

MONTESQUIEU ÉS A FELELŐS KORMÁNY INTÉZMÉNYE.¹

Tagadhatlan tény, hogy a népek a mult század közepétől általános eszmék után indulnak, melyeket az irodalom népszerűvé tett, vagy melyek helyességének belátására vezettet. Századunk politikai törekvéseinek célját, a constitucionális népképviselési államot is, legalább a continensen, az elmélet hozta létre és továbbfejlődésénél szintén ez jár elől. S ha ma a civilizált népek életét vizsgáljuk, alapján mindenütt ugyanazon elvekkel találkozunk, a különbség csak alkalmazásuk mértékében mutatkozik.

Könnyen érthető tehát, hogy az úttörő politikai művek alig kiszámítható jelentőségre emelkednek. Egy Rousseau, egy Montesquieu átalakítják a világot, s ebben bármennyire eltérjenek is egyébként, kiegészítik egymást. Rousseau — mint mondani szokás — Schweizből átülteti az egyenlőség fogalmát és iratai első sorban hatnak oda, hogy a régi állam korhadt intézményeivel megdőljön. De a speculative dolgozó bölcész, ki az embert és életviszonyait alig ismeri, az újat szervezni nem tudta. Az 1793-iki francia alkotmánytervezet, mely Rousseau positiv javaslataihoz legközelebb áll, sohasem nyert igazi életet. A régi romokon az új rend, nagyban, egészben Montesquieu tanai szerint alakul, a mellett, hogy a

¹ Julius Schvarcz : Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Rätbe des Monarchen in England, Aragonien, Ungarn, Siebenbürgen und Schweden. — Leipzig, 1892.

Rousseau által világgá bocsátott egyenlőségi eszme a francia forradalomból kikerülve, továbbra is életképesnek mutatja magát. Rousseau művei annak idején népszerűbbek voltak, egyrészt az előadás bensősége, sőt bája folytán, másrészt meg, mert az annyira gyűlölt régi rendet alapjában támadják s így az olvasók saját vágyaikat látják bölcsesleg igazolva. De Montesquieu a mai alkat szervezésén faradozó társadalmakat állandóbban és általánosabban befolyásolja.

Azért kevés mű is van a világirodalomban, mely annyi bírálatnak, bonczolgatásnak lett volna tárgya, mint az *«Esprit des Lois»*. A kor legkiválóbb emberei: Voltaire, Helvetius, D'Alembert, Saurin, majd Destutt de Tracy és még számosan az első- és másrendű nagyságok közül elemzés alá veszik. Nem mondhatnók azonban, hogy e bírálatok alkalmassok lennének való értékét, szorosan vett államtudományi szempontból bemutatni. Egy műről, mely a gyakorlati politikát oly közelről érdekli, a forrongó és reformok után epedő korban alig is volt várható higgadt, tárgyilagos ítélet. Sokkal természetesebb, hogy a benne kifejtettek iránt való rokon- és ellenszenv szüli a véleményt a pártoskodás elfogultságával. Megjelenése után csakhamar egész halmaz röpirat lát napvilágot ellene. Egyeseknek nincs is más céljuk, mint a művet lerántani, mert irigylik sikerét; mások ellene vannak, mert a régi iránti aggodalmas szeretetükben minden új gondolatot a forradalom előrevetődő árnyékának tekintenek s védik *«a trónt meg az oltárt»* (pl. Bonnaire abbé), a mire a jelen esetben ugyan nem volt szükség. De megtámadják más okokból is, hogy a mindinkább tért foglaló demokratikus eszméket képtelen való jelentésükben méltányolni. Még Helvetius is azzal vádolja Montesquieut, hogy a régi intézményekkel szemben úgy viselkedik, mint a világba lépő ifjú az idősebb nők iránt, kiknek még igényeik vannak, tetszését ugyan már nem nyerik meg, de azért velők szemben is jól neveltnek és

udvariasnak akar látszani. Kár — mondja — hogy Montesquieu a nemes ember minden előítéletét megtartotta, innen származnak tévedései; ez sajnálandó úgy az ő, mint az emberiség érdekében, melynek jobban szolgálhatott volna. Többen meg szemére vetik az angol intézmények iránt való előszeretetét. Magasztalói azok, kik maguk is inkább a közép úton járva, Montesquieu mérsékeltbb tételeit, különösen a polgári szabadság iránt mutatott józan lelkesedését rokonszenvvel fogadják s e rokonszenvet csak fokozhatja az író tapintata, az előadás eleganciája; s hogy a megkedvelt művet védjék, illetve kiemeljék, szemet hunynak egyes tévedései fölött. A későbbi kort pedig az «Esprit des Lois» nagy sikerei könnyen kápráztatták. Mert tagadhatatlan, hogy tanai, bár több oldalról csiszolva, beváltak; az új állami rend abból a magból nőtt ki, a melyet Montesquieu hintett el. Nehány évtized múlva már jobban megítélhetni, mit jelent e mű az emberiségre s hogy mennyi igazságtalan támadásnak volt kitéve. Azért inkább is érdemeit sorolják föl és elégtételt szolgáltatnak, semmint hogy államtudományi szigorú bírálatot gyakorolnának. Áll ez még Montesquieu behatóbb tanulmányozóira is, pl. Vianra (*Histoire d. Montesquieu*), sőt részben a kitűnő Laboulayera, de Parieure, kiknél még a honfitárs munkája iránti előszeretet is közreműködhetett. S így Montesquieu sokak előtt olyan aristotelesi tekintélyhez jut, tanaival szemben mintegy szünetel a gondolkozás, hajlandók azokat vitathatlan igazságoknak fogadni el.

Montesquieu ilyen cultusa ellen lép föl Schvarcz Gyula a jelen művében, mely úgy látszik, egy nagyobb munka részét fogja képezni. Valódi érdemeiből mit sem von le. Elismeri róla, hogy minden idők legnagyobb íróinak egyike, hogy éles megfigyelő, szellemes gondolkozó, kiváló politikai tehetség, s midőn az angol alkotmányról szóló fejtegetéseivel az angol intézményekre hívja föl a világ figyelmét, a viszonyok úgy

hozták magukkal, hogy műve epochalis jelentőségű lesz: kijelöli azt az irányt, habár csak igen általános vonásokban is, melyet a continensi államok követnek. De e mellett meglátja és feltárja tévedéseit.

Helyesen jegyzi meg Schvarcz Gyula, hogy az államéletet politikai szempontból elemző mű feladatának csak akkor felelhet meg valóban, csak akkor tarthat számot bízalomra, ha tételei inductive lesznek megállapítva; vagyis ha az alkotmányok összehasonlító elemzésével, az alkotmány- és jogtörténet, a közművelődés, a közerkölcsök fejlődésének, a közgazdaság történetének, az okoknak és következményeknek szigorú figyelembevételével készül. Már pedig ilyen igényeket támasztva, Montesquieu műveivel szemben sok kifogásunk lesz. Be fogjuk látni, hogy Montesquieu nem a szoros értelemben vett állambuvár, a ki a kor által nyújtott ismereteket fölhasználva alapozná tantételeit. Alkotmány- és jogtörténeti ismeretei fölötte hiányosak, sőt korának államintézményeit is csak részben ismeri. Még a francia állam múltjának tanúságait sem tudja mindig föllelni, valamint nem a görög és római államélet és a feudális világ által nyújtottakat. Gyakran a vad népektől veszi példáit, melyeket, ha a civilizált államok múltját és jelenét jobban ismerné, rokonabb talajon is megtalálhatna és így inkább használhatna. Kevésbé buvárló ő, mint megfigyelő; a mit a fölszínen lát, azokhoz fűzi mindig szellemes gondolatait. Ha már most a fölszínen tekintett intézményt, vagy életviszonyt, lángeszével alapjában helyesen ítéli meg, fejtegetései nagybecsűekké válnak a tudományra általában; de sokszor félreérti, vagy nem képes hatásaikban követni, illetve az okokig leszállni. Nem készít rendszeres tudományos művet, inkább mozaikszerűt; valamint nem bír az államról a maga egészében átgondolt és a részletekig levezetett elmélettel s azért műveiben sok az ellentmondás. Az angol alkotmányról szóló világhírű fejezete előtt,

de a munka későbbi részeiben is a feudalismust dicsőíti és a jóakarátú absolutismusról is melegen szól.

Montesquieu tantételeit tehát éppen nem követhetjük vakon; ellenkezőleg csak a legszigorúbb bírálat alkalmazásával válogathatjuk ki közülök az igazat.

Mindezek bizonyítására szerzünk, miután röviden foglalkozik Montesquieu államalkattanával, beható elemzés alá veszi a felelős kormányról szóló fejtegetéseit. Ez most a a próbakő. Mit tudott róla már a világ a XVIII. század közepén és így mire támaszkodva írhatta volna meg tételét s valóban mit használt föl. Ez egyszersmind alkalmat nyújt Schvarcz Gyulának egy igen szép tanulmány megírására a felelős kormányzat multjáról, beleszöve alkotmányunk ide vonatkozó intézkedéseit is, melyek a külföldet a régi magyar államélet fejlettségéről is tájékozhatják. Továbbá röviden, de fölötte érdekesen vázolja Montesquieu életét.

Valószínű, hogy Montesquieu a jog- és államtudományokkal csak akkor kezd komolyabban foglalkozni, midőn a bordeauxi parlament elnöke lesz, mely állásában elismerésre méltó buzgalmat fejt ki. Első nagy sikerét a persa levelekkel aratja s már e mű igen jellemző reá. Nem a rendszeresen dolgozó buvárt, hanem a szellemes embert, az ügyes író-t mutatja be, a ki sok hibát lát maga körül s ezeket tetszetős modorban ostromozza. Gúnyol benne mindent, a minek az akkori állami és társadalmi rendben tekintélyvel kellett volna birnia: a királyt, a kormányzatot, a hivatalnokokat, a birói-, ügyvédi-, és az orvosi kart, a tudományt. Hogyne olvasta volna gyönyörködve a fennállóval már elégedetlen közönség? A következő kisebb művei inkább világfíra vallanak, semmint az állambölcsre.

Majd külföldi utazásra indul. Itt volt a jó alkalom, hogy a különböző államok intézményeit, politikai életét megismerje és ezt annál inkább megragadhatta volna, mert a legérdeke-

sebb alkotmányú államokat látogatja meg. Beutazza Németországot, majd Bécsbe jut, azután Magyarországra. Fölkeresi Velenczét, Genuát, Florenczet, Rómát, Nápolyt, és más olasz városokat. Hosszabban tartózkodik Schweizban, Hannoverben és Hollandiában. De hogy ez államok intézményei komolyabban érdekelnék, vagy megismerni törekednék államjogi irodalmukat, avagy legalább az államférfiak és tudósok társaságát keresné, arról nincs tudomásunk. A viveur nála mindig előtérbe lép. A mit ez utazásaiból nagy művébe fölvesz, azt bármely útleírásból, vagy a salon-csevegés közben megismerhette. Angliában is az előkelő világfiak társaságában otthonos. De itt már érintkezésbe lép a legkiválóbb államférfiakkal, az udvarnak sokáig igen szívesen látott vendége és a komoly Royal Society tagjául választja. De azért mégis igen elfogadható szerzőnk amaz állítása; hogy ekkor még az angol állam szervezetének buvárló vizsgálatába nem bocsátkozott, akár annak történeti kifejlődését, akár tényleges életét értve. Ez időben írja u. i. *Notes sur l'Angleterre* című dolgozatát, a mely éppen nem vall arra, hogy az angol alkotmány szellemébe már behatolt volna. Elismeri ugyan, hogy Anglia a legszabadabb állam a föld kerekéségén, de szervezetéért nem igen lelkesedik és ezt nem is hiszi sokáig fentarthatónak. Az irányadó politikai körökben sokszor nem lát egyebet, mint szerénytelen urakat, kik igazában nem tanultak semmit sem. Szerinte az angolok nem méltók nagy szabadságukra, mert eladták a királynak és ha visszaajándékozná, újra áruba bocsátának. Az angol miniszternek nincs más gondolata, minthogy az alsóházban ellenfelein győzedelmeskedjék s ezért oda adná nemcsak Angliát, hanem a világ minden hatalmasságát. A sajtószabadság azért olyan népszerű ott, mert az angolok szeretik, ha a ministerekről rosszat irnak. Franciaországnak pedig érdekében áll, hogy az angol királyság fenmaradjon, mert ha köztársasággá alakulna, teljes

erejével küzdhetne céljaiért, míg így csak fél erőt alkalmazhat kifelé. Továbbá Angliában tartózkodása alatt csakhamar egy más irányú munkába is fog és megírja a rómaiak nagyságának és hanyatlásának okairól szóló művét, mi alig történhetnék, ha az angol alkotmányos államélet bírná különös érdeklődését.

Az angol alkotmány behatóbb buvárlásához csak később, la brédei magányában fog, midőn komolyabban tanulmányozza Locke művét (*Of civil government*), valamint a whygek és toryk szokásos röpiratait. Másrészt meglátja, hogy Anglia fennállását a politikai pártok küzdelme nem veszélyezteti. Walpole kabinet az ellenpártnak ad helyet; majd Willington és Pelham gyorsan követik egymást és az állam még sem roskad össze. Ezek hathattak oda, hogy fölszines ítéletét Angliáról megváltoztatja és megírja azt a fejezetet, mely művének epochalis jelentőséget kölcsönöz.

Midőn Montesquieu nagy művét 1748-ban kiadta, a felelős kormány intézményének már tekintélyes multja volt úgy Angliában, mint más államokban. Angliában, sőt Svédországban is történeti alapon fejlődött ki; máshol pedig jelentékeny kísérletek történtek érte, habár ezek a korlátait áttörni óhajtó királyi hatalommal szemben elég erősnek nem bizonyultak. De azért bizonyítják, hogy a felelős kormány intézményének' elfogadása nem mindenütt pusztá utánzás; mert több állam, köztük Magyarország is, bár a század szabadelvű áramlatának segélyével, de régi intézményét állítja vissza.

Az angoloknál a király tanácsosainak felelősségét sokan (Macaulay, Gourdon, Smith stb.) egész a legendaszerű multig viszik vissza. Az pedig bizonyosnak látszik, hogy a XII. században felelősek voltak a hivatalos hatalommal való visszaélés és a rossz kormányzás miatt. Majd több százados küzdelemben a korona és a rendek között fejlődik ez intézmény.

Az angol forradalom gyorsan viszi előre, úgy, hogy már Montesquieu idejében egészen a mai ministeri felelősség áll fenn és a mult század közepén többször nevezik ezt, az angol alkotmányosság alaposzlopának.

Aragoniában a rendek már III. Alfonso koronázásánál (1286.) kérelmezték, hogy a király udvarának tagjait, valamint tanácsát a parlament hozzájárulásával válaszsza és ez a következő évben elfogadásra is talál. Az ú. n. tanácsprivilegium elismeri, hogy a rendek jelölik ki a királyi tanács tagjait; a tanácsosok pedig hivatalba léptükkor esküt tesznek, hogy sem a törvényeket, sem az ország érdekeit sérteni nem fogják, s a király csak e tanácsosok segélyével intézendi a közügyeket. De a kezdetnek nincsen megfelelő folytatása. A rendek hosszú időn keresztül nem gyakorolják, vagy nem gyakorolhatják e jogukat, s midőn IV. Pedro alatt (1347.) újra élni akarnak vele, a király arra utal, hogy már kiment a szokásból, miután már 60 éve nem volt alkalmazva. Az epilai csata (1348.) után pedig ez intézmény végleg megszüntnek tekinthető.

Nálunk is több százados küzdelem folyt a felelős kormány intézményéért. Az 1231-iki aranybulla szerint, ha a nádor rosszul viszi hivatalát és a nemzetgyűlés bepanaszolja a király előtt, a király elbocsátja és helyét alkalmasabbal tölti be. Majd III. András alatt keletkezik a nagyfontosságú 1298: XXIII. t.-cz., mely határozottan kijelenti, hogy a királynak csak a tanács hozzájárulásával végzett cselekedetei érvényesek jogilag s e tanácsot nagyrészt az országgyűlés választja. Mária alatt, 1386-ban, a rendek elhatározták, hogy a királyi tanács mindazon tagjai, kik rossz tanácscsal szolgálnak, a királyi tanácsból örökre kizárassanak. Zsigmond alatt pedig a királyi tanácsosok, a mennyiben közpénzeket kezeltek, az országgyűlésen felelősnek tekintettek; s úgy látszik, hogy az 1397-ben tartott temesvári országgyűlés a

nádorra, az országbíróra, a horvát bánra akként határozott, hogy állásaiktól fölmentendők, ha bebizonyul, hogy hivatalukkal a közérdek ellenére élnek. Végre 1507-ben a felelős kormány egész határozottan szervezve lesz. A királynak csak azok a kormányzati cselekvényei érvényesek, melyeket tanácsa beleegyezésével végez. A tanács tagjai felelősek, s a mennyiben tanácsukkal a törvényeket, a közszabadságot vagy az ország jólétét megtámadnák, a legközelebbi országgyűlés fog fölöttük ítélni. Az 1525-iki országgyűlésen a Werbőczy által vezetett párt követeli is már, hogy a király tanácsosait bocsássa el s mindazok ellen, a kik közpénzeket kezeltek, vizsgálat indítandó meg. A hatvani országgyűlésen pedig a nádort, cancellárt, országbírót és a kincstárnokot állásuktól megfosztják s helyettök mást választanak, valamint részletesebb törvényt hoznak a királyi tanács működéséről. De az 1526-iki budai országgyűlés megszünteti a hatvani országgyűlés e határozatait és törvénybe iktatta, hogy a király a közjvedelmek kezelése és behajtása körül, valamint a közkormányzat ügyeiben belátása szerint cselekedjék és tanácsosait a különböző rendekből szabadon válassza. A későbbi idők pedig nem engedték, hogy a felelős kormány intézménye 1848-ig újra életet nyerjen, habár a rendi országgyűléseken többször szóba került.

De a mi megszakadt Magyarországon, az fölvéve és folytatva lett a tőle különvált Erdélyben. Bethlen Gábor választási pontozatai meghagyják, hogy a fejedelem a belső és külső országos dolgokat tanácsosai közreműködésével intézze. Ha pedig valaki a tanácsosok közül az ország törvénye, szabadsága, decretuma ellen, lelkiismeretét nem tekintve, veszedelmes tanácsokat adna, az, *comperta rei veritate*, kedvezés nélkül proscriptióval büntetessék. Hasonlót tartalmaznak a Rákóczyak, Barcsay, Kemény János, I. Apafy Mihály választási levelei. Ez utóbbinál legvilágosabban domborodik ki,

hogy a fejedelem a tanács nélkül sem a belső, sem a külső ügyeket nem intézheti; s ha mégis tenné, azt a legközelebbi országgyűlés semmisnek jelenti ki. A tanácsosok pedig, ha a törvények, közszabadság és a közjólét ellen tanácsolnának valamit, mint felségsértők büntetessenek.

Nem kevésbé érdekesek azok a kísérletek, a melyek a felelős kormányért Svédországban történtek. Albert király 1371-ben elismeri már a birodalmi tanács ama jogát, hogy az ország fő-, különösen katonai hivatalnokok kinevezésénél javaslatot tehet. A birodalmi tanácsban megüresedett helyek pedig csak az országgyűlés hozzájárulásával tölthetők be. Erich király 1436-ban elfogadja az országgyűlés határozatát, hogy a magas állami és udvari hivatalnokok a birodalmi tanács javaslatára neveztesse ki. De 1528-ban a retrograd irány felül kerekedik és a kormányzat mindinkább autokratikus jellegű lesz. Ez évben a birodalmi tanács esküt tesz, hogy a király akaratát és parancsait hűségesen fogják szolgálni és midőn a rendek közül többen, 1590-ben a birodalmi tanács összes tagjait a kormányzásnak káros befolyásolásáért vád alá akarják helyezni, maga az országgyűlés úgy nyilatkozik, hogy a mint a király joga tanácsosait megválasztani, úgy csak tőle függhet, valakit a tanácsból eltávolítani és attól bizalmát megvonni. Gusztáv Adolf alatt, 1612-ben a tanács hatásköre szabályoztatik s akkor kimondják, hogy a király újonczot, adót csak a tanács tudtával és tanácsával szedhet. De ebben a szabadelvűbb áramlatnak csak látszata van meg, mert a király a tanács határozatahoz nem volt kötve; tartozott meghallgatni, de azután szabadon határozott. Ezt az 1632-ki kormányzati reform is megerősíti és a birodalmi tanács egyszerű tanácskozó testület lesz, ama czéllal, hogy a közügyeket a fejedelem előtt megvilágosítsa. De a magának abszolút hatalmat vindicáló kormányzattal szemben erős ellenzék támad és XII. Károly halála

után keletkezett új alkotmányba fölvesznek egy pontot, a mely a köztisztviselőket esküvel kötelezi, hogy a fejedelem korlátlan hatalmának visszaállítása ellen minden erejökkel küzdeni fognak. Végre az 1720-ki nagy alkotmány-reform szervezi a kormányzat felelősségét is. A király közügyekben csak a tanács hozzájárulásával intézkedhetik. E tanács tagjait a király nevezi ki ugyan, de csak a rendek ajánlatára és a tanácsosok az országgyűlésnek felelősek. Rövid idő múlva, 1727-ben a tanács több tagját vád alá is helyezik és megbüntetik.

E rövid kivonatban közölt jogtörténeti fejlődése a felelős kormányzatnak megvolt már Montesquieu idejében. De ő erről alig tud valamit. A ministeri felelősségről csak az a fejezete szól, melyben Angliáról értekezik s bár nem lehet tagadni, hogy egyes jellemvonásait találóan fejti ki, de jelentőségét egészben nem tudja felismerni és a krétai, lakedemoni knidosi intézményekhez hasonlítgatja. Nincs tisztában a politikai felelősséggel, azt főkép csak büntetőjoginak tekinti; nem ismeri a pártkormányzás igazi természetét, a majoritás változásainak szükségszerű következményeit, mint a hogy láthatta volna már Angliában, tévesen ítéli meg a felsőház biráskodását.

Schvarcz Gyula e legújabb művére is jellemző az a bő tudás, erős dialectica és egész eredeti fölfogás, melyet egyéb munkáiban már megszoktunk. Önálló gondolkozása ugyan most is többször ellentétbe hozza a conventionális felfogással, de ép ezen tételeit alapozza legbiztosabban, úgy hogy nemcsak ellenmondanak, hanem képesek meggyőzni is. Nem dicsérhetjük jobban a jelen munkát, mintha azt mondjuk róla, hogy méltán sorakozik, a szerzőtől eddig megjelentekhez.

Nagy Ernő.