

## A FELELŐSSÉG ELVE A MAGYAR ALKOTMÁNYBAN.

— Harmadik közlemény. —

### A z o r s z á g g y ű l é s.

A magyar országgyűlés azon öt nemzetgyűléseknek a változott viszonyokhoz alakult folytatása, melyeken az egész nemzetet érdeklő ügyek tárgyalattak, ú. m. a vezért, a nagygyulát, a harkászt és más nemzeti főtisztviselőket választották, a vezér és nemzet tagjai között a jogviszonyokat és az alkotmányt szabályozták, a nemzet és vezér ellen vétők felett ítélték stb.

Már Gejza vezér mellőzte a nagy nemzeti gyűlések összehívását és magához iparkodott ragadni azon állami teljhatalmat, melyet előbb a nemzetgyűléseken gyakoroltak. Szent István pedig akkor, a mikor a törvényhozás főtényezőjévé a királyi tanácsot tette, nem tett egyebet, mint a már kezébe összpontosított hatalom egy részét a nemzet előkelőivel is megosztotta.

Ezen királyi tanács azonban már nem volt azon souverain határozó gyülekezet, mint a milyen a nemzetgyűlés vala, hanem csupán a királynak segéd és tanácsadó testülete, mert az új királyság arra törekedett, hogy az eddig a nemzetgyűlésnél levő souverain hatalmat minél nagyobb mérvben, de mindenesetre legalább formailag magához ragadja.

Istvánnak sikerült a nemzet tagjai előtt oly tekintélyre tenni szert, hogy annak segélyével a pogányság lázadásainak

leveretése után a hatalom az ő kezében egész haláláig zavartalanul megmaradhatott, mert ő mérséklettel kezelte azt és a nemzetnek befolyásosabb tagjait udvarába és tanácsába bevévén, vagy ispánságokra alkalmazván, azoknak a közügyekben tevékeny részt engedett és hiúságait is kielégítette; de utódai, Péter és Aba Sámuel alatt, kik önkénykedni kezdtek, kitört a kedélyek elfojtott vihara és I. Béla alatt már felújítani látjuk a közel egy század óta mellőzött tömeges nemzetgyűléseket.

Természetes, hogy ezen nemzeti vagy országgyűlések már nem voltak azonosak azon ősi nemzetgyűlésekkel, melyek még a vezérek korában divatban voltak, mert időközben a nemzet is megszokta a királyság intézményét és megbarátkozott azzal, hogy az állami hatalom a király kezében legyen, a ki nem többé a nemzeti határozatok végrehajtója, hanem legfőbb törvényhozó, kormányzó és bíró; de azon törekvés, hogy a nemzet az állami hatalom gyakorlására minél nagyobb befolyást szerezzen, ezen országgyűléseken kezdett ismét érvényesülni; a miért is azoknak összehívását a Kálmán után következő királyok elkerülni szerették.

Egyben azonban ezen országgyűlések továbbra is meggyeztek az ősi nemzetgyűlésekkel és pedig abban, hogy itt nyilatkozott meg a nemzeti közakarat, ennél fogva a királynak azon rendeletei, melyek az országgyűlésen egybesereglett nemzetnek helyeslésével adattak ki, különös erővel bírtak, melyek a király egyoldalú akaratából többé meg nem változtathatók. Ezen királyi rendeletek ünnepélyes formában, a privilegium formájában keltek, végzeményeknek, decretumoknak neveztettek és a souverain állami akarat souverain formában való megnyilatkozásának tekintettek.

Az országgyűlés tehát végeredményében ugyanolyan hatalommal bírt, mint az ősi nemzetgyűlések és csupán az országgyűlés egyes alkotó részei között változott meg a viszony.

Mert a míg hajdan a nemzeti gyűléseken a határozó, megerősítő és szentesítő hatalom főképen az egyesereglett népnél volt és a vezér és más nemzeti főhivatalnokok csak vezetői, tanácsadói voltak a tömegnek: addig az Árpád-korbeli magyar országgyűléseken egyesereglett nép csak a panaszok előadására, a törvénykezésnél való tanuskodásra és a fejedelem által tervbevett törvények feletti véleménynyilvánításra jelent meg az országgyűlésen, de a határozó és szentesítő hatalom a fejedelemnél volt és a törvények általa adattak és hirdették ki.

A szent korona tanában azon elv jut kifejezésre, hogy az állami teljhatalom csakis az országgyűlésen juthat érvényre, mert az állami közhatalom a szent koronában összpontosul,<sup>1</sup> ez pedig csak ott fejthette ki teljes működését, a hol annak egész teste (totum corpus s. regni coronae) jelen van, vagyis a hol annak viselője is, t. i. a király és tagjai (membra s. regni coronae), t. i. az országos nemesek jelen vannak, azaz az országgyűlésen.<sup>2</sup>

Eltétekintve a nemesek személyes megjelenésének jogától az országgyűlés jelentősége, feladatai és hatásköre, nemkülönben hatalmának történeti alapja ma sem változott és így ma is elmondhatjuk, hogy a magyar országgyűlés a szent korona megelevenedett teste, ennélfogva magában foglalja mindazokat, kik a szent korona testét képezik és gyakorolja mindazt a hatalmat, mely a szent koronát megilleti.

<sup>1</sup> Werbőczy II. r. 3. cz. 2. §.

<sup>2</sup> Az országgyűléseken a királyi hatalom korlátozása iránti küzdelmek III. András alatt már célzt értek, majd Zsigmondtól kezdve újból megindultak és Hunyadi János idejében már annyira mentek, hogy a király csak annyi hatalommal bírónak tekintett, a mennyivel őt az országgyűlés felruházni jónak látta. Werbőczy már határozottan állítja fel azon tant, hogy a királyi hatalom az országgyűlés átruházásából származik, hiszen ez a választási monarchia alapelvét képezi.

Ebben az értelemben fogva fel az országgyűlést, az alatt nem csupán a törvényhozó testületet (a multban országgyűlésre egybesereglett karokat és rendeket, a jelenben a képviselő-és főrendiházat) kell értenünk, hanem a királyt és a nemzetet képviselő karokat és rendeket, illetőleg újabban a királyt és a két törvényhozó testületet együtt, mert ezeknek a factoroknak összműködése hozza létre a souverain állami akaratot, melyet e factorok külön-külön egyoldalúlag meg nem változtathatnak.

De ha nincsen koronás király, a szent korona hatalma visszaszáll arra a testületre, mely az egész nemzet akaratát képviseli; visszaszáll pedig oly célból, hogy az a testület valakit királylyá koronázzon, tehát önmagát teljessé tegye és hatalmának azt a részét, mely rendes viszonyok között a királyt illeti, a királyra átruházza.

És így a nemzeti akaratot képviselő testület különvállik a királytól, s mint ilyen is, országgyűlésnek nevezetik, mert hiszen a király ő nélküle nem végezhet — csak bizonyos tekintetben — souverain formában állami ténykedést.

Az országgyűlés választja és koronázza a királyt, viszont a király hívja össze és oszlatja fel az országgyűlést és így a királyi hatalom a nemzetet képviselő országgyűléstől átruházás folytán származik, de viszont a király szabályozza az országgyűlés működését.

Alkotmányunk jelen állása mellett tehát a királyi hatalom az országgyűlés által a királyra ruházott oly állami hatalomnak tekinthető, a melynek egy része a törvényekben az országgyűlés által a királyra oly módon ruházott, hogy azt a király országgyűlésen kívül is gyakorolhatja, míg más részét csak az országgyűlésen és azzal együtt.

Mintthogy az állami hatalomnak az a része, mely a király által országgyűlésen kívül gyakorolható, szintén csak az országgyűléstől származik: igen természetes, hogy a király ezen

hatalom gyakorlásában is az országgyűlés által befolyásoltatott és befolyásoltatik ma is, mert a király a reáruházott jogokat más tényezőktől függetlenül gyakorolja ugyan, de nem korlátlanul.

Így a királyt illeti az országgyűlés összehívásának joga, de a király e jogát nem gyakorolhatja önkényűleg és nem teheti, hogy országgyűlést éveken át ne hívjon össze, mert azt, hogy mennyi idő alatt tartozik az országgyűlést összehívni, törvény határozza meg; így a király nevezi ki az állami tisztviselőket és bírákat; de nem nevezhet ki akárkit, hanem csak azt, a ki törvény szerinti képesítéssel bír; így a király rendeletileg megállapíthatja közegeinek kötelelességeit, de nem parancsolhatja nekik azt, a mit a törvény tilt.

Az 1687. évi 4. t.-cz. óta azonban alkotmányunknak egyik alapelvévé vált, hogy a király még törvénysértés esetén sem vonható felelősségre, sőt azelőtt is, a míg a felelős királyság állott fenn, oly nehézségekbe ütközött a királynak felelősségrevonása, hogy az országgyűlésnek már akkor kellett módokról gondoskodni arra nézve, hogy a királyi kormányzatot ellenőrizhesse és annak menetére befolyhasson, a nélkül, hogy magát a királyt kelljen felelősségre vonni.

Hogy a hazánkban annak idejében fennállott nehéz viszonyok között mennyire nem sikerült az országgyűlésnek a királyi kormányzat vitelére befolyását érvényesíteni és a király tanácsosai és az országos főtisztviselők felelősségének elvét — mely annyi törvényünkben kifejezésre jut — keresztülvinni, azt az előző fejezetekben már kimutattam. Mindazonáltal az ott felsorolt törvények igen becses határozmányai alkotmányunknak, mert kiegészítésül szolgálnak az 1848. évi törvényekben foglalt intézményeinknek és megállapítják azt az elvet, hogy a király tanácsosai és kormánya az országgyűlésnek feltétlenül felelősek.

Azáltal ugyanis, hogy a királyi kormányzat ellenőrzé-

sének joga magából a magyar országgyűlésnek természetéből következik; továbbá azáltal, hogy alkotmányunk értelmében a király semmit sem tehet magyarok tanácsának meghallgatása nélkül, az országgyűlésnek a végrehajtó hatalom miképeni gyakorlására való befolyása alkotmányunk szellemében levőnek tekintethető.

Mielőtt azonban a felelősség elvének mai alkotmányunk szerint való érvényesülését fejtegetném, szükségesnek látom kifejteni a magyar országgyűlés alkotó részeinek egymáshoz, a nemzethez és a királyhoz való viszonyát, mert csak így érthetjük meg a magyar felelős ministerium állá-át és helyzetét a magyar alkotmányban, ha ezek iránt tájékozva vagyunk.

Az országgyűlés a maga egészében az összes állami hatalom letéteményese. De az állami hatalom nem nyilvánul mindig csak az országgyűlésen, mert az országgyűlés az állami hatalom egy részét souverain formában kifejezett állami akarral, azaz törvényben a királyra, mint az ország szent koronájának viselőjére ruházta és ezáltal a királyt tette az állami hatalom egy részének kizárólagos letéteményesévé; úgy, hogy az államélet bizonyos terén a király az ő segéd-szerveivel az országgyűléstől függetlenül működik és működése csak annyiban tartozik az országgyűlésre, a mennyiben a királynak önálló hatalmi körében sem szabad megsérteni azon törvényeket, a melyeket az országgyűlésen alkotott. Az 1687. évi 4. t.-cz. meghozatala előtt a király ezen törvények megtartásáért az országgyűlésen egybesereglett nemzetnek, a melynek akaratából és választása következtében bírta a királyi hatalmat, világosan felelőssé volt téve, a mint azt már fennebb kimutattam.

Az említett törvény által azonban a fejedelem az országgyűlés előtti felelősség alól teljesen fölmentetvén, attól a hatáskörébe utalt teendők körében annyira függetlenné vált, hogy

az ő kormányzati cselekményei országgyűlési beavatkozásnak tárgyát többé nem képezhetik.

De az országgyűlés a politikai magyar nemzetnek törvényes, független és felelőtlen képvisellete, mert hiszen hajdan az egész politikai nemzet, azaz az összes nemesség hivatott meg az országgyűlésre és csak a mohácsi vész óta vált közönségessé, hogy személyesen csak a főpapság és főnemesség hivatott meg, a köznemesség pedig csak megyénként küldött követei által. Ennélfogva a képviselati országgyűlés a tömeges gyűlések kétségbevonhatlan jogutódja.

Ezen új szokás az országgyűlésnek azon jellegén, hogy az a nemzet összeségét képviseli, mitsem változtatott, sőt az országgyűlés még akkor is a nemzet törvényes képvisellete maradt, a mikor a kéttáblás rendszer honosult meg, daczára annak, hogy csak az alsótáblán jelentek meg az akkori politikai nemzet választott képviselői, a felsőtáblán pedig a főpapság és főnemesség személyesen volt jelen.

De a felsőtábla azért jogilag épen olyan fontos tényezője maradt a nemzeti közakarat kifejezésének, mint az alsótábla, a hol a nemzeti közakarat tényleg nyilvánult. Mindkét tábla ugyanazon jogokkal bírt, ugyanazon ténykedést fejtette ki, és eltekintve összealkotási módjuktól, a két tábla között nem volt semmi különbség.

Az alsótábla az 1848. évi V. t.-cz. által népképviselati alapon képviselőházzá szerveztetett, mi által aristokratikus jellegét elveszté és a főrendiháztól, mely továbbra is aristokratikus testület maradt, alkotó elemeire nézve lényegesen különbözővé vált; de jogi tekintetben úgy a képviselőház, mint a főrendiház ugyanaz maradt, a mi volt, t. i. a nemzeti közakarat kifejezésére hivatott országgyűlésnek ugyanazon jogkörrel és ugyanazon hivatással bíró két független és felelőtlen testülete.

A főrendiháznak az 1885. évi VII. t.-cz. által történt

újjászervezése sem változtatott a helyzeten és jogilag a két ház ma is ugyanazon feladatokkal bír, mint bírt hajdan, a míg mind a két testület aristokratikus alapokon volt szervezve.

Így mindkét házat megilleti a törényhozásban való részvétel, a királyválasztás és koronázás, a koronázási hitlevél szövegének megállapítása, a nádor és koronaörök választása, a költségvetés és az újonczok évenkénti megszavazása, a kormányzat ellenőrzése stb., mindkét ház az öt megillető jogokat egyaránt gyakorolja is és alkotmányunk értelmében felfogásuknak kifejezésében sem a király, sem az országgyűlésen kívül álló tényezők által jogi kényszerrel meg nem akadályozhatók, senki által felelősségre nem vonhatók.

Minthogy azonban a főrendiház nem oly elvek alapján van szervezve, a melyek a nemzeti közakarat hű kifejezésének garantiáit magukban foglalják, továbbá azáltal, hogy tagjai között sokakat számlál, a kik állásuknál fogva a királytól, vagy más, az országgyűlésen kívül álló tényezőktől erős erkölcsi függésben vannak, viszont a nemzeti közvélemény által erkölcsi eszközökkel sem eléggé befolyásolhatók; a képviselőházzal szemben, mely a nép választott képviselőiből áll, erkölcsi súlyából sokat vesztett és nem alkalmas többé arra, hogy a változott viszonyok mellett is ugyanoly szerepet töltsön be az állami életben, mint a népképviselő elvén alapuló képviselőház.

De miután azon okok, a melyek a főrendiház szerepét és feladatát befolyásolják, nem annyira jogi, mint inkább erkölcsi természetűek: igen természetes, hogy a főrendiház főképen ott szorul háttérbe a képviselőházzal szemben, a hol nem a jogi, hanem inkább az erkölcsi tényezőknek jut szerepök.

Minthogy pedig a parlamentararis kormányrendszer életbe léptetése óta a kormány politikai felelőssége képezi a leg-



inkább alkalmazható eszközt arra, hogy a kormányzat a nemzeti közvéleménynek megfelelő és tetsző irányban vitesék, a kormány pedig a képviselőház többségétől, valamint a képviselőház a nemzettől főképen erkölcsi függésben van és így a politikai felelősség érvényesítésénél is erkölcsi tényezők játsszák a főszerepet; a magyar főrendiház épen ezen a téren, azaz a kormányzat ellenőrzésének s leginkább a kormányzat iránya befolyásolásának terén vált másodrendű tényezővé a képviselőházzal szemben.

De épen azáltal, hogy a főrendiház nem alkalmas arra, hogy a kormány politikai irányát meghatározza vagy befolyásolja és így a rendes viszonyok között nem is válhatik a politikai párttusák mindennapi harczerévé: igen is alkalmassá vált arra, hogy azon esetekben, a midőn a kormány hivatalos működésében büntetésre méltó cselekedeteket követ el, felette mint bíró ítéljen, vagy a bíróság e célra általa választassék, mert így remélhető, hogy a politikai párttusák által kevésbé befolyásolt főrendiház inkább lesz képes részrehajlatlanul és igazságosan eljárni, mint a képviselőház, a mely a politikai pártok harcának folytonosan színtere.

Ezen helyzetnek előrelátása és Angolország példája vezethette tehát a magyar törvényhozást akkor, a mikor az 1848. évi III. t.-cz. 33. §-ában a ministerek vád alá helyzetését az alsótáblára, a 34. §-ban pedig a bíraskodást a felsőtábla által saját tagjai közül választandó bíróságra bízta.

Az alsótáblának népképviseleti alapon történt szervezése, a két tábla közös üléseinek megszorítása, az 1848. évi III. t.-cz. 33. és 34. §-ának idézett rendelkezése, továbbá a parlamentáris kormányrendszer behozatala azt eredményezték, hogy az országgyűlés két háza egymástól jobban különvált és ma már különálló és nem egy és ugyanazon hivatással bíró tényezői az országgyűlésnek.

Ma már bátran mondhatjuk, hogy a magyar ország-

gyűlés három tényezőtől áll, ú. m.: a királyból, a képviselőházból és a főrendiházból, mely három tényezőnek a souverain állami akarat létrehozása körül sok tekintetben egymástól különböző hivatása van.

A király feladata, hogy szabályozza az országgyűlés működését és ministerei által vezettesse annak tanácskozásait; a képviselőház hivatása kifejezésre juttatni a nemzeti közvéleményt és ellenőrizni a királyi kormányzatot; a főrendiház pedig hivatva van őrködni a felett, hogy a pártzenvedély ne hozhasson létre oly törvényeket, melyek előreláthatólag felforgatják az alkotmányt, mert a párturalom érdekében feláldozzák a nemzet jogait, vagy megcsonkítják a királyi hatalmat.

A király, a képviselőház és a főrendiház, mind a hárman jogilag függetlenek egymástól és felelőtlenek mindenkivel szemben, úgy egyenkint, mint együtt összevéve, azaz mint országgyűlés. Mert habár az országgyűlés tagjai egyenkint a királynak ezen minőségükben is mint alattvalói szerepelnek és egyenkint akár az illető háznak, akár a rendes hatóságoknak hatalma alatt állanak, mindazonáltal mint testületek, határozataikért sem a király, sem más által felelősségre nem vonhatók, meg nem büntethetők, mert hiszen a királyi hatalom is az országgyűlés átruházásából eredt és így több hatalommal a király sem bírhat, mint a mennyi az országgyűlés által az idők folyamán törvények által reáruháztatott. Oly törvényünk pedig, mely akár a királyt, akár más tényezőt, valamely háznak felelősségrevonásával felhatalmazott volna, nincsen.

Erkölsileg azonban az országgyűlésnek mind a három tényezője egyaránt felelős, és oly intézmények, a melyek az ő erkölcsi függőséket és felelősségérzetüket növelni vannak hivatva, alkotmányunkban nem ismeretlenek.

A király erkölcsi felelősségérzetének növelésére szolgál a koronázás intézménye, melynek szertartásai minden

királynak felavatása alkalmával emlékezetébe hozzák, hogy királyi hatalmát a nemzet akaratából és a nemzetet képviselő országgyűléstől átruházás folytán törvény alapján nyeri, ennélfogva kötelessége az a törvények szerint és a nemzet érdekében gyakorolni. Továbbá a király koronázása alkalmával az ország alkotmányát biztosító királyi hitlevelet tartozik kiadni és az ország törvényeinek és szokásainak megtartására az országgyűlés előtt az esküt letenni. A koronázás az alkotmány leghatalmasabb erkölcsi biztosítója és a trónörökösnek a *pragmatica sanctio*ban világosan kikötött, nélkülözhetlen feltétele.

A király tehát a koronázás intézménye következtében oly szoros erkölcsi függésben van a nemzettől, hogy a nemzeti közakaratnak ellene nem szegülhet a nélkül, hogy a törvényes rendet fel ne forgassa és ezáltal saját sérthetlenségének és felelőtlenségének biztosítóit meg ne rongálja.

A képviselő- és főrendiház erkölcsi felelőssége bővebb fejtegetéseim tárgyát nem képezheti, mert oly nagy testületeknél, mint az országgyűlés két háza, csakis az egyes tagok felelősségének meghatározásáról lehet szó, mivel az országgyűlés egyes tagjai erkölcsi felelősségének mérvéből lehet csak arra következtetni, hogy maga a ház mennyiben lehet felelős. Testületeknél pedig a felelőség érzülete abban a mérvben fog, a mily mérvben nő azok tagjainak száma.

A mint már előbb kifejtettem, az alsótábla tagjai közül a megyék követei nemcsak erkölcsileg voltak felelősek megyéikkel szemben, hanem az utasítás betartásáért fegyelmileg is felelősségre voltak vonhatók és vármegyéik által visszahívhatók. Sőt több helyütt, különösen Erdélyben az is szokásban volt, hogy a vármegyék követei az utasítás betartására esküvel is köteleztettek.

De a mióta nem a megyék követei, hanem a választókerületek képviselői képezik az alsótáblát, a kik nem vala-

mely jogi személyt vagy hatóságot képviselnek, mint a megyei követek, hanem a választókerület által azért küldetnek, hogy az országgyűlésen szabadon járjanak el, s miután megbízatásuk ideje törvény által meg van határozva, a nélkül, hogy a választókerület a törvényes idő letelte előtt őket visszahívni jogosítva volna, a képviselők oly fegyelmi felelősséggel, mint a minővel a megyei követek tartoztak megyéikkel szemben, választóikkal szemben nem tartoznak.

De azon erkölcsi kapocs, mely a képviselő és választó között azáltal keletkezik, hogy a választókerület választói többségének akarataból és bizalmából nyerte képviselői megbízatását, a képviselőt erkölcsileg kötelezi arra, hogy az országgyűlésen azon elveknek keresztülviteléért küzdjön, a melyek alapján megválasztatott. És minél erőteljesebben fejlődik ki az érdeklődés a politika iránt, annál nagyobb is lesz ezen erkölcsi felelősség, mely a társadalom segélyével valóságos politikai felelősséggé is fejlődhetik a képviselő és választói között.

Sajnos, hogy nálunk nincsen szokásban a képviselők részéről a ház megalakulásakor semmiféle eskü vagy fogadalom letétele, mint Angliában<sup>1</sup> vagy Észak-Amerikában<sup>2</sup> és így arra, hogy a képviselő hivatását legjobb lelkiismerete szerint és a köz érdekében töltsse be, még ezen egy erkölcsi biztosíték is hiányzik.

Annak pedig, hogy a képviselő választása alkalmával adott programjához hű legyen, egyetlen biztosítéka az, hogy a mandatum csak ideiglenes (jelenleg öt évi) tartamú és az új választások alkalmával a kerület elfordulhat tőle és mást tisztelhet meg bizalmával.

De a történelmi múlt, az utasítások rendszere, nem

<sup>1</sup> Concha : Újkori alkotm. II. 170. l.

<sup>2</sup> U. o. : I. 243. l.

vesztette el végképen hatását és újabb időkben — még pedig társadalmi úton — a mult idők fegyelmi felelősségét a képviselő politikai felelősségének fejlődése kezdi helyreépíteni.

A politikai élet is mindinkább erőteljesebbé válik és az országgyűlés tárgyalásai iránt mindinkább szélesebb körben kezdenek érdeklődni.

Ennek azután természetszerű következménye az lesz, hogy a választókerületek egyes kérdésekben képviselőjük mellett vagy ellen tüntetnek, állást foglalnak; és ha a képviselő és választókerülete polgárai között nézetellentétek nyerne kifejezést, a képviselőre erkölcsi kötelesség, hogy kerületét álláspontjáról vagy meggyőzni iparkodjék, vagy új választás alá bocsássa mandatumát.

A társadalom kezdi figyelemmel kísérni az egyesek politikai magatartását és ha a politika iránti érdeklődés oly mérvben fog fokozódni, mint a mily mérvben fokozódni látszik, az oly képviselő, ki kerületével nyílt ellentétbe keveredett és ebből nem vonja le a következtetést, társadalmilag lehetetlenné fog válni, mert a magyar felfogás azt tartja, hogy a képviselő választóinak politikai magatartásáért felelni tartozik.

A főrendiház tagjai oly különböző elemekből állanak, hogy azokra a legkülönbözőbb befolyások szoktak érvényesülni.

Az egyházi főrendek szoros erkölcsi függésben vannak egyházuktól, az örökös világi főrendek pedig, miután legnagyobb részük királyi kegynek köszönheti családjá előnyös helyzetét, traditionalis ragaszkodással viseltetnek az uralkodó politikai óhajai iránt és erkölcsi függésben vannak az udvari köröktől. Ugyanígy azok, kik mint udvari főméltóságok foglalnak helyet a főrendiházban.

Az élethossziglan kinevezett főrendiházi tagok pedig azon kormányférfiaktól vannak erkölcsi függésben, a kiknek kineveztetésüket köszönhetik.

A főrendiház többi tagjai ezen kategoriákkal szemben oly elenyészőek, hogy azok erkölcsi függésének fejtegetése vizsgáladásunk körén kívül esik.

A főrendiházban tehát egyházi, udvari és kormánybefolyás érvényesül, de a nemzeti közvélemény befolyása nem és ez a főrendiház szervezetének legnagyobb hibája, mert hiszen a főrendiháznak, mint már említettem, az volna a feladata, hogy az alkotmányt felforgató törvényhozási intézkedéseknek ellene mondjon akkor, ha a képviselőház ilyeneket a pártszenvedélytől elvakítva megkísérteni merészelné, de hivatása semmiesetre sem lehet az, hogy a magyar törvényhozáásban a mult időknek épen nem nemzeti jellegű avult hagyományait képviselve, a haladásnak gátjául szolgáljon. Már pedig a nemzeti étellel szoros összeköttetésben nem álló tagjainak túlnyomó száma következtében mai főrendiházunk csak erre lehet alkalmas.

Épen azért a főrendiház mindaddig nem fog beleilleni a parlamentáris kormányrendszer országgyűlési tényezői közé, a míg oly szervezetet nem nyer, hogy abban a nemzet történelmi hagyományainak képviselote mellett a nemzet magasabb értelmiségének a pártharczokba bele nem vont oly elemeinek befolyása is érvényesül, a kik a nemzeti közvéleménnyel szorosabb érintkezésben vannak, de az udvari befolyásoktól teljesen függetlenek.

Ha 1848-ban az alsóház szervezésénél teljesen mellőztük a törvényhatósági képviseletnek történelmileg fejlődött rendszerét, nem lett volna szabad mellőznünk azt a főrendiház újrászervezésénél, mert a törvényhatósági képviselet rendszere bizonyára oly elemeket juttatott volna a főrendiházba, melyek a mellett, hogy nem idegenek a nemzet történelmi hagyományaitól, egyszersmind nem vesznek activ részt a köznap-i pártharczokban és eléggé függetlenek minden hatalomtól, a nélkül, hogy összeköttetésben ne állnának a nemzet értelmiségének közvéleményével.

## A magyar ministerek helyzete az országgyűlésen.

Az 1848. évi III. t.-cz. felállítja és szervezi a független felelős ministeriumot. A ministerium áll egy elnökből, s ha az maga tárczát nem vállal, nyolcz, illetőleg 1868 óta kilencz ministerből. A ministerium hatáskörébe utaltatnak mindazon tárgyak, melyek eddig a m. királyi udvari cancellariának, a helytartó-tanácsnak és a kir. kincstárnak (udvari kamarának) — ideértve a bányászatot is — köréhez tartoztak, vagy azokhoz tartozniok kellett volna, s általában minden polgári, egyházi, kincstári, katonai és általában minden honvédelmi ügyek, tehát az összes országos kormányzat.

Az országos kormányzat egyes ágai élére egy-egy minster állítatott, a ki alá az illető osztályfőnökök vezérlete alatt a kellő hivatalos személyzet rendeltetett.

Vizsgáljuk már most, hogy mily helyzetben van ezen ministerium a királylyal és az országgyűlés két házával szemben.

Hogy a ministerium első sorban királyi szerv, az kitűnik az 1848. évi III. t.-cz. 11. §-ának azon rendelkezéséből, mely szerint a minsterelnököt a király vagy királyi helytartó nevezi ki és ministertársainak legfelsőbb megerősítése is csak őt illeti. De még inkább érvényre emeli a ministerium királyi jellegét az 1867. évi VIII. t.-cz., mely rendel, hogy az összes ministereket ő felsége nevezi ki s a minsterelnök e tekintetben csak előterjesztéssel él.

Az 1848. évi III. t.-cz. 3. §-a szerint ő felsége s az ő távollétében a nádor s kir. helytartó a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében a független magyar ministerium által gyakorolják s bármely rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik csak úgy érvényesek, ha a Budapesten székelő ministerek egyike által is aláíratnak.

Ezen intézkedés következtében, melyet az 1867. évi VII. t.-cz. oda módosított, hogy ő felsége a végrehajtó hatalmat a törvények s alkotmány alapján a magyar ministerium által személyesen gyakorolja, a ministerium a királynak oly kormányzati segédszerve, a melynek tudtán kívül, a melynek mellőzésével a király semmiféle kormányzati cselekményt érvényesen nem végezhet, tehát a királyi kormányzatnak nélkülözhetlen, mellőzhetlen és egyetlen főszerve, ennél fogva a ministerek a királynak kizárólagos helyettesei, a királyi rendeletek szükségképeni kiadói és foganatosítói.<sup>1</sup>

Az 1848. III. t.-cz. 28. §-ának azon intézkedése, hogy a ministerek az országgyűlés mindenik táblájánál ülésel bírnak s nyilatkozni kívánván meghallgatandók, még élesebben kiemeli a ministerek azon minőségét, hogy ők a király végrehajtó hatalmának képviselői, mert ezen rendelkezés módot nyújt a királyi kormánynak arra, hogy az országgyűlés bármely házának tárgyalásait figyelemmel kísérje s egyszerűs mind nyilatkozatai által annak menetét is befolyásolja.

De ugyanezen törvény a ministereket az országgyűléstől függésbe is hozza és olybá tünteti fel, mint az országgyűlés ellenőrzésének alárendelt és előtte minden cselekményért számot adni tartozó hatóságot, mely a királynak végrehajtó hatalma gyakorlásában azért mellőzhetlen, hogy a királyi kormányzat folyton az országgyűlés ellenőrzése és felügyelete alatt maradjon.

A 4., illetőleg a 18. §-ok ugyanis kimondják, hogy a magyar ministeriumnak minden egyes tagja mindennemű hiva-

<sup>1</sup> Angolországban a cabinet, ministerium vagy kormány, mint a parlament tagjai, a végrehajtó hatalom kezelői s egyszerűs mind a király szolgálói, másfelől mint a felsőház tagjai, a parlament mindkét házában állandó bizottsága az ügyek előkészítésére és vezetésére. De a törvények mitem tudnak a cabinetről csak a titkos tanácsról. (Todd : A parlam. kormányrendszer Angliában. II. 414. l.)



talos eljárásáért felelős, továbbá, hogy mindenik minister azon rendeletért, melyet aláír, felelősséggel tartozik. Továbbá a 29. §. elrendeli, hogy a ministerek az országgyűlés mindegyik táblájánál annak kivánatára megjelenni s a megkívánató felvilágosításokat előadni tartoznak, sőt a 30-ik §. értelmében az országgyűlés mindegyik táblájának kivánatára még hivatalos irataikat is magának a táblának vagy a tábla által kinevezett küldöttségnek megvizsgálása alá bocsátani köteleztetnek.

Végre a 32., 33. és 34. §-okban a felelősségre vonás okai és az eljárás módja is meg van határozva és a 37. §-ban a ministerium kötelezve van, hogy az ország jövedelmeinek és szükségének kimutatását, s a multa nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, illetőleg jóváhagyás végett évenként az alsó táblánál bemutassa.

A ministerek tehát első sorban és különösen a törvény szavaiból folyólag a királyi kormányzatnak az országgyűlés ellenőrzése alá rendelt és nélkülözhetlen legfőbb hatósági szerve. rövidebben a király végrehajtó hatalmának az országgyűlés előtt felelős képviselői.

De az 1848. évi III. t.-cz. 4., 18., 29. és különösen a 30. §-aiban foglalt rendelkezések következtében, inkább a törvény szelleméből, mint szavaiból kimagyarázhatólag, a ministerium az országgyűlés két házától, de különösen a képviselőháztól nemcsak függő helyzetbe, hanem azzal oly szerves összeköttetésbe jut, hogy a ministerium hivatalát csak addig töltheti be sikerrel és csak addig működhet áldásosan és zavartalanul, a míg az országgyűlés által, de különösen a nagyobb erkölcsi súlylyal bíró képviselőház többsége által támogatatik. Mert ha a ministerium nem bírja az országgyűlés többségének bizalmát, minduntalan ki van téve annak, hogy az országgyűlés egyik vagy másik házának határozata

következtében minden kormányzati cselekménye miatt folytonos zaklatásnak van kitéve és még a titkos természetű iratoknak is előmutatására és ezáltal a belső ügyeknek bizonyos körben nyilvánosságra hozására van kényszerítve, a mi a jó kormányzást megakaszthatja, sőt lehetetlenné is teheti.

Ehhez járul az is, hogy a ministerek a törvény 31. §-a értelmében az országgyűlés egyik vagy másik házának tagjai is lehetnek, sőt a parlamentaris kormányrendszer szelleme azt meg is kívánja. Ezt a magyar országgyűlési gyakorlat oda fejlesztette, hogy a ministerek lehetőleg a képviselőház tagjai legyenek, ez alól csak a király személye körüli miniszterre engedtetvén kivétel és a ministerium egy-két oly tagjára nézve, a kik már különben a főrendiház tagjai.<sup>1</sup>

És ha az, hogy a ministerek valamennyien, különösen pedig a miniszterelnök a képviselőháznak, egy-kettő pedig közülök a főrendiháznak szavazattal bíró rendes tagja legyen, nem is szükségképeni követelménye alkotmányunknak, mindazonáltal ez oly morális követelmény, hogy a nélkül ministeriumot Magyarországon képzelni nem is lehet, mert egy ily ministeriumnak az ország kormányzásához szükséges tekintélye sem az országgyűlés előtt, sem a nemzet előtt nem volna. És ha ehhez még hozzáveszszük azt, hogy a királynak a miniszterelnököt az országgyűlés többségben levő pártjának vezéregyéniségei közül illik kinevezni, a ministerium mintegy az országgyűlés bizalma folytán az országgyűlés testéből kinövő hajtásnak tekinthető. Ezen körülmények a

<sup>1</sup> Angliában előfordult az is, hogy sokkal több volt a peer, mint a képviselő. Így Addington kormányában 1801-ben öt peer, négy képviselő; Pitt kormányában 1804-ben tíz peer, két képviselő. De ma tanácsosnak tartják, hogy a többség a képviselőház tagja legyen. A miniszterelnök a reformbill óta többnyire peer volt. (Todd: A parlam. kormányrendszer Angliában. II. 556—560. l.)

ministeriumot úgy tüntetik fel, mint az országgyűlés bizalmából a király és az országgyűlés közötti közbenjárót.

De a ministerek kettős állását, mely szerint egyrészlől a király végrehajtó hatalmának kizárólagos szervei és képviselői, másrészlől az országgyűlésnek bizalmi férfiai, legjobban kifejezésre juttatja királyi tanácsadói minőségük.

A ministereknek királyi tanácsadói minőségük, illetőleg a ministerium királyi tanácsi jellege önként következik a dolog természetéből, mert tanácsadásra legilletékesebb az, kit a felelősség terhel és ki a foganatosításra van hivatva. De kitűnik ez az 1848. III. t.-cz. 17. §-ából is. Ezen szakasz ugyanis így szól: «Az összes ministerium tanácsülésében, midőn ő felsége, vagy a nádor királyi helytartó abban jelen nincs, a miniszerelnök elnököl, ki a tanácsot, midőn szükségesnek látja, mindenkor összehívhatja.»

E szakasz tehát a ministeriumot tanácsnak nevezi, még pedig oly tanácsnak, melyben esetleg a király elnököl. Már pedig mi egyébért elnökölne ott a király, ha nem azért, hogy a ministerek tanácsát meghallgassa? Vagy mi czélja volna a miniszerelnök elnöklete alatt tartandó és általa bármikor összehívható tanácsüléseknek, ha a ministerium nem volna egyéb, mint a király akaratát foganatosító legfőbb országos hatóság? Hiszen akkor az ily tanácsülés teljesen felesleges volna, mert hiszen a ministeriumnak nem volna más feladata, mint utasítást kérni a királytól és azt végrehajtani.

De a ministerek királyi tanácsadói minőségét lehet következtetni az 1848 III. t.-cz. 6. §-ából is, mely szerint a cancellária és a helytartó-tanács hatásköre a ministeriumra száll. Az 1608. évi X. t.-cz. szerint ugyanis a cancellár tagja a tanácsnak, ezt az 1791. XIV. t.-cz. is megerősíti, továbbá a helytartó-tanács is a királyi tanácsból fejlődött s ha annak tanácsadói hatósága későbbi törvényeink által elhanyagoltatott is, már tagjainál fogva sem lehetett annak ezen jellegét kétségbevonni,

mert hiszen a helytartó-tanácsnak az elnöke a nádor volt, a ki a király első tanácsadója.

A királyi tanácsadói minőség mellett szól azon parlamenti gyakorlat is, mely szerint a ministerek nemcsak azon államokban, melyeknek alkotmányából a mai parlamentarizmus kormányrendszer intézménye átvétetett, hanem nálunk is az országgyűlés mind a három tényezője által a király hivatott tanácsadóinak tekintettek, és az 1848-ik évi törvényhozásnak világosan az volt az intentiója, hogy a ministerium a királynak közvetlen tanácsadó szerve legyen.

A ministerek tehát a király tanácsosai, a kik minden hivatalos cselekményeikért és így a királynak adott tanácsaikért is az országgyűlés előtt felelősek.

Ebből következőleg bátran mondhatjuk, hogy a ministerek az országgyűlés két házának, de különösen a képviselőháznak bizalmi férfiai a király tanácsolására és az országgyűlési többség politikai irányának a király előtti érvényesítésére, tehát az országgyűlési, illetőleg a nemzeti akarat felelős leteleményesei és hivatott érvényesítői a királylyal szemben; másrésről a király végrehajtó hatalmának felelős képviselői az országgyűléssel, illetőleg a nemzettel szemben.

A ministerium ezen kettős állásánál fogva tényleg az országgyűlésnek önálló, bár annak minden tényezőjével szoros szervei összeköttetésben lévő tényezőjévé vált és összekötő kapcsot képez a nemzet képviselete és a király között. A ministerium a szent korona megelevenedett testében a fő lüktető erőt, a szívet képezi.

A ministeriumnak testületi szervezete, a miniszerelnök előkelő helyzete és azon körülmény, hogy a ministeriumnak az országgyűlési többség és a király bizalmát egyaránt bírnia kell: szükségképen maga után vonja azt, hogy úgy az országgyűlés két házával, mint a királylyal szemben a ministerek a miniszerelnökkel minden kérdésben solidárisak legyenek.

A ministerium egyes tagjai a miniszerelnök előterjesztésére és ellenjegyzése mellett neveztetnek ki és ha a miniszerelnök lemond, az egész ministeriumnak le kell mondani. Ha tehát egyes ministerek a miniszerelnökkel ellentétbe jutnak és a miniszerelnökkel solidárisak lenni nem akarnak, be kell adniok lemondásukat és ki kell lépniök a ministeriumból, hogy olyanoknak adjanak helyet, a kik a fölmerült kérdésben a miniszerelnökkel és ministeriumával egyetértenek. Csakis a solidaritás által érhető el az, hogy a király a ministerek tanácsa által sikerrel befolyásoltassék és csakis így lehet a ministeriumnak az országgyűlés tárgyalásait határozott irányban vezetni.<sup>1</sup>

A ministerium politikai irányát a miniszerelnök képviseli és az egyes ministerek a miniszerelnökkel szemben saját politikai meggyőződésüket nyilvánosan kifejezésre nem juttathatják mindaddig, a míg a ministeriumnak tagjai. A ministerium kebelében fölmerült minden vitás kérdést tehát előbb a ministertanácsban kell eldönteni és csak az egyértelmű megállapodást lehet az országgyűlés vagy a király elé terjeszteni.

Ha egyértelmű megállapodás egyáltalában nem jöhet létre, vagy az egész ministerium, vagy az egyes ministerek lemondásának kell bekövetkezni, a szerint, hogy a ministertanácsban a miniszerelnök, vagy az egyes ministerek maradtak kisebbségben.

A solidaritás szempontjából igen helyes azon angol szokás, hogy a királylyal a cabinet határozatát a premier közli és a cabinet egyes tagjai a királylyal rendszerint nem érint-

<sup>1</sup> Angliában 1812 óta a cabinet tagjai mindig solidárisak és solidariter felelősek egymás tetteiért; de Walpole idejében ezen elv még nem volt elismerve. (Todd: A parlam. kormányrendszer Angliában. II. 370—374. l.)

keznek.<sup>1</sup> Ezen szokás azonban nálunk fenn nem áll és a királynak nemcsak jogában áll az egyes ministereket a miniszterelnök mellőzésével meghallgatni, hanem ezt tényleg meg is szokta tenni. Pedig ha a király az egyes ministereknek tanácsát külön-külön kéri ki és a tanácsok egymástól eltérők, ezen eljárás a ministeriumnak solidaritását a királlyal szemben annyira megbonthatja, hogy minduntalan részleges, úgynevezett kulisszák megetti ministerválságok keletkeznek, a mi a parlamentaris élet egészséges lüktetését akasztja meg.

### **A közös ministerium helyzete az országgyűlésen, a delegatiókban és a magyar ministeriummal szemben.**

Az 1867. évi XII. t.-cz. 27. §-ában azon ügyeknek intézésére, melyek mint Ausztriával közösek, se Magyarországnak, se Ausztriának külön kormányzata alá nem tartoznak, egy közös ministerium állítottatott fel, mely ministerium a közös ügyek mellett se egyik, se másik résznek külön ügyeit nem viheti, azokra befolyást nem gyakorolhat.

E közös ministerium három tagból áll, ú. m. a közös külügyi, a közös hadügyi és a közös pénzügyi ministerekből.

E ministeriumnak a magyar ministeriumtól eltérő szervezete mindjárt első pillanatra szemünkbe ötlük.

Először is a három közös minister közül egyik sem emeltetik a ministerium élére, egyik sem miniszterelnök.

Másodszor e ministerium nincs benne az országgyűlésben, nem avatkozhatik a special magyar ügyekbe, sem a magyar ministeriumra, vagy annak valamely tagjára, sem a magyar országgyűlés tárgyalásaira befolyást nem gyakorolhat, a magyar országgyűlés tagjai nem lehetnek, sem ott meg nem jelenhetnek.

<sup>1</sup> Todd: A parlam. kormányrendszer Angliában. II. 491. és I. 218. és 291. l.

Azon közvetlen összeköttetés tehát, mely a magyar ministerium és a magyar országgyűlés, de különösen a képviselőház között létezik, mely szerint a ministerek az országgyűlés bizalmi férfiai, a király tanácsolásra és az országgyűlési többség politikai irányának a király előtti érvényesítésére, a közös ministerium és az országgyűlés között fenn nem áll, a közös ministerium nem a nemzeti akaratnak letéteményese.

Vannak ugyan az 1867. évi XII. t.-cziknek oly intézkedései, a melyek a közös ministeriumot a magyar országgyűléssel közvetett összeköttetésbe hozni törekesznek, ezek a közös ügyek tárgyalására a két állam országgyűlései által kiküldött országos bizottságoknak (delegatióknak) hatáskörét megállapító intézkedések, de ezen intézkedések sem hozzák a közös ministeriumot a magyar országgyűléssel szerves összeköttetésbe, hanem a közös ministerium felelősségének és a delegatiók előtti felvilágosításadás kötelezettségének kimondása által a magyar országgyűlés egy bizottságától némi függésbe.

Az 1867: XII. t.-cz. 27. §-a, illetőleg 50. §-a szerint ugyanis a közös ministerium minden tagja mindazokra nézve, a mik köréhez tartoznak, úgyszinte az egész ministerium is együtt, oly hivatalos intézkedéseire nézve, melyeket együtt állapított meg, felelős a delegatióknak.

A 39. §. pedig kimondja, hogy a közös ministeriumnak jogában áll s midőn arra felszólíttatik, köteles is egyik bizottságnál úgy, mint a másíknál megjelenni és a delegatio által követelt felvilágosításokat szóval vagy írásban, *s ha az kár nélkül történhetik*, a szükséges iratok előterjesztése mellett is, megadni.

Lényeges különbség van azonban az 1848. III. t.-cz. 30. §-ának a magyar ministeriumra vonatkozó hasonló intézkedése és az idézett 39. §. között, mert a míg az előbbi a magyar ministereknek föltétlen kötelességévé teszi, hogy hivatalos irataikat az országgyűlés bármely házának kívánatára magának a ház-

nak, vagy a ház által kinevezett küldöttségnek megvizsgálása alá bocsássák; addig az 1867. évi XII. t.-cz. 39. §-ában csak annyiban kötelezi a közös ministeriumot iratainak a delegatio előtti előterjesztésére, a mennyiben az kár nélkül történhetik. Már pedig annak előzetes eldöntése, hogy az kár nélkül történhetik-e, vagy nem, a ministeriumot illetvén, a hivatalos iratok előterjesztése nem a delegatio, hanem a közös ministerium tetszésétől függ.

A közös ministerium tagjai nem tagjai a delegatióknak, nem a delegatio többségben levő pártjának politikai irányát képviselik, sőt még föltétlen függésben sincsenek a delegatiótól, hanem csakis azáltal, hogy a delegatióknak felelősek és hogy a delegatio a közös kormányzat ellenőrzésére és a közös költségvetés megtagadásának drasztikus fegyvere által a közös kormány elmozdítására befolyhat, jut némi függésbe a delegatiótól, a mi azonban attól, hogy a delegatióval szerves összefüggésben álljanak, azaz hogy mintegy a delegatio testéből valók legyenek, igen lényegesen különbözik. Annál kevésbbé lehetnek szerves, habár közvetett összeköttetésben a magyar országgyűléssel.

A közös ministerium tehát a hozzá utalt tárgyakban a királynak mellözhetlen és nélkülözhetlen legfőbb hatósági szerve, mely a magyar országgyűlés egy bizottságának (a delegatióknak) és így közvetve az országgyűlésnek is jogilag, sőt politikailag is felelős, mindazonáltal a közös ministerek nem a delegatio bizalmi férfiai a király tanácsolására, hanem csak a király felelős tanácsadói a közös ügyekre, a mi nagy különbség.

A közös ministerium már csak azért sem lehet szerves összefüggésben a magyar országgyűléssel, mert a közös ministerek nem szükségkép magyar honpolgárok, a király törvénykezdeményezésének nem eszközei, a magyar politikai életnek nem vezéregyéniségei, hiszen a magyar politikába avatkozniok nem is szabad.

A magyar ministeriumnak ellenben a közös ügyekbe avat-



kozni nemcsak joga, hanem kötelessége is. Az 1867. XII. t.-cz. 8. §-a ugyanis azt mondja, hogy a közös külügyek tekintetében fölmerülhető intézkedések mindkét fél ministeriumával (tehát a magyar ministeriummal is) egyetértőleg és azok beleegyezése mellett, a közös külügyminister teendői közé tartoznak.

A hadügyi és közös pénzügyi ministerek pedig főképen administratív hatáskörrel bírnak, mert a hadügyek és pénzügyek körébe eső politikai vonatkozású ügyek a magyar ministerium körébe esnek, mivel az ujonczok megajánlása föltételeinek, a katonaság elhelyezésének, a védelmi rendszer megállapításának stb. jogát az 1867. XII. t.-cz. 12. és 13. §-ai szerint az ország magának tartotta fenn, mind törvényhozási, mind kormányzati tekintetben, tehát a hadügyi politika a honvédelmi minister által intézendő. Úgyszintén az adórendszer megállapítása az egész pénzügyi politikával együtt a magyar pénzügyministerre tartozik. A közös költségvetést sem maga a közös ministerium készíti, hanem az idézett törvény 40. §-a értelmében ez is mind a két külön felelős ministeriumnak, tehát a magyar ministeriumnak is befolyásával készítendő.

A mig tehát a magyar ministerium a közös ministeriumhoz kötve nincsen, addig a közös ministerium a kiegyezés értelmében minden politikai jelentőségű kérdésben a magyar ministeriummal egyetértőleg s annak beleegyezéséhez kötve — kénytelen eljárni.

A közös ministerium ennél fogva felelős ugyan, de nem annyira politikai ministerium, mint a magyar, hanem inkább administratív jellegű, mely fennállásának erejét nem a nemzet politikai életéből meríti, hanem a fejedelem bizalmából. Mindazonáltal hivatalban maradása a delegatió-, és a magyar kormány közvetítésével a magyar országgyűlés miképeni magatartásától is függővé van téve?<sup>1</sup>

<sup>1</sup> V. ö. szerzőnek Magyarország közjogi viszonya Ausztriához című munkáját. 151—154. l., 222—227. l.

### Az ellenjegyzés.

Az előbbi fejezetekben említettem, hogy még a felelős királyság korában is, valahányszor az országos főtisztviselők felelőssége határozottabban domborodik ki, mindannyiszor a király felelősségének elve elhomályosodott, háttérbe szorult.

Az 1298. évi 23. t.-cz. ugyanis nem arról gondoskodik, hogy a királynak ellene lehessen állani, vagy őt meg lehessen átkozni, ha valamit a mellé adott felelős tanácsosok tudta nélkül tenne, hanem az ily királyi rendelkezést jogi érvényétől fosztja meg.

Ugyanígy rendelkezik az 1507. évi 5. és az erdélyi C. C. 2. R. 1. cz. 15. pontja is.

Ezen rendelkezéseknek célja tehát az volt, hogy az uralkodó személye lehetőleg kiméltessék a nélkül, hogy az ő kormányzati cselekményeiért senki se legyen feleletre vonható. Ez pedig csak úgy volt elérhető, ha a királynak minden kormányzati cselekményeiért azon tanácsosok tétetnek felelőssé, a kiknek tudtán kívül jogérvényesen nem rendelkezhetik, s a kik tanácsukkal azon kormányzati cselekményt előidéztek, vagy ellenkezőtanácsal meggátolni nem törekedtek.

A mióta azonban az aranybulla ellenállási záradéka eltöröltetett és a király felelőtleniségének elve alkotmányunk egyik főelvévé vált, t. i. 1687. óta, azóta oly törvényünk, mely az imént érintett elvet újból kimondta volna, nem volt egész 1848-ig.

Igaz, hogy vannak törvényeink, melyek a királyt ahhoz kötik, hogy magyar ügyeket magyarok tanácsával intézzen, mint az 1608. k. e. 10. és 1741. 11. t.-cikkek, mindazonáltal ezek az említett elvet nem hangsúlyozzák, s a királynak a magyar tanácsosok nélkül tett rendelkezéseit semmi-eknek nem nyilvánítják.

Az 1848. évi III. t.-cz. 3. §-a azonban, bár más formában, a III. András, II. Ulászló és Bartsai Ákos törvényeiben rejlő elvet ismét érvényre emeli és alkotmányunk egyik sarkalatos elvévé teszi.

E forma az ellenjegyzés formája.

Az 1848. III. t.-cz. 3. §-a ugyanis kimondja, hogy a király s az ő távollétében a nádor s királyi helytartó «a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében független magyar ministerium által gyakorolják s bármely rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik csak úgy érvényesek, ha a Budapesten székelő ministerek egyike által is aláíratnak».

A ministerek pedig ugyanezen törvénynek 18. §-ában minden rendeletért, melyet aláírnak, tehát a király rendeleteiért is felelőssé tétetnek, ennél fogva oly királyi rendelkezés, melyért valamely minister felelős ne volna, létre sem jöhet, mert ha az valamely minister által aláírva, ellenjegyezve nincs, egyszerűen érvénytelen és így nem létező.

A ministeri ellenjegyzés tehát a királyi kormányzat felelősségének leghatalyosabb eszköze, de egyszersmind a király felelőtlenségének és személye sérthetlenségének biztosítója.

Az ellenjegyzés mai formájában a belga alkotmányból vett át, melynek 64. cikke kimondja, hogy a királynak semmiféle ténye sem érvényes, ha valamely minister által ellenjegyezve nincs. De csak a forma új, a tartalom, mely az ellenjegyzés nélkülözhetlensége által elérni szándékolt célban rejlik, hogy t. i. a király minden kormányzati cselekményeért valamely tanácsosa legyen felelős, mint előbb kimutattam, alkotmányunkban nem ismeretlen, sőt bátran mondhatjuk, hogy e tekintetben megelőztük az egész világot.<sup>1</sup>

Polner Ödön a végrehajtó hatalomról írt értekezésében

<sup>1</sup> Erre nézve lásd Schvarcz Gyula: «A ministeri felelősség eredete». Értekezések a társ. tudom. köréből. VII. k. VI.

azt állítja, hogy az 1848. III. t.-cz. 3. §-a helytelenül van szövegezve; mert ha az ellenjegyzés tenné a királyi rendelkezést érvényessé, akkor a ministerek a király fölébe emeltetnének. Azt mondja, hogy az «ellenjegyzés nem lehet érvényre emelése a királyi rendelkezésnek, de lehet annak tanusítása, hogy a rendelet a királytól ered». Ezen állításnak védelmére azt hozza fel, hogy az ellenjegyzés nem egyéb, mint a mi volt hajdan a királyi rendeletnek cancellári kiadmányozása megpecsétlés által, mely mellett később a cancellár aláírása is szerepelt.

A ministeri ellenjegyzés tehát nem egyéb, mint a cancellaria kiadmányozási funkciójának a ministerek által való végzetése, csakhogy felelősség mellett.

Ezen téves alapon indulva, további okoskodása folyamán oly tételeket állít fel, melyek alkotmányunkkal homlokegyenest ellenkeznek.

Így azt állítja, hogy csak oly királyi rendelkezések ellenjegyzése szükséges, a melyek az ellenjegyzést teljesítő személytől, tehát a ministertől különböző szervekhez vagy magánosokhoz szólnak, olyanokhoz tehát, melyek csak a ministerekhez szólnak, ellenjegyzés nem szükséges; mert hiszen az ellenjegyzés csak annak tanusításául szolgál, hogy az a rendelkezés a királytól ered és hogy a miniszternek cancellári közreműködése valóban megtörtént.

Nem kell e szerint ellenjegyzés, ha a király valamely miniszterét törvényjavaslat benyújtására hatalmazza fel, vagy ha minisztereit hivatalukból fölmentvén, a hivatal továbbviselésével őket ideiglenesen megbizza, de nem kell oly kinevezéshez se, melynél magát a királyi levelet az illetővel nem közlik. Nem kell a ministerek fölmentéséhez sem, mert a fölmentés bármely miniszterhez közvetlenül is intézhető.

Ezen helytelen felfogás részleteit fejtegetni nem lehet e helyütt feladatomban; mindazonáltal azt szó nélkül hagyni ez

alkalommal mulasztásnak tartanám; szükségesnek látom tehát, hogy arra néhány megjegyzést tegyek.

Az 1848. III. t.-cz. 3. §-a oly világosan szól, hogy azzal szemben vitatkozni egyáltalában nem lehet. Az oly királyi rendelkezés, mely valamely minister által ellenjegyezve nincs, érvénytelen. Ezen törvény nem új elvet állít fel alkotmányunkban, hanem az 1298. 23. és 1705. 5. t.-cikkekben már kifejezésre juttatott elvet, hogy t. i. a király tanácsosainak tudta nélkül országos dolgokban érvényesen nem intézkedhetik, új formában és a ministerekre szorítva emeli érvényre. Azon körülmény pedig, hogy az ellenjegyzés formailag véve, újabb történelmi fejleménye a cancellári működésnek, a mellett, hogy a királyi rendelkezés ellenjegyzés nélkül is érvényes lehet, semmit sem bizonyít; sőt ellenkezőleg, a mint a pecsétek által ellátandó királyi rendelkezések ezen pecsétek hiányában érvénytelenek voltak, épen úgy érvénytelenek a ministeri ellenjegyzés nélkül ma is.

Ezáltal a minister nem emeltetik a király fölébe, épen úgy, mint nem emeltetett volt a cancellár, a kinek pecsétlése nélkül azon királyi rendelkezések az 1608: IX. és X. t.-cikkek értelmében nem voltak érvényesek. Vagy talán a végrendeleti tanúk a végrendelező fölé emeltetnek-e azért, hogy a végrendeletet tanúskodásuk teszi érvényessé?!

A ministeri ellenjegyzésnek célja nem az, hogy tanúsítsassék, miszerint valamely rendelkezés a királytól ered, mint pl. a végrendeleteknél a tanúk részvétele, vagy királyi rendeleteknél hajdan a cancellár pecsétlése és aláírása; hanem az, hogy tanúsítsassék, miszerint azon királyi rendelkezésről valamely minister tudomással bír, azt magáévá teszi és érte a felelősséget elvállalja.

Ennélfogva minden királyi rendelkezés ellenjegyzendő valamely minister által, mert különben az a törvény világos

szavai szerint és az ezek által eléretni szándékolt cél sikeressége érdekében érvénytelen.

Így pl. valamely felségfolyamodványra adott legfelsőbb elhatározás szintén nem közöltetik eredeti szövegben az illető magánossal, hanem csak a miniszterrel és azért az mégis ellenjegyzendő és tényleg ellenjegyeztetik is.

Ha a király valamelyik miniszterét törvényjavaslat benyújtására hatalmazza fel, ehhez az ellenjegyzés csak azért nem szükséges, mert ez nem rendelet formájában történik, önmagában véve nem önálló kormányzati actus, a mint pl. nem ez a miniszterek szóbeli fölmentése sem. De hogy egy miniszter állását elhagyja és hogy a miniszteri szék üresnek tekintessék, szóval, hogy a miniszter fölmentése érvényes legyen: ahhoz már kell ellenjegyzés, mert a miniszter nem cseléd, a kit néhány szóval lehetne hivatalából elbocsátani, hanem azt vele hivatalos formában közölni is kell.

Azon gyakorlat, hogy a hivatalos lapban közölt fölmentéseknél az ellenjegyzés kitüntetve nincsen, a törvény világos rendelkezéseivel szemben mitsem bizonyít.

Épen így kell ellenjegyzés minden kinevezéshez, s ellenjegyzés nélkül az érvénytelen, mert hiszen annak írásban is nyomának kell maradni, hogy kinek hozzájárulásával ment végbe valamely kinevezés, ha nem egyébert, hát a következő miniszternek fedezése céljából.

Az 1848. III. t.-cz. 3. §-a tehát szó szerint veendő és semminemű álokoskodással azt új teoriák felállíthatása kedvéért megkerülni nem lehet.

Az idézett törvény annyira nélkülözhetetlennek tartja az ellenjegyzést, hogy a 7. §-ban még az egyházi méltóságok kinevezésének és oly királyi jogoknak gyakorlásához is megkívánja, melyek mindenkor a király legszemélyesebb felségjogait képezték.

A 8. §. kivételt tesz azon szabály alól, hogy csak Buda-

pesten székelő, vagy hogy bármely Budapesten székelő minster ellenjegyezhet, a mennyiben a magyar hadseregnek az ország határain kívül való alkalmazását, nemkülönb a katonai hivatalokra való kinevezéseket a király személye körüli minster ellenjegyzéséhez köti.

A közös ministerek ellenjegyzése tekintetében egy törvényünk sem intézkedik; minthogy azonban a király rendelkezéseinek érvényességéhez a ministeri ellenjegyzés okvetlenül szükséges, a dolog természetéből következik, hogy a közös ministerek hatáskörébe tartozó ügyekre nézve rendszerint ezek ellenjegyezzenek. És így az ő felsége személye körüli ministerhez utalt ügyek nagy részében kiadott rendeletek ellenjegyzése a közös ministerek hatáskörébe ment át.

De miután a közös ministerek hatáskörébe utalt ügyek Magyarországot is érdeklik: az oly királyi rendelkezések, melyek a közös ministerek által szoktak ellenjegyeztetni, a magyar alkotmány szempontjából Magyarországra érvényesek volnának akkor is, ha azokat valamely magyar minster ellenjegyezné; mert hiszen a magyar ministerek a közös ügyekre a törvény értelmében befolyhatnak és ezen ügyekben az ellenjegyzéstől sem törvény által eltiltva nincsenek, sem a magyar alkotmányt nem sérti, ha ily ügyekben magyar minster elvállalja a felelősséget.

De a közös ministerek a speciell magyar ügyekben nem ellenjegyezhetnek s ha tennék is, az ily királyi rendelet nem volna érvényes, mert a közös ministerek a Magyarország külön ügyeibe való beavatkozástól az 1867. XII. t.-cz. 27. §-ában világosan el vannak tiltva.

A Budapesten székelő magyar ministerek concurálló hatalommal bírnak, és bármelyikök bármily ügyben érvényesen ellenjegyezhet, akár ressortjához tartozik azon ügy, akár nem. De rendszerint a törvények szentesítését és az új ministerek kinevezését a ministerelnök, az egyes ressort-

tokba tartozó ügyekben kiadott rendeletet pedig az illető ressort-minister szokta ellenjegyezni. Az új miniszterelnök kinevezését is bármely lelépő miniszter, vagy az újonnan kinevezett miniszterelnök ellenjegyezheti, azonban rendszerint a lelépő miniszterelnök szokta ezt tenni.

Már most felmerül a kérdés, hogy felelős-e a régi miniszterelnök az új miniszterelnök kinevezésének ellenjegyzéséért? Vannak, kik azt állítják, hogy nem, mert ez csak formalitás. Miképen legyen felelős valaki annak kinevezéséért, a ki esetleg politikai ellenfele és a kinek politikáját veszedelmesnek tartja? Én azonban azt tartom, hogy igen; hiszen ha nem akar érte felelősséget vállalni, akkor nem ellenjegyzi az új elnök kinevezését?

De most felmerül a másik kérdés; miképen neveztesék hát ki az új miniszterelnök, hiszen a míg érvényesen kinevezve, azaz kinevezése ellenjegyezve nincs, addig nincs joga ellenjegyezni?

Ezt a kérdést csak az ellenjegyzés céljából lehet megmagyarázni. Az ellenjegyzés célja ugyanis az, hogy legyen a ki valamely királyi rendelkezésért felelősséget vállal és azt ellenjegyzésével tanúsítja. Ha pedig valaki a saját maga kinevezését ellenjegyzi; ezért a felelősséget is van a ki elvállalja s a kinevezés érvényessége és a miniszteri ellenjegyzés ily esetben egy időpontban következik be.

Batthyányi Lajos 1848-ban és Andrássy Gyula 1867-ben szintén önmaguk ellenjegyezték miniszterelnöki kinevezésüket.

Hátra van még a közös miniszterek kinevezésének ellenjegyzése. Az 1867. évi XII. t.-czikk e tárgyban nem intézkedik. A gyakorlat az, hogy a közös miniszterek kinevezését a közös külügyminiszter szokta ellenjegyezni, ez azonban Magyarország souverainitása szempontjából nem egészen helyes gyakorlat. A közös miniszterek ugyanis nem valamely szövetségé-



ges államnak önálló ministerei, hanem Magyarországnak és Ausztriának közös ministerei, kiknek politikájáért a magyar ministerium is felelős, mert hiszen abba befolyjni tartozik. Szükséges volna tehát, hogy az ő kinevezések ne történhesék meg a magyar kormány hozzájárulása nélkül és kineveztetések alkalmával kifejezésre juttassék az is, hogy hivatalukat a magyar állam akarataból is bírják. Ez pedig leginkább akként jutna kifejezésre, ha kinevezésöknél a magyar minis-terelnöknek, vagy az ő felsége személye körüli minis-ternek ellenjegyzése is megkívántatnék.

Ez, mondom, jobban megfelelne a magyar alkotmány szellemének, mint a jelenleg fennálló gyakorlat, mindazonáltal törvényes szabály hiányában az eddigi gyakorlat sem ütközik törvénybe és a közös minister által ellenjegyzett közös ministeri kinevezés érvénytelennek nem tekinthető.

*Dr. Ferdinandy Géza.*

## EPIKUROSTANA AZ ÉLVEZETRŐL.

— Második és befejező közlemény. —

### Utólagos felvilágosítása ideánknak Lucretius néhány verse nyomán.

Lucretius tankölteménye Epikur physikájának és meteorológiájának leírására szorítkozik. «De rerum natura (versus) pangere conor» mondja Lucretius maga (I. 25.). Már eleve nem várhatunk tehát tőle vizsgálódásunk különös ethikai tárgyára nézve sok olyat, a mit ne nyujtanának a többi források. Ennek daczára nem fogunk Lucretiustól minden haszon nélkül bucsúzni, sőt azt fogjuk találni, hogy legalább egy helyen ő is az ataraxiának azt a mienknek vallott értelmezését támogatja, hogy positiv és határozott kéjtartalommal bír. Lucretius Epikur rendszerének ethikai elveivel bővebben különösen egyes könyveinek prologusában foglalkozik. Mindjárt az első könyv elején a Venus mint kéj, mint voluptas az egész világ principiumaként szerepel. A Venusban a szerelem, mint élvezet van megtestesítve, s az egész élő világ közvetve tőle függ (I. 4. per te quoniam genus omne animantium concipitur visitque exortum lumina solis). Az élő lények, ha megragadta őket az élvezet kelleme, vágygial telve követik Venust, bárhova is vezesse őket. (Ibid. 15. capta lepore te sequitur cupide quo quamque inducere pergis). A kéj tehát az élő lények ösztönző rugója; egyedül az képes