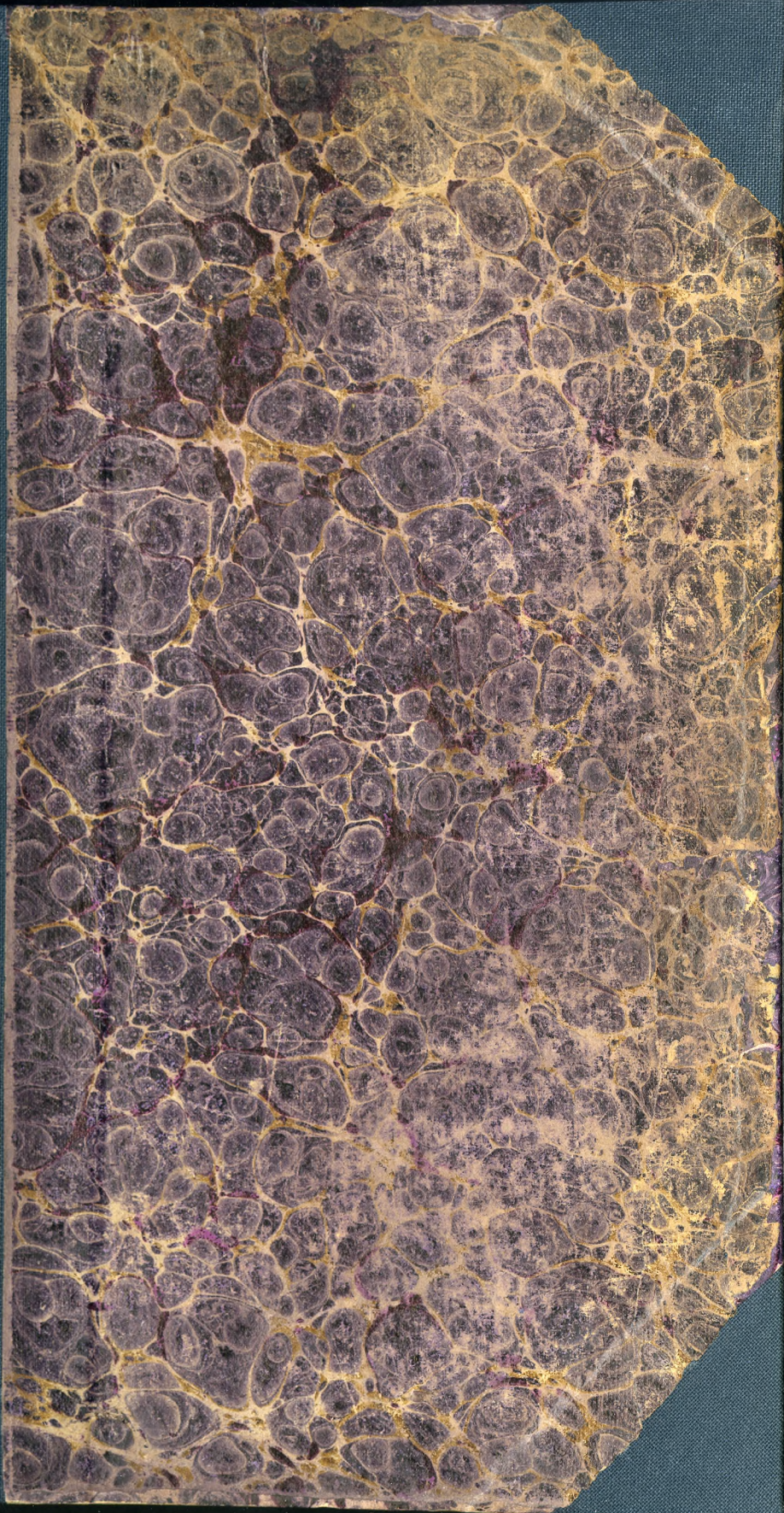


Politikai
röpiratok

197



R 342.518

197

1834

A

MINISZTERI CABINET

KÖZJOGI HELYZETE

(ALKOTMÁNY-POLITIKAI TANULMÁNY)

IRTA

LÖRINCZ BÉLA

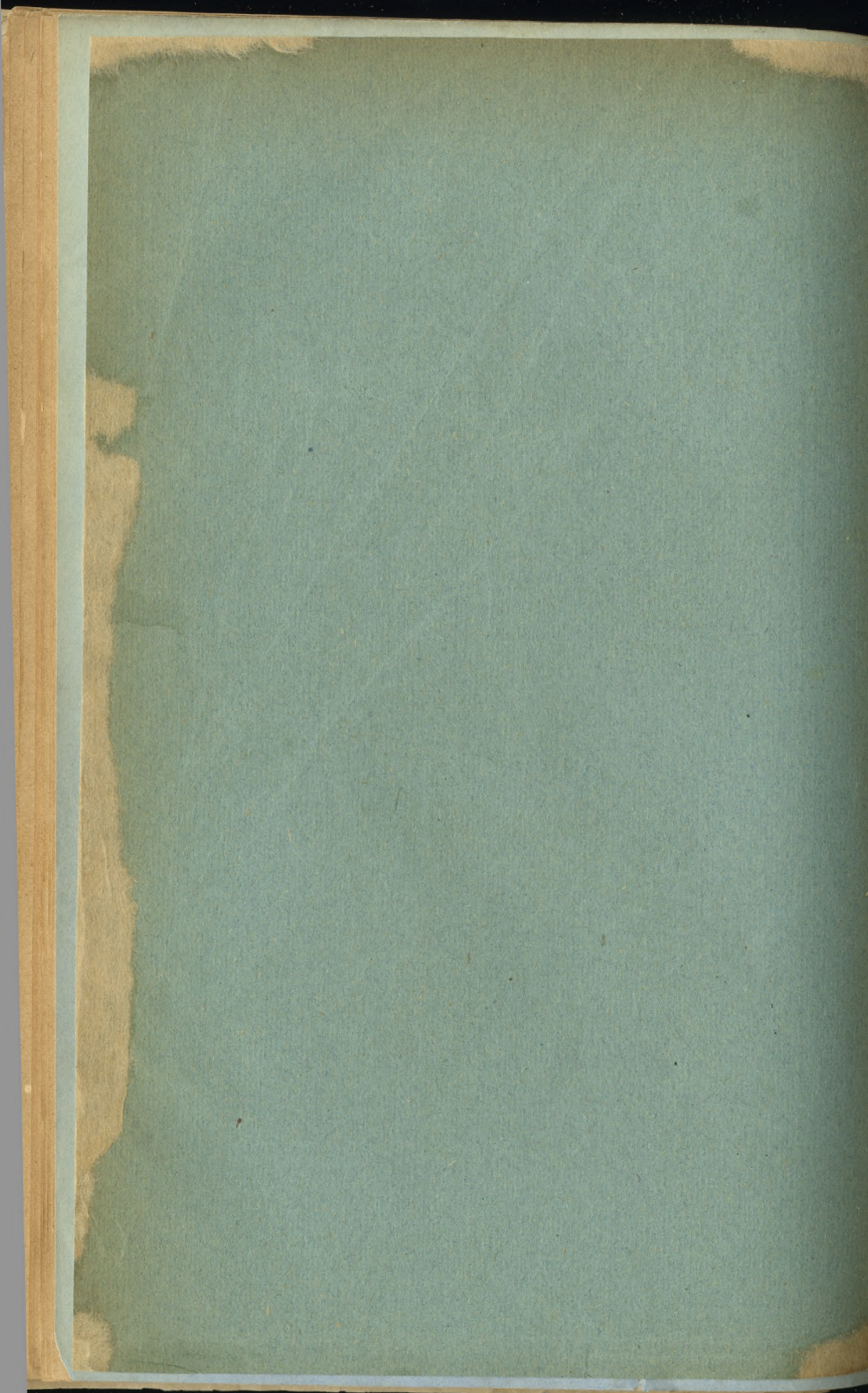
(*Lederer Béla.*)



BUDAPEST

PALLAS RÉSZVÉNYTÁRSASÁG NYOMDÁJA

1886



A
MINISZTERI CABINET
KÖZJOGI HELYZETE

(ALKOTMÁNY-POLITIKAI TANULMÁNY)

IRTA

LÖRINCZ BÉLA

(Lederer Béla.)



BUDAPEST

PALLAS RÉSZVÉNYTÁRSASÁG NYOMDÁJA

1886

615732.00166038

DE BALLAGI CÉZA.

Motto: Az (angol) cabinetnél nem létezik subtilisabb szerkezet. Nincs törvénye. Nincs levéltára. Azon kevés ember közül, ki a cabinet magikus körébe behatolhatott s annak részét is képezte, legkevesebb vizsgálta azon mechanizmust, melynek működéséhez hozzájárult. A közönség még felületesebben ismeri e szerkezetet és mozgása törvényeit. A tevédestől való aggály nélkül megmondhatjuk, hogy ez organizmust nem varázsütéssel teremtették, hanem hogy ez lassanként fejlődött, és hogy nincs hasonló fontosságú tárgy, melyet oly kevésbé tanulmányoztak idáig. Nem kell azon csodálkozunk, hogy még a legintelligensebb laikusra nézve, ki a cabinetet tankönyvből szedett lezárásnéként tanulja megismerni, ez megoldhatlan kérdésnek tűnik fel.

Gladstone. Church of England. Quaterly Review. 1877. jan. — 28 §.

B E V E Z E T É S.

Régóta tanulmányozzák a publicisták a különböző népek alkotmányait. Az ujkorban főleg a bölcselek által a XVIII. század folyamán feltámasztott ama reformmozgalmak óta fektettek erre ismét különös sulyt, melyek Franciaországban az 1789 iki eseményeket eredményezték. E nagy forradalom következtében a müvelt államok szervezetei, mint tudva van, világszerte atalakulni kényszerültek. Az alkotmányok ezen atalakulásai ismét újabb lendületet adtak a közjog beható tanulmányozásának jelen századunk első felében. És ezóta a jogtudósok, államférfiak és publicisták még mindig a legkisebb részletekig kikutatják az egyes alkotmányokat, azokat egymással összehasonlítgatják, és belőlök abstrahálva örökké igaz politikai irányelveket törekednek levezetni. Hiszen óriási azon irodalom, mely még napjainkban is ez alkotmány magyarázató és összehasonlítgató iránynak hódol, és azt hisszük, hogy az efféle irodalmi működés minden egyoldalúsága daczára sem fog a kellő arányokba visszahuzódni, míg létjogában és rendszerében nem fog elismertetni azon társadalmi tndomány, mely már Comte Ágost fellépése, tehát fél század óta küzd az államtudományok nagy családjába való befogadtatásáért. A sociologia alapelveiből következik pedig, hogy az egyes alkotmányok bonczolgatása, részeinek összehasonlítgatása bizonyos fokon tul meddő munka marad, ha elmulasztjuk egyuttal azon népet is tanulmányozni, mely számára az illető törvények hozattak, azon népet, melynek multjából, törekvéseiből és viszontagságaiból fejlődött ki az illető közjog. A sociologia tételeiből következik az is, hogy egyetlen alkotmány sem felelt még meg céljának, ha spontán fejlődése helyett csupán egyes törvény-

hozók eszmeszüleménye, vagyis ha azt egyes állambölcsek elvont principiumai és doctrinái alapján szerkesztett alkotmánylevél hozta életbe. Franciaország utolsó száz évének politikai története erre elegendő bizonyosság. Az életrevaló alkotmány csak az, mely az állam viszonyai szerint alakult, és annak módosult viszonyai szerint tovább alakulhat. A közjogok tanulmányozásánál is folyton szemelőtt tartandó azon alapigazság, hogy valamely nép minden politikai, ethnographiai, gazdasági, nemzetiségi, vallási és egyéb viszonyai mindig szoros összefüggésben állanak mindenkori alkotmányával. Amazok változatával, az ország alkotmánya sem maradhat ugyanaz, és ez utóbbinak megváltoztatása ama viszonyok tovább alakulására is visszahat. Innen van, hogy ha az alkotmányt meg akarjuk érteni, ismernünk kell amaz említett viszonyokat. Így például minden tudományos haszon nélkül regisztráljuk bármekkora kötetekben az egyes északamerikai államok választási rendszereit, nevezetesen hiába követjük figyelemmel, hogy az Unio egyes államaiban mily rendkívül kiterjedtek az activ választási jogok; hiába tudjuk, hogy az Egyesült-Államokban lanyhák és a csódbukott közadósra nézve elnézők a csódtörvények; hiába ismerjük a homestead intézménynek, mely a csaladnak birtokminimumát biztosítja, valamennyi változatait — mind ez ismeretek az államférfira nézve csak akkor van különös érdeke, valódi jelentősége, ha azokat egy mélyebben fekvő közös ok jelenségeiképp fogva fel, folyton arra gondol, hogy az Egyesült-Államok roppant terjedelmét alig 50 millió személy lakja, hogy tehát azon főérdek, mely felé az ottani socialis törekvéseken kívül a törvényes intézkedések is irányulnak: a népesítés, az idegenek becsábitása, a végtelen területek megművelésére minden gazdasági vállalatnak buzdítás, — szóval szemmel tartása annak, hogy az Egyesült-Államok társadalma több századon át egy felfedezésre, talajértékesítésre és kizsákmányolására szorult és alakult nagy társaság volt. E célnak nemcsak hogy nyoma maradt az amerikai Uniót képező egyes államoknak, valamint az Uniónak is közjogaiban, de ezek igen számos sajátságainak egyedüli kulcsa, úgy hogy, a ki az amerikai társadalomnak e főjellegét felejtí, folytonos tapogatózásnak, csodálkozásnak, hamis benyomásoknak és következtetéseknek van kitéve.

Ilyformán valamely alkotmány sajátságának, mondhatnók szellemének megérthetésére mindenekelőtt az alkotmány uralma alatt álló nép elmúlt és jelen céljainak, törekvéseinek és viszonyosságainak ismerete volna szükséges¹. Mind napjainkig azonban a közjogi irodalomnak oroszlánrésze a legnagyobb sikereinek csak azt tekintheti, hogy az egyes alkotmányok mechanismusá-

¹ E tétel kifejtése a nemrég elhunyt Le Play-nak és követőinek (pl. Claudio Jannet-nek) legbokrosabb érdemeinek egyike.

val foglalkozott leginkább, és csak a többé-kevésbé complicált gépezet alkatrészeit és azoknak egymásba fogodzását iparkodott megérteni.

És itt megjegyezhető, hogy még egy gépet sem — feltéve, hogy mint az alkotmány, már régóta működik — nem szabad és nem lehet csupán a gépészmérnök albumában tanulmányozni, azon gonddal előállított lapokon, melyeken a különböző géprészek lerajzolják és lefestvék. Mert a reproductio már magában véve sem egészen teljes, sohasem egészen hü. De a főök az, hogy a gép folytonos működése következtében annak alkatrészei alakot és némileg sajátságot is változtatnak: emitt egy ék tompul el, valamely henger belapul, amott a fogak vagy tengelyek lekopnak, a kazán falai romlanak. A gyakorlott gépész e bajokon, kétségtelen, hogy segíthet és a gép tovább is működik. Ámde e változások nem lettek az ábrakon utólag is kitüntetve, és a ki ismerni akarja azokat, sokfelé kénytelen keresni a gépészmérnök vázlatrajzaiban, egy írka szegletén vagy talán az esztergályos számlájában. Leggyakrabban azonban a változásoknak egyáltalán semmi írott nyoma sincs, és ilyenkor, hogy a gépnt teljesen megértsük, a működésben levő gépen magán kell azokat meglesni.

Igy áll a dolog az alkotmányoknál is¹. Azok a francia, belga, német, osztrák vagy magyar közjogok csak t ö r e d é k e s képét nyújtják a tényleg létező francia, belga, német, osztrák vagy magyar alkotmányoknak, épen mert csak a rideg alkotmánylevelekből, vagyis magántudósok által rendbe szedett szokásjogból is) és azok magyarázataiból meritik tudományukat. De feltéve, hogy az alkotmányos élet megérthetésére elegendő segédforrások volnának is az említett alkotmánylevelek, törvények, rendeletek, magyarázatok és effélék szövegei, ezen önmagukban is az idők teltével módosulnak érvényükben, részben mert a szokásnak, és a mi több, a mindenkori kormánynak szigorubb vagy enyhébb kezelése alatt is többé-kevésbé kimehetnek a gyakorlatból, és részben mert az azok helyébe jutott új elemeknek sincs mindig írott nyomuk; azok csak magán a működésben levő alkotmányon, vagyis a politikai közéleten figyelendők meg. Az alkotmányos élet gondos megfigyelője ily módon számtalan oly új alakulatokra vagy eljárási szokásokra fog akadni, melyek olykor igen nagy fontosságaik, habár tényleg nem lettek codificálva. Hiszen míg ez alakulatok intézményekké, a szokások elvekké tömörültek, jegeczesedtek, könnyen kikerülhetik a figyelmet. A hozott törvények nemcsak új állapotok létesítését célozzák, hanem igen sok esetben (főleg az elmúlt időkben (a már meglevő viszonyokat, a szokásos gyakorlatot elvekke foglalják

¹ Kifejtve Boutmy által. Études de droit constitutionnel. Paris, 1885.

és paragraphusokba szedik; de mielőtt ez megtörténék, bizonyos időnek kell elmulnia míg az új alakulatok, az új eljárás szokások a törvényhozás által elismertettek és a »Törvények« vagy »Rendeleetek tárába« iktatva lettek, mely körülmény megfejt különben azt is, hogy azok a »Közjog vezérfonalai« vagy »Kézikönyvei« is amaz új intézmények megszületése után azok felől még soká hallgatnak.

Mindebből azt akarjuk kihozni, hogy nem szabad beérni az egyes törvények összeállításával, és magyarázatával annak, ki valamely államnak tényleg létező közjogát akarja megismerni; még pedig azon oknál fogva, mert a közjognak igen sok és olykor nevezetes része nincs is törvénybe foglalva, gyakran meg nem is lehet, azon egyszerű indokból, hogy az alkotmányos közélet, mint minden közjognak tulajdonképeni substratuma, egyáltalán paragraphusokba nem is foglalható. Azon fontos alkotmányos szerv, melynek közjogi állását és alkotmányos szerepét akarjuk a következőkben megismertetni, szintén nem támaszkodik törvényes intézkedésre. Nincs törvény, mely a kormánykabinetet jogilag szabályozná, a mint ez egyáltalán oly politikai intézmény, oly alakulat, melyet nem a törvényhozó hatalom statuált, hanem melyet a modern államokban — mint látni fogjuk — az alkotmányos kormányformák, a czélszerű kormányzás és törvényhozás gyakorlati igényei hoztak kényszerűlten létre. Szolgáljon ez különben mentségül, ha a következőkben az állami intézmények imertetésénél szokásos »források« mellözve, nem hivatkozhatunk törvényekre, és csak az alkotmánytörténetre és az alkotmányos kormányzás szükségének minemiségére alapítjuk a következő lapokba foglalt tétéleinket.

I.

A cabinet definitiója és a cabinet eredete Angolországban.

A mint a bevezetésben jeleztük, a cabinetnek nincsen törvényes léte. Ha nem törvényes a születése, kérdés, mi más az eredete?

Mielőtt azonban kifejténők alkotmánytörténeti alapon, hogy a cabinetet a parlamentaris kormányrendszer működésében semmi egyéb, csak a törvényhozás és a kormányzás folyton javuló gyakorlata hozta létre, positiv meghatározással illenék kifejeznünk, hogy az alkotmánypolitika mit is ért tulajdonképen cabinet alatt?

Minden tévedés kikerülése végett különítsük el a cabinet közjogi és alkotmányi fogalmát azon egyéb értelemektől, melyeket akár a köznapis élet és a journalistika, akár a történetírás és a diplomacia szokott e szónak kölcsönözni.

A cabinet a francia cabane szónak diminutivuma és evvel eredetileg és még mai napig is egy kisebb mellékhelyiséget szokás megjelölni. Innen úgy a fejedelmi lakokban a titkos ügyek tárgyalására szánt gyülekezési helyet, valamint a fejedelemnek közvetlen befolyása alatt elintézendő ügyekre szánt helyiséget, és utóbb az e helyiségben működő hatóságot is szokták volt érteni alatta. A cabinetnek ily értelme a magyar közigazgatási jogban sem ismeretlen. Az egyenesen az államfőhöz polgári ügyekben intézett beadványok átvételére, valamint az azokra vonatkozó legmag. kéziratok, királyi leiratok kiadványozására rendelt iroda cabineti irodának nevezetik¹. Más értelemben is használtatik a cabinet szó. Históriai könyvekben versaillesi cabinetről, hirlapokban majd naponta a st.-jamesi, madridi vagy pétervári cabinetről van szó, mi tulajdonképen csak synonymja a francia, illetőleg az angol, spanyol vagy orosz kormánynak, gyakran — legszorosabb értelemben véve — annak az angol, spanyol, illetőleg orosz külügyi hivatalnak.

Ismét más a miniszteri cabinet fogalma.

A politikai terminológiának kevéssé szabatos volta miatt megjegyezzük, hogy magát a miniszter szót is annak «parlamentis» értelmében vesszük a következőkben. Miniszterek ugyanis — e szónak diplomaciai meg számos középkori egyházi és világi értelemét nem is tekintve — léteznek és léteztek absolut monarchiákban, autokratiákban is. És ezek közül a legkiválóbbakat, teszem Colbert-t vagy Louvoist kortársaik, és a történelem mai napig

¹ Lásd pl. Fésüs Gy. A magyar közigazgatási jog. Pest 1880. 10. lap.

minisztereknek nevezték, holott ezek csupán az egyes közigazgatási ágaknak az államfő által kinevezett és egyedül neki felelős főnökei valának. Parlamenti kormányrendszer mellett miniszterek alatt a törvény által meghatározott közigazgatási ágak élére de lege et de iure bár a fejedelem által saját tetszése szerint (miniszteri ellenjegyzés mellett) kinevezett, tényleg azonban a törvényhozó testület többség pártja által kijelölt azon államférfiakat nevezzük, kik tetteikért és mulasztásaikért magának a törvényhozó hatalomnak felelősek. Miniszteri cabinet alatt pedig W. Bagehotnak definiója szerint: a törvényhozó testületből a végrehajtó hatalom gyakorlására kivált bizottságot kell értenünk.¹

A Bagehot definiójára is ráillik a római jogász intő szava: Omnis definitio periculosa. A cabinetnek általa adott meghatározása még angol hazájára nézve sem correct, mivel a minisztereken (illetőleg egyes államtitkárokon) kívül még más elemek is képezik ott a cabinet tanácsot és viszont azok közül nem mindnyájan, kiket minisztereknek nevezhetni². Ámde a continens alkotmányos államaiban, mint minálunk is, hol mindenütt csak miniszterek, de ezek mindnyájan képezik a cabinetet, sem alkalmazható teljesen e definitió, mert a miniszter (bár de facto mindig az) nem kénytelen-kelletlen tagja a törvényhozó testületnek; vagyis más szóval: lehet valaki — a magyar közjog szerint is — tagja a törvényhozó testületnek, a nélkül, hogy országos képviselő vagy főrendiházi tag volna.³

Egyelőre fogadjuk el azonban Bagehot definióját, mely különben is a fogalom lényegét igen helyes kifejezésre juttatja és ezt a lehető legrövidebb fogalmazásban.

A mint az a legtöbb alkotmányos kifejezéseinknél az eset, a cabinet szó használatával Angolországban, a parlamentarismus hazájában találkozunk legelőször. És bár nem mondhatni, hogy a cabinet állandó intézményként Angliában 1688. előtt már létezett volna, e kifejezéssel mégis már I. Károly angol király uralodása alatt írott munkákban találkozhatunk. Így Clarendon, ki History of the Rebellion czimű híres munkáját jóval az említett időpont (1688.) előtt írta, midőn a Stuart Károly által 1640. szept. havában Yorkban összehívott peerek tanácsa általi kormányzás történetét előadja, megemlíti a cabinet-tanácsot.⁴

A mit Clarendon történetében a cabinetről felhoz, reánk nézve annál fontosabb, mert ott igen helyesen ellentétben, mond-

¹ Bagehot, On english constitution, 14. lap.

² Lásd Todd Alph. A parlamenti kormányrendszer Angliában. Ford. Dapsy. II. köt. 416. és 426. lapok.

³ Mi különben Angliában is előfordul, bár a dolog természeténél fogva, igen ritkán. Így Gladstone 1845. december havától 1846. július haváig miniszter volt a nélkül, hogy a parlament egyik házában tagja lett volna.

⁴ Todd id. m. II. köt. 306. l bőven foglalkozik e részletekkel.

hatnám küzdelemben tüntették fel az angol titkos tanácssal — a privy council-lal — szemben. Sokan ugyanis még mai napig is azon nézetben vannak, hogy az angol cabinet a privy council-ból eredt. Ez igen elterjedt tévedés onnan származik, hogy az idők folyamával a cabinet a privy council-t háttérbe szorította, és hogy ez oly módon történt, hogy ennek teendőit és befolyását bitorolta. Szerepét, miután a privy council-t elnyomta, mai időkben teljesen pótolja is.

Tényleg azonban a cabinet kettős ágról szakadt, és egyenesen téves az imént említett egyoldalú nézet. Az angol alkotmányt különben oly alaposan ismerő Fischer-nek is azon állítása¹, hogy a cabinet a titkos tanácsnak egy bizottsága («... ein Ausschuss des geheimen Rathes selbst...»), tehát abból eredt, félrevezeti az olvasót, mert csak azon sophismaszerű szójátékkal védelmezhető, hogy mivel a cabinet minden tagja Angliában titkos tanácsos, a cabinet a titkos tanácsnak egy része².

Pedig ha már bizottság, ugy a cabinet nem a titkos tanácsé és Bagehot jobban megközelíti az igazságot, azt állítván, hogy az a törvényhozó testületnek egy választmánya, még pedig olyan, melyet a parlamenti többség legtöbbsnyire saját tagjai közül a korona által kineveztet. De azért ne téveszszük szem elől, hogy ezen a parlamenti többség uralma és befolyása alatt álló cabinet a régi privy council-nak majd mind meg annyi funkcióját magához ragadta, mert ez magyarázza meg, hogy a parlamenti intézmény fejlődésével a végrehajtó hatalom vagyis a kormányzás praerogativuma a koronáról mindinkább a titkos tanácsot helyettesítő parlamenti bizottságra, azaz a cabinetre szállott.

A hatalom áthelyezkedése sohasem megy végbe küzdelem nélkül, nem lesz felesleges tehát ennek történetére visszatekinteni.

A magnum consiliumból II. Rikárd angol király kiskorúsága alatt kivált szűkebb körű bizottság — mely a privy council-nak eredete³ — Stuart Károly trónra léptéig rivális institúció nélkül

¹ Die Verfassung Englands. Berlin 1862. — 483. lap.

² Todd is önmagával jut ellenmondásba (II. köt. 416. lap), midőn azt állítja a cabinetről, hogy azt «tulajdonképen mindig csak a titkos tanács egy bizottságának kell tekinteni». Ez formailag nem igaz, és csak annyiban áll, hogy nincs testület, mely annyira is a régi privy council régi hatáskörét pótolná, mint a cabinet. Az írók ebbeli gyakori tévedéseinek az a magyarázata, hogy a privy council jogilag még ma is létezik, bár tényleg nem, míg viszont a cabinet jogilag, illetőleg törvényileg nem létezik, tetteleg nem. A tényleges állapot ugyanis nem szokott mindig a törvényes intézkedéseknek megfelelni, legkevésbé, ha ez utóbbiak elavultak és nem lettek az újabb kor igényeihez képest reformálva.

³ Lásd Stubb's, Constitutional History of England, II. köt. 331. lap. Az ellenkező nézetet vallja Büdinger, Vorlesungen über englische Verfassungsgeschichte. Bécs, 1880. 198. lap.

végezte az államügyeket. Tagjai, mióta a Justitiarius totius Angliae méltósága a XIII. század közepén (III. Henrik idejében) megszűnt és a mióta a Lord High Steward (Senescalcus totius Angliae) hivatala a Lancaster-ház trónra jutásával megszűnt allandó lenni, csak a következők voltak: öt «miniszter», két érsek és a király által meghívott tizenkét lord¹. Ez a titkos tanács rendszerint a király jelenlétében gyűlt egybe (the King in Council), többnyire a reggeli órákban. Eredetileg a király személyes és országos ügyei fölül tanakodott, utóbb jogügyekben is². De már a Lancaster-ház uralkodása idején gyakori panasz hallatszik a parlament részéről, hogy a titkos tanács önkényesen jár el a jogszolgáltatásban. Az ország meggyőződött arról, hogy a titkos tanács a királyi önkénynek volt eszköze, valahányszor ennek érdekében állott a közönséges törvénykezésbe saját hatalmi előnyére befolyni.

Törvény szerint a privy council csak azon fenségjogok gyakorlatában volt hivatva a királynak tanácsot adni, melyek a parlamenttől függetlenek valának. Ezért függött egyedül a király akaratától, hogy a titkos tanácsnak ki legyen a tagja. A XIV. századig rendszerint tizenkilenczen voltak a titkos tanácsban. Idővel a Stuartok uralkodása idején a kormányzás megkönnyítése céljából számuk tizenkettőre apadt. De a midőn 1679-ben Temple helyre állította a titkos tanácsot³, még pedig azon régi elv megtartása mellett, hogy pártkülönbség nélkül hívta egybe annak tagjait, a király körül a titkos tanácsban tizenöt főállamtisztviselőn kívül még tíz lordot és alsóházi öt tagot találunk. A király minden angol alattvalót kinevezhetett privy councillor nak, mert kivételt csak a honfűsített angolokra nézve tett az Act of Settlement. (1700.)⁴ A parlament azonban azon hatalmával, melynél fogva «mindent tehet, csak férfit asszonyná nem», az idők folyamával a Settlement acta ez intézkedéséből néhány a királyi családhoz tartozó személyt kivett⁵.

¹ Az öt miniszter a következő: a király főkamara (the Lord Great Chamberlain), ki egyuttal bizonyos illeteket kezel; a Lord High Constable, méltóság, mely I. István óta létezett és mely mindinkább tiszteletbeli hivatallá vált, mióta a feudalis hadsereg főparancsnoksága egy testületre bízott; a hadi és udvari marsall (Marescalcus Angliae) örökös hivatala, a High Constable-éhez hasonló hivatással; a Chancellor, rendszerint egyházi személy, és végre ötödik miniszterkép a kincstárnok (Lord Treasurer), hajdan szintén egyházi személy, II. Henrik óta azonban a kincstár egy bárója. Lásd Gneist: Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht. I. 56. lap.

² Pauli nyomán Fischel id. m. 138. lap.

³ Hallam Constitutional History of England. (Library Edition) p. 731.

⁴ III. cikk 5. kikezdés . . . no person born out of the Kingdoms of England, Scotland or Ireland, or the dominions thereunto belonging (although he be naturalised or made a denizen, except such as are horn of English parents), shall be capable to be of the Privy Council.

⁵ Így például Leopold és később Albert (royal Consort) herceget.

A mint idővel a Cabbal, majd a cabinet megalakult, az eredeti hivatásától megfosztott titkos tanácsosság pusztán tiszteletbeli hivatalná, méltósággá vált, és evvel párhuzamosan a privy counsellorok száma rendkívül felszaporodott. Minthogy semmi tekintet sem korlátolta számukat, 1855-ben már 192 titkos tanácsost találunk. Teendőik köre ellenben mindinkább összehúzóult, úgy, hogy a jelen században már csak igen ritkán szokta volt ezeket elnökük, a Lord President of the privy council egybehívni és ilyenkor is csak valamely ünnepélyes, szertartásszerű actuson való jelenlétre. Victoria királynő trónra lépte óta (1837.) is tudtomra csak ily alakiságokra lettek egybehívva. Helyét a cabinet foglalta el. Nem érdektelen megtudni, hogy miként?

Az említettem I. Károly angol király volt az, ki a hagyományos eljárással nyíltan szakítva a titkos tanács helyett egy szűkkörű más testület segélyével végezte az állam ügyeit. Kétségtelen, hogy már előtte is gyakran előfordult az eset, hogy a király a titkos tanács mellőzésével bizonyos fontosabb vagy kényesebb természetű ügyekre nézve csak néhány legbizalmasabb tanácsosa véleményét hallgatta meg, de mind ez ideig a privy council végleges határozathozatala és beleegyezése nélkül állami ügyben hozott határozat vagy kormányzati intézkedés sohasem tekintetett érvényesnek, a titkos tanács lévén akkor (a törvény betűi szerint ugyan még most is) a koronának az alkotmány által elismert törvényes tanácsadója¹.

A Tudorok kihaltával azonban egy az absolutismus felé törekvő dynastia került Anglia trónjára. Mivel a privy council sem I. Jakab, sem I. Károly nem érthette el célját; és mivel céltudatos kormányzás sem volt vele lehetséges, ha csak a fejedelem egy VIII. Henriknek vagy Erzsébetnek erőszakos eljárásai példán nem indul, ezek arra törekedtek, hogy a privy councilt lehetőleg más szervvel helyettesítsék.

Azon szűkebb körű testületet, melyre I. Károly az államügyek legfőbb elintézését bizta, egy spanyol eredetű szóval junctonak vagy titkos junta-s-nak nevezték a kortársak. Döntő, de törvényes alapot nélkülöző befolyása miatt azonban ez az országban csak oly népszerűtlenné lőn, és a fejedelmi önkény csak oly illegális eszközének tekintetett, mint nem sokkal utóbb II. Károlynak cabbal-miniszteriuma². A parlament nem is szünt meg soha e törvénytelen ujtás elleni országos visszatetszést heves szavakban kifejezni³. Cromwell Olivérnek nem volt szük-

¹ Lásd Hallam Constitutional History of England és Todd (Dapsy) II. köt. 309 lap.

² Cabbal «titokzatos» jelent héber nyelven. Csak utóbb fedezték fel, hogy I. Károly öt minisztere neveinek kezdőbetűi ugyane szót képezik.

³ Bizonyosságul azon elkeseredett kifakadásokra hivatkozhatunk, melyekkel a hoszsznak nevezett parlament 1642-ben élt a Second Remonstrance című feliratában.

sége juntosra, mert — bár gyakran kikérte az államtanácsnak (Council of State) véleményét — hatalmas egyénisége többnyire személyes belátása szerint és saját felelősségére intézte el Anglia ügyeit¹. Ámde alig állott ismét helyre Angliában a monarchia, újra találkozunk egy cabbal-lal, a mi annál érthetőbb, hogy azon titkos tanács, mely II. Károlyt volt hivatva szolgálni, a korona irányában sok ellenséges és még több republikánus, tehát a királyra nézve megbízhatlan elemet foglalt magában. «II. Károly — ugymond Todd² — felettébb nagy barátja lévén a kényuralomnak, természetesen mindig azon néhány bizalmasabb tanácsosai (a cabbal) szolgálatát vette igénybe, a kik alkalmasabbak voltak e célra kevésbé engedékeny collegáiknál. S meg kell vallani — ugy folytatja alább — hogy a privy council akkori szervezete mellett valóban számosabb egyénekből álló testület volt, sem hogy a kormányzás gyakorlati vitelére használható lett volna az». És ugyan e korról mondja az angol alkotmánytörténet legelső művelői egyike, Hallam Henrik, hogy így aztán lassanként szokásba jött, hogy a cabinet már előbb megnyerte rendszabályaira a király beleegyezését, még mielőtt pusztán formaszerű helybenhagyás végett azok a titkos tanács elébe terjesztettek.

Az intézmény természete szerint a cabbal titokban szokott vol tanácskozni, és a privy council tudta nélkül szerezte meg a fejedelem jóváhagyását. Rendszerint tehát már el volt döntve a dolog, midőn pro forma a titkos tanácssal közöltetett. Kit lephet meg ezek után, hogy népszerűtlenné, mondhatni gyűlöletessé vált a titkos oligarchia külszínével bíró cabbal utján való kormányzás ugy a nép, mint a parlament előtt?

Az ellenséges közvélemény megváltoztatására II. Károly — mint ismeretes — Sir William Templehez fordult, ki uralkodójával egy új kormányzati tervet fogadtatott el³. Ismeretes az is, hogy mily kivihetetlen volt ép a Temple-féle terv, mely különben is csak azért érdemli meg figyelmünket, mint Alph. Todd igen helyesen megjegyzi, minthogy egy igen fontos mozzanatot képez az a titkos tanács által kezelt prerogatívás kormányrendszerből a cabinet segélyével történő parlamenti kormányrendszerre való átmenetel folyamatában. A fejedelem annál könnyebben egyezett abba, hogy ezentul a titkos bizottságokhoz (minők a juntos és cabbalok voltak) többé nem fog folyamodni, hanem hogy visszatér a régi alkotmányos eljáráshoz, mert Temple, kora legkiválóbb államférfiai egyike, arról biztosította őt, hogy, ha a titkos tanácsnak tagjai akár személyük, akár összkalkotásuk miatt

¹ Gneist. Das englische Parlament. Berlin. 1886. 246. lap.

² U. o. 315. és k. l.

³ Hallam Constit. History p. 590.

őt a kormányzásban gátolnák, kétségtelenül mindig jogában áll a titkos tanácsot habozás nélkül felosztatni, és helyébe egy husz, tiz vagy öt vagy egyéb számból álló más tanácsot alkotni, melyet ad libitum ismét megváltoztathat, ha ez sem volna inyére. Szabadon rendelkezhetik e tekintetben. Abban azonban kételkedett Temple, vajjon áll-e a fejedelemnek jogában oly tanácsadókat kinevezni, kiknek tanácsát meg nem hallgatja? lévén ez belső ellenmondás. Valamint azt sem értette, minő joggal változtathat meg a fejedelem cabinetje segélyével oly intézkedést, mely fölött a privy council előzőleg már határozott¹.

A nagy angol forradalom alatt állott elő a kénytelenség, hogy a titkos tanács segélyével történő régi kormányrendszer előnyeit lehetőleg megtartva, egy kisebb lehetőleg törvényes alapu bizottságra ruháztassék a feladatai további megoldására képtelen privy council hatalmi és intézkedési jogköre. És erre természeténél fogva a privy council tagjainak vagyis titkos tanácsosoknak egy újabb módon összealkotott testülete ajánlkozott legalkalmasabban, még pedig oly testülete, melynek tagjait csak oly titkos tanácsosok képezték, kik egyszersmind a törvényhozó testületnek részesei, lehetőleg kiválóbb tagjai is, vezérei valának. E combinatio szükségességében rejlik tulajdonképen a cabinet általi kormányzás eredete. És tényleg így találjuk: alig hogy e combinatio testet nyert, az új szerv (mely nem egyéb mint a cabinet), ha de lege nem is, hanem de facto magához kezdte ragadni a privy councilnak mindazon jogosítványát, melyet ez utóbbi magának megőrizni erőtelen vala az okból, mert elavult szervezete a kormányzás újabbkori igényeinek megfelelni nem tudott.

Alig lépett a privy council a befolyás átengedésének lejtős terére, a fokozatos hanyatlás törvényeinek uralma alá került és a minden polgárosult nemzet alkotmánytörténetében gyakran előforduló processus szerint lehanyatlott az alkotmányos szervek azon kategóriájából, melyeket Bagelhot óta efficienseknek szokás nevezni, azok sorába, melyek csak imposánsak. A legfontosabb állami és fejedelmi actusokban megszűnt döntő intéző erővel birni; szerepe mindinkább a néma tanué lőn. Befolyását csak azon ügyekben tudta még ideig-óráig megóvni, melyeket még az angol forradalom kitörése előtt sem végezett teljes ülésében, hanem melyeket egyes szakbizottságaira ruházott. Ezek pedig, minthogy fontosságuknál fogva nem maradhattak egy hatalom- és tekintélyvesztett tanácsnak albizottságai, oda törekedtek, hogy önálló hatóságokká fejlődjenek, mi majd mind

¹ Temple's Works. Vol. II. pp. 524., 537, és App. 554. l. (Mondon 1770.) és Fischer id. m. 141. lap.

megannyinál sikerült is¹. Óvakodnunk kell államcsíny következményeinek tekinteni azt, mit az imént mondottunk, hogy t. i. a privy councilt egy oly testület kezdte a közügyek elintézésében helyettesíteni, melynek tagjai a mellett, hogy titkos tanácsosok voltak (akár már eredetileg állásuk, akár e czélból történt királyi kinevezés folytán) a törvényhozó testületnek is tagjai valának. Csak megváltozása és fejlődése volt ez a régi angol alkotmánynak, nem pedig önkényes, erőszakos megváltoztatása. Hiszen már VII. és VIII. Henrik uralkodási idejéből van tudomásunk arról, hogy némely miniszter, főbb állami tisztviselő és a királyi udvarhoz tartozó más meghitt bizalmas egyének (többnyire a privy council tagjai) módot találtak arra, hogy egyes városok mandatumának örve alatt belépjenek a képviselőházba². Így tehát a privy council és az angol alsóház közt már rég óta léteztek bizonyos személyes kapcsolatok: vagyis más szóval, nem volt új dolog az, hogy ugyanazon nagy befolyásu egyének mind a titkos tanácsnak, mind pedig a House of Commons-nak tagjai voltak. Hogy pedig másrésről a király miniszterei a lordok házában is lehettek, még igen gyakran voltak is tagjai, kikerülhetlen is volt³. Csak természetesnek találhatni azt is, hogy ezen miniszterek, főbb államtisztviselők meg az udvarhoz tartozó más egyének úgy a lordok, mint a commonok házában épen ezen magas és bizalmi állásuknál fogva igen nagy befolyásra tettek szert. Midőn tehát a cabinet a sok tagból álló privy councilt állásából ki kezdte szorítani, ez nem volt egyéb, mint hogy a privy councilnak azon néhány tagjai, kik a törvényhozó testületben különben is többé-kevésbé döntő szerepet játszottak — mert velük és általuk a kormányzás könnyebb volt — a fejedelmek által preferáltattak a teljes üléseiben tanácskozó és intézkedő és ezen felül a parlamenten kívül álló titkos tanácsnak.

Hogy e változás nem mehetett végbe heves oppositio nélkül és hogy ez oppositio-nak főleg a parlament részéről kellett kiindulnia, igen érthető, ha szemügyre vesszük a cabinet helyzetét és összealkotását. A fejedelem csak védhette a cabinetet,

¹ Ezen önálló hatóságokká vált bizottságok közül legfontosabbak a «the judicial Committee of the Privy Council» törvénykezési ügyekre; a «Committee of the Privy Council for Education» a népnevelésre, 1858. (21. és 22. Vict. c. 971.) óta egy egészségügyi hatóság, mely a régi «Board of Health» működését helyettesíti. — Végre a már régóta létező «Board of Trade» kereskedelemügyi hatóság, eredete is a titkos tanácsnak egy külön bizottságában keresendő, nem pedig mint sokan hitték, a parlament bizottságában.

² Gordon Hist. of Parl. II. k. 355. lap idézve Todd nál; ugyanott II. 332 lap ez olvasható: A képviselők maguk is észrevevén, hogy nagy előnyükre van, ha a korona bizonyos tisztviselői közöttük ülnek: mind gyakrabban kezdték ezeket arra használni, hogy világosan kifejezett kívánságukat a koronának tudomására juttassák.

³ «The ministers were constantly beaten in the House of Lords», Hallam id. m. 591. lap.

mert hiszen ez a centralizált kormányzást segítette elő és ezáltal fokozta a korona hatalmát. A privy council sem foglalhatott el a cabinettel szemben ellenséges állást, mert hiszen ez utóbbit maguk a privy council legbefolyásosabb és legelőkelőbb tagjai alkották. Csakis a nép aggódhatott szabadságáért, csak a House of Commons a népképviselői, lehettek hivatva a cabinet tevékenysége ellen protestálni. És minthogy minden hatalom terjeszkedni igyekszik, a cabinet igen gyorsan az állam összes ügyeit magához ragadta. A külügyeket a fejedelemnek lehetőleg (utóbb határozottan) a koronkénti cabinet intencióihoz képest kellett vezetnie, a törvényjavaslatokat maga a cabinet készítette elő és vitte keresztül a parlamentben, a közigazgatást ő vezette, a hivatalokat ő töltötte be, és így történt, hogy az összes elégedetlenség, melynek okait az ország a koronának meg a végrehajtó hatalomnak tulajdonította, mindig csak a cabinet ellen irányult, és annál inkább, mert mint látni fogjuk, a cabinet alakulásával párhuzamosan oly elv fejlődik ki, mely szerint a kormányzás egységessége érdekében a kormányon levő férfiak azonos politikai elveket kell, hogy valljanak, vagyis hogy lehetőleg egységes politikai meggyőződés fűzze együvé a cabinet tagjait.

A cabinet irányában nyilvánult ellenszenvnek igen sok irott nyoma maradt ama korszakból (a XVII. század végső és a XVIII. század első tíz éveit értem), melyben a cabinet és az általa való kormányzás rendszere mindinkább megszilárdult.

Lord Somers a cabinetet oly ujjitásnak nevezte, «melyet rossz miniszterek fedeztek fel». Hallatlan dolog, hogy oly fontos ügyek, minők a háboru és a béke egy titkos cabbal keblében döntetnek el, és csak pro forma haladnak át a titkos tanácson, mint valami csatornán, hogy a cabbal elhatározásainak kellő tekintélyt szerezzenek a nép előtt¹. Ranke angol történelmében említi, hogy az angol alsóházban a cabinet «káros ujjitásnak és ármánynak» mondatott e korban². Legélesebben azonban a XVIII. század legelején, az új trónörökösödési rendet illető nagy vitáknál nyilatkozott a cabinet elleni általános felháborodás. Messzire vezetne, ha csak néhány támadást is idéznénk ama sok közül, melyek e viták alkalmával a cabinet ellen (és miatta a fejedelem ellen is) intéztettek. Elég constatálnunk, hogy a settlement acta (11. és 12. Will. II. c. 2.) törvénytelennek jelentvén ki «the standing practice of cabinet»-et vagyis azt, hogy cabinet egyáltalában létezik, elrendelte, hogy minden az ország kormányzására és jólétére vonatkozó ügyek, melyek a birodalom törvényei és szokásai szerint a privy council elé tartoznak, jövő

¹ Idézve Fischel-nél id. m. 142. lap.

² Leop. v. Ranke. Englische Geschichte. VII. köt. 229. lap.

ben ebben intéztessenek el, és hogy az itt hozott határozatokat e tanács mind azon tagjai írják alá, kik tanácsukkal vagy szavazatukkal azok hozatalához hozzájárultak.

E conservatív rendelkezés azonban nem állhatta el a fejlődés útját. Oly határozott szükség volt már ez időben arra, hogy az államügyek oly testület által vezettessenek, melynek egyetérténi kellett nemcsak önmagával (mi a privy councilnak idővel igen felszaporodott és politikai hitvallásukra való tekintet nélkül ki-nevezett tagjai közt, a tapasztalatok bizonyossága szerint lehetetlen volt), hanem a magának mindinkább döntőbb befolyást szerző törvényhozó testülettel is, oly nélkülözhetlen volt törekedni a felé, mit cabinet általi kormányzásnak nevezünk, hogy az act of settlement visszanyulását a régebbi időknek megfelelő titkos tanács-csal való országlás felé, csakhamar sikerteliennek kellett bizonyulnia, leginkább oly korban, midőn javában folyt a parlamentben a pártok szerinti szervezkedés, és mind szélesebb körök belátására jutottak annak az igazságnak, hogy az intéző államférfiak ne legyenek politikai elveikben külön véleményűek, hanem lehetőleg egy és ugyanazon politikai pártnak legyenek hívei¹.

Igy történt az, hogy az act of settlement idézett kikezdése Anna királyné által visszavonatot². Bár ez által a cabinet korántsem nyert törvényes alapot (hiszen nem nyert még mai napig sem) legalább megszünt törvénybe ütköző lenni, és ez által megadatott ez intézménynek a megszilárdulás lehetősége.

¹ Különben a settlement acta idézett intézkedése még egy más tévedésen is alapult; felelőssé akarta ugyanis tenni a minisztereket a nélkül, hogy a felelőség természetszerű kellékét, a parlament mindkét házában a beszámolhatás végett való jelen lehetőségüket elismerte volna. Lásd Cox Institutiones 344—345 lap és Todd id. m. II. 322. lap.

² 4. Aona c. 8.

II.

A cabinet szerepéről és a cabinet általi kormányzás előnyeiről.

Miként az angol törvény, úgy a legujabb időkig azon publicisták is, kik az angol alkotmánynyal foglalkoztak, a cabinet létezését műveikben egyáltalán ignorálni szokták. Az angol alkotmányt tárgyaló régiebb könyvek közül a legelterjedtebbekben, *Coke* vagy *Blackstone* angol, de *Lolme* francia nyelven irt kitünő munkáiban hiába keresni a cabinet fogalmát; még e kifejezéssel sem találkozhatni. Ennek oka épen abban rejlik, mint fentebb jeleztük, hogy a cabinet elrejtí létezését az ország törvényei előtt¹. A kontinens irodalma pedig annál kevésbé foglalkozik a cabinettel, hogy a parlamentarismus hazája maga is ignorálta az ujjabb időkig. Így sem *Montesquieu* és ujjabb kiadói, sem *Benjamin Constant*, de még a tudós *Bluntschli* sem említi egy szóval sem a cabinetet, sem általános közjogában, sem a politikáról irt munkájában. E szó elő sem fordul műveikben. Legelőször *Lothar Bucher* sok elmeéllal irt és rendkívül tanulságos politikai pamphletjében² kezdi megemlíteni a cabinetet, a nélkül azonban, hogy rendkívüli fontosságát és fejlődési erejét észrevenné. *Fischel* már behatóbban foglalkozik vele, *Gneist* sem részesíti különös figyelemben³. A cabinet szerepének valóságos felfedezői nézetünk szerint azok, kik először hasonlították össze az angol és az észak-amerikai Unio alkotmányait. Ezek közül legkiválóbbak *William Bagehot*⁴, *Gladstone*⁵, *E. Boutmy*⁶ és végre *Todd Alpheus*, ki egy emberöltőn át a canadai képviselőház hivatalnoká volt, éveken át a parlamentaris kormányformák elméletével és történetével foglalkozván, igen alaposan ismerte úgy a nagy szomszéd confederáczióknak mint Angliának közjogát. Feltünő jelenség marad azonban, hogy azon államférfiak és publicisták irataiban, kik az

¹ «The written Law Knows nothing of the cabinet» *Freeman the Growth of the english constitution.* 1872. 161. lap. És alább a 262. lapon «It should not be forgotten that writers like Blackstone and de Lolme say nothing about the cabinet».

² *Der Parlamentarismus wie er ist.* 271—273. lapok.

³ Lásd *Das englische Parlament in tausendjährigen Wandelungen.* Berlin, 1886. 318—322. lapok és különösen a 323. lapot.

⁴ Az angol alkotmányról irt könyvének első két fejezetében.

⁵ *A North American Review* 1878. szept. füzetében megjelent «Our kinsmen beyond the sea» cz. értekezésében és a *Quarterly Review* 1877. évbéli cikkében.

⁶ *Études constitutionnelles.* Paris, 1885.

Egyesült-Államok alkotmányait commentálták vagy felőle irtak, nyoma sincs annak, mintha feltűnt volna előttük, hogy minő helyzetet foglal el a cabinet az angol alkotmányban.

* * *

Azon ok, melynél fogva az angol alkotmány a mult század folyamában a kontinensen, főleg azonban Franciaországban irigység tárgya volt, azon — különben a lángeszű Montesquieu által leginkább hirdetett — téves nézet volt, miszerint Angliában a törvényhozó, a végrehajtó és a birói hatalom egymástól független és önálló, és hogy ily módon közöttük minden hatalmi összeütközés lehetetlen. Tényleg ennek éppen ellenkezője igaz. Az angol alkotmánynak tulajdonképeni ereje a végrehajtó és a törvényhozó hatalomnak egyesülésében, mondhatni teljes fusiójában rejlik. És a mi a két hatalmat összefüzi, az semmi egyéb, mint ép a cabinet.

Ismételjük Bagehotnak említett definitióját, hogy a cabinet a törvényhozó testületből a végrehajtó hatalom gyakorlására kivált bizottság. A parlament számos bizottságai közül határozottan ez a legfontosabb és csak természetes, hogy ebbe csak azon parlamentí tagok fognak beválni, kikben leginkább tud a törvényhozó testület megbízni. Igaz, hogy a cabinet tagjai nem választatnak a törvényhozó testület által. Forma szerint a fejedelem nevezi ki őket. Tényleg azonban az által jelöltetnek ki, kiből közöttük leginkább megbízik a törvényhozó testület: ez pedig nem más, mint az eddigi leader, kit viszont — több vagy kevesebb határozottsággal — az alsóház többség pártja jelöl ki.

Walpole minisztersége idejében a korona még tetszése szerint választotta a cabinet fejét és tagjait. Azóta állandóan a kép viselőház leadereinek egyike választandó a fejedelem által. Csak ez teheti lehetővé a kormányzást, mert a többség párt leaderje vezeti az alsóházat, ez a törvényhozást, és ez az egész népet. A kormány élére tehát a többségre vergődött politikai párt vezére állítandó.

Eddig megegyezünk Bagehotnak azon idézett nyilatkozatával, melyet mély politikai belátása miatt méltán híres, mondatni klasszikus művében tett. Feledve nála csak az van, hogy a cabinet több mint a törvényhozó testületnek egy választmánya, és nemcsak különb azért, mert tagjaiba helyezi a parlament legtöbb bizalmát, többet mint az egyéb bizottságokba, hanem több is ez a bizottság azért, mert oly jogokat gyakorol, minőket egy parlamenti bizottság sem — gyakorolja ugyanis bizonyos mértékben a fejedelem helyett és beleegyezésével annak több igen fontos praerogatíváját. Legszembetűnőbbben ez a cabinet legnagyobb jogosítványában nyilvánul, mely alatt azon jogát értjük,

hogy feloszlatja a törvényhozó testületet és új választásokat rendelhet el. A fejedelem pedig beleegyezését meg nem tagadhatja. Ha a cabinet pusztán a parlamentnek volna alkotása és csak annak megbízásából járhatna el, mint a többi parlamenti bizottság, nem oszlatná fel azon testületet, melynek egyik bizottsága nem szüntethetné meg alkotóját. Bagehotnak különben is el kell ismernie a cabinetnek suspensiv veto jogát, mi pedig ép abban, hogy a cabinet feloszlatja az országgyűlést, látjuk nyilvánulását azon tételünknek, hogy nemcsak a parlamentnek, de bizonyos határokig a fejedelem nevében is tud eljárni, hiszen az említett esetben is törvény szerint csak a fejedelmet illetné meg a veto ilyenmü joga. Azt állíthatjuk tehát, hogy a cabinetben a fejedelem és a parlament hatalmas körei egyesülnek.

Mondtuk, hogy a fejedelem a cabinet fejét, a kormány elnökét nem választhatja Angliában pusztán tetszése szerint. Az alsóház e magas helyre mintegy feltolja a majoritásban levő pártjának leaderét. Mihelyt e helyre eljutott, a leader maga választja meg társait. A kör, melyben őket keresheti, nem nagy, és épen csak az egyes tárczák elosztásában van a «Prime Minister»-ré vált leadernek nagy befolyása. Minisztertársainak egy részét mindig a lordok házában tagjai közül választja a «Premier» részben, hogy a lordokat magától és kormányától el ne idegenítse, részben már azért is, mert a felsőház tagjai születésük és állásuk előnyeinel fogva az államügyek bizonyos ágaiban, minők a külügyek, a hadügy, a hadi tengerészet és a gyarmatügy a legjárásabbak; a harmadik ok végre abban rejlik, hogy legyen ki legjobban védheti a kormányt a felsőház vitáiban. Oly felette ritka eset, hogy a cabinet feje oly személyt válasszon a kormányba társul, ki sem a lordok, sem a commons-ok házában nem tagja, hogy bizvást mondhatni, hogy a végrehajtó hatalom kezelői mindnyájan egyuttal törvényhozók is. Így aztán további bizonyításra nem is szorul, hogy az angol rendszer nem abban áll, hogy határozottan el volna különítve egymástól a törvényhozó és a végrehajtó hatalom.

Észak-Amerika Egyesült-Államaiban a dolog tudvalevőleg másként áll. Ott tényleg független és egészen el van választva egymástól e két államhatalom. Nem az Unio törvényhozó testülete, a congressus választja a végrehajtó hatalom birtokosát, az Egyesült-Államok elnökét, hanem a nép maga tölti be ennek székét külön electorális eljárás, még pedig másodfoku választás útján. Nincs tehát semmi analogia az angol rendszerrel. Nincs a következményekben sem. Nincs semmi szerves összefüggés a végrehajtó hatalommal felruházott elnök és a congressus közt. Ha elvi ellentét választja el a kettőt, vagy ha nem egyeznek meg, elnök és congressus, vajjon háboru legyen e vagy béke, vagy ha a senatus nem egyezik bele, hogy az elnök által kijelölt személyek váljanak miniszterekké, vagy követekké stb. — a

haladás lehetetlen, míg a törvényhozási időszak le nem telik, vagy az elnöki mandatum ideje le nem járt. Mert sem a köztársaság elnökének, sem az egyes közigazgatási ágak élén álló minisztereknek nincs bejártuk a congressus gyűléstermeibe. Nincs alkalmuk a törvényhozó testületet meggyőzni. Csak emlékiratok útján érintkeznek. Ha az elnök az angol premier példájára lemondásával fenyegetne is: nem érne el avval semmit, mert nincs arra garancia, hogy az alelnök, illetőleg az, kit a nép utódjául választana, jobban fog boldogulni a congressussal. A congressust pedig az elnök fel nem oszlathatja.

Igy örökösen szemben állanak egymással a végrehajtó hatalom birtokosa meg a törvényhozási szerv. Igaz, hogy a gyakorlat megtalálta a módot, melyen a conflictusok többnyire megoldhatók. E gyakorlat, melyet azonban semmi törvény sem ír elő, és melynek még a standing orders-ekben sem lehetni nyomát és mind mai napig csupán a szokásjog állapotában maradt, abban áll: hogy azon miniszter vagy államtitkár, ki a congressus elé billt készül betérjeszteni, mindenekelőtt a senatusnak és a képviselőház azon állandó bizottságainak elnökeihez fordul, melyek azok kebelében minden közigazgatási ágra külön alakultak. De így aztán megesk az, mit Boutmy az amerikai történetből vett példákön is illusztrál¹, hogy e szakbizottságok elnökei válnak a tényleges miniszterekké. Ámde ily állandó szakbizottság is kettő létezik minden közigazgatási ágra nézve: egy a képviselőházban, másik a senatusban. És ha e két bizottság elnökei egymással meg nem egyezhetnek, vagy ha mindketten ellenére vannak a végrehajtó hatalom terveinek és elvetik a miniszterek által ajánlott törvényjavaslatokat? Ha ily conflictus áll elő, lehetlenné válik a kormányzás mindaddig, míg a congressusnak vagy az elnöknek mandatum a le nem telik.

Nem akarunk ezért feltétlenül igazat adni azoknak, kik az Egyesült-Államok federatív alkotmányának mechanismusát elhibáztottnak nyilvánítják, mert tudjuk, hogy az Egyesült-Államok specialis földrajzi helyzete és egy bölcs gyakorlat² még soká fogják e nagy köztársaságot attól megóvni, hogy esetleges hatalmi összeütközések endémikussá váljanak. De elismerendő az, hogy európai viszonyainknak az alkotmány ilyenmü szervezete meg nem felelne.

Egyébiránt az angol u. n. cabinet rendszernek még közvetten is jótékonyabb hatásai vannak a közéletre, mint az amerikai u. n. elnöki rendszernek. Bagehot idézett művének legszebb

¹ Études constitutionnelles. 151. lap.

² E bölcs gyakorlat részletes leírását a legelterjedtebb kézikönyvekben nem lehetni, de mindazonáltal létezik. Emlitik különben Benton Thirty years in congress, meg Schlieff is: Die Verf. d. nordam. Union cz. könyvében. Boutmy egyik essay-jében mestei leírását nyújtja.

szakaszai közé tartozik azon rész, midőn kimutatja, hogy a kormány és a törvényhozó testület közti viták által az angol rendszer mennyire emeli a nép politikai műveltségét, míg az elnöki rendszer mellett az Egyesült-Államnak különben annyit olvasó közönsége nem foglalkozik politikai kérdésekkel, nem mintha «a yankee fajnak ehhez érzéke hiányzanék», hanem csupán magasabb fokon álló parlamenti viták teljes hiánya miatt. Kimutatja Bagehot azt is, hogy az amerikai államszövetség ily szervezete miatt az ottani korszaki sajtónak, a hírlapirodalomnak sincs a nemzet politikájára annyi befolyása, mint a continens műveltebb államaiban, hiszen ott a hírlapok sohasem buktathatják meg sem a hatalmat birtokló elnököt, sem pedig annak egyes miniszterét. Kimutatja végre, hogy a cabinet rendszernek azon előnye is megvan, hogy mellette hivatottabb elemek kerülnek a parlamentbe, mint az elnöki rendszer útján; hogy nagy politikai válság esetére is az angol cabinet rendszer az előnyösebb, mert lehetővé teszi, hogy a nép a kormányon lévő férfiak körén kívül megtalálja a helyzet magasságára érdemes államférfiut — mi az Egyesült-Államokban lehetetlen¹. Hiszen a congressust nem lehet feloszlatni, végét sem lehet siettetni, önmagától ül az egybe és oszlik fel a federatív alkotmány által egyszer és mindenkorra előre meghatározott kalendáriumi napon. Az elnök elmozdíthatlan. Hiányzik e rendszerben a ruganyosság, a szükséghez való idomulás képessége. És mind ez azért van így, mert a philadelphiai conventio a babonáságig áthatolva Montesquieu tanával («la séparation des pouvoirs»), minden gondját arra fordította, hogy az állami hatalmak egymástól el legyenek különítve. Azon irányok, melyeket a conventio ez állam hatalmak számára kijelölt, folytonosan párhuzamosak, és sohasem fognak találkozni. «Láthatják egymást — ugymond Boutmy — fenyegetődzhetnek haragos szemmel és távoli szidalmakkal, de nincs keresztut, a hol találkozhatnak, egymást átkarolhatnak küzdeni, míg egyik részre dőlne a siker és övé maradna az utolsó szó»².

Mennyire különböző a kép, melyet a britt szigetek nyújtanak! A miniszterek a törvényhozás tagjai és az összes törvényalkotás vezérei. Nincs is ennél észszerűbb és sikeresebb. Hiszen a miniszterek ismerik legjobban a gouvernementalis szükségleteket és nehézségeket. Leghamarább és legjobban ők látják be azt, hogy mily körülmények közt volna egy új törvény áldáshozó. És minthogy a megszavazott rendszabályok az ő felelőségük alatt hajtának végre: őrizkednek majd olyanokat ajánlani, melyeknek rossz hatása alkotóik hátrányára háruálnának.

¹ Az angol államnak ez különben nem eléggé méltányolható jellemvonása, hogy eddigi aristokratikus formái daczára a tehetségeknek az emelkedésre a legtöbbször lejtőjét nyújtotta.

² Id. m. 135. l.

A cabinetnek természetesen egyéb hivatása is van, mint hogy vezérli a törvényhozási munkát. Minthogy a cabinet azon kettős, illetőleg hármass kötelék, mely az angol alkotmányban harmonikus működésre összekapcsolja a fejedelmet és a törvényhozás két ágát, benne központosul mind azon hatalom, melylyel ez országot kormányozzák. Mert nemcsak a lordok és a commonsok háza hatalmának egy részét bírja a cabinet, hanem e kettőnek foglalatában a korona belső tanácsát is képezi, és nem ok nélkül van tehát az, hogy az összes felelősséget ő hordja. A cabinet körébe esik mind inkább az egész gouvernementalis gépezet sulypontja, bár azért ezt ne felejtjük — az e gépezetet hajtó erő tulajdonképen mégis csak az angol alsóházból indul ki. A cabinet — Gladstone finom észrevétele szerint¹ — a fejedelem, a lordok és a commonsok háza közt regulator; míg tényleg az elsőnek functióit gyakorolja, tagjainak személyében a törvényhozó testület két ágának igen fontos tényezője; függ tehát a cabinet ugy a fejedelemtől, mint a törvényhozástól.

A mi a fejedelemtől való függést illeti, a nép szemében a király és miniszterei absolut egységet képeznek, mert egységes mindig az elhatározás, és a tett, melyben a közönség azokkal találkozik. Tényleg azonban elvi nézetkülönbség is elválaszthatja őket egymástól; ilyenkor azonban a fejedelemnek és a cabinetnek közös kötelessége a tettet megelőzőleg elhatározásaikban lehetőleg megegyezniök. Ha vélemény különbség forog fenn, kölcsönös engedményeket tehetnek egymásnak. A fejedelem részéről való engedményeknek ott van határuk, a hol és a midőn a fejedelem egy miniszter változással kész megkíséríteni akarata kivételét, -- a cabinet részéről pedig az engedmények ott érik végüket, midőn azt vélik, hogy nem viselhetik el többé az osztatlan felelősséget mind azért, mi a korona nevében történik. Amde a cabinet — mint az előbbieket után képzelhetni — magát nemcsak a fejedelemmel kénytelen azonosítani. Kell, hogy a lordok házával is bizonyos bizalmi viszonyban álljon, a nélkül persze, hogy annak, illetőleg többség-pártjának politikai álláspontját mindig el kellene foglalnia; mert bár a felsőház anglia legfőbb hatalmi tényezői közé tartozik és nagy nehézségeket gördíthet a végrehajtó hatalom elé, — még sem képes egymagában a miniszterium sorsa felett döntenet. Így aztán érthető, hogy az 1832-iki nagy reformbill óta a kormány mindössze nem bírta 15 évig sem a lordok házának bizalmát², és a jelen valóságos időkből legkevésbé. Igen sok és lényeges tekintetben függ azonban az alsóháztól a cabinet. Ennek bizalma nélkül meg nem állhat. Az ország szerencséje, ha e bizalom teljes és általános.

¹ Questions constitutionnelles. Paris, 1880. 292. lap.

² Lásd Gladstone Quest. const. 292. lap.

De nem mindig azonosak a cabinetnek és az alsóháznak, illetőleg annak majoritáson levő pártjának politikai tendenciái. Gyakran csak viszonylagos és feltételes az alsóház bizalma, és ha az alsóház többségének egy dislocatiója is hozzá talál járulni, mely a politikai mechanizmus szabad működését legalább bizonyos időre megzavarja, akkor u. n. coalitionális vagyis több párt (pl. whig és radikális pártok) vezérférfaiból alakult cabinet lesz csak a helyén. Ezek sohasem voltak gyakoriabbak mint a mostani átmeneti korszakban.

A cabinet főfontosságu szerepét azonban bármilyen bő magyarázatunknál jobban érthetni meg egy nagy angol államférfiúnak, a már ismételtlen idézett Gladstone Edvárdnak és egy nagy angol írónak, Macaulaynek, műveiből vett idézetekből, melyeket im ide jegyzünk. Mindketten fényes államférfiúi képességeiken kívül, gazdag személyes tapasztalatokkal is birván, ítéletük ugyancsak illetékes az angol viszonyokra nézve.

Gladstone a cabinet szerepét következő módon jellemzi: «A három állami hatalomról és a vegyes kormányzásról szóló tanok, melyek még Cicero századából maradtak reánk, annyira hidegek, felfoghatatlanok és elégtelenek, hogy valósággal a csatlakozás érzete fog el bennünket, ha a politikai tanokat összehasonlítjuk Angolország élő alkotmányával. Olvassák el ezen tanokat pl. azon különben elég szép szövegezésben, melyben Voltaire dicsóíti azokat. A kép, melyet a nagy francia költő és író elénk tár, egészen érthetetlen. Voltaire a Heuriade első énekében így szól:

Aux murs de Westminster, on voit paraître ensemble
Trois pouvoirs étonnés du noeud qui les rassemble,
Les députés du peuple, et les grands et le roi,
Divise's d'intérêt, réunis par la loi.

Hiányzik az amalgam egy neme, egy békéltető, kiegyeztető hatalom, hiányzik e felsorolásban a politikai erőknél egy *clearing-house*-a, azon hivatással, hogy mindent magához vonjon, mindent rendbe szedjen, mérlegeljen és kiválasztván tisztán az eredményt, azt az államnak nevezett nagy társadalmi egység céljai megvalósítására átszolgáltassa. Minden támadást ennek kell felfognia és azon ellentétes elemeket, melyeket magában foglal, neutralisálnia kell, az egyiket a másik által. Ez az angol cabinet hivatása. És ez a modern időkben a politikai világnak talán legérdekesebb alkotása, nem annyira nagysága, mint érzékenysége, ruganyossága és hatalmának végtelen különfélesége miatt. Politikai rendszerünknek ez szükséges complementuma, azon rendszernek, mely a benne résztvevő egyénekből csak feltétlen loyaltást látszik követelni, meg a józan ész, hogy műkö

dése és maradandósága biztosítva legyen a jövő századok támadásai ellen¹.

Macaulay pedig ily módon jellemzi a cabinetet: «A miniszterium (és a cabinetet érti alatta) valósággal nem egyéb, mint a parlament két házának kiválóbb tagjaiból képezett bizottság². Igaz, hogy a korona nevezi ki annak tagjait, de kizárólag csak oly férfiakból állhat az, kiknek véleménye az akkor legfőbb kérdésekre nézve nagyjából megegyezik a képviselőház többségének véleményével. E bizottság tagjai között osztatnak aztán fel a kormányzás egyes ágai is, s az egyes miniszterek hivataluk rendes teendőit collegáiktól egészen függetlenül csupán magok intézik. De mindenik közigazgatási ág fontosabb teendői, s különösbbe pedig az olyanok, melyek a parlamentben is vitatkozás tárgyaivá lesznek, az egész miniszterium (vagyis inkább ebben a cabinet tanácsnak nevezett osztály) vizsgálata alá kerülnek». «A parlamentben a miniszterek a kormányzásra vonatkozó minden fontosabb kérdésben egyetértőleg tartoznak nyilatkozni; s ha ezek egyike oly fontosabb kérdésben, melyet nem lehet compromissum utján eldönteni, eltérőleg nyilatkozik: akkor kötelessége hivataláról lemondani. Mig a miniszterek birják a parlament többségének bizalmát, e többség az ellenzék mindenféle megtámadásai ellen védelmezi azt, és a kormányt kárhözvontató vagy zavarba hozni törekvő indítványokat visszautasítja. Ha ellenben eljátszotta annak bizalmát, s a parlament többsége nincs többé megelégedve valamely háboru, vagy a külügyek vezetésével, vagy pedig a korona kinevezési és kegyelmezési jogának használás módjával: igen egyszerű módja van a bajok orvoslásának. Nem szükséges, hogy azért mindjárt maga vegye kezébe az ügyek igazgatását, vagy hogy minden egyes esetben külön felkérje a koronát, hogy egy bizonyos egyént püspökké, másikat bírónak nevezzen ki, vagy hogy egyik bünösnek kegyelmezzen meg, másikat pedig végeztessen ki, vagy hogy egy bizonyos feltétel mellett kössön valamely külállammal szerződést, vagy hogy egy bizonyos helyre menesszen küldöttséget: hanem csupán azt kell kinyilatkoztatnia, hogy megszűnt a miniszterium iránt bizalommal viseltetni, és egy más, bizalmára méltóbb kormányt kér».

«Ily szerkezetű és ily módon váltakozó kormányok voltak azok, melyek által Anglia ügyei már oly hosszú idő óta egyfelől a képviselőház jól megfontolt kívánságaival megegyezőleg, és mégis mindazon fogyatkozásoktól menten vezettettek, melyek annyira jellemzők a népes gyülekezetektől függő kormányok eljárásánál. Nehány kitünőbb, s egymással a követendő

¹ Id. m. 295. lap.

² Állítás, mely Bagehotéval megegyezik és csak a fentebb mondott óvadékkal fogadható el.

politika főbb pontjaira nézve egyetértő férfiak azok, kik úgy a fejedelemnek, mint magának a nemzetnek is ez esetben bizalmas tanácsadói lehetnek. A cabinetben mint oly férfiak szólnak ezek, kik igen magasán állanak a nép képviselőinek becsülésében, a parlament előtt pedig mint az államügyekben jártas, és mindenféle államtitkokkal ismerős beavatottak hallatják tanácsukat. Ez által a cabinet némileg a népképviseleti rendszer jellegével lesz felruházva, másfelől pedig maga a képviselőtestület mintegy cserében a cabinet komolyságából nyer valamit¹.

¹ History of England. IV. köt. 435. és 436. lapok.

III.

A cabinet szervezete és hatásköre Angliában.

Míg minálunk és a continens alkotmányos államaiban mindenütt bárki, feltéve; hogy a közügyek iránt egy keveset érdeklődik, meg fogja mondani, hogy az egyes tárczákat mely miniszter kezeli, addig — és e körülményt már sokan constatálták — Angolországban azon kérdésre ritka polgár tud felelni, hogy kik a cabinet tagjai? Csak a leadernek és néhány nevezetesebb kormánypárti szónoknak neveit fogja emlithetni, de nem lesz tájékozva sem az iránt, hogy kik állanak az egyes közigazgatási ágak élén, vagyis kik a miniszterek, még kevésbé, hogy ez utóbbiak közül kik tagjai a cabinetnek? Ez onnan ered, hogy mivel a cabinetről mint kormánytestületről mit sem tudnak az ország törvényei, a tagjaiként működő egyének nevei sem hozatnak soha a közönség tudomására. Hivatalosan még a parlamentnek sem.

Igen helyes Toddnek azon megjegyzése, hogy e körülmény — az tudniillik, hogy még a parlamentnek sem jelentik be formaszzerűen, kik képezik a cabinetet — mindaddig, míg az együttes felelősség elve teljesen meg nem volt a miniszteriumra nézve állapítva — igen sokszor akadályul szolgált a parlament vizsgálati jogának gyakorlásában. Azelőtt t. i. semmi módon sem lehetett megállapítani, hogy bizonyos kárhozottatott intézkedésért ki vonandó felelősségre és a parlamentnek nem volt más választása, mint hogy vagy kénytelenesen bizonyos magas rangú államhivatalnokokra róttá azokért a felelősséget, vagy hogy a koronához intézett felíratot annak kitudhatása iránt, hogy kik tanácsolták neki a szóban levő intézkedéseket. Mind ez azon sokásnak következménye, hogy a cabinet tagjainak névsora soha ki nem hirdettetik.

Hogy pedig ez így van, azt legjobban illusztrálja azon felelet, melyet az alsóház 1859. július 20 iki ülésén az akkori cabinet egyik legkiválóbb tagja, Sir Georg Cornwall Lewis (az angol alkotmány legjobb ismerőinek egyike) azon parlamenti tagnak adott, ki nem directe a cabinet tagoknak, hanem általában az összes miniszterek neveit ismerni szerette volna. Cornwall Lewis így szólott: «Annyiban sohasem hasonlított az angol alsóház valamely törvényszékhez, hogy kizárólagon csak azon tényeket kellene tekintenie, melyek bebizonyítják — — —. A t. képviselő ur a korona minisztereinek névsorát szeretné ismerni. Hogy ez alatt mit ért, az előttem nem elég világos. Bele értette-e

kérdésébe a királyi háztartás hivatalnokait, kik szintén miniszterei a koronának, vagy az államtitkárokat is? Az esetre, ha a t. ház a képviselő ur kérdését magáévá tenné, kívánatos volna azt pontosabban szövegezni. A t. képviselő ur azt is kívánta, hogy a cabinet tagjai különíttessenek el a többi miniszterektől. Amde azt általánosan elismerik, és köztudattá is vált, hogy hazánk alkotmánya nem ismeri a cabinetet. Az alsóház egyetlenegy határozatában sem említette még a cabinet tanácsot. Ez rég idők óta nem volt egyéb mint egyes minisztereknek önkényes egybegyülése; és az ország levéltárai nem adják egyetlen tanujelét sem annak, hogy a cabinet tagjait meg lehessen különböztetni a többi miniszterektől». ¹

Macaulay, kinek fentebb idézett szavaiból eléggé kiviláglik, hogy ő a cabinet által való kormányzásnak buzgó szószólója, (annak ellenzőit egy helyen «régi divatu politikusoknak» gunyolja) következőképen nyilatkozik: «Nevezetes dolog, hogy a cabinet törvényeink előtt idegen. Azon peer-ek és gentleman-ek neveit, kik a cabinetet alkotják, nem közlik kivatalosan a közönséggel. A cabinet összejöveteleiről és elhatározásairól nem vezetnek jegyzőkönyvet, sem létezését soha parlamenti akta nem árulta el». ²

A mi a cabinet tagjait illeti, azokról a következőket mondhatjuk. Minden monarchiában elismert alkotmányos axioma az, hogy a korona tanácsosainak megválasztása oly praerogativa, mely csak a fejedelmet illeti meg. Ez egyáltalán a fejedelmek legnagyobb előjogainak egyike. Mind a mellett constitutionális monarchiákban a fejedelem e választási joga, mint említettük, bizonyos alkotmányos korlátok közé van szorítva. Elméletileg feltétlen a fejedelemnek azon joga, hogy tetszése szerint választhatja az ország kormányzásánál segítségére levő tanácsosait, de gyakorlatilag — mert a parlamenti kormányrendszerhez okvetlenül megkívánatik, hogy a korona tanácsosai a parlament bizalmát bírják — a fejedelem mégis kényszerítve van arra, hogy oly férfiakat hívjon meg a kormányra, kik a parlamenttel, az abban elfoglalt bizalmi állásuknál fogva, képesek legyenek a közügy javára egyetértőleg működni. Láttuk azt is, hogy a parlamenti többség leadere és az ez által kijelölt alsó és felsőházi befolyásos tagok lesznek többnyire a fejedelem által a kormány élére hívandók.

Hajdanta természetesen csak azok lettek a fejedelem által a kormányzásra felszólítva és kinevezve, kik a fejedelemnek személyes bizalmában és tetszésében részesültek. De utóbb, a mint a parlament mind befolyásosabb lón, a midőn az már nem elégedett meg avval, hogy pusztán subsidiumot megszavazó testület

¹ Idézi F i s c h e l: Die Verfassung Englands. 143. lap.

² Hist. of England (Baudy Ed.) 84. lap.

legyen, hanem magának a törvényhozásban és a kormányzás ellenőrzésében mind inkább activabb részt követelt, és még, a midőn a parlament különböző és határozott politikai elvek szerint külön táborokba, pártokba csoportosult, és a mint bebizonyodott az, hogy a fejedelem sem a régi privy councilal a parlament felett uralkodni nem tud, sem pedig pusztán egyéni tetszése szerint választott miniszterek kormányzásával — épen, mert a parlament bizalma felett ezek nem rendelkeztek — az ország nem boldogult: szóval, a midőn megérték mind azon viszonyok, melyek azon kombinációt lehetővé tették, hogy a régi privy council egy részéből¹, és más részben a legbefolyásosabb parlamenti egyénekből az államügyek vezetésére egy új szerv, a cabinet alkottassék: — háttérbe kezdett szorulni a fejedelem omnipotens hatalma és vele meg kellett változnia a király azon praerogatívájának, hogy tetszése szerint nevezi ki azon tanácsosait, kik az ország legfőbb ügyei vezetésére és legvitalisabb érdekei megővésére hivatvák.

Sem arról, hogy az evolutio idejében, kikből állott tulajdonképen a cabinet, sem arról, hogy mi befolyással bírtak annak egyes tagjai a tanács határozataira, nincsen eléggé megbizható értesülésünk, és azon egykoru írók által egyes különös esetek alkalmából történt feljegyzésekből, melyeket Todd nagy gonddal összeállított², szintén nem vonható le általános szabály.

Mai nap a cabinet öt usque tizenhat, legtöbbnyire azonban tizenöt személyből áll, kik — bár nem feltétlenül — mégis mindannyian az egyes miniszteriumok főnökei, azaz miniszterek, a kikkhez a kincstár első lordja, a chancellor of the Exchequer, az admirális első lordja és a lord High chancellor, a lord president of the privy council és a lord privy Seal mindig tartoznak³. De ezeken kívül a premier belátása szerint más miniszteri tisztviselők is megtalálhatják helyüket a cabinetben. Szabály, hogy ezeknek száma ritkán haladja meg a hetet vagy nyolczat és viszont sohasem szokott háromnál kevesebb lenni. Sőt megeshetik, hogy egyes kiválóbb tapasztaltságu államférfi szintén meghívatik a cabinetbe, a nélkül, hogy valamely felelősséggel járó ügyosztály bizatnék a vezetésére⁴.

A cabinet tagjainak száma két okból nincs határozottan és gyszer és mindenkorra megállapítva. Először, mert a kor-

¹ Fischel szerint választmányából, Todd szerint annak külügyi bizottságából.

² Lásd II. köt. 384 s k. lapokat.

³ Lásd Charles R. Dodd: A manuel of dignities, privilege and precedence. London, 1842. 261. lap; továbbá Todd id. m. II. köt. 428. lap; és Bűdinger Vorlesungen zur engl. Verfassungsgeschichte 26. lap.

⁴ A szárazföld alkotmányos monarchiáiban ezeket «tárca nélküli minisztereknek» szokás nevezni. Angliában pedig a chancellor of the Duchy of Lancaster ily természetű hivatal.

mány alakításával megbizott államsférfitől (a prime minisztertől) függ mindenkor, hogy annyi egyént hívjon az utóbb nevezettek kivül a cabinetbe, a mennyi neki tetszik; másrészt meg azért, mert Angliában semmi sem ellenzi, sőt gyakori eset, hogy egy és ugyanazon személy a nevezett legfőbb hivatalok közül többet viselvén, a cabinet tagjainak száma ez által lepad. Így Wellington 1834-ben nemcsak a kincstárnak első lordja volt és mint ilyen premier, hanem egyuttal mind az öt államtitkári hivatalt (a bel-, a kül-, a gyarmat-, az indiai és a hadügyeket) is magában egyesítette. Toddnek többször idézett könyvében azt olvashatni¹, hogy I. György (1714—1727.) első cabinetje nyolcz tagból állott; III. György első cabinetjének (1760.) már tizen-négy tagja volt (és ezek közül csak egy a képviselőház tagja). Tíz évvel utóbb a kormány megalakításakor lord North csupán hét egyént hívott meg a cabinetbe, míg a Rockingham marquis cabinetje 1782-ben már kilencz, illetőleg tíz tagból, a következő évben a Shelbourne grófé pedig tizenegy tagból állott. Ugyancsak 1783-ban a Pitt cabinetje ismét hét tagra szorítkozott, a kik kivüle mind a lordok házának tagjai valának. Pitt halála (1806.) után szokássá lett, ugymond Todd: «hogy a cabinet rendszeren tíz—tizenhat tagból álljon, és más több egymásután következett kormányok alatt folyvást tizenöt tagja van annak. És e szám mellett mindkét párt egyhangu nézete szerint a lehető legterjedelmesebbnek tekintetik az, s több általános érdekek s másféle okok szükségessé teszik, hogy ne terjedjen az e számon tulra. Sir Robert Peel 1835-ben valóban azon véleményét nyilvánítá, miszerint az ország végrehajtó kormánya aránytalanul sokkal jobban volna szerkesztve, ha a cabinet tizenhárom vagy tizen-négy tag helyett csak kilencz tagból állana».

Régebben (1806-ig) azon szokás dívott, hogy a lord Chief Justice of the court of King's Bench is tagja volt a cabinetnek, mai nap azonban ez valamint a főbányafelügyelő (Master of the Mint) onnan teljesen ki van zárva². Wellington azon szokást akarta behozni, hogy a commander in Chief tagja legyen a cabinetnek, mi azonban csak pár évig, nevezetesen 1846-ig volt gyakorlatban³.

¹ Lásd II. köt. 426., 427. lapok.

² Hogy a lord Chief Justice nem hívható a cabinetbe, mert a bírói karnak a koronától egészen függetlennek kell lennie — azt Ellenborough lord esete alkalmával kifejti Th. Ers. May constit. history of England. II. köt. 103—104. l.

³ Minthogy Angliában a kormány szónak bő értelmet adnak, és abba bizonyos főbb miniszteri tisztviselőkn kivül az egyes közigazgatási hivatalok és tanácsok főnökei, illetőleg elnökeit is bele foglalják, felesleges ismételnem azt, mi ebből is kiviláglik, és a mire már több ízben hivatkoztam és a cabinet eredete ismertetésénél bővebben is kifejtettem, hogy a kormány nem minden tagja a cabinetnek is tagja egyszersmind. Csupán azok lesznek tagjai a cabinetnek, kiket a premier oda szólít, vagyis a fejedelem — titkos tanácsosi czim adományozá.

A cabinet üléseit is a szabálytalanság jellemzi leginkább. E tekintetben csak szokásról szólhatni, mely hosszabb gyakorlat folytán valahogy megállapodásra jutott; ámde a dolog természeténél fogva e szokás is gyakori változásnak van kitéve.

Todd Alpheus szerint a XVII. század végén a cabinet ülései hetenként kétszer tartattak, később azonban a király és miniszterei könnyebbségére szokásba jött csak vasárnap esténként tartani azokat. A főbb államtisztviselők ugyanis a vasárnap délelőtti istentiszteletre a királylyal együtt menvén a királyi kápolnába, délután szintén a palotában gyültek össze a közügyről való tanácskozás végett. Mai nap a kényelmi szempont a döntő, és a szerint hívja egybe a premier a cabinetet tanácskozássra.

Korunkban a cabinet tanács hetenként egyszer szokott rendes ülést tartani; ha azonban az államügyek úgy kívánják, többször is. «A cabinetet, mond Todd, az angol alkotmányos szokásokban ez igen jártas publiczista, a szokott bőbeszédűségével — bármely miniszter akár a saját osztályában, akár valamely más osztályban felmerült ügy elintézése végett, bármikor is összehívhatja, de a helyett, hogy maga bocsátaná ki a cabinet ülésre való felhívást, előbb rendszeren a miniszterelnökhöz fordul, a ki aztán természetesen kiadja az ide vonatkozó rendeletet. A parlamenti ülészek alatt a cabinet gyüléseket rendszeren minden szombat este szokták tartani, hogy a törvényhozó testületekben és a hét folytán felmerült folyó ügyeket megbeszéljék; ha azonban az ügyek úgy kívánják, akkor más napokon is lehet gyülést tartani. A parlament szünetelése alatt pedig octóber valamely napjáig a cabinet üléseket is meg szokták szüntetni, hogy a miniszterek az ülészek alatt kimerült erejük megújíthatása végett a fővárosból a vidékre távozhassanak»¹.

II. Károlyról, II. Jakabról és III. Vilmosról tudjuk, hogy még részt vettek a cabball, majd a cabinet ülésein. A hannoveri ház trónra jutásával azonban a fejedelmek nem igen értettek angolul (I. György sehogy). Hozzájárult, hogy e királyok szárazföldi

sával — a cabinet tagjául kinevez. Dodd Manuejében és Todd művében fel vannak sorolva a kormánynak azon tagjai és azon főbb államhivatalnokok (körülbélül 60-an), kiknek kormányváltozás esetén többnyire szintén le kell mondaniok állásukról, és kik közül néhány, a legkiválóbb személyiségek mindig tagjai a cabinetnek, ha nincs is beválasztatásukra nézve különös szabály vagy gyakorlat — de még a lehetőség sem mindannyijukra nézve. Megválasztatásukban a miniszterelnököt inkább személyes, mint sem az illető hivatal fontosságára való tekintetek vezetik. Sir Ch. Dilke pl. csak belügyi és gyarmati ügyekben volt tekintély, Gladstone őt mégis 1880-ban külügyi államtitkárnul választja és cabinetjébe léptette. A döntő ok tisztán személyes volt; azon baráti viszonyban állott, mely Dilket Gambettához fűzte, midőn várható volt, hogy Franciaországban ez utóbbi kerürend a kormány élére.

¹ Következnek a részletek, hogy hol, melyik helyiségben szokták az üléseket tartani; hány tag jelenléte szükséges, illetőleg szükségtelen; szokták-e előkészíteni a tárgyakat stb. Lásd II. köt. 476. és k. lapok.

országut kormányzásával is el voltak foglalva és az angol kormány székhelyéről gyakran és huzamos ideig távol tartózkodtak. Így azután azon szokás, hogy a király részt vett a cabinet tanácskozásaiban, elhagyta a gyakorlatot. III. György (1760—1820) óta eset sem volt arra, hogy a fejedelem Angliában részt vegyen a cabinet tanácskozásaiban¹.

De talán nem téved az, ki másutt is keresi a mondottak okát. Mióta ugyanis a parlamenti kormányrendszer teljes kifejlésre jutott;² a cabinet tagjai a király jelenlétét nem is engedhették meg az üléseiken. A fejedelem és miniszterei közt fennálló alkotmányos viszonyra való tekintetből ugyanis természet-szerűleg folyik, hogy a fejedelem a környezővel való érintkezése közben politikailag teljesen semleges állást foglaljon el. És nehogy az alkotmányos fejedelem a politikai pártok egyikéhez tartozzék, nem jelentéktelen alkotmányos biztosíték azon szokás, hogy a fejedelem nem vesz részt a cabinet ülésein. Míg a cabinetet nem egy és ugyanazon politikai pártnak vezériférfiai alkották (mi 1695-ben történt először, állandóan azonban csak 30—40 évvel utóbb) a fejedelem minden aggály nélkül vehetett részt a tanácskozásban, ez óta azonban nélküle hozatnak az (utóbb jóváhagyás végett elébe terjesztendő) határozatok.

Gladstone az 1875. évben a *Contemporary Revreid*-ban irt cikkében — a politikai irodalom egyik remekében — legerélyesebben nyilatkozik e kérdésről, és a fejedelem kizáratását a cabinet tanácskozásaiból avval indokolja, hogy «a fejedelemnek nem szabad egyes minisztereinek elágazó véleményét ismerni. Ők a souverain-el szemben egységet képeznek, a mint a souverain akarata is egység a miniszterek ellenében . . . Ez oly elv, melyen monarchiánk nyugszik»³. És más helyen azon kérdéssel foglalkozván, vajjon a fejedelem felhasználhatja-e tehetségét a cabinet tanács deliberációiban, erre következőképen felel: «Hogy parasztos nyíltsággal fejezzem ki magam, ez egyszerűen absurdum. Mindenekelőtt azon okot hozom fel, mely a legszembeötlőbb. Ha a fejedelem a cabinet tanácskozásaiban részt akar venni, életét e célhoz kell alkalmaznia, berendeznie, mint minisztereinek. Az évek java részét Londonban kell töltenie, és ha birtokain időzik, mindig készen kellene állania, hogy az adott jelre a fővárosba siessen. Azt hihetni, és az első pillanatban ez plausibilisnek tűnik fel, hogy a cabinet az ily fenséges személy iránti tiszteletből erre tekintettel lehetne, midőn elhatározza, mikor fog jövrőre egybe ülni. Ámde a nap felkeltének idejét sem volna

¹ Bü d i n g e r Vorlesungen. 26. lap.

² És ez időt a múlt század végére tehetjük. Lásd G n e i s t: Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen. Berlin, 1886. 289—341. lapok.

³ Id. cikk 13. §. (Lipcseben Tauchnitznál külön kötetben is megjelent «A royal consort (Albert) élete és beszédei.» Viktória királyné udvara» cz. alatt.

nehezebb dolog megváltoztatni. Tegyük fel azonban, hogy a souverain részt vesz a tanácskozásokban, nem trónuson, hanem karosszékekben. Okvetlenül ő fog elnökölni, és mivé válik akkor a kormányelnök? — Bár kevesen vették még észre a történelmünkön, mégis igen nevezetes körülmény, hogy úgy látszik, miszerint a premier szerepét csak akkor ismerték el hivatalosan, midőn a fejedelem személyes uralkodásának eszméje már gyöngülni és tünedezni kezdett. Midőn utoljára támadták meg Sir Robert Walpolet, az ellene emelt legsúlyosabb vád az volt, hogy egy prime miniszternek (vagy miniszterelnöknek) funkciót ragadta magához. Nincsen másként: a királynak a cabinet üléseiben való jelenléte, vagy a királynak a személyes kormányzásra való jogát involválja, tehát azt jelenti, hogy rezerválni kell számára a végeldöntést mind azon ügyekben, melyeket neki e célból kijelölni tetszik, vagy pedig a királyi méltóság alább szállását jelenti, mivel az uralkodót heves, gyakori és olykor elmérgesedett vitákon való résztvételre szorítja, még pedig oly téren, melyen csak érvek döntenek; egyuttal arra utalja a fejedelmet, hogy a szavazáson részt vegyen, holott nézete meg is bukhatik; és ez annál könnyebben eshetik meg, mert a cabinet tanácskozásaiban még azon miniszterek idejében is, kik a legkitünőbbek hirében állottak, gyakran megesik, hogy fontos kérdéseket másként nem tudtak megoldani, mint szavazás útján¹.

A cabinet tanács ülései a magán beszélgetés jellegét viselik magukon². Bizonyos az, hogy titkár vagy jegyző nem lehet jelen, és hogy a tárgyalásokról nem vezetetik jegyzőkönyv³. A határozatok csupán szóbeli megállapodások, és ezek csak élő szóval közöltetnek a fejedelemmel is, akár az elnök, akár azon miniszter által, kinek ügyosztályába vonatkoznak azok⁴. Jellemzi e tanácskozások bizalmas voltát azon adoma, melyet Bagehot említ könyve egyik jegyzetében. «Azon cabineti tanácskozás bevégeztével, melyben elhatározta a kormány, hogy a gabona nemüekre való adót javaslatba fogja hozni, lord Melbourne távozás előtt hátával az ajtóra támaszkodva így szólott: «Hát szállítsuk-e le a gabona árát, igen-e vagy nem? — Nem az a fontos, hogy mit fogunk mellette felhozni, hanem az, hogy egyet értsünk és e szerint járjunk el». És Bagehot hozzá teszi, hogy ez a legrészletesebb jelentés, melyet valaha egy cabinet ülésről hallott.

Tényleg egészen titkosak a cabinet tanácskozásai. Soha felőlük autentikus és exact hir nem jutott a közönség tudomására

¹ Id. cikk 24. §.

² Igazgatótanácsosok üléseihöz hasonlítanak, mond Bagehot, Mindenki beszél, senkisémet hallgat.

³ Bagehot id. m. 16. lap.

⁴ Todd II. köt. 484. lap.

és a House of Commons legkiváncsibb és legizgatottabb pillanataiban sem túrné meg, hogy a cabinet tanácskozás felől egy jegyzetke felolvastassék¹. És Todd szerint «csupán a vak véletlentől függ az, hogy maradt-e fel reánk valamely bizonyitéka a cabinetben folyt tanácskozásoknak».

A mint a privy councilnak, úgy a cabinetnek tanácskozásai is szigoruan bizalmas jellegűek, és elannyira titkosak, hogy az ottan történtek még a kormány azon tagjai előtt is titokban tartandók, kik nem tagjai a cabinetnek, és kik ép ezért közvetlen felelősséggel tartoznak az ügyek meneteért. A Mirror of Parliament nyomán Todd azt említi², hogy a miniszterek a cabinetbe való bevezetéskor kivétel nélkül mindig feleskettetnek a titoktartásra. Ez állítást nem találtam sehoh sem megerősítve, és nem lehetetlen, hogy tévedésen alapszik, a mennyiben nem a cabinet tanácsban esküsznek erre, hanem a privy councilban, melynek a cabinet tagjai ugyis tanácsosai, a titkos tanácsosi czim és méltóság folytán. De az eredmény egy és ugyanaz, mert a cabineti tárgyalásokról is áll az, hogy a minisztereknek a korona világos beleegyezése nélkül nem áll jogukban a tanács tárgyalásaiból hivatlanul bármit is nyilvánosságra hozni, és sem a fejedelemmel, sem a hivataltársakkal váltott bizalmas közleményeket elárulni.

Bajos feladat volna a cabinet teendőit a maga részleteiben ismertetni. Minden felsorolás hiányos maradna. A főszempont, melyet feledni nem szabad, a cabinet kettős szerepe: mint a végrehajtó hatalom tényleges feje és mint a törvényhozási munkálatok vezetője. Hogy feladatának utóbb említett körét sikeresen teljesíthesse, a cabinet tanácskozásai alá tartozik azon törvényjavaslatok iránti előleges megállapodás, melyeknek a parlament elébe való hozatalát a közérdek, az állam hatalmának és a társadalom jólétének fejlődése megkíván. Hogy a végrehajtó hatalom sikeresen működjék: az ország bel- és külügyeire vonatkozó úgy általános mint részletes politikai, főleg elvi kérdések itt döntendők el³. Leginkább megközelítjük a valót azt mondván, hogy a cabinet tényleges teendői közé mind az tartozik, mit régebben törvény szerint «Her Majesty's most honorable privy council» hatáskörébe utaltatott. Bár formailag még létezik a privy council és bár pro forma innen kelteztetnek a királynő legfontosabb proklamációi, a parlament feloszlatásáról vagy ülésszakának meghosszabbításáról szóló rendeletek, a hadüzenetek, az embargo elrendelése és számos egyéb nemzetközi művelet — de mind ez ügyek felett már előlegesen és végérvényesen

¹ Bü d i n g e r id. m. 27. lap.

² Id. m. II. köt. 483. lap.

³ A cabinetnek külügyekben való eljárását fejtegeti Lothar Bucher: Der Parlamentarismus wie er ist. 271—273. lapok.

a cabinet határozott és fog mindig határozni. Még a privy councilnak birói hatalmát is a cabinet gyakorolja tényleg, mert az alkotmány mai állása szerint a Court of Record a cabinetnek egy albizottsága¹.

A cabinet hatáskörébe azonban oly ügyek elintézése is tartozik, melyeket nem a titkos tanácstól usurpált (Blackstone egy újabb kiadójának kedvencz kifejezésével élve), és ilyenek egyebek között 1858 óta a keletindiai ügyek, a «creation of peers»² stb.

Végül még a cabinet keletkezéséről illetőleg megalakulásáról és annak megszűnéséről kellene megemlékeznünk; de minthogy ezek közvetlenül a parlamentarismus alapelveiből következnek és különben is oly kérdések, melyek egész más rendü vizsgálódások körébe tartoznak, e helyen azokat bátran mellőzhetőknek véljük.

¹ Fischel id. m. 144. lap.

² Lásd minderről Fischel id. m. 468. lap.

IV.

Összminiszterium és cabinet.

Főbb vonásaiban megismertük az angol cabinet szervezetét is, miután törvénytelen születésének történetére futó pillantást vetettünk és szerepének fontosságát már kiemeltük. Talán sikerült nekünk az olvasóban azon benyomást ébreszteni, hogy nem tulozna az, ki az angol cabinetnek, illetőleg a törvényhozó és végrehajtó hatalmaknak benne nyilvánuló szerencsés combinációjának tulajdonitáná nagy részben mind azt, miért az angol alkotmányt dicsérni, sőt égbe emelni szokás. A kérdés, melyet most felvetünk csupán az, vajjon létezik-e Anglián kívül másutt is cabinet? Át volt-e vehető, a mint hogy átvehetőnek bizonyult¹ az annak alapjául szolgáló institutio, a parlamenti kormányrendszer?

Az első kérdésre nézve azt felelhetni, hogy az angol cabinet-hez igenis, legalább, a mi annak szerepkörét illeti, létezik Anglián kívül is többé vagy kevésbé hasonló intézmény, és ez a miniszterium a maga összeségében, a mint az parlamenti rendszerű országokban működik és a minisztertanács intézményében jut kifejezésre. Ámde a cabinetnek alaki szervezete Anglián kívül sehol máshol fel nem található. Természetesen azért nem, mert a cabinet ilyenmü megalakulására szükséges feltételek csak Nagy-Britanniában léteztek. Mert nem önálló intézmény az angol cabinet, hanem csak kiegészítő része azon alkotmánynak, melyben a parlament módosította a régi rendi szerkezetet és tette lehetetlenné az absolutismus gyakorlására alkalmas titkos tanácsal való kormányzást; kiegészítése azon alkotmánynak, melynek tendenciája a népképviselőt jogalkotó és kormányzat ellenőrző hatalmának a műveltség és vagyonosság terjedésének mérvében való folytonos gyarapodása, növekedése, ha kell, ugy a fejedelem személyes befolyásának háttérbe szorításával is, de azért sohasem rovására azon praerogatíváknak, melyeket a koronának felelős tanácsosok gyakorolnak².

¹ Ellenkező nézetet vall R. Gneist legujabb művében: *Das englische Parlament*. Berlin, 1886. passim. Szerinte a kontinens államai a parlamentarismusnak csupán külső alakját, szokásait és hibáit (Gebräuche und Missbräuche) vették át. Szerinte a valódi parlamentarismust nem is vehették át, mivel az a maga lényegében csupán az angol közigazgatás és selfgouvernementi szervezetnek kiegészítő része.

² E tétel bizonyítására írta Th. Erskine May az 1760—1870. időszaknak 3 kötetes angol alkotmány történetét.

Mai nap Európa államainak többsége a parlamenti kormányrendszer híve. Átvették azt a szigetország alkotmányából, kerülve azonban a cabinet intézményének részleteiben való utánalkotását. Csak miniszteri hivatalokat szerveztek. Ott is, a hol az egyes miniszteriumokat egymással szoros összefüggésbe nem hozták, az egyetértés szüksége miatt és bizonyos solidaritás érzetében csakhamar kifejlődött egy összeség (a cabinet-tanács), mely egyedül képez oly intézményt, melyet a cabinettel össze lehet hasonlítani.

A bevezetésben mondtuk, hogy jó alkotmányt, olyat, mely valamely nép valódi szükségeinek megfelel, nem lehet elvont principumok nyomán készíteni. Valamely nép közjogi rendszere olyan mint egy nemzetiség nyelve. Az kinövi magát, fejlődik, de nem készíthető. Más kérdés azonban, vajjon egy meglevő alkotmányt lehet-e átültetni? a mint — hogy az említett hasonlathoz visszatérjünk — a világtörténelem folyamában gyakran megtörtént, hogy valamely nép a szomszéd nép nyelvét adoptálta. Semmi okunk sincs tagadni azt, hogy ez lehetséges, bár valószínű, hogy csak a legkritkább esetekben járhat a kívánt sikerrel. Hiszen minden alkotmánynak az a feladata, hogy a közéletet rendezze, még pedig úgy, hogy lehetővé tétessék a szellemi, erkölcsi és gazdasági haladás. De minthogy a népek közéletében lényeges különbség van, a mi különben igen természetes, úgy annak rendezése sem lehet egyforma és bizonyos módosításokat követel. Ép ezért szokott a strict utánzás sikertelennek bizonyulni.

Hazánk 1848-ban elfogadta a népképviselői rendszert és a felelős parlamenti kormány institutióját. Nem volt ez eredeti alkotás, sőt tagadhatlanul utánzás volt, de szerencsére nem szolgálai másolás, a mennyiben nem másoltuk mindenben az angol példát és a mennyiben államunk, egyebek között a törvényhozó szervezet is sokat megőrzött régi egyéni tulajdonságaiból, ősi jellegéből.

Oly nagy különbség létezik egy nagyhatalom önállósága, mint a tengervédte Angliának és dualismusba font hazánknak kormányzati viszonyai közt, hogy részletekbe menő összehasonlításra hiányzik az alap. Annyi azonban szembe szökő, hogy nagy körvonalakban nálunk az összminiszteriumra — mely a miniszter-tanácsban leli testét — jutott a zón szerep, mely Angliában a cabineté. Tulhajthattuk volna az utánzást el addig, hogy az országgyűlésnek a végrehajtó hatalom gyakorlására felhatalmazott (és ő Felsége által a miniszterelnök javaslatára és tagonként kinevezett) bizottságát, melyet kormánynak nevezünk, beolthattuk volna egy régebbi kormányzékbe — lett legyen az akár a helytartótanács, akár egy az országban székelő m. kir. kancellária. De e helyett e tekintetben gyökeresen szakítottunk

a multtal és minden jel arra mutat, hogy ez eljárás eredményesebb is volt mint bármi megalkuvás az avulttal, mint bármi egyesítése a hajdani rendi szerkezetnek a modern parlamenti kormányzás elvével.

Az összminiszterium képviseli nálunk a cabinet hivatását. Feladatát az teljesíti, a «cabineti rendszer» minden említett előnyének megóvásával. Szerepének és politikai előnyeinek azonosága daczára különbözik azonban az angol cabinettól nemcsak eredetében, de szervezete legtöbb pontjában is. Magába foglalja ugyanis a teljes kormányt (mert hiszen nincs nálunk — a külügyi és hadügyieket kivéve — oly hatóság, mely formailag ne függne miniszteriumaink egyikétől), de viszont, ha valamennyi magyar minisztereinket magába is foglalja, nem foglal magába mást mint csak ezeket. Láttuk, hogy ez Angliában nem így van. Kormány és cabinet ott nem is azonos fogalmak. Emlékezzünk vissza Sir Georg Cornwallis Lewis nyilatkozatára.

Csak természetes, hogy különböznek a másodrendű sajátságok közül is a legtöbbek (pl. hogy minisztereink tanácsában jegyzőkönyvet igenis vezetnek, még pedig bevett szokás szerint a miniszterelnökség egy tanácsosa a tollnok) mi ép annak kifolyása, hogy összminiszteriumunknak más a származása mint az angol cabineté, és hogy a kormányzati viszonyok lényegesen különbözök. Miniszterium-kormányunk annyiban végre ismét meg-egyezik az angol cabinettel, hogy a mi összminiszteriumunknak feladatát sem szabja meg országos törvény: mert nálunk is a minisztereknek egy tanácsban való egyesülése sem köszöni másnak, csupán a koronával, a törvényhozó testületekkel és az administrationalis tevékenységgel szemben való egyetértés szükségének az eredetét. E szükség egyébiránt tartósabb alapot biztosít neki, mint bármennyi biztosítékkal ellátott törvény.

DE BALLAGI GÉZA

