

A Rómában megjelenő „*Nuova Antologia, rivista di scienze, lettere ed arti*“ mult évi június elseji számából érdekesnek tartjuk megismertetni *Pietro Bertolini* „I pieni poteri per le riforme organiche“ feliratú politikai érdekű cikkét, mely az alkotmánytan egy sarkalatos kérdésére vonatkozik, arra t. i., hogy a teljhatalom átruházása a törvényhozó testületek részéről mily körülmények közt foghat ma helyet?

Angliában, az alkotmányos fejlődés classikus hazájában hosszú küzdelem előzte meg a korona és az alsóház közt azon határok megvonását, melyek által a parlament és a király együttes hozzájárulásával hozott törvények és a régi királyi előjogokból származó rendeletek között — melyekkel az uralkodó valóságos törvényhozási funkciót gyakorolt — a hatáskörök éles elkülönítése végbement. A régi „order in council“-ek és „royal proclamation“-ok mindenekelőtt abban találtak megszorítást, hogy nem változtathattak meg létező törvényeket és a legváltozóbb viszonytagságok között, még a Tudorok alatt is megőriztek a királyi előjogok bizonyos kiegészítő törvényhozási jogot ott, a hol sem a parlament, sem a szokásjog nem intézkedett. Végre az 1688-iki forradalom véget vetett az ellentétnek, mely különösen kiélestedt a Stuartok alatt, a kik minden elődeiknél inkább ragaszkodtak a pusztá királyi tekintély alapján való törvényalkotáshoz, s ettől fogva az „order in council“-ok és „proclamation“-ok egyedül arra szorítottak, hogy egy „common law“, vagy „statute law“ végrehajtása iránt intézkedjenek, s ezektől származtatták le minden joghatályokat.

A francia forradalom embereit az angol politikai rendszer túlzó alkalmazása arra vezette, hogy még jobban megszorítsák a végrehajtó hatalmat, s alig hagyjanak fenn számára más törvényszerű funkciót, mint a mely a törvények végrehajtásának biztosítására szolgálhatott. Ebben a szellemben fejlődött tovább a francia közjog, miután a forradalomból támadt caesarismus kétszer tett kísérletet a törvényhozó hatalom absorbeálására a maga decretalis jogkörébe.

Az államfő előjogainak ezen korlátozása a törvényhozói hatalom szempontjából, Olaszország alkotmányába is átment, mint a hogy átment Európa majd minden alkotmányába. Azonban, míg a végrehajtói functio ezen alárendelésével a törvényhozói hatáskörnek s a „törvények uralma“ név alatt ismert

nagy alkotmányos elvnek megvalósításával, egyfelől az államban a hatalmi körök szétválasztása végbement; másfelől ez az elv csorbát szenvedett azáltal, hogy Angliában a cabinet-kormányzat teljes kifejlődésével a végrehajtói hatalom is végre tényleg a képviselőház többsége kezébe ment át, úgy hogy a míg a parlamentek a végrehajtó hatalom gyakorlása közvetett birtokába jutottak, addig az államfő részvétele a törvényhozói munkában, a kamara határozataihoz való hozzájárulása útján, mindinkább merő formasággá sülyedt, minden gyakorlati jelentőséget nélkülözve. A cabinet, mely a parlamenti többségből jelöltetik ki, azonkívül, hogy a végrehajtó hatalom közvetlen gyakorlását egye-síti kezében, egyszersmind irányzást is ad a kamarák törvényhozó munkájának, egyáltalában ő készíti elő és nyújtja be a fontosabb törvényjavaslatokat, s gyakran gyakorol nyomást a parlamentre azok elfogadása végett s a parlamenti iniciativa is csak az ő támogatásával érvényesülhet. Ily módon a kormány lesz a törvényhozás valódi forrásává. S még ez nem elég. A kamarák nem ülésezhetnek folyton, s olyan körülmények is merülhetnek föl, melyekre nézve lehetetlen bevárni a törvényhozás rendes intézkedését. Ilyenkor a kormány kényszerítve van a parlament akarata anticipálására és akár szokásjog, akár az alkotmány egyenes felhatalmazása folytán oly intézkedések tételére van hivatva, melyek kizárólag a törvényhozás hatáskörébe tartoznak, mely azután jóváhagyja a hatáskör túllépését.

Felsorolja Bertolini azokat az eseteket, melyekben a törvényhozó testület egyenes felhatalmazása alapján gyakorol a cabinet ily rendkívüli jogokat. Angliában mind gyakoribbak az úgynevezett „empowering clause“-ok, melyek által intézkedés történik, hogy a kormány „order in council“ vagy „departmental regulation“-ok útján gondoskodjék oly rendeletekről, melyek túlhaladván a törvény végrehajtása feladatát, tulajdonkép a törvényben magában kellene hogy megállapíttassanak. Franciaország szintén ismeri az úgynevezett „lois secondaires“ vagy „actes de legislation secondaire“-eket, hogy csak azon széleskörű felhatalmazásokat említsük, melyeket évek óta ad a törvényhozás az államfőnek Algir gyarmatügyeiben. És Németország is elég példát mutat oly esetekre, midőn a törvény fölhatalmazza a ministeriumot a törvényhozói hatáskörbe vágó intézkedések megtételére (vorbehaltene, ermächtigende Verordnung).

Mindezen tényekből azt következteti Bertolini is, hogy a kormányzati hatáskör ezen kitágítása a törvényhozó hatalom átruházása alapján a modern állam lényeges szükséglete, s ha ez zavarja is némileg a doctrinair államjog architecturájának aesthetikai harmoniáját, de megfelel bensőleg az alkotmányos rendszer szellemének, mely mint változó egyensúlyú rendszer, folytonosan kénytelen alapelveit a közélet változó szükségleteihez alkalmazni. Csak annyit szükség hangsúlyozni, hogy ily felhatalmazások nem lehetnek visszavonhatlanok és nem érinthetik a parlamentnek azon jogát, hogy ellenőrizhesse azt, miképen feleltek meg mandatumának, esetleg a kormány intézkedéseit másokkal helyettesítse.

Igaz, hogy a törvényhozói hatalom ily átruházása nincs megengedve az északamerikai Egyesült-Államokban, de az Egyesült-Államok alkotmányrendszere egészen eltérő a continensétől. Míg például Angliában a parlament a néphatalom teljességének képviselője, addig Észak-Amerikában a nép maga a souverain s a congressus, valamint az unio egyes államainak törvényhozásai csak a souverain népuralom azon részeinek letéteményesei, melyeket az alkotmány rájuk bíz.

Részletesebben fejti ki azután Bertolini azokat az eseteket, melyek Olaszország újabb alkotmányos életében előfordultak az ily természetű hatalomátruházások kérdésében. Az első példát az 1848. május 17-iki törvényben említi fel, a melynek alapján Piacenza herczegség a szárd királysághoz csatoltatott, s a kormány felhívott, hogy egyszerű királyi decretumok útján intézkedjék a választási és vámügyek szabályozása körül. Fontosabb volt az 1848. augusztus 3-iki törvény, mely „tekintettel az állam védelmére szükséges intézkedések megtételének sürgősségére“, úgy határozott, hogy: „a királyi kormány a jelen függetlenségi harc folyamán felruházandó minden törvényhozói és végrehajtoi hatalommal, úgy hogy egyszerű királyi rendeletek útján, ministeri felelősség alatt, s az alkotmány intézményei épségben tartásával, mindent megtehet, a mi intézményeink és a haza védelmére szükséges“. Való, hogy az e felett kifejtett vitában Levet, Lanza és társai óvást emeltek a törvényhozás ily abdicálása ellen, s azt a képviselői megbízatással összeférhetetlennek jelentették ki; de a törvényhozás többsége nem tette magáévá ez álláspontot, habár 43 képviselő tartózkodott a szavazástól.

Ugyane tárgyban a senatus azt a kérdést vetette fel, hogy vajjon a törvényben kifejezett felhatalmazásból következtetni lehet-e arra is, hogy ezzel a királyra a tényleges ministerium megtartása kényszerítették fel, hogy a felhatalmazást gyakorolhassa. Habár a kérdés csak formai volt s abban megegyeztek, hogy a korona joga ministerei megválasztására ezzel nem volt korlátozni szándékolva, mégis a senatus minden kétség eloszlatása végett szükségesnek vélte a törvényt úgy magyarázni, hogy „a királyi kormány a végrehajtási hatalomban áll, melyet szabadon választandó és elbocsátható ministerei által gyakorol“.

A kérdést akkor összeköttetésbe hozták azzal az esettel ugyanis, mikor az angol parlament azzal a kifejezett kikötéssel ruházta a regensséget a walesi herczegre, hogy a Pitt-ministeriumot megtartsa. Az analogia azonban — mint Bertolini kifejti — nem talált, mert a regensségre a walesi herczeg — bármennyire méltánylandók voltak is a személyére való tekintetek — szorosan véve nem tarthatott több jogot, mint bármely más angol polgár, s viszont a királyi hatalom ideiglenes gyakorlása a király betegsége alatt egészen más volt, mint a korona tényleges birtoklása, s nem zárta ki a parlament alkalmasnak vélt megszorításait.

Mikor 1848. október 17-én az olasz parlament újra egybeült, a ministerium bejelentette a háznak, hogy a kamara összehívásával rendkívüli megbízatását is lejárnak tekinti. Ezzel elismertetett az az elv, hogy a törvényhozói hatalom átruházása teljes lévén, ezen átruházás érvénye megszűntnek tekintendő a parlamenti munka újra felvételével.

Ismételt ízben 1859-ben Cavour terjesztette a kamarák elé az indítványt, hogy a haza védelme érdekében a király ruházassék fel teljes törvényhozói és végrehajtói hatalommal. Ekkor is siettek többen kifejezni azon aggályaikat, hogy a parlament nem mondhat le törvényhozói feladatáról, de a törvény azért mégis keresztülment.

* * *

„*Revue philosophique. Dix-neuvième année Nr. 11. Novembre 1894.*“

Dugas „La mémoire brute et la mémoire organisée“ című hosszabb tanulmányában azt veszi fejtegetései kiindulópontjául,