látja az egységet. Az állam ép azáltal állam, hogy ép oly személyes egység, mint az ember. Aristoteles annak bizonyítására, hogy az állam nem lehet egység, az *ἀποχρηστικόν*-ra hivatkozik, mint az állam lényeges kellékére. A család — ugymond — már önmagának inkább elég, mint az egyes, és az állam inkább, mint a család. Az államot ilyené sokaknak összelete teszi. Tehát kívánatos, hogy az állam minél kevésbé legyen egységes. (U. o. 30. lap). Aristoteles tehát csak az állam minél kevésbé legyen egységes. (U. o. 30. lap). Aristoteles tehát csak az emberek physikai sokaságát látja, de nem azoknak ethikai egységét az államban. S hogy az egység és különféleség kategoriáinak ily szemközt állítása még ma is létezik, az látható Kirchmannak 34. számú jegyzetéből.



ez alatt az igazgatásnak egyoldalú centralisticus szervezetét) holt egység; az önkormányzat élő egység.

Az önkormányzatilag szervezett állam a tartományrendszertől távolabb van a dolog lényegére nézve, mint a centralisált állam; mert az egység hiányától távolabb van az élő, mint a holt egység. Az önkormányzat nemhogy azonos volna a tartományi rendszerrel, sőt nagyobb mértékben ellentéte annak, mint a centralisticus szervezet. Állításom megvilágítására szolgál a következő hasonlat: *a) több kődarab, b) egy kődarab, c) egy élő növény.* Bizonyos, hogy az *a)* és *b)* inkább hasonlít egymáshoz, mint az *a)* és *c)*.

Különféleség és különféleség közt nagy a különbség. A tartományi rendszerben van különféleség; az önkormányzati rendszerben is van különféleség; de e két különféleség nagyon különböző természetű. A tartományi rendszerben a különféleség nem az egységes állami énnek különféle nyilvánulása, hanem önálló politikai substantia. Ellenben az önkormányzati rendszerrel járó különféleség az egységes állami személyiségnek, mint politikai substantiának, különféle nyilvánulása. Ott tehát a különféleség a substantia, az egység semmi; itt az egység a substantia, a különféleség annak csak létalakja.

E kétféle különféleséget megvilágítja Anglia, a hol volt tartományi rendszer, és volt és van önkormányzati rendszer. És van helyes tapintat, mely e kettőt jól megkülönbözteti. Tartományi rendszer volt Skót- és Írország viszonya: a teljes unio előtt. Önkormányzat az angol megye. Sohasem hallottuk, hogy az angolok az önkormányzatot, mint az államegységre nézve veszélyest, eltörölni akarták volna. De az ir követelésekben oly tendenciát láttak, mely végső consequentiájában a heptarchiára vezetne.

A reál rendszer, az államigazgatási rendszerek tudományos felsorolásában *közvetlen* ellentétet, mint említém, nem a tartományi, hanem a történeti rendszerrel képez.

A reál rendszer logikai rend; a történeti rendszer történeti fejlődés. Magában véve mind a kettő egyoldalúság. Veszélyesb a reál rendszer egyoldalúsága; mert míg a történeti rendszer csak a fogalmakat zavarja össze, addig az abstract logika a történeti folytonosságban rejlő életereket metéli át. Törekedni kell a logika világosságát vinni az államigazgatásba, de mindig történeti alapon.

A centralisticus igazgatási szervezet rendszerint megsemmisíti a történeti fejlődés eredményeit, és hajlandó a reál rendszer abstract

logikájára. De fogalmilag centralisatio és reál rendszer nem azonos. Így a nagy forradalom előtt már centralisálva volt Franciaország, és mégis administratív rendszerében határozottan tulnyomó a történeti fejlődésnek sokszor szeszélyes, bizarr alakzata. Az államtanács öt sectiója \* ugyan némileg a reál rendszerre emlékeztet; de maga az egész francia államtanács régi történeti fejlemény, mely ép úgy, mint a parlamentek (főbiróságok) és ezek közt első helyen a párisi parlament, a kir. curiából veszi eredetét, azáltal, hogy főkép sz. Lajos óta a curia több testületre szakadt.\*\* Bár az államtanács főleg államigazgatási, a parlament igazságszolgáltatási ügyekkel foglalkozott, azért nem volt az igazgatás és törvénykezés teljesen elkülönítve; mert míg egyfelől az államtanács 5-ik sectiója igazságügyi hatáskörrel birt,\*\* addig másfelől a párisi parlament sem volt kizárólagosan bíróság, hanem egyúttal az alkotmány és a közjó tekintetében mint a királyság ellenőrzője szerepelt; administratív teendői voltak; fölügyelt az egyetemre és a Loire folyón a fakereskedésre. † Még némely külföldi uralkodók is a parlament beleegyezésében látták az államszerződések garantiáját. Ellenszegülésének megtörésére szolgált a lit de justice.

Végre emlitem a francia cancellárt, ki azóta, hogy a seneschall jelentősége lehanyaglott, első államhivatalnok volt, s így állását mintegy az összes államigazgatási szervezet symbolumát tekinthetjük. S ép az ő hivatala a történetileg keletkezett hivatal classicus példái közé tartozik. Gyökere a Karolingiak koráig mélyed (referendarius, gerulus annuli), hatásköre igen különböző ügyeket ölel át, ő miniszter és főbiró, s mint általán a történeti méltóságokat, jelentékeny külső fény övezé őt. ††

Volt tehát Franciaországban a nagy forradalom előtt centralisatio, de reál rendszer nem volt, hanem történeti. A centralisatio és

\* a) A conseil des affaires étrangères, b) conseil des dépêches (belügyek számára), c) conseil royal des finances, d) conseil royal de commerce, e) conseil privé (vagy conseil des parties) igazságügyi teendőkkel. Schäffner, Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs, II. 326., 327. lapok.

\*\* Schaeffner i. m. II. 384.

\*\*\* Pl. megsemmisíté az ítéletet, ha az contra jus clarum in thesi hozatott; döntött demande en contrariété d'arrêts esetében Schaeffner i. m. II. 328.

† Schaeffner i. m. II. k. 400. és köv. lapok.

†† Schaeffner i. m. II. k. 329 és köv. lapok.

reál rendszer tehát azonos fogalom nem lehet. A reál rendszer, még pedig a maga egyoldalú alkalmazásában, természete és hajlama a centralisationnak, de nem fogalmi lényege; a mi fontos különbség, mert megérteti, hogy a reál rendszer előnyei önkormányzati szervezet mellett is valósíthatók.\*

Azon ellenvetést lehetne tenni, hogy az ancien régime átmeneti kor, mely ép a diadalmaskodó centralisatiónak és ebben a reál rendszernek a hanyatló rendszerrel való küzdelmét tünteti föl, tehát ép ellenkezőt bizonyít, mint czélom volt.

Ezen ellenvetés nyomatékkaal birna, ha a tartományok, vagy a városok történeti intézményeit hoztam volna föl példa gyanánt. De ép a központi szervezetre, a centralisticus igazgatás organumaira, hivatkoztam. Ezen központi organismus *belsejében* a centralisatio nem küzdött semmi akadálylyal. Itt Justinian államjogi tanai és a római birodalom centralisatiójának szelleme korlátlanul uralkodtak. Itt a centralisatio sok század óta követett ideál volt. S azon centralisticus zsenik, kiknek Franciaország királyai- és államférfiaiban oly hosszú sorát látjuk, ne vették volna észre, hogy a centralisatio és történeti rendszer lényeges ellentét? Ők, kik a francia centralisatiót alkoták! És csak a francia forradalom vette volna észre amaz ellentétet, mely a centralisatiót, mint érett gyümölcsöt szakítá el?!

A reál rendszer abstract logikája által alkotott hivatalnak nincs történeti fejlődése. Ha az államigazgatási érdekek másforma hivatalt követelnek, akkor e rendszer szerint a régi hivatal megszűnik, és helyébe lép egy egészen új, melyek egymással nem állnak szorosb kapcsolatban, mint az egymás mellé rakott kődarabok.

A történeti rendszer szinte alkalmazkodik az államigazgatási érdekek változásához, de iparkodik ezen alkalmazkodást a létező régi hivatalban végrehajtani. Innen a történeti hivatal fejlődési phasisaiban a legkülönbözőbb tüneményekkel találkozunk.

Néha megmarad a régi név, de megfogyatkozik a hatalom. Pl. a spartai királyoknál. Viszont ugyanott az ephorok jelentéktelen hatás-

\* Hogy Franciaország már a nagy forradalom előtt centralisticus állam volt, az legszemlemben meg van írva Tocqueville: *L'ancien régime et la révolution* című munkájában. Sőt már Montesquieu fölszólal az ellen: la monarchie se perd lorsque le prince rapportant tout uniquement à lui, appelle l'état à sa capitale, la capitale à sa cour, et la cour à sa seule personne. De l'espr. des lois, livre VIII. Chap. VI.

körből az állam uraivá lesznek, s a velencei államínquisitorok oligarchicus hatalmának előképévé,\* s a királyokat feleletre vonják, vagy égi jelek ürügye alatt hatalmok gyakorlásától eltiltják. Kis kezdetből jutott nagy hatalomra a frank major domus is.

Megtörténik, hogy a hivatal megtartva nevét és külalakját, belső természetét változtatja a történet során. Pl. Mommsen szerint a római néptribunatus a rendek (patriciusok és plebejusok) kiegyezése óta *oppositio collegiumból* a kormányzat organumává lön.\*\*

Máskor abban nyilvánul a történeti folytonosság, hogy eltöröltetik a régi név és a régi forma, de megmarad a lényeg; pl. a római consulok valósággal évi királyok.

Angliában előfordul a hivatalnak bizottmánynyá való fölosztása. Igy a fehér botos lord high treasurer teendői öt tagú bizottságra ruháztattak. De itt nem állapodott meg a történet. A kinevezési okmány szerint a Treasury Board tagjai ma is mind egyenlők, daczára annak, hogy már Walpole tényleg lerontá ezen egyenlőséget; s míg a kincstár első lordja a miniszterelnök, addig a junior lordoknak csak az a rendeltetése, hogy «a házat összegyűjtsék és a minisztert megéljenezzék». A kinevezési okmány szavai azonban változatlanul maradtak. Sőt újabb időben maga ezen kincstári bizottság csak formailag létezik, egy képeleti testület, mely üléseket nem tart.\*\*\*

Míg az abstract logika által alkotott hivatal egy változatlan kör, addig a történeti fejlődés bizonyos ruganyosságot ad a hivatalnak. Például szolgál az államtitkárságra vonatkozó angol tan. Bár öten vannak, de azért az alkotmány szerint csak egy államtitkárság létezik, s csak egy hivatalt képeznek. Ennélfogva egymás teendőit könnyen átvehetik.† Miután *egy személynek* tekintetnek, mindenik kompetenciával bir minden teendőre, melyet a törvény «az államtitkárra», vagy «egyik államtitkárra» biz.††

A történeti fejlődés gyakran vezet logikai anomaliákra; de ezen anomaliákban erő lakik. A hivatal nem pusztá jogkör; abban ethikai elem, lélektani hatalom, a nemzet személyes élete van. Óvakodjunk a

\* Wachsmuth, Hellen. Alterch. I. 692, 693.

\*\* Röm. Gesch. I. 311. s köv. lk.

\*\*\* Todd, parlamenti kormányrendszer Angliában, magyar ford. III. 184. és követk. lapok.

† Todd, i. m. III. 273.

†† Gneist, Englische Verwaltungsrecht II. 862.

logikai phanatizmustól, mely a hivatalban a nemzeti erőt földolja. Nem a reál rendszert, hanem annak modern, egyoldalú alkalmazását kárhoztatom. Száz év előtt a történet egy magára hagyott folyam volt, mely szeszélyes szabálytalansággal hömpölygeté hullámaait. Akkor azok tettek jó szolgálatot, a kik a reál rendszer mellett küzdöttek. Ma az ellenkező szélsőségbe estünk; ennél fogva a történet mellett szükséges szót emelni. A logikai rend és a történeti rend ugyanazon emberi észnek kétféle nyilvánulása. Az egyik az emberi ész in abstracto, a másik az események befolyása alatt álló emberi ész. Az utóbbi azelőtt szinte egészen elmerült az események folyójában, és nem vezette az eseményeket, hanem vitetett általok. Az előbbi viszont egyáltalán nem veszi tekintetbe az eseményeket. A logikát nem a történeten kívül, hanem a történetben kell érvényesíteni.

A «bureaucratia» szava is nem csekély fogalomzavart szül. Megkülönböztetjük a *collegiál* és *bureaui* rendszert. A «bureaucratia» azonban, mivel alatta a bureaui rendszert is szokták érteni, kettős értelemmel bír: a) ellentétes *collegiumnak*, b) ellentéte a *nép-organumnak*.

Az utóbbi megkülönböztetést az államigazgatási rendszerek fölsorolásában mellőzni helytelen; mert azt épen nem helyettesíti a *centralisatio* és *önkormányzat* megkülönböztetése.

Az önkormányzat a centralisatiónak ellentétét nem mint nép-organum, hanem mint decentralisatió képezi. A centralisatió nem zárja ki a néporganumot. Van parlamenti centralisatió. A parlamenti ministerium valóságos néporganum. Tehát nemcsak az önkormányzat néporganum, hanem lehet néporganum a kormány is; s a nemzetállam elve szerint szükségessé az.

A mondottaknál fogva a bureaucratia szempontjából nemcsak a collegial és bureaui rendszer megkülönböztetendő, hanem a néporganum és bureaucraticus hivatalnok is. Az utóbbi megkülönböztetés a fontosabbik.

A *collegial* (testületi) és *bureaui* (egyhivatalnoki) rendszer szempontjából két megjegyzést kell tennem: a) hogy a collegial rendszer forgalomban lévő fogalma kiegészítendő; b) hogy a bureaui rendszer, mint egy hivatalnoki rendszer, ép úgy alkalmas a nemzeti szabadság szervezetéül szolgálni, mint a collegial rendszer, és a nemzetszabadság e kettőnek államférfias combinációja által erős.

a) A collegial rendszer alatt azt szokták érteni, hogy a hatóság

a collegium tagjainak összeségénél van, és ezek szavazattöbbséggel döntenek.

Van azonban a collegialitásnak ezenkívül egy másik alakja is; melynek teljes megvilágításával Mommsen gazdagítja a tudományt. A római consul mindenike a teljes hatalmat gyakorlta, de a kollegának intercessiója megsemmisíté a consuli rendeletet. A tribuni intercessió legkiterjedtebb volt és legismertebb. De általában illette e jog a par majorve potestast.

A collegialitas ezen utóbbi alakja kétségkívül két élű fegyver. A rómaiak birtak annak tapintatos gyakorlásához szükséges önmérséklettel. Szervezetének ideálja a kettős szám, míg a szokott értelemben vett collegiumé a három: tres faciunt collegium.

b) A bureaui rendszert, mint egy hivatalnoki rendszert, egy előítélettől kell megszabadítani, mely nem annak lényegéből, hanem a pusztá szóból, a levegő rezgéséből, származik.

Mint kiemeltem, a bureaucratia szava két különböző fogalmat jelez, melyeknek egymáshoz nincs semmi köze: az egyhivatalnoki rendszert, mint a collegial rendszer ellentétét, és a bureaucraticus hivatalnokot, mint a néporganum ellentétét. Van bureaucraticus collegium, (azaz: collegium, mely *nem* néporganum) és van *nem* bureaucraticus bureaui hivatalnok (azaz: egy hivatalnok, a ki néporganum).

Miután a burokratia, mint a néporganum ellentéte, ha magában, mint domináló elem, alkalmaztatik, megöli a szabadságot, ebből azt következtetik, hogy a bureaui rendszer, mint a collegium ellentéte, szintén hátrányos a szabadságra.\* Miért? Pusztán azért, mivel a név, a levegő rezgése azonos.

Az egykori magyar kancellária és helytartótanács collegiumok voltak, de bureaucraticus collegiumok. A mai miniszteri ügyosztályok bureaui (egyhivatalnoki) elven alapulnak, de néporganummal (parlamentari miniszter) élőkön.

Melyik kedvezőbb a szabadságra az állami szervezet ezen pontján? Erre felelni, úgy hiszem, csakugyan fölösleges.

Döntő fontosságú a szabadságra nézve a *bureaucratia* és a *néporganum* kérdése. A hol a bureaucratia, mint a néporganum ellentéte, akár collegialis, akár egyhivatali alakban uralkodó tényezővé lett, ott vége

\* Gerstner, Staatsverwaltung, 185. lap. Die bureaucratistische Methode ist wie das Realsystem mit dem Charakter der absoluten Staaten verwachsen stb.

a nemzetszabadságnak. De mint a néporganum eszköze, szükséges a bureaucratikus hivatalnok. A néporganum által lesz a nemzet az államigazgatás activ alanya. A bureaucratikus, vagyis élethivatásos hivatalnok szakképzettséget visz az igazgatásba. Mind a kettő szükséges. Ma az igazgatás szaktudomány. Ezen szempontból a bureaucratikus hivatalnok nélkülözhetlen. Azonban az *első* kellék, hogy a nemzet önmagát kormányozza, csak a *második*, hogy szakszerűen kormányozza. A tudomány az államigazgatásban csak akkor bír értékkel, ha az önmagát kormányzó nemzetnek személyes erejévé lesz. E végett a néporganumnak kell minden instantián uralkodni s a bureaucratia a maga administratív szakképzettségével minden instantián álljon a néporganum rendelkezésére.

Igy a parlamenti miniszter néporganum és államférfi, de nem szükségkép szakképzett hivatalnok. De rendelkezésére állnak az élethivatásos miniszteri hivatalnokok. Igy kellene szervezni a középfokú hatóságokat is. A döntő szó legyen itt is néporganumnál, részint collegialis, részint egyhivatalnoki (bureaui) alakban, ellenben a referens legyen élethivatásos hivatalnok. Pl. nálunk az alispán, polgármester legyen néporganum, míg a jegyzői kar álljon élethivatásos hivatalnokokból. Ismétlődnie kell ennek a legalsó fokon, t. i. a községben is. A községi előljáró legyen néporganum, a jegyző a község szakszerű hivatalnoka, bureaucrátiája.

A néporganumot választhatja az önkormányzati testület; bár, mint az angol békebíró példája tanúsítja, kinevezni is lehet őt. Ellenben az élethivatásos hivatalnok mindig kinevezendő, és pedig nem a localis, hanem az országos hivatalnoki anyagból, hogy minden hivatali aspirans evidentiában tartatván, minden helyre a legalkalmasb lépjen. Továbbá élethivatásos hivatalhoz meg kell kívánni az elméleti és gyakorlati szakképzettséget bizonyító vizsgálatokat, míg a néporganumtól semmiféle vizsgálat sem követelendő. Az utóbbinak természetes vizsgálata az életviszonyokban van.

A főkérdés, hogy mi által lesz az ember néporganummá?

Ennek legegyszerűbb, legrégebb módja a *nobile officium*, vagyis az ingyenes hivatal. Ezt találjuk a régi Görögországban és Rómában, ezt az angol békebírói hivatalban. Az ember néporganum lesz, mert nem fizetés által mesterségesen támogatva, hanem életviszonyaira támaszkodva teljesít állami munkát. Ezáltal ugyszólván az életviszonyok lesznek az államigazgatás activ tényezőjévé. Az életviszonyokban a

nemzet igazgatja önmagát. Így Angliában, s egykor nálunk is a birtok volt azon életviszony, mely az államszolgálatba vitetett; a mi nem feudalizmus, hanem ennek ellentéte, mert feudalizmusban az állam szolgál a birtoknak. Egyébiránt ma nemcsak a birtokot, hanem minden életviszonyt az állam szolgálatába kell vinni; mert a birtok többé nem egyedüli életviszony, mely minden egyebet absorbeál, sőt túlnyomóságot is elvesztette. A pénz- és hiteligazdaság kényszerítendő arra, hogy néporganumok állami munkájának alapul szolgáljon. Minden állampolgár tegyen valami állami munkát. E munkában nem az ügy a fődolog, hanem az állami tevékenység által a polgároknak táplált állami öntudat. Azon ügy, és annak jól vagy rosszul történt elintézése fontos lehet az államra nézve. De ezen öntudat maga az állam.

Az ingyenes hivatal nem egyedüli módja annak, hogy az ember néporganummá legyen. Így a parlamenti miniszter néporganum, de nem ingyenes hivatal által.

A központi kormány szervezetben nem alkalmazható az ingyenes hivatal, *a)* mert nem lehet kivánni, hogy valaki oly óriás munkát, milyen a minisztereké, ingyen teljesítsen, *b)* az ingyenes hivatal csak rövid ideig tarthat a tehernek az arra hivatottak közt való arányos megosztása végett; s ha a miniszterek is ily gyakran változnának, tönkre menne a kormányzatban minden *continuitas*; *c)* bármily kítűnő, de nem nagyon gazdag emberek nem vállalhatnák el a miniszteri hivatalt, főleg miután az társadalmi kiadásait is fokozza.

A parlamenti minisztert néporganummá teszi a parlamenti kormányrendszer természete; különösen az, hogy a nemzet bizalma tartja őt fönn, vagyis: «folytonosan választatik».

Nem a választás, hanem a folytonos választás eszközli ezt. Az amerikai egy. államok elnöke is választatik, de ez csak a választás napján néporganum; azontul négy évig nem a közbizalom, hanem a holt betű tartja őt fönn. A mai magyar megyei tisztviselő is választatik, de azért inkább burokratikus hivatalnok, mint néporganum.

1781. Richmond herceg azt mondá, megrovásképen, az angol parlamentben, hogy «az országot jelenleg clercek igazgatják». «Clerc» alatt értett burokratikus hivatalnokot, mint a néporganum ellentétét. Okot a megrovásra az adott, hogy a miniszterek egymással solidaritásban nem álltak.\* Ezen eseményből tanuljuk, hogy a miniszte-

\* Todd, i. m. II. 403., 404.



reket a nemzet bizalmán kívül saját kölesönös bizalmuk, vagyis politikai solidaritásuk teszi néporganummá. A néporganum élet, t. i. népélet; de az elszigetelés öls csak holt mechanizmust létesít, azaz: «clerc»-ké tesz.

A bureaucratia, mint a néporganum ellentéte, sokakat elkápráztat pillanatnyi sikereivel. Bureaucratiával kormányozni nem nagy mesterség. De ne feledjük a megjegyzést, hogy a jeni csatát N. Frigyes veszté el. A mechanikus szervezet egy pillanatban minden akadályt legyőzhet; de állandóságot csak organicus szervezet adhat; mert csak ez képes önmagát reproducálni, míg a gép elkopik. Ha a modern államháztartási rendszer oda vezetne, hogy minden állami munkát fizetéses hivatalnokok teljesítsenek a polgárok helyett, szóval, hogy a néporganumok teljesen megszűnjenek, akkor csakugyan állna Rousseau mondása: «Cemot de *finance* est un mot d'esclave». Igazi szabad államban — folytatja Rousseau — a polgárok mindent karjokkal tesznek és semmit pénzökkel; távol attól, hogy azért fizessenek, miszerint állami köteleseégeiktől meneküljenek, inkább azért fizetnének, hogy azokat ők maguk teljesíthessék.\*

Az eddig mondottak alapján az államigazgatási rendszerek követő pontok szerint megállapítandók:

1. Tartományi rendszer és az állami személyes egység rendszere.
2. Történeti és logikai (real) rendszer.
3. Collegial és bureaui rendszer.\*\*
4. Néporganum és bureaucratikus hivatalnok.
5. Centralisatio és önkormányzat.

### III.

#### *Centralisatio és önkormányzat.*

*Politikai* és *administratív* központosítást (centralisatiót) szokás megkülönböztetni. Amaz alatt a törvényhozásnak, emez alatt az igaz-

\* Du contrat social, Livre III., Chapitre XV.

\*\* Az említett fogalomzavar miatt legjobb volna a «bureau» szót e rendszer megjeleléséből egészen kihagyni. Azzal nem sokat nyertünk, hogy Bluntschli *Staats-Wörterbuch*-ja I. k. 209. lapon «bureaucratiai rendszer helyett» «bureaui» rendszert mond, mert ez nyelvészeti alig különböző. Helyesb a francia terminológia: «la forme unipersonnelle» és «la forme collegiale»; és Kautz Gyuláé: «egyhivatalnoki és testületi igazgatás».

gatásnak, vagy tágabb értelemben, ennek és a birói hatalomnak központosítását értik.

Ez igazi tudományos *sic volo, sic iubeo*.

A végső államjogi okokra kell visszamennünk. Kiki azon álláspontból tartozik megállapítani az államjogi fogalmakat, a minék ő az államot tartja. A kik *társaságnak* tartják az államot, ám mondják meg a társasági állam szempontjából, miként értik a centralisatiót. Nekem az állam a nemzet. A központosítás állami fogalmának végső alapját is tehát a nemzet államban, mint a történetben fejlődő souverain ethikai személyiségben, kell keresnem.

Az kétségtelen, hogy központosítás alatt általában valami egységet értenek az emberek, akár az állam, akár a magánélet, akár az erkölcsi, akár a physikai világ szempontjából használják ezen szavat. A centralisatio tehát valami egység, a decentralisatio valami egységnek a hiánya.

Az is bizonyos, hogy minden egységnek kétféle vonatkozása van: vagy a *létnek* egysége vagy a lét *módjának* egysége. A decentralisatio is majd egységnek hiánya a lét szempontjából, majd egységnek hiánya a létnek módja szempontjából.

A nemzetszemély is, — és pedig nem pusztán egyik, vagy másik hatalmi ágban, hanem mind a három hatalmi ágban, törvényhozó, kormány- és birói hatalomban — mint kétféle egység jó tekintetbe;

a) mint tiszta abstract személyes lét; egészen eltekintve ennek concrét alakjától;

b) a maga concrét létezési módja szerint.

Szó van tehát majd a nemzeti lét egységéről, majd a nemzeti lét módjának egységéről. De mindig mind a három hatalmi ágban mind a kétféle egységről.

Ez a lényege a központosítás tanának. Többet nem lehet róla mondani, csak bővebben. Vagy arról van szó, hogy a nemzet személyes léte az állam minden atomját *betöltse*, vagy arról van szó, hogy azt mely *alakban* töltse be?

A betöltés alakja, módja t. i. kétféle. A nemzet folytathatja a maga személyes létét egyetemes, országos alakban, vagy folytathatja azt localis, particularis vonatkozások szerint. Ezek a concrét alakok.

Ellenben, midőn a nemzetre, mint tiszta abstract személyes létre, gondolok, akkor nincs a szemem előtt annak sem országos, sem localis alakja, hanem ekkor kizárólag csak arra gondolok, hogy ezen szemé-

lyes lét, — akármilyen konkrét alakjában, — mint oszthatlan egység és teljesség, mindenütt jelen van az államban, és minden állami funkcióban.

Ime a centralisatio két fogalma. Csak meg kell őket keresztelni. A szokásos terminológiának (politikai és adminisztratív centralisatio) csak az első felét alkalmazhatjuk, t. i. a «politikai centralisatio» nevét azon szervezetre, melyben a nemzet a személyes létnek akármilyen konkrét alakja szerint az államot teljesen betölti.

De már az «adminisztratív centralisatio» szavát semmi esetre sem alkalmazhatjuk a nemzeti személyes létnek egyetemes országos megjelenési módjára, vagyis a nemzeti lét *módjának* centralisatiójára; mert e mód nemcsak az adminisztrationak, hanem mind a három hatalmi ágnak kérdése. A két központosítás úgy különbözik egymástól, mint a lét és létezési mód, mint a dolog lényege, és ennek nyilvánulási alakja. Nevezhetjük tehát az utóbbit: *alaki* centralisationak.

A mondottakhoz képest mind a két központosítás úgy a politikai (vagyis a dolog lényegére vonatkozó), mint az alaki központosítás mind a három hatalmi ágra bir vonatkozással; amaz, mint föltétlen elv (mert a nemzeti lét az államban abszolút), emez mint relativ czélszerűségi kérdés, mint kiviteli módozat. Viszont a szokásos elméletek ha a politikai centralisatióról az összes államhatalom szempontjából emlékeznek is meg, ezzel szemközt már csak egy hatalmi ágnak centralisatióját állítják. Eszerint a központosításnak egyik fogalma mind a három hatalmi ágnak lenne problémája, annak másik fogalma csak egy hatalmi ágé. E fölosztás hézagos, tehát logikailag tarthatatlan; s onnan is eredhet, hogy az adminisztratív centralisatióba vitetett valami, a mi nincs a centralisatio fogalmában, t. i. a néporganum ellentéte, a bureaucratia. Így egyik fogalomzavar a másikon mint földréteg a földrétegen fekszik.

Miként a centralisatio kétféle, úgy annak ellentéte is kétféle. A politikai centralisationak ellentéte a tartományi rendszer; az alaki centralisationak ellentéte az önkormányzat.

A tartományi rendszer decentralisatio a lényeg szempontjából. Ellenben az önkormányzat csak a nemzeti lét módjára nézve decentralisatio, míg a lényeg, t. i. maga a nemzeti lét tekintetében az önkormányzat, — ha olyan, a milyennek lennie kell, — valósággal centralisatio; mert az önkormányzat ugyan localis alakban fejezi ki a nemzeti létet, de mindig a nemzeti létet a maga személyes, tehát oszthatlan teljességében. A tartományi rendszer localis patriotismus, de

az önkormányzat az egészre vonatkozó patriotismus, mely az egészet érdeklő állami munkát localis vonatkozások szerint teljesíti.

A központosításnak kifejtett elmélete ellen talán azon észrevétel fog tétetni, hogy a mit politikai centralisatiónak neveztem, az nem is mondandó centralisatió; mert igaz, hogy a nemzetállamban a nemzetnek, mint activ államalany, mindent be kell töltenie, de a centralisatiót nem ezen elvi egység képezi, hanem annak központi szervezete vagyis az, a mit alaki centralisatiónak neveztem, mely tehát egyszerűen csak centralisatió majd a törvényhozó, majd a kormány, majd a birói hatalom szempontjából. A kifejtett elmélet tehát üres eszmefűzés.

Ezen valószínű ellenvetéssel szemközt állítom a következő érveket:

a) Bizonyos, hogy a centralisatió valami egység. Ezen egységet nem a névből (központ, centrum), és a név ellentétéből (periphéria) kell deducálnunk, hanem az egységből magából. Már pedig az egység mind a két kifejtett vonatkozással bir minden életben, s így a nemzet életében is. Miféle jognál fogva vegyük azt csak egyik vonatkozásában a központosítás alapjául? Az eszmét, melyen az elmélet alapszik, a maga egészében kell az elmélet alapjává tenni, és mindazt deducálni a mi benne foglaltatik. A nemzeti lét, mint activ államalany, mely mindenütt jelen van az államban (akár országos, akár particularis alakban), ugyan nem a centrum és periphéria kérdése, nem mértani, nem geographiai kérdés, hanem minden helyi viszonytól független ethikai momentum; de azért mégis centralisatió, mert egyik alakja az egységnek. És centralisatió maradna akkor is, ha állana, hogy nem az elv, hanem csak ennek *szervezete* mondható centralisatió, mert az államot betöltő nemzeti létet szervezni kell mind országosan, mind önkormányzatilag. Az tehát nem pusztán elv, hanem szervezet, ellentétben egy másik szervezettel, t. i. a tartományi rendszerrel.

b) Abban mindenki egyetért, hogy a tartományi rendszer is decentralisatió, és az önkormányzat is decentralisatió. Ámde a tartományi decentralisatió a nemzeti létnek megsemmisítése, az önkormányzati decentralisatió a nemzeti létnek csak egyik módja. A decentralisatió e két lényegesen különböző fogalmának szükségkép a centralisatió két fogalma felel meg, és pedig ugyanazon szempontból (lét és létezési mód); mert centralisatió fogalma nélkül képzelni sem lehet decentralisatiót.

c) A központosítás fogalmát nem terjesztettem ki szélesb térre,

mint a melyen az arra vonatkozó tudományos fejtegetések különben is mozognak; e tekintetben tehát nem is csináltam semmi újítást; hanem a centralisatió fogalmának ugyis létező, s általam ki nem terjesztett körébe logikai rendet vinni kívánok.

Ha végig olvassuk a központosítás mellett felhozott érveket, talá-  
lunk azok közt olyanokat is, melyek *csak* arra vonatkozhatnak, a mit politikai centralisatiónak neveztem. Így midőn az hozatik föl a közpon-  
tosítás mellett, hogy a polgároknak ethikai azonosságát eszközli az állammal, ez csakis az államban mindenütt active jelenlevő személyes nemzeti létre, és nem annak országos alakjára vonatkozhatik. Tehát nem én vagyok az első, a ki a centralisatiót oly egységre alkalmazza, a mi nemcsak nem ellentéte az önkormányzatnak, de önkormányzat nélkül nem is valósítható; mert mint Tocqueville remekül kifejti, a hol a polgárok nem foglalkozhatnak közügyekkel, ott csakhamar megfe-  
ledkeznek a hazáról, mintha csak vendéglőben lagnának, s így amaz ethikai azonosságot nem hordják lelkökben, a mely a centralisatió mel-  
lett fölhozatik. A centralisatió, mint alaki fogalom, minden esetre ellen-  
tété az önkormányzatnak. De a centralisatió, mint az államot betöltő nemzeti lét, ép úgy érvényesül az önkormányzat által, mint a parla-  
menti szervezet által. Csak szabad ezt világosan megmondani, mikor a forgalomban levő érvelésben ugyis benn van. Az egésznek élete az egyesben és az egyesnek életé az egészben, — ez a központosításnak egyik nagy érdeme. A központosítás azon fogalmán kívül tehát, mely az önkormányzatnak ellentéte (alaki központosítás) kell létezni a köz-  
pontosítás még egy másik fogalmának is, mely az önkormányzatban is benn van, és mely csak a tartományi rendszernek ellentéte.

d) A centralisatiót sokszor úgy értjük, mint a modern állam sajátságát, szemközt a középkori állammal. Ámde a középkori állam nem a nemzeti létnek *módjára* nézve volt decentralisatió, hanem magára a nemzeti *létre* nézve. Ennél fogva nem jártam el helytelenül, és nem űztem üres dialectikai játékot akkor, midőn a centralisatiót nemcsak a nemzeti lét módjára (alaki központosítás), hanem a nemzeti létre is (politikai központosítás,) vonatkoztattam. Nem beszélek semmi egyéb-  
ről a centralisatió fejezetében, mint a miről e fejezetben mindenki beszél; de azon nézetben vagyok, hogy több logikával kellene arról beszél-  
nünk; mert különben annak lényegét tisztába hozni nem lehet.

A centralisatió alkalmazásáról e helyen csak annyiban szólok, a mennyiben az a mondottak kiegészítésére szolgál. A politikai centra-

lisatió föltétlen elv; mert a nemzetállamban a nemzet absolut. Ily értelemben centralisálva kell lenni teljesen mind a törvényhozó, mind a kormányzó, mind a birói hatalomnak.

A hol ezen értelemben nincs centralisatió, ott nincs nemzet, nincs állam, hanem van rend, corporatió, tartomány, középkor. A politikai centralisatió elve szerint a nemzet nemcsak a parlamentben van jelen, hanem minden esküdtszéken, minden önkormányzatban.

Ellenben a centralisatió, mint a nemzeti létnek módja, vagyis az alaki centralisatió nem bir absolut érvénnyel, mert nem elv, hanem csak az elvnek megvalósítási módja, czélszerűségi kérdés, tehát relativ. Vele szemben áll az önkormányzat, mint az elvnek másik megvalósítási módja.

A törvényhozó és birói hatalom ezen alaki értelemben is teljesen centralisálandó, míg a kormányhatalom helyes szervezete a centralisatió és önkormányzat combinációjában áll. A következőkben a centralisatiót már csak ily alaki értelemben veszem.

a) A törvényhozó hatalom centralisálandó; de annak centralisatiója alatt nem a törvények nivellirozó egyformaságát kell érteni, hanem a törvényhozó hatalom szervezetének és működésének országos egységét. Ezt követeli úgy a törvény eszméje, mint a parlamenti szervezet természete.

A nemzeti akarat irott alakja a törvény és a rendelet.\* A törvényben a nemzet mindig országosan szól, a rendeletben majd országosan (miniszteri rendelet), majd önkormányzatilag (statutum).

A félalkotmányosságban parlament és kormány közt örökös vita foly ezek hatalmi körére nézve. Itt a törvény az alkotmányosságot, (nemzeti önrendelkezést), a rendelet a személyes uralmat jelenti. Itt csak a törvény a nemzeti akarat, a rendelet annak korlátja. A félalkotmányosság homályba borítja a törvény és rendelet viszonyát; magasb állami érdek helyett az «enyém» és «tied» gyanánt tünteti föl.

Teljes alkotmányosságban, a melynek gyakorlati elismerését a parlamenti kormányrendszer képezi, a törvény és rendelet ugyanazon nemzeti akaratnak két alakja. A nemzet azon alakban fejezi ki aka-

\* A rendeletet is a nemzeti akarat alakja gyanánt említem. *Állami akarat* az államhatalomnak minden fogalmi körre terjedő (nem konkrét esetre szorító) nyilvánulása. *Nemzeti akarat* a nemzetállamban minden állami akarat. Érvényesül e tétel a parlamenti kormány által a miniszteri rendeletre nézve.

ratát, a melyben jónak látja. De nem czélszerű, hogy mindent törvényben mondjon. Ezzel a nemzet a maga akaratfejlődését verné bilincsbe, míg a rendelet ama fejlődésbe elevenséget visz.

Minden ügykör szervezetében kell lenni állandóságnak és alkalmazkodási képességnek. A mit országos álláspontból állandóan lehet rendezni, az a törvény köre. A mit országos álláspontból rövidebb időre lehet rendezni, az a miniszteri rendelet köre. A mit csak a helyi viszonyok álláspontjából lehet rendezni, az a statutum köre.

A törvény állandósága táplálja az intézmények szervezetében az észjog örök igazságainak öntudatát.

A parlamenti szervezet természetből centralisticus szervezet; mert a parlament központi vezetése alatt eszközli a nemzeti akaratnak az összes polgároknak való fejlődését. Minden polgár egy államban egy parlamenti szervezethez tartozik, s a parlament, mint e szervezet központi betetőzése, nem helyettesíti bennök a nemzeti gondolat és akaratfejlődést, hanem ezt mindnyájukban alsóbb phasisból magasb phasisba emeli a parlamenti tárgyalások által folytonosan. Miként a vérlüktevést az egész testben egy szív okozza, úgy egy parlament és az összes polgárokat magában foglaló egy parlamenti szervezet eszközli a nemzeti gondolat- és akarat-processust, a mennyiben e gondolat- és akarat-processus egyáltalán a parlamenti szervezet által eszközöltetik. A parlamenti szervezetnek és a parlamenti szervezetben a nemzetnek minden mocczanása egy és országos.

Igaz, hogy századok kellettek, míg a parlamenti szervezet centralisált jellege teljesen kifejlődött, de az is igaz, hogy fejlődése mindig ezen irányt követte századokon át. A középkori államtalan állam azon mértékben lőn igazi állammá, a mely mértékben a parlamenti szervezet országosan központosult, s a helyi viszonyoktól független lett. Ezen világtörténeti iránynyal a localis választókerületek is ellenkeznek, és még sokkal inkább ellenkeznének azzal a megyei követek, a parlament bármely házában.

Különös, hogy a francziák, kik elmulaszták az önkormányzatot meghonosítani az igazgatásban, bevitték a decentralisatió elvét a törvényhozó hatalomba, a senatus tagjainak egy részét a megyék választván.\*

A parlamenti szervezetnek annyira lényegében fekszik a centralisá-

\* Kautz Gyula. A politikai tudom. kézikönyve 1877. 256. lapon.

tio, hogy még szövetséges államban sem helyeselhető bármelyik házat az egyes államok követeiből alkotni. Igaz, hogy Észak-Amerikában ellenkezőt látunk a senatusban, de e rendszer nem a szövetséges állam elve, hanem az államok szövetségének maradványa. Az természetes, hogy szövetséges államban az egyes államoknak is legyen parlamentje. De hogy még a szövetséges államnak, mint egésznek, parlamentjében is az egyes államok érvényesüljenek, az ellenkezik az ily szövetségnek, mint személyes egységnek, lényegével. Kézzel fogható képtelenség az, hogy az egyik ház államjogi alapon nemzetképviselőt, a másik ház nemzetközi congressus. Az alsóházban a szövetséges állam énjének egységes akarata, a senatusban államok szövetségének akarathalmaza.

b) A birói hatalom is központosítandó, azon okból, melyet már a törvény állandósága mellett fölhoztam. Miként a törvény, úgy a birói ítélet is az észjognak képviselője. Ennélfogva a birói ítélet független minden helyi vonatkozástól. Nagy tévedés volna azonban ebből azt következtetni, hogy az esküdtszék mellőzendő. Sőt inkább az esküdtszék (és pedig mind a polgári, mind a bűnügyi) a nemzetnek, mint *activ* államalanyának, szervezetéhez ép oly lényegesen tartozik, mint a parlament. Azonban az esküdtszék ugyan *néporganum, de nem önkormányzat*. A nemzet a maga esküdtszéki szervezetében egy centralisticus egység. Az esküdtszéken a nemzet szolgáltat igazságot, de nem a maga helyi vonatkozásaiban, hanem egyetemes országos alakjában. A helyi viszonyok ismerete a tény földérintését könnyíti; de a «bűnös» vagy «nem bűnös» kimondására ama viszonyok nem bírhatnak befolyással. Az igazság az egész országban egy. Az angol esküdtszék centralisticus szervezetből származik, s ezen jellegét emlétkben tartá azon szokás, hogy a Sheriff még később is *pro forma* az esküdteket a legközelebbi törvénykezési ülészsakra Westminsterbe idézé, hacsak előbb (*nisi prius*) az országos bírák a grófságban meg nem jelennek.\* A város, hol az esküdtszék működik, azon ügyek szempontjából, melyeket ezen esküdtszék eldönt, az ország centrumát képezi. Az igazság ezen egységét az esküdtek öntudatában föntartani, az esküdtszéken jelenlevő szaktudós bírónak és a legfőbb ítélő széknek föladata.

c) A kormányhatalom szervezete lényegesen eltér a másik két hatalmi ág szervezetétől abban, hogy mind a központosításra, mind az önkormányzatra alapítandó. Legyen erős kormány, mely irányt ad az

\* Gneist. Englische Verwaltungsrecht I. köt. 317.



állami munkának az egész országban, de ezen állami munkát nem ugyan kizárólag, mégis jelentékeny részben, és pedig szigorú felelősség mellett, helyi néporganumok teljesíték.

A nemzetet a kormányhatalomban azért lehet s kell particularis vonatkozások szerint szervezni, mivel a kormányhatalom eleme (ugyan a jog körvonalain belől) a czélszerűség, melynek lényege ép a viszonyokhoz való alkalmazkodásban áll. Az önkormányzati munka által bele élük a polgárok a nemzetet a helyi különféleségbe, s ezáltal a nemzeti életet gazdagabbá teszik, viszont a helyi viszonyokat egy magasb erkölcsi világrendbe emelik. Az önkormányzat az antik községállam előnyeit bele viszi a modern államba ama község állam hátrányai nélkül. Ha a görögök ismerték volna az önkormányzatot, úgy a hellen nemzet egy nagy állammá alakulhat vala, milyenért Aristoteles sóhajt, s a hellen genius mégis kifejthette volna a maga sokoldalúságát, de elmaradt volna a hellen község zsarnoksága. Azonban a világtörténet az önkormányzati rendszerre még nem volt megérve. Függetlenségüket veszített városok souverainetésének romjaiban ne keressük az önkormányzat életerős modern sarjait.

Az önkormányzat jövője attól függ, hogy az ne legyen localis patriotismus, hanem mindig az egésznek helyi vonatkozása. A localis patriotismus nem egyéb, mint egy jó adag önzés, a fogalomzavar kódéval eltakarva, anachronismus; mert a középkori város ideálja. A mai állampolgár politikai munkája szűk localis körre szorítkozhatik, de pillantása mindig az egészzet átöleli.

**Dr. Kuncz Ignác,**  
pozsonyi jogtanár.