

PARLEMENTARISMIST

PRANTSUSE RESTAURATSIOONIAJAL

(1814—1830)

N. MAIM

ANNEXE — RÉSUMÉ :
DU PARLEMENTARISME EN FRANCE PENDANT LA RESTAU-
RATION

TARTU 1926

K. Mattiesen'i trükk, Tartus.

1.

Parlamentaarne valitsemisviis, ehk lühidalt parlamentarism¹⁾, on meie ajal enamas jaos riikides poliitilise korra sisseseadeks, mis ilma pikema kahtlemiseta vastu võetakse.

Selleks on oma põhjused.

Riigikord võib praegusel ajal olla ainult esinduslik, s. o. niisugune, kus kõik võimuorganid oma võimu teostavad rahvakollektiivi asetäitjatena, mitte aga ise oma õiguse põhjal, millele jumalusestki allikat otsiti, nagu paarkümmend aastat tagasi Vene riigis keisri instituudi kohta seda veel tehti. Võimalik on aga riigikord, nagu iga korraldus, ainult siis, kui temas ühtlus kätte saadakse; esinduslikus riigis, mitme võimuorgani juures, on parlamentarism selleks viisiks, et riigikorra tarvilikku ühtlust siin maksma panna. Selle valitsemisviisi puhul riigis on parlamendi kui rahva pea-asetäitja kätte antud otsustav osa teiste võimuorganite seas: riigikorda peab ühtluse tooma parlament, mitte aga valitsus; kui on mingi lahkuminek parlamendi ja valitsuse vahel, siis on viimane õiguslikult kohustatud esimesele järele andma. Viimasel lõpul on riigi valitsemises mõõduandev seega parlamendi otsus, mille läbi saavutatakse tarvilik ühtlus riigikorra jaoks. Seepärast kutsutakse seda süsteemi täie õigusega „parlamentarismiks“, sest parlament on tema keskkohaks.

1) Parlamentarismi all tuleb mõista riigivalitsemiskorda, kus tegeva valitsuse („kabineti“, „ministeeriumi“) antud isiklik koosseis niikaua riigivõimu käsitleb, kuni tema tegevust pooldab („toetab“ „usaldab“) parlamendi enamik. Seal, kus parlament kahte kotta jaguneb, on harilikult otsustav tähtsus toetusel koja poolt, keda rahvas otsekoheselt valib („alamkoda“, „teine koda“); kui see toetus valitsusel puudub, siis juriidiliselt peab tema isiklik koosseis ametist lahkuma, et aset anda uuele valitsuse koosseisule, kes leiab parlamendi enamiku toetust. Enamas jaos maades võib valitsus enesele toetust luua ka seega, et ta rahvaesinduse koosseisu, kes temale keeldub oma toetust andmast, koju saadab, uued valimised määrab ja siis rahvavaliku tagajärgede järele toimetab.

See põhjendus on juriidiline, kuid me võime leida parlamentarismile ka laiemat alust.

Riigis nähakse peaaegsajalikult autoriteetliku ilmega ühiselu kujunemist, s. o. niisugust, milles avaldub käskiv, sundiv, valitsev vaim, millele inimene alistub, sest et ta tunneb ennast selle vastu võimetu olevat. Seda vaimu riigi olemises on ühiskond pidanud ajaloo jooksul vastu võtma ehk kõige teravamalt, sest kriitilistel ajajärkudel, millest ühiselu ikka rikas on, näitab ennast riikluse avaldustes just see vaim, mida ühiskond tervena kui ka iga tema liige üksikult ära kannatavad ja isegi ootavad. Ometi avaldub riikluse vaim ka veel teistviisi, olles sisuliselt rahuldaja, siduja, lepitaja; ja inimene tunneb seda kui ühiselu paratamata tarvidust, et kooselu inimeste vahel võimalik oleks. Mida püsivama ja selgema kuju on ühiselulised vahekorrad omandanud, seda rohkem on võimalik sellel lepitajal vaimul ennast maksma panna, ära hoides, et sotsiaalsed elemendid vastastikku üksteist ei hävitaks.

Seal, kus valitseb autoriteetlik vaim, on märgata riigivõimu püüdu ennast paigutada väljapoole huvide võitlust, mida pakub riigi sisemine elu, ning oma käskudega otsustada, mis maksab riigielus ja mis mitte, olgugi mõne ühe huvi mõjul või sihil. Selle ilme mõttes võiksime riiki nimetada riik-valitsejaks. Seal aga, kus riiklus ennast lepitavalt ilmutab, tekitab huvide võitlus ise ülespidamise keskmise määra, mida poliitilise elu tegurid tarvilikuks tunnistavad, et nad riigis ennast üheskoos saaksid avaldada, tehes seda määra riikliku korralduse kaudu üldiselt kohustuslikuks: seesuguse ilme mõttes võiks riiki nimetada riik-lepitajaks.

Sel vahetegemisel ei ole absoluutset ulatust; ta märgib õieti ära kaldumisi, mida me riigivõimu teostamise juures võime tähele panna. Üksikuis riikides avaldab riiklus ennast harilikult nii ühes kui teises vaimus, kuigi see ühes kohas võib sündida rohkem sundiva, valitseva ilmega, nagu näiteks seal, kus riiklus on tekkinud ühe rahva allaheitumisest teisele, kuna aga teises paigas osutab riiklus enam lepitava loomu jooni, näiteks seal, kus rahvad vabatahtlikult riiklikult ühinevad; samuti võib riiklus mõnes riigis ühel ajajärgul kalduda rohkem ühe, teisel aga teise ilme poole. Võib ka tervele ajajärgule omane olla kaldumine ühe või teise riiklusevaimu poole, mille me siis selle aja riikides mõõduandva leiame olevat.

Vastavalt vaimule, mis ühele riiklusele omane, kujunevad oma olemises ja tegevuses ka võimuasutised, mis sellele riiklusele reaalsuse annavad. Kuigi siin midagi eksklusiivset ei ole, ometi võib monarhistlikke asutisi omasteks pidada riik-valitsejale, mitte aga riik-lepitajale, olgugi et ka selle viimase võimuasutiste seas esineb monarhe. Ometi on riik-valitseja uuemal ajal kõige teravama kuju omandanud absoluutse monarhia vormis, ja selle vormi kadumine on tee rajanud praeguse aja riikluse kujunemisele, mis oma vaimu poolest tahab lepitaja olla, mitte ainult siseriiklikult, vaid ka rahvusvaheliselt. Ja just selle vaimu tõttu mitte juhuslikult on meie aja riigi pea-võimuorgan rahvaesindus, parlament. Politilised jõud, mis end riigis avaldavad, leiavad parlamendis omale esinduse ja ühtlasi areeni oma võitluste jaoks; parlamendi asjaajamis-kord aga juhatab tee kätte, kuidas need võitlejad jõud omavahel kokkuleppele võivad jõuda, mida seadustes väljendatakse. Siiski on vähe sellest, et need kokkulepped seadustena protokolleeritakse, vaid nad omandavad tõsise väärtuse alles siis, kui nad ellu viiakse. Selle ülesande täitmine riigis on valitsuse, ministeeriumi käes. Ministeerium võib oma tegevuses olla täiesti rippumatu parlamendist, kuid siis puudub viimasel igasugune tagatis selleks, et seadusi — kokkuleppeid tõepoolest nõnda täidetakse, nagu parlamendi poliitilised rühmad seda on otsustanud. Et selleks kindlustust oleks, peab valitsus ehk ministeerium olema rippuvuses parlamendist, teise sõnaga — peab maksma parlamentarism. Nõndaviisi jõutakse praeguse aja riik-lepitajas parlamentaarse valitsemisviisi juurde välja: viimane konsekvents selles, et riiklus oleks realiseeritud lepitamisvaimus, on parlamentarism.

Kuigi parlamentarism näib kokkukõlas olevat kaasaegse riiklusega, on tema teostamisel siiski kokku puudunud alaliste raskustega. Nii näiteks Prantsusmaal (ja muidugi ka teistes riikides) on see süsteem nii palju kordi tekitanud säärase valitsusekõikuvuse, et on ähvardanud riiki tõugata väljapääsmata seisukorda, mispärast küsitavaks on saanud parlamentarismi kasulikkus; ja Prantsusmaal ongi läinud aastasaja jooksul mõnikord (teise keisririigi ajal) temast loobutud, aga viimaks ometi jälle tema juurde tagasi pöördutud. See süsteem on küllalt keeruline ja tema tarvituselevõtmine eeldab suurt poliitilist kasvatust, mida sugugi igal pool ei leidu, kus ta omaks võetakse; ja kui teda idealiseeritakse ning ta ometi seda ei anna, mida temast ekslikult loodeti, siis ollakse pettunud.

See süsteem ei tekita siiski igal pool ühesuguseid raskusi. See maa, kus ta aastasadade jooksul spontaanselt on kujunenud, Inglismaa, näis temaga üldiselt rahul olevat, aga siin ei anna tema puudused ennast ka mitte teravasti tunda¹⁾. Teistes maades

1) See on Inglise poliitilise elu iseärasuste tagajärg, mida me mujal ei leia. Olgu siin lugejale lühike kirjeldus Inglise spontaanse parlamentarismi kohta. Rahvaesindus, parlament, on Inglismaal kuninga kõrval ikka püsinud; mõnikord on ta maa poliitilises elus suuremat osa etendanud, mõnikord vähemat, kuid ka kuningate võimu kõrgema tõusu ajal (Tudor'ite ajal 16. aastasajal) ei ole parlament siin kunagi kadunud. 17. aastasajal on kuningavõim parlamendi ees taganenud, ja sest saadik on parlamendil valdav tähtsus riigis. Aja jooksul on siin parlamendi ja valitsuse vahetõrje omandanud parlamentarismi vormi, mida siin kabineti valitsemiseks nimetatakse. Mis tingimused on siis selle valitsemisviisi loonud? Üks iseloomulik asjaolu on see, et siin on kuni viimase ajani ikka ainult kaks erakondlikku korraldust olnud, kes valitsuses vahelduvad, ja sest saadik, kus poliitilises elus on valdav tähtsus kuningalt üle läinud parlamendi kätte, on need erakondlikud korraldused püsiva loomu omandanud, esialgu whig'ide ja tory'de, pärast liberaalide ja konservaatide nime all. Sellel erakondade korraldusel on maa poliitiliste sisseseadete kohta suurim tähtsus, eriti aga parlamendi kohta. Parlament, kui kollegiaalne asutus, on loomu poolest otsekoheselt ilma ühise tahteta; aga temas eneses peavad siiski tingimused loodud olema, et üksteist eitavad eritahted lõpuks valdavale tahtele alistuvad, vähemik enamikule järele annab, ja nii siis ühine tahe kätte saadakse. Erakondade dualism on kergendanud seda ülesannet siin täita ja ühes valitsemisviisis parlamentarismi välja kujundanud. Enamuse moodustamine parlamendis on siin ühe või teise üksiku erakonna tegu juba väljaspool parlamenti seltskonnas eneses, sest erakondi on ainult kaks, mispärast üks nendest on antud momendil ikka valdava poliitilise tähtsusega ka seltskonnas: see on siis see tõeline enamuserakond mitte ainult parlamendis, vaid üldiselt maa poliitilises elus. Nii on siin võimalik valijatemassidest peale kuni valitsuse-ringkondadeni, alt kuni üles, üks mõõduandev poliitiline tahe, enamusetähe, kes riigivõimu käsitleb: seadusi annab, valitsuse moodustab jne. Teine, vähemuserakond muidugi seisab kõrval, aktiivsest võimuteostamisest osa võtmata. Võib ütelda, et Inglismaal parlamendi tõus 17. aastasajal on selle tagajärjega olnud, et siin on kuninga tahe, kes varemalt riiki juhtis, aset annud enamuserakonna tahtele, kes nüüd riiki valitseb. — Ometi ei ole parlamentarism siin kohe kujunenud, vaid teda võib alles 18. aastasaja lõpu poole selgesti tähele panna; sugugi ei olnud enesest mõistetav, et see erakond, kes moodustab parlamendis enamiku, peab ka valitsuse andma. Teada on, kuidas Charles II, peale 1660. aasta restauratsiooni, olles juhtinud isikliku režiimi mõttest, asjata püüdis leida valitsusele kindlat, püsivat vormi, ja et just vahetõrje parlamendiga oli alatasa komistuskiviks ettevõetud katseile. Konfliktide õhkonnast pääseti välja, see tähendab, poliitilised vahekorrad leidsid endile vastava vormi alles siis, kui valitsuse moodustamine seati rippuvusse parlamendist enesest, mis tähendas tegelikult rippuvust parlamendi enamikust. Kuid siiski rohkem

aga on parlamentarism sisse seatud teoreetiliste õpetuste ja konstitutsioonide viljana, kuigi Inglise poliitilise elu tegeliku eeskuju järele ja mõjul. Inglismaal ei ole parlamentarism muud kui poliitiliste sisseseadete ja nende vahekordade loomulik tagajärg, nende

kui poole aastasaja jooksul ei olnud siin veel parlamentarismi, kuigi valitses parlamendi enamik. Uus Hannoveri valitsejasugu oli troonile kutsutud ühe erakonna, whig'ide poolt, kuna tory'sid Stuart'ite poolehoidjaks peeti; niikaua kui valitsejasool kindlad juured maal alles puudusid, ei riskeeritud muidugi temale vaenulikkude tory'de erakonda valitsusse kutsuda, ja whig'id olid kuni 18. aastasaja teise pooleni ainuvalitsejad riigis. Seal aga, kus ainult üks erakond valitseb, ei või olla parlamentarismi, vaid on lihtne erakonna-diktatuur, nagu praegu Venemaal ja Itaalias, ja riik on siin loomu poolest riik-valitseja, oma täie sundiva ilmega. Siin ei ole parlamendi usaldust tõepoolest olemas, vaid teatava erakonna juhid hoiavad võimu eneste käes igasuguste surve-abinõudega, mis võimaldab seal, kus riiklus rahuldajat ja lepitajat loomu üles näitab. Sel puhul tuleb meele pida, et iga riigivõimu avaldus (seadus, käsk, otsus jne.) on ühekülgne; ikka leidub neid, kes tema kohta ühel või teisel määral valmis on eitavat seisukohta võtma: poliitilised aktid kutsuvad arvustuse esile. Üksmeelt ei ole poliitilises elus; paremal juhtumisel võib leida ainult enamikku ja vähemikku, ja see on nõnda kõigis riikides; olud aga on riigis korraldatud või — ütleme — normaalsed, kui enamik ja vähemik mõlemad ennast võivad avaldada. Muidugi teotseb enamik, ometi peab vähemik vähemalt arvustada võima; pikapeale ei suuda riigikord vastu pidada, kui riigi avalikus elus on vähemik eitatud, sest et see on ometi olemas ja püüab seepärast ennast ikka avaldada. Arusaadavalt eitab siis vähemik seda riigikorda ennast, mis talt avaldamisõiguse võtab: vähemik on siin revolutsiooniline ja valmis riigikorda kukutama, kui see kriitilisse seisukorda satub; ükski riik pole aga kriiside eest kaitstud. Inglise reaalne poliitiline mõte oli juba varakult küllalt leplik, et seda mõista ja maa poliitilises elus ka arvestada; vähemuserakonna opositsioon valitsevale enamuserakonnale tunnistatakse siin legaalseks ja tehakse riigi konstitutsiooniliseks sisseseadeks — see ongi see kuulus Inglise poliitiline vabadus. Kahe erakonna puhul on vahekorrad parlamendis selged ja arusaadavad: ühtede valitsemine, teiste arvustamine sünnib kogu maa ees, ja valijad on otsusetegijad, kelle poole kalduda. Valijad oma suures kogus ei ole mitte tingimata ühe või teise erakonna partisaanid, küll aga nende tegevuse tagajärgede hindajad, ja seepärast määravad igakordsed valimised ikka uuesti, missugune erakond valijate enamiku poolehoidu on leidnud. Tingimused olid nõndaviisi olemas, et erakonnad riigi valitsemises vahelduvad, ning pidid järjekult moodud määratama, kuidas see võis sündida. Sellest tegelikust tarvidusest on siin välja kasvanud n. n. parlamendi kombed oma sümbolsete vormelitega, mis määravad ära kodade ja kabineti vahekorra, kuninga osa, kodade asjaajamis-korra jne. jne. — küsimused, mis puhas Inglise kohalistes oludes on tekkinud, mispärast ka vastused sellele on vastava koloriidiga. Need on vormilised nõuded, mis oleksid ilma sisuta, kui Inglise poliitilises elus ei leiduks mõlemad olulised tingimused: 1) püsiv kahe erakonna korraldus ja 2) enamiku ja vähemiku legaalne vahekord. Kui siin parlamentarismi põhi-

koostegevuse parem ja lihtsam väljendusvorm, teistes riikides aga on ta sagedasti midagi enamat olnud, kujutades enesest poliitilisele mõttele teoreetilist sihti, mille poole esinduslik riigikord peab arenema; õpetati, et selle korra asutised ja sisseseaded on õiges vahekorras, kui maksab parlamentarism. Teistes riikides on ka erakondlik elu ikka olnud teistmoodi kui Inglismaal. Kuna viimases on erakondlik dualism parlamentaarse valitsemisviisi loonud, on teistes maades teoreetiliselt tarvilikuks tunnistatud parlamentarism kimbust erakondade rohkusega, mida sünnitab kohaline poliitiline elu. Ometi on see rohkus tagajärg huvide mitmekesisusest ja nende vabast mängust, mis omane meie ajale. Kuid see nähtus rõhutab ühtlasi, kui tarvilik on lepitaja vaim kaasaegses riikluses, ilma milleta võimatu oleks riigis korda alal hoida; sest erakondade paljususe juures on igaüks nendest üksikult vähemuses, ning parlamendi otsused on hädasunnil kokkulepped erakondade vahel. Lepitamisvaim teeb küll valitsuse tegevuse raskeks ning keeruliseks, aga see vaim on mõõdapääsmata, et ühiskond võiks edasi elada ja hukatusele vastu ei läheks, kui lepitamata pooled tarvitusele võtavad abinõud, mida pakub kaasaegne tehnika hävitustöö jaoks. Inimese mõtet peab lepitamisvaimus kasvatatama selle võimaliku hädaohu pärast, ja parlamentarism riigi elus on selles mõttes mõjuvaks abinõuks.

mõte on välja kujunenud, et võimu teostab ministeerium, kuni tal on parlamendi enamiku usaldus, siis on see siin nõndaviisi, et normaalseis oludes ei või see erakondade dualismi juures üldiselt teisiti ollagi, sest kui ühel erakonnal on enamus parlamendis (tähendab, ka maal), siis peab ta andma valitsuse, ja niikaua kui see erakond moodustab enamiku, püsib ka tema valitsus, ehk mis sedasama ütleb: valitsus on niikaua võimul, kuni tal on parlamendi enamiku usaldus — juriidiline vormel tegeliku seisukorra jaoks, nagu ta on kirjeldatud.

Seesugused põhijooned on spontaansel Inglise parlamentarismil. Riiklus võib siin ennast avaldada väga sundival, kui üks erakond on pikemat aega enamuses; ometi jääb parlamentarismi lepitav joon siin ikka alale, sest vähemuserakonna opositsiooni jaoks on legaalne vabadus olemas, ja enamuserakonna enese huvides seisab vähemikuga leplikult läbi saada, sest viimane võib ise igal ajal enamikuks muutuda, vastates siis sama mõõduga.

Viimaseil aastakümneil on Inglismaal erakondlik dualism siiski kõikuma löönud, seda enam aga kujunevad poliitilised olud niisugusteks, mis tarvilikuks teevad, et parlamentarismi lepitav vaim ennast täies ulatuses ilmutaks.

2.

Prantsusmaa osa on parlamentarismi arenemises, nagu üldiselt esindusliku riigi kujunemises, iseäranis tähtis. Olgugi et see süsteem oma tegelikku algust mitte Prantsusmaal oludes ei ole leidnud, vaid Inglismaal, on Prantsuse poliitiline mõte ta siiski üldistanud ja moodsa riikluse probleemiks teinud, mille teostamise poole hiljemalt pea kõigis haritud riikides on pöördud. Prantsusmaal aga on see süsteem päevakorrale tulnud sada aastat tagasi — restauratsioonialal. Käesolev artikkel tahab valgustada teoreetilisi ja tegelikke tingimusi, missugustes oli selle süsteemi teostamine tol ajajärgul.¹⁾

1) Olgu siin selguse pärast Prantsuse restauratsiooni-ajajärgu (1814—1830) sündmused lühidalt, meie artikli mõttes, kokku võetud:

Aprilli alul 1814. a., pärast seda kui Napoleon troonilt ära astus, otsustasid Prantsusmaa tolleaegsed ajutised võimud hukatud kuninga Louis XVI venna kuningriigi troonile kutsuda; see asuski Louis XVIII nime all siin valitsema ning määras 13. mail oma esimese ministeeriumi ametisse. Vastavalt oma lubamistele avaldas uus kuningas 4. juunil 1814 Charte constitutionnelle, mis riigis konstitutsioonilise korra kahe esinduskojaga sisse seadis; saadikutekojaks nimetati ümber endine keisririigi-aegne seadusandja kogu (Corps législatif), ilma et uusi valimisi oleks ette võetud. Uue valitsuse vead tekitasid pahameelt laialistes ringkondades, mida Napoleon, kes viibis Elba saarel, tahtis ära kasutada, et keisririiki jälle jalule seada. 1. märtsil 1815. a. ilmus ta äkki Prantsusmaa pinnale — ja kolme nädala jooksul oli ta trooni omale tagasi võitnud. Algasid n. n. „sada päeva“. Püüdes vastu tulla ajavaimule avaldas ka Napoleon omalt poolt 22. aprillil 1815. a. Act additionnel aux constitutions de l'empire, mis oli õieti Charte constitutionnelle'i arendamine vabameelses vaimus. Waterloo lahingu kaotamine lõpetas aga Napoleoni viimase katse.

Louis XVIII, kes vaheajal Gentis oli elanud, pöördus 8. juulil 1815 uuesti Prantsusmaale tagasi ja hakkas valitsemist sealt jätkama, kus ta selle märtsis oli seisma jätanud, nähes „sajas päevas“ ainult interregnumit. Charte astus jälle täide jõusse, kuid määrati uued valimised saadikutekoja liikmete jaoks. Senine Talleyrandi ministeerium lahkus ametist, kui teatavaks sai saadikute ultraroyalistlik enamus, ja kuningas määras uue — duc de Richelieu 1-se ministeeriumi. Kuid 7. oktoobril 1815. a. kokkuastunud uus saadikutekoda, kes ajaloos Chambre introuvable'i nime all tuntud, algab kohe võitlust ministeeriumiga, leides, et see ajavat liiga nõrka politikat. Järgnevad teod, mis „valge terrori“ nime all tuntud. Ometi äratab Chambre'i leppimatus tema vastu pahameelt Prantsusmaal kui ka välismaal, ja ministeerium laseb kuningal ta septembril 1816. a. koju saata. Uus koda on leplikuma vaimuga ja käib ühiselt ministeeriumiga käsikäes; aga järgmise aasta osalised valimised nõrgendavad poolehoidu ministeeriumi vastu ja kõvendavad opositsiooni.

Restauratsiooniajal oli Prantsuse seltskond raske ülesande ette seatud, leida poliitilisele elule püsiv riiklik vorm, et lõppu teha erakordseile jõupingutusele ja vapustusele, mis olid omased revolutsiooni- ja keisririigi-ajale. Õieti ei olnud see ülesanne

Peale asjata katseid, ministeeriumi uuendada, lahkub Richelieu detsembril 1818. Uus Dessolles-Décazes'i ministeerium valitseb, toetudes pahempoolsele tsentrumile, mis aga küllalt kindel ei ole; juurde tuleb pair'idekoja opositsioon. Ministeerium tahab oma orientatsiooni rohkem parempoolseks muuta, kuid veebruaril 1820. a. juhtuv duc de Berry tapmine toob enesega tema lange-mise kaasa. Ametisse seatakse Richelieu 2-ne ministeerium, kes püüab parempoolsetega koos sammuda. Ometi läheb viimaste mõju liiga kaugele, ja see toob kaasa Richelieu lahkumise detsembril 1821. a., sest ta ei leia kuninga poolt soovitud toetust. Saadikutekojas on parempoolsed uute osaliste valimiste järel täiesti peremehed ning nende juht Villèle moodustab uue ministeeriumi. Parempoolsed tahavad oma ülekaalu lõplikult kindlustada ning sunnivad valitsust reaktsooniteele asuma. Louis XVIII sureb septembril 1824. a.

Charles X, keda peetakse ultraroyalistide peaks, näitab troonile astudes esialgu mõõdukust üles. Villèle'i ministeerium jääb ametisse, kuid kaotab järjest poolehoidu; vaenulised on temale lõpuks mõlemad kojad. Et seisukorda päästa, saadab ministeerium 1827. a. saadikutekoja koju, kuid uued valimised annavad valitsusele vähemuse; ministeerium ei leia toetust ka kuninga poolt, ja nii lahkub Villèle ametist 1828. a. jaanuari alul. Kuningas kutsub ametisse Martignac'i ministeeriumi, kes tahab pahempoolsetele vastu tulla; siiski kukutavad viimased kohalise omavalitsuse eelnõu läbi, mis põhjust annab Charles X-le augustil 1829. a. ministeeriumi ametist vabastada. Asemele määrab kuningas Polignac'i ministeeriumi; viimast võtab saadikutekoda vaenulikult ning umbusklikult vastu. Temast arvatakse, et ta Charte'i poolt sisseseatud põhiseaduslikku korda tahab kukutada. Saadikutekoja pahempoolne enamik võtab märtsikuul 1830. a. 221 häälega aadressi vastu, mis nõuab parlamentarismi-põhimõtete omaksvõtmist ministrite määramisel. Vastusena sellele saadetakse saadikutekoda enne laiali ja pärast, 16. mail 1830. a., koju. Uutel valimistel valitakse kõik 221 aadressile allakirjutanut tagasi ja ministeerium jääb vähemusse. On valimise tagajärjed teada, siis avaldab valitsus 26. juulil ordonnansid, mis koja enne kokkuastumist koju saadavad ja valimisseadust muudavad. Seepeale puhkeb juulirevolutsioon lahti ja Charles X kukutatakse troonilt. Restauratsioon on lõppenud, algab Juuli monarhia.

Kirjandus:

1. Lavissee, E. Histoire de la France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la Paix de 1919; t. IV: La Restauration (1815—1830) par S. Charléty; libr. Hachette, 1921.
2. Daudet, E. Histoire de la Restauration 1814—30, Paris, 1882.
3. Lebon, A. Cent ans d'histoire intérieure 1789—1895, Paris, 1898.
4. Weill, G. La France sous la monarchie constitutionnelle 1814—1848, 1912.

sellele seltskonnale küll mitte esimest korda seatud; ka 1789. a., kui vana kuningriiklus kokku varises, seisis Prantsusmaa probleemi ees, kuidas ennast riiklikult uuesti korraldada. Seisukoht, mille juurde siis peatuma jäadi, läheb lahku sellest, mida me 1814. a. tähele paneme. 1789. a. tegelased on oma otsustavas osas abstraktsete ideede mõju all; nad seavad enestele absoluutsed eesmärgid üles ja neil näis usk olevat, et filosoofiline mõtlemine võib õige tee kätte juhatada kõige parema poliitilise korra juurde. Nende tegelaste seas on tüüpiline Sieyès, kes püüdis leida poliitilise korra jaoks niisuguse kombinatsiooni, mis pidi üksikud võimuelemendid täielisse tasakaalu seadma, nii et riigikord oleks automaatselt elanud; väljenduse leidis seesugune süsteem VIII aasta põhiseaduse-eelnõu esialgses kujus, mille Sieyès kokku seadis. Oldi tagasihoidlik Inglise süsteemi vastu, kuigi siin parlamentarism juba nähtavale tuli; ometi puudus viimase kohta alles arusaamine, võib-olla ka sellepärast, et ta veel lõpulikku kuju ei olnud omandanud, nagu kakskümmend viis aastat hiljemalt, 1814. aastal. Nii peeti revolutsiooni alul õigeks seda, mis Sieyès oma kuulsas brošüüris „Qu'est ce que le Tiers Etat“ kirjutab: Inglise riigikord on hea ainult Inglise oludes, seda mujal järele aimata on mõtteta.

1814. aastal on seisukoht selle poolest muutunud. Tagasitulnud emigrantide ringkonnad, kuningaga eesotsas, olid vaenulised revo-

Parlamendi ajaloo kohta:

1. Barante, de — La vie politique de M. Royer-Collard, 2-e éd., 1863, 2 vol.
2. Barthélemy, J. L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, 1904.
3. Bonnefon, J. Le Régime parlementaire sous la Restauration, 1905.
4. Challeton, F. Cent ans d'élections (1789—1890), Paris, 1891, t. I.
5. Duvergier de Hauranne, P. Histoire du gouvernement parlementaire en France 1814—48 (ulatub ainult kuni juulirevolutsioonini), 10 tom., 1857—72.
6. Michon, L. Le gouvernement parlementaire sous la Restauration, 1905.
7. Thureau-Dangin, P. Le parti libéral sous la Restauration, 1888; Royalistes & républicains, 1888.

Allikad:

1. Duguit-Monnier: Les constitutions de la France depuis 1789, 3-e éd., Paris, 1915 (põhiseaduste kogu).
2. Archives Parlementaires, 2-e série (1800—1860), t. 12—62 (la Restauration).

lutsioonilistele ideedele, millede pärast nad nii palju olid kannatanud; teiselt poolt aga tunti emigrantide seas inglise keelt, Inglise riigikorda õige laialt, sest paljud olid revolutsioonist saadik Inglismaal elanud, muu seas ka kuninglik perekond. Üldine oli aga Prantsuse seltskonnas elav tung vabama poliitilise elu järele, kui see võimalik oli langenud keisririigi ajal. Sellepärast leidsid laia vastukaja madame de Staël'i sõnad: „Inglismaal on juba kaua aega sisseseaded olemas, mis on päri vabaduse kujunemisele; Prantsusmaa käigu aga selle eeskuju järele.“ Kuningas Louis XVIII arvestaski seltskonna soovi konstitutsioonilise korra järele ning selles mõttes avaldas ta Charte constitutionnelle'i. See akt rajas kuninga kõrvale küll rahvaesinduse, kuid temast ei olnud näha sugugi, kas peab siin maksma hakkama parlamentarism Inglise eeskujul või midagi muud: küsimus oli lahtine ja jäi olude otsustada.

Ometi ei jäänud Prantsuse poliitilised kirjanikud selles küsimuses sugugi äraootavale seisukohale, kuidas kujunevad poliitilised vahekorrad olude mõjul. Me leiame restauratsiooni alul juba publitsiste, kes ilmuvad selgete ning läbitöötatud õpetustega selle kohta, missugune peab olema Charte'i poolt väljakuulutatud esinduslik kord. Iseäraliku mõjuga tuuakse aga see vaatekoht ette, et uus kord peab ja võib olla ainult parlamentaarne monarhia, s. o. monarhia, kus maksab parlamentaarne valitsusviis. Tolleaegsed teoreetilised tööd ongi siis parlamentarismi kohta niivõrt ümmarguse õpetuse üles seadnud, et see oma põhijoontes püsima on jäänud ka meie-aegse parlamentarismi kohta. See teooria ei otsi oma oletustele tuge Prantsusmaa tegelikust poliitilisest elust, vaid ümberpöörduvalt, ruttab sellele elule ette, võtab ta oma põhimõtete seisukohalt arvustamise alla ning püüab teda, kui ta oma arenemises näis pikaldane olevat, juhtida kiiremalt sinna, kus see teoreetiliselt õigem peaks olema. Siiski ei ole see mitte mingi väljamõeldud süsteem à la Sieyès, vaid kujutab Inglise korda, kuid abstraktses käsitluses. Inglismaal enesel on parlamentaarne süsteem kohaliste olude ja tingimuste läbi niivõrt määratud, et ta Inglise kujus enam kuskil mujal ei ole korratav; võib ehk ilma liialduseta ütelda, et parlamentarism oma immanentses Inglise kujus vaevalt oleks suutnud universaalseks poliitiliseks süsteemiks haritud riikides kujuneda. On see aga sündinud, siis küll ka tänu parlamentarismiteooriale, mille on loonud Prantsuse restauratsioon; selles võib näha tolle ajajärgu publitsistika ilmaajaloolist teenet.

Olgu lõpuks tähendatud selle teooria kohta üldiselt, et tema poolt võeti käsitlusele Inglise riigikorra sisseseadete ja nende vahetekordade välispidised avaldamisvormid, mida abstraktne teooria suutis õieti ka ainult omaks aineks teha. Politilise elu nähtuste sotsiaalne, majanduslik, ajalooline tagasein pidi käsitlusest ära jääma, sest neid küsimusi mitte ainult ei teatud tarvilikul määral üles võtta, vaid see näis üleliigne olevat üldiste põhijoonte määramisel, mis pidid olema omased parlamentarismile abstraktses kujus või, nagu siis üteldi, konstitutsioonilisele korrale kui seesugusele¹⁾. Sellest on tulnud parlamentarismi-teooria vormiline ilme, mis on ta algusest peale teinud juriidiliseks õpetuseks.

3.

Publitsistide seas, kes restauratsiooni-ajajärgul parlamentarismist kirjutasid, on kahe nimi iseäranis laia kuulsuse omandanud. Kui me teada tahame, mida politiline mõte siis selles küsimuses mõõduandvat pakkus, peame eeskätt tutvuma nende vaadetega, mida me leiame Benjamin Constant'i ja Chateaubriand'i töodes. Nad ei olnud küll üksikud, kes sel ajal esinduslikust korrast ja parlamentarismist kirjutasid või rääkisid, mitte sugugi, kuid nagu selle ajajärgu parlamentarismi uurija Barthélemy ütleb, need olid kaks õpetajat (ce sont les deux maîtres²⁾). Kirjanduses ilmus rida brošüüre mitmelt poolt (Vitrolles, Villemain, Guizot j. t.), ajakirjanduses ja parlamendi kõnetoolil olid parlamentarismiprobleemid sagedad ained; ometi on pärastine arenemine parlamentaarses režiimis läinud seda joont pidi, mille need mõlemad „õpetajad“ ette näitasid; käesoleva artikli raamides võime leppida ainult nende kahe „meistri“ vaadetega.

Benjamin Constant'i³⁾ peetakse prantsuse kirjan-

1) Sada aastat tagasi oli politiliste mõistete terminoloogia alles arenemata. Tolle-aegses publitsistikas on nimetus: „konstitutsiooniline kord“ tarvitusel laias ja kitsas mõttes, tähendades esinduslikku korda üldiselt kui ka eriti parlamentaarse valitsemisviisiga; vahet siin veel ei tehtud. Allpool on igal pool asemele võetud praeguse aja terminoloogia.

2) Henry Michel (L'idée de l'Etat, 2-e ed., p. 364) kirjutab küll, et „Royer-Collard avait fait la théorie de la Restauration“; see märkus on täppis selles mõttes, et ta tolleaegset ametlikku teooriat ära tähendab; teine küsimus on aga seltskonnas valitsevad politilised püüded ja vaated.

3) B. Constant'i (1767—1830) kirjatööd esindusliku korra üle on avaldatud Edouard Laboulaye poolt 1861. a. kahes köites nime all: Cours de politique constitutionnelle. Parlamentarismi kohta käivad selles kogus järgmised

duses liberalismis tähtsamaks algupäraseks esindajaks 19. aastasajal. Tema on see, kes Montesquieu konstitutsioonilist õpetust mitte ainult ei populariseerinud, vaid teda ka edendada tahtis, kohendades uute praktiliste tarviduste järele, mis restauratsiooniajal üles kerkisid. Constant kuulub ka veel nende kuulsate prantsuse publitsistidega ühte ritta, kes enne teda katsusid poliitilise korra jaoks üldised põhimõtted üles seada, nagu Bodin, Montesquieu, Rousseau. Tema tähtsam kirjatöö, mis tahab teoreetiliseks seletuseks olla tema redigeeritud „Act additionnel’ile“¹⁾, kannab selles mõttes iseloomulikku pealkirja: „Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France (mai 1815)“; nii siis kirjutab Constant sellest, mis pidi olema üldine kõigile esinduslikkudele riigikordadele.

Oma õpetuse lähtekohaks võtab ta isikuvabaduse selle mitmekesisest avaldusviisides, nähes selles vabaduses uue aja riigikordade ainsat võimalikku printsiipi. Inglise riigikorras leiab tema selle viimase teostatud olevat; sellepärast siis pöörab ta oma silmad alati sinna poole, otsides sealt eeskuju oma õpetuse jaoks. Ta tunneb aga küllalt põhjalikult Inglise korda, et aru saada, et senised selle korra kirjeldused, muu seas ka Montesquieu oma, olid puudulikud ja ei peegeldanud sugugi täpselt seda, mis oli tõepoolest olemas. Tume oli peaaegjalikult valitsuse ja parlamendi vahekord, mis avaldas end juba selgesti parlamentarismi viisides. Seda nähtust ei olnud teoreetiline käsitlus veel valgustanud; Constant oli nüüd see, kes seda tegi.

Prantsuse poliitiline teooria oli Montesquieu õpetuse võimude lahutamisest omaks võtnud kui konstitutsioonilise korra algtõe. Aga see õpetus ei suutnud kuidagi seletada Inglise kabineti ja eriti peaministri seisukohta; Montesquieu järele pidi isikuvabaduse seisukohalt päris hukkamõistetav olema, et valitsusevõim on teostada kolleegiumi käes, kes oleks võetud parlamendi seast²⁾; seda aga oli Constant’i ajal alatasa Inglise kabinetiga. Aga po-

traktaadid: 1) *Principes de politique* (kõige suurem töö, avaldatud 1815. a.); 2) *Réflexions sur les Constitutions et les garanties* (1814); 3) *De la responsabilité des ministres* (1815).

1) Napoleoni poolt 1815. a. „saja päeva“ jooksul maksmapandud põhi-seaduse akt.

2) *L’Esprit des lois*, livre XI, ch. VI (*Panthéon littéraire, Oeuvres de Montesquieu*, Paris 1838, p. 267).

litolisele vabadusele midagi ähvardavat ei võinud selles asjaolus tähele panna. Nõndaviisi oldi teoreetilise umbsõlme ette seatud, mis pidi enne lahendamata, kui taheti parlamentarismi ära seletada. Sellepärast leiamegi Constant'i õpetuses, et ta võtab võimude lahutamise doktriini revideerimisele ja tahab talle uue kuju anda, mis raskustest üle aitaks parlamentarismi seletamisel.

Inglise korra mõjul, mida Constant hästi tundis, annab ta ministrite instituudile iseäralise tähtsuse. Oma võimudeteoorias teeb ta sellest riigiorganist tõsise võimuorgani parlamendi kodade ja kohtute kõrval, ja õpetab, et ministrite käes olevat täidesaatja võim: ministrite võim ongi see tõeline täidesaatja võim. Kuid konstitutsioonilises riigis on täidesaatmis-võimust vähe; siin leidub veel erivõim, mida Constant nimetab neutraalseks ja mille kandjaks on riigipea¹⁾ (kuningas või president). Mis on siis oma loomu poolest neutraalne võim, ja mis ülesanded on tal täita? See võim on teiste seas kõige kõrgem ja sellepärast vastutuseta; see on põhjus, mispärast tema kõige kohasem kandja on pärilik monarh. See võim peab ikka erapooletu olema ja kindlais piirides teotsema, et oma neutraalsust alal hoida. On rida võimuõigusi, mis harmoneeruvad selle võimu loomuga: armuandmine, rahvaesinduse kojusaatmine ja uute valimiste määramine, ministrite nimetamine j. m., mis on selleks, et teisi võimusi nende piirides hoida, liialdusi, mis korraliku riigi elu rikuvad, teiste võimuorganite poolt ära hoida. Kui kõik on selle poolest korras, iga võimuorgan just seda teeb, mida ta oma loomu järele peab tegema, siis õieti jääb neutraalsel kuningavõimul väga vähe teha. Ta astub ikka tegevusse erakordseil juhtumustel riigielus, erapooletu vahemehena teiste võimuorganite tegevuse kohta. Neutraalse, ja lisame omalt poolt juurde — passiivse, monarhi kõrval on ministrite käes täidesaatmine tema laias ulatuses, aktiivne valitsemine tegelikus külluses, kuid nad on vastutavad oma võimu teostamise eest, ja mitte ainult eneste eest, vaid ka monarhi (ehk presidendi) eest, sest vabas riigikorras ei tee monarh ilma ministrite vaheabita midagi: „monarh ei käsi midagi, mis pole ministrite allkirjade tõttu nende vastutuse läbi rahva ees garanteeritud“²⁾.

1) Oma poliitiliste kalduvuste poolest on Constant monarhist; sellepärast püüab ta näidata, et kõige sündsam neutraalse võimu kandja on just pärilik monarh ja et konstitutsiooniline monarhia on kõige täielikum riigivorm isiku vabaduste kaitseks.

2) Ministrite vastutus peab ühtlasi ära hoidma seda, et parlamendi ja

Sellega, et Constant täidesaatja võimu kuninga isikust lahti tegi ja ministrite instituudiga ühendas, suutis ta parlamentarismile anda teoreetilise aluse, mida liberaalne doktriin, kammitsas kinni olles Montesquieu kolme võimu õpetuse küljes, sinnamaani ei mõistnud ära seletada. Constant pakkus seletuse ja nii oli Prantsuse poliitilisele mõttele parlamentarismi vastuvõtmiseks tee teoorias avatud.

Teooria seisukohalt tuleb aga tähtsamaks küsimuseks parlamentarismis pidada ministrite ja kodade vahekorda. Constant tõrjub kindlasti tagasi arvamise, mis tema ajal laialt valitses, et ministrid peavad olema väljaspool parlamenti — seisukoht, mis on senini mõõduandev Põhja-Ameerika Ühisriikides. Just ümberpöörduvalt leiab Constant, et seal, kus ministrid on rahvaesinduse liikmed, olevat ka kõige paremad tingimused konstitutsioonilise korra kindlustamiseks: see on hea asi, et minister, olles parlamendi liige, on alalises kontaktis rahvaesindusega; on ta võimetu ja mitteusaldatav isik, siis ei suuda ta võimu kaua käes hoida. Oma parlamentarismikonstruktsiooni keskkoha on Constant paigutanud ministrite vastutuse küsimuse. Seda probleemi on tema nii tähtsaks pidanud, et ta selle üle eritraktaatidigi on kirjutanud. Tema püüab, terminoloogiliselt küll tumedalt, vahet teha ministrite vastutuse mitmesuguste külgede vahel ning seab teravasti teineteise vastu nende kohtuliku ja poliitilise vastutuse mõisted¹⁾. Esimeses mõttes on ministril, nagu igal teisel kodanikul, vastutus kaelakohtuliste tegude ja tsiviilasjaliste nõuete eest. Poliitilises mõttes aga on ministril midagi rohkem kanda kui teistel kodanikel; sellepärast on tarvilik iseäraline tagatis, et ministrid oma poliitilist võimu kurjasti ei pruugiks. See tagatis ja sellega ühendatud vastutus ei käi kaasas millegi muuga kui aktidega, mis on otsekoheselt tuletatud ministri funktsioonidest. Ministri funktsioonid võivad aga oleneda ainult seaduslikust, legaalsest võimust; sellepärast seisab kõik, mis väljaspool seaduslikkust, mis on illegaalne, ka väljaspool ministri funktsioone. Siin ei olegi õieti enam ministri vastutust, vaid minister käib hariliku õigusemõistmise alla, nagu iga teine isik. Ministri vastutus võib käia ainult seadusliku võimu halva

avaliku arvamise arvustus ja vastuseisimine kuninga isikut otsekoheselt mitte ei puutuks (Constant ütleb „compromette“). Ministrite kontrasigneerimine oleks nii siis tingimuseks vabale arvustusele.

1) Terminoloogia ei ole mitte Constant'i oma.

teostamise kohta¹⁾. Võimatu on seaduses üksikasjalikult ära määrata, kudas see vastutus tekib, sest tuhandel viisil võib näiteks halvasti sõda pidada jne. jne. Sellepärast võib neid legaalse võimu kuritarvitusi seaduses väljendada ainult üldises vormis.

Nii siis pole ministri poliitiline vastutus muud kui selle tagajärg, et minister ebaotstarbekohaselt teostab oma legaalse võimu. Missugune sanktsioon on aga sel vastutusel? Otstarbetu oleks siin maksma panna nuhtlusemomenti, nagu mingi süü puhul. Niisamuti ei oleks heaks kiita, et rahvaesindus ministreid avalikult laidaks, neid avaliku usalduse jaoks mitte vääriliseks kuulutades. Ometi on rahvaesindus see, kes peab ministrite vastutust sanktsioneerima. Parlamentarismi nõuete kohaselt on tarvilik, et ministrid oleksid ühiselt tegevad ja et nad leiaksid toetust rahvaesinduse püsivalt enamikult; opositsioon, mis neil parlamendis ka on, peab olema selgesti lahutatud nendele sõbralikust enamikust. Ükski ministeerium ei suuda püsida, kui tal pole seda enamust rahvaesinduse seas; ehk ta pööraku siis rahva poole uute valimiste pärast, et enesele seda enamust soetada. Ministrite poliitiline vastutus leiab omale sanktsiooni juba selle faktiga iga kord, kui ministeerium enamuse parlamendis kaotab, et ta peab ametist lahkuma. Parlamentarismi puhul on igale ministrile tähtis teada, missugune usaldus tal on või kui palju ta umbusaldust äratab, mis tuleb ilmsiks selles enamikus, kes teda rahvaesinduses toetab või aga maha jätab. „C'est le moyen légal; c'est l'expression constitutionnelle. Il est superflu d'en chercher une autre“ (o. c., p. 408).

See on üldjoontes Constant'i teooria parlamentarismist. Ministrid on võimu poolest kõrgele üles nihutatud, mis oleks kuulmata asi olnud 18. aastasaja õpetustes; poliitilises teoorias oli uus aeg alanud. Monarh on paigutatud kuhugi udusesse neutraalsusenimbusesse, tegelikust poliitilisest elust välja jäetud, rohkem

1) See küsimus on mõnikord aktuaalse tähtsusega meil; sellepärast siis olgu illustreerimiseks esitatud üks tsitaat:

„Ainsi une guerre injuste, ou une guerre mal dirigée, un traité de paix, dont les sacrifices n'auraient pas été commandés impérieusement par les circonstances, de mauvaises opérations de finances, l'introduction de formes défectueuses ou dangereuses dans l'administration de la justice, enfin tout emploi du pouvoir, qui bien qu'autorisé par la loi, serait funeste à la nation ou vexatoire pour les citoyens, sans être exigé par l'intérêt public; tels sont les objets sur lesquels la responsabilité étend son empire (De la responsabilité etc. dans le Cours de pol. const., t. I, p. 403).

sümbol kui võim¹⁾. Selle asemel omandab aga parlament, kui tõusev päike, otsustava tähtsuse teiste võimuorganite seas, sest kõrvaldades monarhi (laiemas mõttes riigipea) täidesaatmisest kaotatakse ka igasugune vastukaal täidesaatja võimu poolt seadusandjale võimule ära. Parlament on riigis tõeline peremees, kelle enamik annab riigile tegeliku valitsuse, ministeeriumi. Seda valdavat parlamendi osa edaspidises esindusliku riigi arenemises ei olnud keegi enne Constant'i ära märkida tahtnud; Constant teeb seda, kuigi tagasihoidlikult, mitte igal pool i-le punkti peale pannes, aga ometi on tema teoorias loogiliselt peaasi just see, mis on ühtlasi ka tõsiseks väärtuseks selles õpetuses. Constant on südames monarhist ja sellepärast ei julge ta ise oma õpetuse tõsist tuuma tunnustada; teeb monarhi neutraalse võimu ümber palju sõnu, sellega kattes ainult tühjust, mida see mõiste tõepoolest ikka varjab.

Kui Constant on parlamentarismi jaoks annud teooria ja selle tõttu kuulub tähtsamate poliitiliste teoreetikute sekka, siis on Chateaubriand'il täita olnud peasjalikult populariseeriija osa parlamentarismi ideede laialikandmises Prantsuse seltskonnas²⁾. Ta tahab praktilisi näpunäiteid anda parlamentarismi mõistmiseks ja selleks, mis oleks teha, et teda teostada. Lähem siht aga tema publitsistlikel tööil on Charte constitutionnelle'i vaimu parlamentarismi mõttes ära määrata.

Selle akti teostamine näitas, et kõige tumedam, aga ühtlasi ka aktuaalsem küsimus oli ministrite seisukord kindlaks määrata. Chateaubriand kaebab, et Charte'is ei ole mingit selgust selles asjas ning puuduvat ka eriseadus ministrite vastutuse kohta. Ometi arvesse võttes kogemusi mujal püüab ta küsimusele lahendust leida.

Sel küsimusel on kaks külge: vahekorrad 1) kuninga ja ministrite vahel ja 2) kodade ja ministrite vahel.

Esimene vahekord on tegeliku võimu mõttes tarvis ministrite

1) Restauratsiooni-aegsed rojalistid vaidlesid ägedasti õpetuste vastu monarhi puutumatuselt ja vastutamatuselt, just ümberpöörduvalt näidates, et Prantsuse kuningad on ekslikud ja on ikka oma tegevuse eest vastutust tunnud (muidugi mitte õiguslikku, N. M.).

2) Chateaubriand'i (1768—1848) tööd parlamentarismi kohta on leida tema teoste kogus: *Oeuvres complètes de Chateaubriand*, éd. précédée d'une étude par M. Saint-Beuve, Paris, 1859, t. VII, *Mélanges politiques*: 1) *Réflexions politiques* (1814), ja 2) *De la monarchie selon la Charte* (1816) — tähtsam töö sellel alal.

kasuks mõista. Nagu Constant, püüab ka Chateaubriand kuningat seada väljapoole tõelist poliitilist võitlust: tema ei pea end otsekohe valitsemisse segama, ükski toimetus ei sünni otseteed tema poolt, mitte needki, mis tehakse kuninga nimel ja tema allkirjadega. Esinduslikus monarhias pidavat kuningas olema jumalus, keda ei tohi ükski asi puutuda; tema on puutumata, püha ja eksimatu¹⁾. Tegelikult seda suurem on ministrite osa. Valitsemisaktid on kõik ministeeriumi töö, kes nende eest vastutust kannab. Sellepärast võib takistamata neid arvustamise alla võtta, ilma Majesteeti haavamata. Ministrite vastutuse küsimuses on tarvilik, et nad oma otsustamise järele tegevad oleksid, ilma et kuningas neid sunniks. Kuigi minister eksib, aga siiski oma arvamisest kinni peab, siis ei pruugi kuningas ometi peale käia: minister toimetab, teeb vea ja langeb — kuningas vahetab oma ministri. Olgugi, teiselt poolt, et kuningas nõus on ministri eksiarmamisega, siis ei ole sellest ometi kuningale mingit süüdi: ministrid on sel korral kuninga usaldust kurjasti pruukinud, temale asju valevalguses kujutades, niiviisi pettes mitmesuguseil põhjusil. Sääraste poolsofistlikkude, poolvormiliste väidetega tahtis Chateaubriand kuninga-instituudi nõnda seada, et valitsemise positiivsed tagajärjed tuleks kuninga heaks kirjutada, kuna aga negatiivsed jääksid ministrite õlgadele kanda. Ühtlasi aga ei võinud ministritel tarvidust olla kuningat tõsisemalt arvestada.

Ometi ei pea ministrid moodustama ka omavolilist ametnikkude kolleegiumi, kes juhib riigi asju ilma kontrollita; seda ei lase olla vahekord, mis on ministrite ja parlamendi vahel. Peaasi parlamentarismis on, et kodade ja ministrite vahel oleks võimu teostamisel kokkukõla olemas. Seepärast peab mõlemate vahel alaline läbikäimine olema: ministrid peavad kodadesse ilmuma, kojad aga võivad igal ajal ministrite poole pöörduda. Siiski ei tohi kojad ennast kunagi administratsioonis segada ega pea ministrite vastu enesele niisugust ülesastumist lubama, mis rahunust esile kutsuvad või ministreid püüavad kompromitteerida. Nii oleks koostöö välispidi korraldatud: vormiliselt näivad ministrid olevat küll kodade teenijad, kuid sisuliselt peaksid nad olema nende peremehed. Kuidas saavutada seesugust õnnelikku taga-

1) Huvitav on rojalist Chateaubriand'i sulest sääraseid vaateid kuninga osa kohta monarhias kuulda. Ch. rehkendab küll etteheitega, et sel viisil oleks kuningas paljas idool, kes altaril küll austamist leiab, kuid on ilma tegevuseta ja võimuta; ometi on tema kaitse selle etteheite vastu nõrk.

järge? Selleks on olemas kõige lihtsam abinõu maailmas: ministeeriumil peab kasutada olema parlamendikodade enamik; ta peab selle viimasega koos sammuma, ilma selleta ei ole valitsust. Mispärast peab ministeerium sellele enamikule toetuma? Sellepärast, et esindusliku korra järele on avalik arvamine ministeeriumi olemise allikas ja juhtmõte (source et principe); avaliku arvamise pea-avaldajad on aga rahvasaadikud, nimelt saadikutekoja liikmed. Selle viimase enamik ongi ministeeriumi tõsine tugi ja allikas. Võib nüüd olla, et ka vaim, mis on sellele enamikule omane, ei ole ministrite oma; nende isiklik maitse, kalduvused, kombed võivad teist tahta, kuid siis peavad ministrid kas enamiku vaimu muutma või järele andma. Ei saa valitseda ilma enamikuta. Kindlasti tuleb tagasi tõrjuda poliitiline ketseriõpetus, et ministeerium võiks vähemikuga koos sammuda; selleks ei ole tingimusi olemas. Tarvilik on, et ministeerium kas enamiku ees käib või aga tema järel käib. Kui ta ei saa või ei taha üht ega teist seisukohta võtta, siis peab ta kas saadikutekoja koju saatma või aga ise lahkuma¹⁾.

Ministeerium ise peab aga ka vastama parlamentaarse korra üldistele nõuetele. Ta peab olema küllalt ühine; kuid silmas pidades Prantsuse olusid, kus erakondlik jagunemine mitmekesine, võib leppida ka sellega, et ministrid üldise süsteemi kohta kokku lepivad, olgugi et nad poliitiliste vaadete poolest lahku lähevad. Vastastikuste ohvritega oma poliitilistes vaadetes, võivad nad koalitsiooni moodustada, kes siiski ühes ja samas vaimus peab valitsema. Peale homogeensuse on ka tarvis, et ministeeriumid oleksid küllalt arvukad, et tähtsamad valitsuseharud oleksid siin esindatud.

Ministeeriumis võib osalisi muutusi ette tulla: ühed liikmed võivad lahkuda, teised asemele tulla; viimased peavad aga alalejäänutega ikka ühise valitsemissüsteemi looma. Kogu ministeerium langeb, kui lahkub esimene ehk peaminister. Sagedais ministrite vahetustis ei tule näha midagi ebakohast. Absoluutse monarhia all võib küll ministrite kiirete vahetuste üle rahutu olla, sest seda võib monarhi puuduliku arusaamise või aga õue intriigide tunnismärgiks pidada. Esinduslikus monarhias aga on

1) Need selged mõtted on Ch-le sulge surunud olud restauratsiooni alul, millest me veel kuuleme. Tema traktaat, kus need mõtted hiilgavas vormis ette tuuakse, De la Monarchie selon la Charte, olevat 1816. a. kirjutatud õieti selleks, et toleaeget Richelieu ministeeriumi kukutada.

sellest nähtusest suur kasu, sest siin püütakse asjade etteotsa seada kõige osavamaid isikuid ja nõndaviisi luua sunduslik pärikkus arukusele ja andeile. Selle põhjendus on mõistetav. Üks nõrk ministeerium ei suudagi parlamendi ees püsida; tema vead, meelde tuletatud kõnetoolil, korratud ajakirjanduses, kantud sel viisil avaliku arvamise ette, toovad enesega ministeeriumi langesmise peagi kaasa. Ometi ei tohi põhjused ministeeriumide kukutamiseks olla era-iseloomuga; kui ministrite vahetust sagedasti ette tuleb, siis küll lihtsalt, et ministrid on omaks võtnud valesüsteemi, et nad ebaõigelt mõistavad seltskonna vaimu või et nad on võimetud kandma valitsemise raskust. Arusaadav siis, et esinduslikus monarhias võivad ja peavad ministrid nii kaua vahe-tuma, kuni leiduvad kohased isikud, senikui parlament ja avalik arvamine andekuse välja toovad sealt ridadest, kus ta varjub. „Need on veed, mis püüavad oma tasapinna poole; see on tasa-kaal, mis tahab end maksma panna.“ Ministrite vahetusi saab siis nii palju olema, kuni täpselt on leitud kokkukõla parlamendi ja ministeeriumi vahel.

Me näeme, et mõlemal publitsistil on esindusliku riigikorra kohta ühised vaated¹⁾ ja et nad peavad selle korra kõige sündsamaks kujuks parlamentaarse monarhia, mille põhijooned on: enam-vähem passiivne monarh ja aktiivne ministeerium: parlamendi ja ministeeriumi vahel valitsemisküsimustes täieline kokkukõla, kuna konfliktid nende vahel on ebanormaalsed nähtused, mida tuleb ära hoida; selle kokkukõla kättesaamine ministrite vastutuse-instituudi abil, mis sunnib ministeeriumi otsima parlamendi enamiku toetust; ei leia ministeerium seda mitte, siis on ta kohustatud lahkuma. Nii siis paigutavad mõlemad autorid poliitilise elu keskk kohta ministeeriumi ja parlamendi vahekorra, kuigi nad monarhiat kaitsevad; ometi räägib nendes hirm despotismi ees, mille vastu peab parlamentarism kaitseks olema. See hirm oli aga omane kogu restauratsiooni-aegsele seltskonnale, ja meie autorites rääkis ajavaim, kelle tõlgendajaiks tuleb neid pidada.

Kumbki rääkis omale ringkonnale²⁾. Liberaal Constant kir-

1) Põhimõtted on küll õieti Constant'i poolt üles seatud; Chateaubriand kordab neid. Seda märgib ära ühes kohas ka Constant, kes rahulolemist avaldab, et tema põhimõtted Chateaubriand'i haruldase talendi poolt on arendamist leidnud (Cours, I, Additions et Notes, p. 296).

2) Oma memuaarides kirjutab duc Victor de Broglie: „C'est Benjamin Constant qui a véritablement enseigné le gouvernement représentatif à la

jutas kodanliste olluste jaoks, kes sel ajajärgul võimu veel mitte ei käsitelnud ja opositsioonis olid valitseva režiimi ja dünastiagi vastu. Need olid ringkonnad, kes juulirevolutsiooniga võimule pääsesid, ja Constant'i ideed leiavad teostamist hiljemalt juulimonarhia ajal. Rojalist Chateaubriand oli parempoolsete autor, kuid tema kirjanikukuulsus kandis tema töid palju laiemaisse ringkondadesse kui politiliste sõprade keskele; leppimata rojalistide seas leidsid tema vaated tagasitõrjumistki, sest et nad sisuliselt liberaalseid ideesid eneses peita ning monarhiat hukatusse viia ¹⁾. Kummagi publitsisti mõju ulatus aga ka üle Prantsusmaa piiri kaugemale, muu seas Inglismaale, kus parlamentarism uut hoogu võttis peale 1832. a. reformiaakte ²⁾.

Nii siis kirjutavad meie autorid põhimõtteliselt üht ja sama; siiski leidub neil ka lahkuminekuid ning omapäraseid vaateid, mis küll ka sellest on tingitud, et nende seisukord ei olnud restauratsioonaja politilises elus mitte ühesugune. Constant ei võinud selle peale prätendeerida, et tema erakond selleaegses saadikutekojas oleks valitsevaks enamikuks olnud; tema kirjutab tundmusega, et ta on opositsioonis, selle siis mitte kellelegi eriti, vaid kõigile ja igaühele. Me leiame talt üldiste probleemide käsitlust, nagu võimude lahutamise ja ministrite vastutuse küsimusi, ja kõik see on ilma isikliku koloriidita, juhitud püüdest, leida üldisi teoreetilisi aluseid parlamentarismile, üles seada selgeid mõisteid ja seega arendada politilist teooriat kui seesugust. Constant tahab esindusliku korra jaoks anda läbimõeldud süsteemi, mis aga siiski on konstrueeritud puhtväliste vahekordade najal, ilma sügavamalt uurimata aluseid, mis seda süsteemi suudaksid kanda. Seepärast on tema konstruktsioon parlamentarismist vormiline juriidiline pealisehitis, mis küll, teatava sihi jaoks mõelduna,

nation nouvelle, tandis que M. de Chateaubriand l'enseignait à l'émigration et à la gentilhommérie." Tsitaat võetud Ch. de Loménie: *Trois années de la vie de Chateaubriand*, p. 30, märkus.

1) Näiteks anonüümne brošüür: *Lettre d'un vrai royaliste à M. de Ch. sur sa broch. intitulée De la Mon. sel. la Charte*, Paris, 1816. Veel 1898. a. kirjutab tagurline Ch. Maurras (*Trois idées politiques*), et Ch. on anarhismi esindaja.

Ometi kirjutab Loménie (o. c., p. 109), et Ch. ideed ei leidnud oma sisu poolest tema kaasaeglastes vasturääkimist, vaid ainult üksikasjades.

2) V. Constant'i kohta Dolmatowsky, "D. Parlamentarismus in d. Lehre B. Constant's", 1907, p. 45. Chateaubriand'i kohta Loménie: *Trois années de la vie de Chateaubriand*, Paris, 1905, p. 109.

puhas on loogiliselt ja stiililiselt, kuid lahtiseks jätab küsimuse, mis tingimusi oleks tarvis, et see süsteem saaks elujõuline olla. Kuid sellest küljest on Constant'il ühised puudused 18. aastasaja publitsistidega, kellede sekka ta oma käsitusviisi poolest kuulub.

Chateaubriand, olles rojalist, kuulus erakonda, kes restauratsiooni-ajajärgul mõõduandev oli saadikutekojas ning valitseda tahtis. See valitsemistahe on Chateaubriand'i sulgegi juhtinud, kui ta vahekorra kirjutab, mis on ministeeriumil kuningaga ja kodadega. Rojalistlik enamik parlamendis tahtis ministeeriumi tegevust oma püüete ning sihtide järele juhtida ja Chateaubriand annab oma kirjatöös sellele soovile prägnantse väljenduse parlamentarismi üldise teooria näol. Tema kuulus traktaat *De la Monarchie selon la Charte* on ülemlaul parlamendi enamiku takistamata valitsemisele, nagu see näis rojalistlikule enamikule *Chambre introuvable*'is 1815. a. õige olevat, kui vastav esindusliku riigikorra loomule. Kuid luuletaja-autor ei näi küsivatki, kas see on kokkukõlas ka esindusliku korra ideega, mille vaimus on huvisid lepitada, kui rojalistlik enamik parlamentarismi kaudu oma ühekülgsed erakondlikke huvisid tahab teostada, hoolimata teiste huvidest, millel sel korral esindus puudub. Tegelikult tarviduse jaoks annab Chateaubriand õige parlamentarismi mehhanismi kirjelduse, kuid need, kellest ta arvas, et need pidid olema selle keerulise aparadi käimapanijad, ei olnud mitte kohased selleks, sest nende vaim oli teissugune. Aga just see tegelik külg Chateaubriand'i publitsistikas avas tema silmad nähtuse jaoks, mis Prantsuse rahvaesinduses end algusest peale ilmutas: erakondlikkude voolude mitmekesisuse jaoks, mis on moodsa esindusliku riigikorra juures igal pool harilik nähtus ning millega on parlamentarismi kujunemine üksikuis riikides kõige tõsisemalt seotud, võib ütelda, mille läbi ta on tingitudki. Chateaubriand ei näi küll aimavat selle nähtuse täit kaaluvust parlamentaarse valitsuse moodustamises, ometigi on tema see, kes esimesena räägib koalitsiooni valitsustest ning põhijoonedki ära määrab, kuidas neid moodustada, nagu me seda kuulsime. Kuid juhitud poliitilise võimu püüetest, kaldub kuulsa luuletajapublitsisti sulg ka liialdustesse ja isegi otsekohe valeoletustele. Liialdus on see, kui ta kuninga niivõrt inertsesse seisukorda seab, et ta sel laseb takistamata lubada ministrit riigile kahjulikke toimetusi ette võtta. See mõte kutsus ka Constant'i poolt tagasitõrjuva tähenduse esile, et see sugugi tema poolt nii ei olevat mõeldud neutraalse kuninga-

võimu kohta: „Kui kuningas näeb, et minister teeb vea, siis ei või ta kuidagi passiivne olla, sest selle vea all kannatab rahvas. Kuningas ei sunni küll ministrit midagi tegema, aga ta saadab ta minema, enne kui viga on tehtud“¹⁾. Päris ebaõige aga on, kui Chateaubriand ülistab võimalust parlamentarismi juures ministreid sagedasti vahetada. Kuigi selle oletuse taga peitub kena mõte, et parlamentaarne valitsemisviis aitab kaasa poliitiliste annete väljavahetamisele, on siiski riigis eeskätt tarvis, et siin oleks valitsus, aga mitte just valitsuse koosseisu otsimine. Saja-aastane poliitiline elu parlamentaarses režiimis on näidanud, et ministrite alalised vahetused, „kriisid“, on just selle valitsusviisi valusam piits; neid sagedaid vahetusi kiita on võimatu, kui neid ikka ja alati ette tuleb, olgu aeg normaalne või erakorraline. Monarhistliku režiimi puhul on ka võimalik, et mõnikord on ministrite vahetused liiga sagedad, nagu näiteks Vene riigis 1915. ja 1916. aastal; kuid see oli tingitud erakordseist sündmusist, kus valitsevad ringkonnad revolutsiooni aimates nii-ütelda pea olid kaotanud. See oli tunnismärk, et ei teatud mingit sihti võtta riigi juhtimises; aga ka parlamentarismi puhul tähendab ministrite sage vahetamine sedasama, kuigi see on teiste tingimuste loodud. Kokkukõla ministeeriumi ja parlamendi enamiku vahel on parlamentarismi maksvusel küll möödapääsemata tarvilik, kuid seda kokkukõla leida ei ole sugugi kerge; mõnikord on see päris lootusetu ja katsutakse läbi ajada ajutiste hädavalitsustega, kes kõige ketserlikkuse peale vaatamata juhtuvad ka vähemuse valitsused olema. Parlamentarismi maksvusel ei ole enamasti võimalik tugevaid valitsusi luua, sest ka rahvaesinduses on oma intriigid, erakondlikud hõõrumised ja vastastikune kadedus, mis ei luba pikema aja jooksul ühe ministeeriumi võimalikkust. Parlamentaarset valitsemisviisi liialt idealiseerida on aga, kui arvata, et isiku võime ja anded siin on tingimused võimu juurde pääsmisel; mitte seda ei küsita ikka, vaid missugune on kellegi erakondlik füsiognoomia, et ta vastuvõetav oleks erakondadele antud silmapilgul. Kuigi parlament peab avaliku arvamise avaldaja olema, ei ole see arvamine ometi midagi püsivat, vaid liiga kergesti muudetav ja isegi, mis veel halvem, raske kindlaks teha; teda võib pealegi kunstlikult tekitada, et sihte kätte saada, mis päevavalgust kardavad. Kõige selle vastupeegeldust on leida parlamendis, kuhu võib korruptsioon sisse tungida,

1) V. Cours I, Additions et Notes, p. 296.

aga selle all kannatab ministeeriumide püsivus ja ühtlasi riigiasjade juhtimine.

Lõpuks olgu ära tähendatud üldine puudus parlamentarismiteoorias, mis ühine mõlemale publitsistile. Nende süsteemis on parlamendi enamik see poliitiline tegur, kes valitsuse politika lõplikult ära määrab, kusjuures näib nagu enesest mõistetav olevat, et parlamendis leidub see enamik igal ajal. Säärane meie autorite arusaamine on seletatav, sest et nende eeskuju oli Inglise parlamentarism, mille oli tekitanud erakondlik dualism; ka Prantsuse parlamendis oli sel ajal, kui Constant ja Chateaubriand oma teooria välja töötasid, kompaktne rojalistlik enamik, kuid siin oli see enamik paljas juhus, mitte aga süsteemi tagajärg. Varssi andis ennast Prantsuse parlamendi elus tunda raskus püsivat enamust leida, kellele oleks valitsus toetuda võinud; valitsusevastased enamikud olid siin kergesti tekkimas, kuid valitsusevõimulisi enamikke saadi suure vaevaga kokku; aga just neid viimaseid enamikke on parlamentarismiteooria järele tarvis. Nende enamikkude kohta tähendas selle aja tuntud parlamendi-kõnemees Royer-Collard ühes oma kõnes üsna õieti, et enamik, millest räägib parlamentaarne teooria, on harva leida olnud Prantsuse esinduskogudes¹⁾. See kõne peeti küll hiljemalt, kui meie autorid oma õpetuse löid, aga siin on siiski tõsiasi ette toodud, mida nende õpetus tarvilikult pole hinnanud.

Teooria oli nii siis juba restauratsiooni alul parlamentarismi vormilise kuju selgete joontega tõmmanud, küsimata raskustest, mis tegelik poliitiline elu selle süsteemi teostamisele võis ette veeretada. Poliitiline mõte oli enesele piirjooned leidnud ja vormi, mille poole ta pidi püüdma. Vaatame nüüd, missugustes poliitilise elu tegelikes tingimustes oli restauratsiooni-ajajärgul parlamentaarse valitsusviisi teostamine võimalik.

3.

1814. a. Charte constitutionnelle määras järgmised võimuasutised, kelle koostöö pidi tekitama restauratsiooniaja parlamentarismi: kuningas, kaks koda, ministrid. Üks koda (Chambre des pairs) oli kuninga poolt määratav; teine koda (Chambre des

1) De Barante: La vie de M. Royer-Collard, 2-e éd., 1863, t. I, p. 215.

députés) oli valitav, kuid väga piiratud valimisõiguse põhjal, mis andis otsustava mõju suurmaaomanikkudele ¹⁾).

Charte'ist enesest oli aru saadud kui kuninga kingitusest rahvale, mis küll rahva osavõtmise seaduseandmisest parlamendi kaudu sisse seab, sugugi aga mitte kuninga võimu valitsemises ei lõpeta, seda edasi andes ministrite kätte. Ja mõlemad vennad, Louis XVIII ja Charles X tahtsid olla tõsised kuningad, kes ise riiki valitsesid, nii kui nende esivanemad endistel aastasadel seda olid teinud. Nad olid valmis küll rahvaesindusele kontrolliõigusi ministrite üle jätma, kuid sugugi mitte leppima selle passiivse osaga, mis parlamentarismi teoreetikud nendele tahtsid peale sundida. Oma õiguste ehk prärogatiivide kitsendust ei võinud nad kumbki sallida, kuigi Louis XVIII kunagi ei lasknud seisukorda nii pinevile minna, et vägivaldne murdmine tagajärjeks oleks olnud, kuna selle peale Charles X küll julges välja minna 1830. aasta juulikuul. Louis XVIII tõeline vaade oma õiguste peale tuli mitu korda nähtavale. Muu seas kannatas selle all ka Chateaubriand. Kuningale ei meeldinud sugugi kirjaniku vaated parlamentaarse monarhi seisukorra peale, mida see oma kuulsas traktaadis *De la Monarchie selon la Charte* propageerib. Trükist ilmunud traktaat pandi aresti alla ja autor ise vabastati kuninga poolt riiginõukogu liikme kohustest. Seda, et Louis XVIII ja pärast Charles X oma ministreid ametist ei vabastanud, kuigi nad silmanähtavalt kodade toetuse olid kaotanud, seletab Michon ²⁾ sama püüdega, oma prärogatiive hoida. Siiski ei olnud see ainult mõlemate Bourbonide isiklik arusaamine oma prärogatiividest, vaid selle aja tegelased pidasid tarvilikuks, et kuningal oleks isiklik aktiivsus ning mõju riigi asjade käigu peale, olgugi et nad ühtlasi laial ulatusel kabineti valitsemise sisseseadmist nõudsid ³⁾. Kõige selle juures ei puudunud küll kummalgi monarhil arusaamine parlamentaarse korra viisidest ⁴⁾; nad olid kaua aega Inglismaal elanud ning seal sellega muidugi tuttavaks saanud. Kui nende isiklikud soovid juhtusid kodade soovidega

1) Varanduslik tsensus mitte alla 300 frangi kroonumaksusid (valijaid oli kuni 100 000).

2) Michon, *Le Gouvernement parlementaire etc.*, p. 134 jj.

3) *ibid.*, p. 332.

4) Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire etc.*, t. II, p. 196 kirjutab, et Louis XVIII juures leidub „sinon la connaissance approfondie, du moins l'instinct vif et vrai de gouvernement parlementaire“.

ühte langema, siis olid nad ruttu valmis parlamentaarse korra monarhi viisi talitama; nii tegi seda Louis XVIII Richelieu 2-se ministeeriumi lahkumisel ja Charles X Martignac'i tagasiastumisel. Ometi ei olnud nad kumbki omal kohal kui parlamentaarsed monarhid, sest nad olid liiga vana-ealised (üle 60 aasta vanad) ja teistes tingimustes üles kasvanud ning vaenulikud uue aja vaimule, kelle all nad isiklikult ja terve nende perekond palju olid kannatanud. Nad kandsid eneses arusaamist vana režiimi printsiipide jaoks, Jumala armust kuninga idee vastu, ja Charles X aimas ette, et konflikt on möödapääsemata vana monarhistliku ja uue esindusliku korra printsiipide vahel; aeg pidi aga soodus leiduma vanale printsiibile, et see oleks konfliktist võitjana välja tulnud. See oli aga võimatu, nagu näitasid pärastised sündmused.

Restauratsiooni-aegsed kojad olid nõndaviisi moodustatud, et neid võidi monarhistliku printsiibi tugedeks pidada: üks kuninga poolt määratud, teine selle rahvaklassi (suurmaaomanikkude) poolt valitud, kes oma poliitiliste kaldumuste poolest võis ainult monarhistlik olla. Tõepoolest mõõduandev enamik kodades oli rojalistlik, kuid ta ei olnud kompaktselt korraldatud, ja igaaastane saadikutekoja osaline uuendamine $\frac{1}{5}$ kaupa muutis selle koosseisu liikuvaks, kõigutades kord kättesaadud enamust liiga lühikeste vahedega. Villèle püüdis seisukorda parandada, andes sellele kojale püsivust seeläbi, et üldised valimised oleksid iga seitsme aasta järel kogu koosseisu uuendamisega, nagu Inglismaal; kuid see reform oli restauratsiooni-ajajärgu lõpul, seega hiljaks jäänud, et saadikutekoja ilmet muuta, mis oli viimasele sel ajal iseloomulik. Parlamentarismi põhimõtted võttis aga ka rojalistlik enamik saadikutekojas omaks; me teame, et ka Chateaubriand, see parlamentaarse valitsemisviisi apostel, nende sekka kuulus. Olgugi et rojalistid kaugel olid parlamentarismi õigest lepitavast vaimust, olid nad siiski osa uuest poliitilisest tegurist, rahvaesindusest, ja seepärast annab end nendegi ülespidamises ja püüetes üldine arenemistendents tunda, mis on rahvaesindusele kui niisugusele omane, mis on läinud aastasaja jooksul poliitilise korra parlamentaarse valitsemisviisi juurde välja viinud. Restauratsiooniajal oli küll kuningavõim sagedasti poliitiliselt targem, tagasi tõrjudes rahvaesinduse erakondlikku liialdust, nagu seda rojalistliku enamiku poolt saadikutekojas nii mõnigi kord ilmutati, kuid ometi oli kuningavõim sisuliselt võõras ja vaenulik parlamentarismile, ja ei võinud selle arendaja olla, vaid oleks

pöördunud viimase vastu, kui ta oma seisukohta kindlustada oleks jõudnud. Seepärast siis võitles loomusunnil rahvaesindus ise oma poliitilise osa eest, küsimata, missugune oli tema erakondlik koosseis. Sel ajajärgul võib alata tähele panna pealtnäha imelikku nähtust, et just parempoolsed rojalistidki¹⁾ on need, kes parlamentarismi-põhimõtteid kaitsevad, seega aga vaenulised on kuninga prerogatiividele, sest nad püüavad riigis kuninga osa vähendada ja rahvaesinduse tähtsust tõsta. Nii koosnes näiteks 1815. aastal valitud tuntud *Chambre introuvable* oma enamuses ultraroyalistidest, nendest, kellest öeldi, et nad on rohkem rojalistid kui kuningas ise. See ultraroyalistlik enamik tahtis ennast teha otsustavaks teguriks riigi juhtimises ja oma liialdatud püüete kohaselt määrata riigi sisepoliitikat. Ta leidis aga kuninga ja selle ministeeriumi poolt vastuseismist, ja kogu oma olemisaja jooksul võitles ta ministeeriumi vastu, teda kukutada püüdes; see võitlus oli aga ka kuninga vastu sihitud, sest ultraroyalistide poolt nõuti, et kuningas oma ministeeriumi mitte isikliku heaksarvamise järele ei määraks, vaid koja enamiku tahtmise järele. Arusaadav on siis ühe autori²⁾ otsus selle *Chambre'i* kohta, et ta olevat lõpu teinud keisririigi-aegsele orjameelsusele ning aluse pannud esinduslikule korrale Prantsusmaal, üles näidates kõikumata ustavust oma printsiipidele. Aga ka pärastistes saadikutekodades tuleb seesama tendents alaliselt ilmsiks, kui tekivad lahkuminekud ministeeriumi ja parlamendi vahel. Ka pair'idekoda asus, kuigi kuninga poolt nimetatud, opositsiooni valitsusega, iseäranis Villèle'i ministeeriumi ajal; kui viimane juba liialt sattus saadikutekoja parempoolsete mõju alla, siis muutus pair'idekoda vabameelsete püüete kaitsjaks, nii et kuningas mitu korda uusi pair'isid nimetas, et selle koja vastuseismist murda. Uus vaim, mis vana režiimi juurde pöördumist tagasi tõrjus, oli Prantsuse seltskonnas sel ajal nii tugev, et Bourbonide kukutajaks sai rahvaesindus, kelle nad ise olid sisse seadnud ja kes Charles X viimaste valitsuseaastate jooksul muutus avaliku arvamise mõjul kuningavalitsusele niivõrt opositsioo-

1) Nagu comte de La Bourdonnaie (v. Navarre, M. La Chambre introuvable, Paris, 1911, p. 58). Kibedalt tähendab Thureau-Dangin: „La vieille royauté n'a régné que seize années. Sur ces 16 années les hommes qui se prétendaient les amis les plus ardents de cette royauté ont passé 15 ans dans l'opposition.“ (Royalistes et Républicains, 2-e éd., Paris, 1888, p. 379.)

2) Navarre, o. c., p. 58.

niliseks, et kuningas Charles X tahtis võimuaktiga murda järjest kasvavat liikumist, mida tema aru ei saanud ja mis temale näis erakondliku vaimu liialdus olevat.

Nõndaviisi oli siis restauratsiooniajal mõlema tähtsama poliitilise sisseseade — kuninga ja parlamendi vahel sügav põhimõtteline lahkuminek: kaks printsiipi, monarhistlik ja parlamentaarne, mis teineteist eitasid, püüdsid ennast maksma panna; et kokkulepe ei olnud võimalik, siis pidi üks neist taganema, et teine võidule pääseks. Välispidiselt oli küsimus aga konkreetsete ministeeriumide kohta seatud, mis sihis need valitsemist pidid otsekoheselt teostama.

Ministrid olid üldise arvamise järele kuninga ministrid ja nad astusid kodade vastu seesugustena ka üles. Ministrite poliitilise vastutuse mõiste, kuigi sellest Constant kirjutas ja Chateaubriand seda propageeris, jääb kogu selle ajajärgu jooksul teoreetiliseks küsimuseks. Ministeeriumide lahkumisel ei trimufeerunud see vastutus kodade ees kunagi ainuüksi, kui mitte teised asjaolud juurde ei tulnud, mis alles ministrite vahetamist kuninga poolt kaasa töid. Ministrite vastutusest saadi aru puht nuhtlusseaduse mõttes, ja kui restauratsiooni alul kord saadikutekojas ministrite poliitilise vastutuse küsimus üles võeti, siis ainult selleks, et säärast vastutust tagasi lükata¹⁾. Ministeerium ei olnud siis ka nõnda korraldatud, et see vastutus oleks täiesti loogiline olnud. Kuninga juures oli kaks nõukogu: üks — conseil privé, millest osa võtsid printsid ja teised liikmed (arvatavasti pidi see vastama Inglise privy council'ile) ja mis oli laiem kogu, kes kuningale pidi tähtsamail juhtumusil nõu andma; ja teine — conseil des ministres, kus peale kuninga ainult vastutavad ministrid liikmed olid, mis nii siis päris ministritekabinet oli. Siiski ei peetud sellest, et kabinetis oleksid ainult vastutavad isikud, mitte ikka kinni. Nii oli üksvahe Louis XVIII usaldusmees Vitrolle riigisekretäri nime all siin liige, mis küll teisi ministreid pahandas; siis peaaegu alaliselt veel kuningaõue-minister, ja 1828. a. võttis troonipärija (dauphin) kabineti istumistest osa, kusjuures tema üksvahe isegi sõjaministri funktsioone täitis. Need olid selle aja kabineti iseärasused, mis muidugi ei vastanud nõuetele, mida esitatakse parlamentaarse korra kabineti koosseisule, kus ainult poliitilise vastutusega ministrid liikmed võivad olla. Aga ka teised nõud-

1) Barthélemy, L'introduction du régime parlementaire etc., p. 52.

mised, mis selle kabineti kohta esitatakse, ei leidnud täitmist. Nii puudus pea alati poliitiline üksmeel ministrite vahel; saadi küll aru juba restauratsiooni alul, et kabinett peab poliitiliselt homogeenne olema¹⁾, ometi oldi teostamisest ikka kaugel. Selle aja kabinetid on sisemiselt kahte leeri jaotatud: parempoolne ja pahempoolne, ja sisemised lõhed olid ka tõugeteks ministrite lahkumisele, nagu näiteks Richelieu mõlemas ministeeriumides. Pealegi puudus sagedasti peaminister, keda iga kord sugugi ei nimetatud²⁾; selle välise sideme puudumine oli nõrgenduseks kabinetile, kes sugugi kui tervik üles ei astunud. Aga ka sel korral, kui peaminister olemas oli (Richelieu ministeeriumides), ei astunud viimane kabineti nimel üles, ei ilmunud seda esitamagi kodadesse. Ministrite määramine ja lahkumine kannab ka päris juhuslikku ilmet: võetakse ministriks, kes juhtub, isegi peaministri nimetamine kannab mõnikord anekdootilist värvi³⁾. Arusaadav, et siis ka ministrid korraga ei lahku, vaid iga minister isiklikult lahkumisteate ära annab⁴⁾. Ministeeriumide ühtlus oli niiviisi väga puudulik, mitte ainult vaadete poolest, vaid ka tehnilisest küljest. Peaministril, kui ta määratud oli, ei olnud sugugi vaba voli oma kolleegide valikul ministeeriumi. Nii pidi Villèle leppima selle ministeeriumi-koosseisuga, mis temale teada anti tema ametisse kutsumisel.

Oli küll katseid ühtlast ministeeriumi moodustada, aga see oleks võimalik olnud, kui ministeerium oleks ikka ja alati saadikutekoja enamiku seast võetud olnud, mida aga juhtus ainult üks kord — Villèle'i määramisel 1821. aastal. Teised ministeeriumid on aga väljaspool rahvaesindust seisnud, ja mõõduandev asjaolu ministrite isiku valimisel oli kuninga ja tema lähema ümbruse soovid ning sümpaatiad. Mitte tähtsuseta ei olnud ka

1) Michon'i (o. c.) poolt tsiteeritud Talleyrand'i ministeeriumi memuaar juulikuust 1815 seab otsekohe nõudmised selles mõttes üles: „unité, responsabilité, solidarité — telles sont les bases du ministère“.

2) Kuigi selleaegsed ministeeriumid kellegi ühe liikme järele kutsutakse, siis ainult sel põhjusel, et see on peaesindaja või rääkija, mitte aga, et ta ametlikult peaministriks oleks nimetatud olnud ehk selle kohuseid täitnud (Villèle — alul, Martignac, Polignac).

3) Kindral Dessoles leiti 1818. a. Almanach Royal'i nimekirjast ja kutsuti siis peaministriks (Michon, o. c.).

4) 1818. a., Richelieu 1-se kabineti lahkumisel, kuuleb kogemata minister Lainé, kellega keegi ei olnud nõu pidanud, et teised ministrid on lahkunud ja tema üksinda ei ole seda mitte (Barthélemy, o. c., p. 141).

see asjalugu, et Louis XVIII viimaseil eluaastail näisid Prantsuse kuninga õues endise aja Versaille'i vaim ning kombed uuesti elustatud olevat, kus kuningad naiste mõju all seisid ja riigipolitikat kuninglikud metressid juhtisid. Haiglane ja üksildane Louis XVIII oli enesele usaldatava isiku leidnud kelleski madame du Cayla's¹⁾, kelle kaudu tagasikiskujad õueringkonnad vana kuninga peale katsusid mõjuda, teda üles kihutades nendele mitte soovitatavate ministrite vastu ja avatelles neid ametist tagandama ning politilisi tegusid ette võtma, mis nendele ringkondadele kasulikud olid. Selle madame du Cayla mõjul vabastas Louis XVIII Richelieu teiskordseist peaministri kohuseist 1821. a.²⁾. Seda kinnipüüdmatat mõju olla ka Villèle ära tähendada tahtnud 1822. a., kui ta olla ütelnud, et ta vähem kardab parlamendi kodasid kui õue eeskodasid („qu'il craignait bien moins les chambres que les antichambres“). Muidugi olid need kombed ja mõjud, millel parlamentarismiga midagi ühist ei olnud, ja näitavad ainult, kuivõrt restauratsiooni-aegne kuninga ümbrus võõras oli sellele valitsemiskorrale. Mitte vähe ei peitu kibedat irooniat aga ka selles, et Chateaubriand, kes nii kujukalt räägib võimalustest parlamentarismi maksvusel ministrikohale kutsuda kõige andekamaid ning vilunud isikuid, muutus kuninga prerogatiivide hoidjaks, kui tema erakonna mõju kuninga peale oli kirjeldatud ajastläänud viisil kindlustatud³⁾.

Säärane oli sel ajajärgul politiliste tegurite üldine iseloom ja seisukord, kelle koostegevus pidi sünnitama parlamentaarse valitsemisviisi kui esindusliku riigikorra normaalse tagajärje, nagu seda teoreetilised õpetused lähemalt kätte juhatada püüdsid. Kas leiame midagi teooriale vastavat restauratsiooni oludes? Kuidas töötasid need tegurid tegelikult koos valitsemisalal?

Restauratsiooni alul ei mõistetud õieti õiget koostöötamisvormi leida. Inglise eeskuju ja parlamentarismi ideed olid küll teada, ometi oli ka eeltingimusi tarvis, et parlamentarismi viisid ja kombed oleksid teostatavad. Esimene tarvidus oli inimeste järele, kes oleksid osanud või vähemalt tõsiselt tahtnud selle režiimi kohaselt üles astuda ja teotseda. Keisririik ja emigrantide elu ei olnud aga selleks politilisi tegelasi kasvatanud, nii et see tarvidus leidis vähe rahuldamist. Esimese ministeeriumi liik-

1) Duvergier de Hauranne, o. c., t. VII, p. 229.

2) Daudet, Histoire etc., p. 276.

3) Barthélemy, o. c., p 179 jj.; Michon, o. c., p. 286.

med olid endised keisririigi-aegsed ametnikud¹⁾, kellele olid võõrad parlamentarismi kombed, kuigi üksikuil liikmeil juhtus ettekujutus olema, kuidas peab ministeerium esinduslikus riigikorras üles astuma. Saadikutekoda, see endine keisririigi vaikiv²⁾ ja passiivne seadusandja kogu (Corps législatif), pidi korraga aktiivseks ning rääkijaks muutuma, nagu parlament kunagi; temal puudusid selleks harjumused ning omadused, ja nii on ta oma ülesastumistes tagasihoidlik ja vähenõudlik. Ministrid ei moodustanud siis veel nõukogu ühise programmiga, vaid igaüks oli lihtsalt oma valitsusharu juhataja ning esines üksikult kuninga ja kodade ees. Ometi puudus ministrite ja kodade vahel tõsine side; ükski esimestest ei olnud saadikutekoja liige; sellepärast siis ilmusid nad sinna väga harva ning lasksid oma ettepanekute kaitseks üles astuda enestele alluvaid ametnikke, sugugi mitte tarvilikuks pidades isiklikult esineda. Ministrid ei mõistnud ka ikka õiget tooni võtta, nagu see sünnis on parlamentaarse korra tingimustes. Selle poolest on näitlik üks juhtumus, mille jutustab Barthélemy³⁾. Parun Louis, rahaminister esimeses ministeeriumis, oli saadikutekojale esitanud oma poolt korralikult väljatöötatud riigi-eelarve eelnõu. Saadikutekojas arvati kohaseks vähendada lisamaksu (centimes additionnels) 60 pealt, nagu Louis oli ette pannud, 50 peale. Seda kuuldes tõuseb minister jalamaid oma pingist üles, varjamata pahas tujus, ja läheb oma ministeeriumi. Ta arvab, et tema kava on hävitatud ja eelarve tagasi lükatud. Teine minister pidi tema asemel läbirääkimisi, mis veel edasi kestsid, jätkama; ta tuli ning teatas siis Louis'le, et eelarve on vastu võetud ja tema kavade seisukord väga hea. Pärastistes ministeeriumides on selle poolest küll paranemist märgata, kuid ometi on ministriteks harilikult isikud, kes ei ole kodade liikmed, ja nendele teeb kodades kõnedega esinemine raskusi, nagu näiteks Richelieu'le, kes rahvaesinduse ees end väga vähe näitab⁴⁾. Sel ajal oli ka viisiks kodades üles astuda

1) Lavissee-Charléty, p. 19: „... tous avaient été fonctionnaires de Napoléon“.

2) Keisririigi ajal ei olnud seadusandja kogu liikmeil õigust oma koosolekuil kõnedega esineda; nemad kuulasid pealt kõnesid, mida nende ees pidasid kaks poolt, riiginõukogu ning tribunaadi liikmed, eelnõude kaitsmiseks ja arvustamiseks, ja tegid siis otsuse, nagu kohtus seda vandekohtunikud teevad.

3) o. c., p. 46—47.

4) Ministrite mittekohane esinemine kodades on inspireerinud Chateaubriand'i sulge järgmistele kujukatele õpetustele, mis on arvatavasti küll

lasta valitsusekomissare, kes oskasid rääkida või olid mõnes küsimuses eriteadlased. Kõige rohkem täitis parlamentaarse korra nõudmisi Villèle'i ministeerium, sest Villèle ja mõned tema kaastöölised olid ise parlamentaarlased ning mõõduandva parempoole juhid; ometi ka sel juhtumusel ei kujunenud puhas parlamentarism välja, vaid korralikud vahekorrad parlamendi ja ministeeriumi vahel olid ikka midagi juhuslikku, õnnelikkude ajutiste tingimuste tagajärg. Ja Villèle'i ministeeriumi eluea viimane pool, kus parlament ja valitsus järjest enam lahku läksid, on ehk kõige selgemaks tõenduseks, kuivõrt parlamentaarne valitsusviis ometi võõras oli restauratsiooniajale.

Parlamendikojad püüdsid siiski oma õigusi kaitsta ning arenada. Kuigi esimene saadikutekoda, milleks oli keisririigi-aegne seadusandja kogu, oli oma ülesastumistes tagasihoidlik ja ei toonud oma õigusi ministeeriumi vastu teravasti esile, püüdis ta ometi otsekohe läbikäimise poole ministritega ja ei leppinud ikka sellega, et ministrid isiklikult saadikutekotta ei ilmunud, kui nende seaduseelnõud siin arutusel olid. Nii ei tahtnud abbé Montesquiou, siseminister esimeses ministeeriumis, trükiseaduse arutuse ajal saadikutekojas üldiselt esineda, jättes eelnõu kaitsmise riigiraamatukogu direktori Royer-Collard'i hoolde, kes küll ka eelnõu tõeline autor oli. Siiski astus saadikutekoda säärase asjaajamis-viisi vastu üles ning avaldas soovi, et eelnõusid kaitsesid ministrid, kes üksi on vastutavad¹⁾. See oli ka tarvilik,

tösioludest materjali leidnud. Oma traktaadis *De la Monarchie selon la Charte*, XXXVII peatükis kirjutab ta nõuandmistena ministritele järgmist:

„... Kui minister peab ilmuma parlamenti ja seal rääkima, siis ei pea tema mitte affekteerima ebasüüdsat kõrkust.

Kui kõnetoolilt ministrile midagi teravat üteldakse, siis ei pea tema mitte kõike käest viskama ja ette kujutama, et kobe on riik hädaohus.

Kui ühe kõne ajal kellegi pair'i või saadiku suust on võõrastavaid lauseid libisenud, kui ta on väljendanud ebakonstitutsioonilisi põhimõtteid, siis ei tohi mitte otsekohe uskuda, nagu oleks sala-vandeselts *Charte*'i vastu olemas, et kõik läheb kaduma, et ongi juba kadunud. Need on kõnetooli ebamugavused, nende vastu ei ole abinõu. Kui kuus- kuni seitsesada isikut on õigustatud rääkima ja kogu rahvas kirjutama, siis peab juba leppima, et kuulda ja lugeda saadakse palju rumalusi. Selle vastu pahaseks saada, see tähendaks kanda nõrka pead või lapse pead (ch. XXXVII).

Ministrid peavad ikka kodadesse minema. Ketserlik on mõte, et minister ei peaks oma seaduseelnõusid kodades jälgima, et ta võib väga hästi sinna minemast hoiduda jne. jne.“ (ch. XL).

1) Barthélemy, o. e., p. 47.

et kojad suudaksid teostada oma prätensioone ministeeriumi tegevuse kontrolli ja arvustamise peale; ja seda mõistsid kojad kohe. Pärastised juba valitud kojad pidasid endid tõsiseiks avaliku arvamise avaldajaiks ja nende enamikud tahtsid valitsuse tegevusse otsustavalt mõjuda. See tendents avaldas ennast täie rõhuga kohe esimeses restauratsiooniaja valitud saadikutekojas, *Chambre introuvable*'is, valge terrori inspireerijas 1815. a., võib-olla ka värske parlamentaarse teooria esimese mõju all. Koja enamus oli mõõduka Richelieu ministeeriumi vastu väga agressiivne ja viimane jäi siin alatasa vähemusse, kuid ei teinud sellest sugugi järeldust, et ta peab lahkuma, pidades ennast vastutavaks kuninga ees, mitte aga kodade ees. See *Chambre introuvable*'i heitlemine Richelieu ministeeriumiga on nähtavasti *Chateaubriand*'i, kes soovis Richelieu langetamist, avatelnud järgmiste kirglike ridade kirjutamisele: „Öeldakse, et ministeerium võivat ikka oma kohale jääda, hoolimata enamikust; on ju õige, et see enamik ei saa ministritel mantlist füüsiliselt kinui haarata ega neid minema tõrjuda; kuid kui, et oma kohta kinni hoida, tähendab, igapäev alandusi vastu võtta, kuulata kõige vastumeelsemaid sõnu ja avaldusi, ei kunagi kindel olla, et üks seaduseelnõu läbi läheb, siis tean ma ühte, et ministeerium on küll oma kohale jäänud, aga valitsus on lahkunud ¹⁾“. Seesugustes mõtteavaldustes peegeldus rahvaesinduse meeolu ja arusaamine oma osast, ja olgugi et siin käisid soovid reaalseste võimaluste ees, ometi olid need soovid püsivad ja kordusid parlamendis ikka uuesti kogu restauratsiooniaja jooksul, kuigi nad tegelikult mõjule ei pääsnud kui tunnustatud õiguslikud vahekorrad ²⁾. Me leiame seepärast, et saadikutekoda on ministeeriumi vastu aktiivne, kui temas tekib sellele vaenuline enamik, kuid ei teatud ikka tegelikke abinõusid valida, et ministreid sundida koja tahtmist arvestama. *Chateaubriand*, kelle publitsistika on selle poolest näitlik, tahab ka siin

1) De la Monarchie selon la Charte, ch. XXXIX.

2) Olgu siin veel ette toodud teine juhtumus, mis prägnantselt iseloomustab poliitiliste vaadete ja võimaluste vahekorda. Villèle, kes oli *Chambre introuvable*'i enamiku liige, kirjutab märtsikuul 1816 oma päevaraamatus Richelieu ministeeriumi üle pahaselt: „Ces messieurs s'attachent à résoudre le problème insoluble jusqu'ici d'un ministère se maintenant contre la majorité de la Chambre sous un gouvernement représentatif; à la vérité ils sont furieusement crottés et ballotés, mais cela leur est égal, ils cheminent toujours“ (Michon, o. c., p. 142). Kümme aastat hiljemini, peaminister olles, toimetas Villèle vaenulise parlamendienamikuga veel hoolimatult kui Richelieu.

nõu anda, kuidas kodjad peavad ennast üles pidama. Saadikutekoda peab enesest lugu pidama sundima; lugupidamine on ähvardatud aga kahelt poolt: ministrite ja ajakirjanduse poolt. Kojal on esimeste vastu õigused ja tarvis on neid ka kaitsta: ühelt poolt aktiivselt nõuda, et ministrid oma tegevusest aru annavad, nad peavad vastama ja kodade soovil sinna ilmuma; teiselt poolt ei tohi koda aga kunagi sallida, et ministrid põhimõtteks teevad enese rippumatuse kodadest ning tohivad sellepärast keelduda kodadesse ilmumast, kui viimased seda soovivad. Mis puutub ajakirjandusse, siis ei tohi kodjad lubada, et neid kui kolleegiume ajalehtedes teotataks või et nende üksikute liikmete kõnesid moonutataks; selle eest tuleb ministreid vastutavaks pidada. Kuulus publitsist, nagu näeme, arvab, et vastastikune mõttevahetus saadikute ja ministrite vahel võib valitsuse tegevuse kokkukõlasse seada saadikutekoja enamiku soovidega. Avalik poliitiliste küsimuste selgitamine parlamendis näitab, mis on õige, — muidugi peab seda olema see, mille poole enamik kodades kaldub; ministrid ei või aga teisiti, kui peavad seisukohale asuma, mis on osutunud õigemaks kogu maa ees; et maa seda õiget seisukohta teaks, ei tohi kõnede aruandeid moonutada. Kõnedelahingus parlamendis pidi järjekult parlamendi enamik tugevam olema kui valitsus¹⁾. Kodades enestes püüti siiski ka konkreetsemaid abinõusid leida, et mõju avaldada valitsuse peale. Barthélemy kirjutab, et selleks otstarbeks olid tarvitusel parlamentaarse korra kombel: küsimused, mis mõnikord püüdsid arupärimiste ulatuse omandada, aadressid, parlamendi teadetekogumised (enquêtes) ja seaduseelnõude arutamised, mis kõik kui juhused ära kasutati, et oma tundmusi ministeeriumi vastu avaldada. Ometi kõlab liialdusena Barthélemy lause, et „le régime parlementaire existait tout entier en germe dès 1814“²⁾, sest ministrite poliitilise vastutuse küsimus kodade ees on küll teoreetiliselt üles seatud, kuid ei ole kuskilt näha, et kodade asjaajamine selles mõttes midagi oleks arenematagi kujul sisse seadnud; Barthélemy ise ei too oma väite tõenduseks muud, kui et restauratsiooni alul

1) See arvamine valitses restauratsiooniajal; kuid revolutsiooniajal oli arvamine teissugune: kardeti, et valitsuse ja parlamendi kõnede duellis näost näkku esineb valitsus kõvema poolena ning paneb rahvaesinduse vaba otsustamist kammitsasse, ja sellepärast ei lubanud tolle aja konstitutsioonid ministrite esinemist kodades.

2) o. c., p. 45.

kord saadikutekojas pööratud küsimusega ministrite poole, mis aga päevakorralt ära jäänud, kui ministrid kodade õiguse, küsimusi esitada valitsusele, antikonstitutsiooniliseks olid tembeldanud. Parlamendi protokollidest kogu selle ajajärgu jooksul ei ole ka näha, et ministeeriumi poole oleks pööratud küsimustega, liiatigi arupärimistega, mis aga parlamentarismile just iseloomulik viis ongi parlamendi juhtivat osa riigipolitikas mõjule viia¹⁾. Need abinõud on ju selleks, et parlamendi ees ministrite ja saadikute seisukohad poliitilistes päevaküsimustes ette toodaks, vastastikku arvustataks ning selgitataks ja siis kogu koja osavõttel otsustataks, missugune seisukoht peab valitsusele mõõduandev olema: kui senise valitsuse oma leiab heakskiitmist, siis on tal parlamendi toetus, enamus, ja ta jääb ametisse edasi, et oma poliitikat jätkata; leiab aga mingi teine seisukoht parlamendi enamiku poolehoidu, siis on valitsus vähemuses ja lahkub, et aset anda uuele valitsusele, kes pooldab ja ka teostab seda poliitikat, mis parlamendi enamik on omaks võtnud. Kui parlamentarism kuskil tõepoolest maksab, siis on seal ka arupärimisõigus olemas; kus aga ei ole parlamentarismi, seal ei või olla ka arupärimisõigust, sest ta oleks sisuta ning otstarbeta, ja täiesti loogiline on selle õiguse eitamine ministrite poolt, kes kui kuninga ministrid ei pea oma võimulolemist olenevaks kodade enamiku otsustest. Poliitilise elu korralduses ei tohi midagi olla, mis poliitilisi ihasid üles kihutab, nagu arupärimised seda loomulikult teevad, ilma et teed ning viisid oleksid avatud neid ihasid vaigistama ning rahuldama, ja seda puudub seal, kus läbirääkimised arupärimiste puhul parlamenti ei õigusta tarbekorral ministeeriumi kukutama. Poliitilisi ihasid võidakse üles piitsutada — see oleks nende lihtne kujunemiskäik, kuid seda ei tohi sündida viisidel ja tingimustes, mis on antud poliitilistes oludes vastuvõetamatud; see oleks asjata jõukaotus, seepärast ebaõige, ja seesuguseid avaldusviise ei või pidada õiguslikeks vormideks, mis on omased teatavale ajajärgule. Arupärimiste puudumine restauratsiooniaja parlamendis on üks silmapaistvam tõendus, et sellele ajajärgule ei olnud parlamentarism mitte veel omane, nii kui see on praegu mõistetav; kuid oli esinduslik kord, kus

1) Samal arvamisel, et arupärimised olid tundmata restauratsiooni-ajajärgule, on ka Esmein (*Éléments de droit constitutionnel*, 7-e, éd. t. II, p. 448) ja Moreau (*Précis élémentaire*, 7-e éd., 1911, p. 401, märkus I-ne).

parlament ennast püüdis maksta panna kuningavõimu kui tugevama vastu, avaldades ka prätensioone õiguste peale, mis võimalikud ainult tõelise parlamentaarse valitsemisviisi maksvusel¹⁾. Kui me nii siis arupärimisi sel ajal ei leia, siis on ometi harilikud nähtused poliitiliste küsimuste puudutamine petitsioonide ja seaduseelnõude arutamisel, mida ministrid esitasid, kuna kodadel seaduse algatuse õigust ei olnud, ning sel puhul ministrite vähemusesse jäämised; niisamuti ka aadressides kuningale, mis sessioonide avamisel hääletati, laitude avaldamine ministeeriumile²⁾. Need olid tegelikud abinõud, millega parlament valitsuse tegevuse peale tahtis mõju avaldada, abinõud, mis kaudselt ministeeriumi seisukohta võisid kõigutada, ilma aga otsekohealt muutusi kaasa toomata.

Ministrid peavad kogu selle ajajärgu jooksul kindlasti seisukohast kinni, et nad on kuninga ministrid, kes küll kodade kontrolli alla käivad, kuid kellede püsimine ametis oleneb ainult kuningast: niikaua kui kuninga usaldus veel alal, ei tohigi minister lahkuda. Ei ole seepärast ühtegi ministeeriumi sellest ajast nimetada, kes oleks ainult kodade vaenuliku oleku pärast ametist tagasi astunud. Rääkimata ministeeriumidest, kes olid kutsutud õue- või ametnikkude-ringkondadest, asub ka selle aja üksik rahvaesindusest võetud Villèle'i ministeerium samal seisukohal. 1826. a. peale, kus tema vastu olid õieti kõik: mõlemad kodad, ajakirjandus, õu, peab tema oma kohta käes ning ei lahku ametist, sest et kuningas seda otsekohe ei soovi. Villèle laseb saadikutekoja koju, uued valimised annavad opositsioonile täielise enamuse; parlamentaarse valitsemisviisi juures võiks seesugustel asjaoludel järgneda ainult ministeeriumi ajaviitmata lahkumine, ometi ei mõtle Villèle seda veel teha, vaid katsub uusi kombinatsioone leida, et ametisse jääda. Ta astub alles siis tagasi, kui kuninga poolt enam toetust ei leia, olles pealegi haige.

1) Duguit ütleb restauratsiooni-ajajärgu kohta: „le gouvernement établi en 1814 était une monarchie limitée et point une monarchie parlementaire“ (Traité de droit constitutionnel, 1923, t. II, p. 651).

2) V. Barthélemy, o. c., p. 219 jj.; Bonnefon, Le Régime parlementaire etc., p. 163 jj.; mõlemad kirjutavad, et teiste toimetuste juures (petitsioonide, elnõude arutamisel) tarvitati juhust ka valitsuse tegevusest rääkida; kuid see ei tähenda veel mitte parlamentarismi.

Chateaubriand oma Monarchie selon la Charte'is püüab küll küsimuste instituuti laiemas ulatuses soovitada, eeskujuks Inglise olusid tuues, kuid see oli siis ikka alles teoreetiline probleem.

Seesugune teguviis näitab kujukalt, et restauratsiooniaja riigimeeste psüühikale oli võõras parlamentaarse režiimi politikamehe hingeelu, kelle ülespidamine on orienteerunud mitte muu kui parlamendi-ringkondade meeleolu järele. Tolle aja riigimehed määrasid oma teguviisi monarhi isiklikkude vaadete ning soovide kohaselt, nagu see loomulik on monarhistliku korra maksvusel. Kui mõnikord on kokkukõla tähele panna ministeeriumi ja parlamendi vahel, nagu Dessoles-Decazes'i ministeeriumi ajal (1818 kuni 1819) ja Villèle'i ministeeriumi esimesel poolel (1821—26), siis ei ole see sugugi selle tagajärg, et parlamentaarne režiim kui säärane üldiselt vastu võetud ja heaks kiidetud oleks olnud ja selle režiimi põhimõtted võidule pääsnud. Need kokkukõla-aastad olid juhuslikud poliitilise elu nähtused: esimene kord leidsid saadikutekojas pahempoolsed kuningalt ja ministeeriumilt vastutulekut, ja teine kord oli parempoolne element võidule pääsnud kodades kui ka kuninga ümbruses; tal puudus opositsioon ning loomulikult seadis ta siis ka parempoolse ministeeriumi valitsema. Niipea aga kui tekkisid lahkuminekul valitsuse ja kodade vahel, oli ministrite määramine kuninga heaksarvamise otsustada, nagu kunagi.

Lõpuks tuleb veel üks küsimus nimetada, mis takistas parlamentaarset valitsusviisi mõjule pääsmast ning olenes Prantsuse poliitilise elu iseärasusest, mis peegeldus kodade koosseisus: see on erakondlik elu. Me oleme kuulnud, mispärast Inglismaal parlamentaarne süsteem rahuloldavalt võib funktsioneerida: parlamendi erakondlik dualism on selle eeltingimus, mille tõttu siin ikka enamik teada on, kes võib valitsust anda ja toetada. Prantsuse parlament ei paku midagi sarnast; me otsime seda asjata ka restauratsiooniajal. Barthélemy annab huvitava kirjelduse tollaegseist erakondadest, kuid see pilt ei ole sugugi julgustav¹⁾. Restauratsiooni alul oli erakondlik elu päris arenemata; langenud keisririigi despotism ei pakkunud selleks tingimusi, sest puudus vabadus selleks, et mõtted ning püüded oleksid end avaldada ning korraldada võinud, mis erakondliku elu oleks tekitanud. Alles restauratsiooni-ajajärgul hakkab erakondlik elu Prantsusmaal peale, olles esiotsa muidugi õige puudulik. Valimisõigus oli küll väga piiratud: valida võis ainult kitsas sotsiaalne kiht, maaomanikud ja rikkad linnakodanikud, ja nendes

1) o. c., p. 152 jj.

ringkondades oli aktiivne poliitiline elu võimalik; ometi tekitas prantsuse iseloom, mis ei lase ennast ideeliselt distsiplineerida ja poliitilises elus ning mõttes kaldumist avaldab individuaalse vabaduse poole, selle kitsagi poliitiliselt aktiivse kihi seas mitmeid voolusid. Barthélemy loendab kuni viis erakondlikku gruppeerumist, mis ennast kodades ilmutasid, peaaesjalikult saadikutekojas, kuid lisab ise kohe veel juurde: „ei pea aga selle loendamisega ennast petma ega arvama, et need tõepoolest olid neli või viis korraldatud ja distsiplineeritud erakonda oma kindla programmiga; ümberpöörduvalt, iga erakond jagunes omakord veel lõpmatuseni... Erakondade vahel ei olnud selgeid piiriseid, kergesti mindi ühest erakonnast teise üle. Chateaubriand on selles mõttes kõige kuulsam näide...“¹⁾ Seesugustes oludes ei olnud kodade tegevusel püsivat iseloomu; siin tekkisid poliitiliste voolude vahel kombinatsioonid üksikuis huvides ja küsimustes, ei olnud aga võimalik ideelisi pikema-aegseid ühendusi luua, millele oleks ministeerium võinud toetuda. Enamused, mis kodades hääletamistel kujunesid, ei olnud mitte enamused, mida löi mingi poliitiline tahe ja eesmärk, vaid vormilised asjaajamis-enamused selleks korraks, et mõne teise küsimuse puhul koost langeda ja aset anda uuele enamusele, samasugusele juhuslikule, möödaminevale. Valimised andsid küll mitmel korral parempoolseile rojalistidele enamuse ja kui need endid tundsid sellena, siis avaldus nende juures kohe tendents puht-erakondlikkudest huvidest ning seisukohtadest välja minnes riigi asju juhtida ja ära otsustada: rahuldada eeskätt oma erakonna ihasid ja huvisid, nagu seda nii küsimatult teha tahtsid 1815. a. Chambre introuvable („saja päeva“ eest kättemaksu tuhin jne.) ja 1824. a. Chambre retrouvée (majoraatide uuestiloomine jne.), nii et valitsus, kes säärasele kitsale seisukohale ei võinud asuda, sunnitud oli nad koju saatma ja uued valimised määrama. Ebapraktilised olid ka saadikutekoja osalised iga-aastased ümbervalimised $\frac{1}{5}$ kaupa, mis oma jagu kaasa aitasid, et selle koja poliitiline ilme iga sessiooni ajal muutus. Nii andsid 1824. a. üldised valimised saadikutekoja

1) Chateaubriand oli Villèle'i ministeeriumi liige ning parempoolne rojalist nagu Villèle'gi. Isiklikel põhjusil lahkus ta lõpuks ministeeriumist ning algas siis kõige vihasemat opositsiooni Villèle'i vastu, kuigi ta poliitilise meelsuse poolest oli sama rojalist kui Villèle'gi; ta moodustas mõne teisega koos valitsusevastase rojalistide grupi, mis on seletatav küll isiklikkude vahekordadega, kuid poliitilises mõttes täiesti hukkamõistetav kui küpsuseta tegu.

koosseisu, mis oli parempoolne-rojalistlik ja ministeeriumisõbraline oma suures enamuses; parempoolseid dissidente oli ainult 10 isikut; kuid kahekordsed osalised valimised muutsid niivõrt seda koosseisu, et 1827. a. ulatas parempoolsete lahkumõtteliste arv 150-ni ja Villèle'i ministeerium oli alalises vähemuses.

Seesuguse erakondade kõikuvuse vastu saadikutekojas püüdsid ministeeriumid end kaitsta, sest valitsuse kavatsuste ja eel nõude läbiviimine parlamendist kujunes liiga raskeks. Sellepärast võib tähele panna, et tähendatud ajajärgul püüdis valitsus valimiskäigu peale ikka mõju avaldada ning saadikutekotta ametnikke, nimelt kohtunikke, valida lasta, et siis nende parlamendiliikmete peale oma politika mõttes mõjuda, nendest luues valitsuse ehk ministeeriumierakonna. Prefektide kaudu mõjuavaldused valimiste peale olid alati tarvilikul ja andsid sagedasti soovitud tagajärge¹⁾. Weill'i teate järele oli 1828. a. saadikutekojas 130 ametnikku²⁾. Põhimõtteliselt peavad valimised muidugi vabalt sündima, et valijate tõelist meeleolu teada saada; igasugused mõjuavaldused, mis mingit soovitud meeleolu valimiste tagajärjena peavad andma, ei lase valimise eesmärki saavutada ja teevad valimised üleliigseks kometimänguks; sellepärast on sarnased mõjuavaldused ikka hukkamõistmist leidnud. Ometi näitab see, et valitsus kodasid kõige tõsisemalt arvestas ja enesele siin toetust püüdis muretseda, asudes seega parlamentaarse korra vaatekohale. Mõnede teadete järele olla valitsuse korrupsiooni püüded ulatunud kuni saadikute isikuteni ametite, au ja sissetulekute lubamiste ning määramiste näol; nii siis ei olnud abinõude otsimisel ja tarvituselevõtmisel valikut³⁾. Kõige selle peale vaatamata ei olnud sel ajajärgul valitsuse ja kodade vahetõrjeleplik, iseäranis tema lõpu poole. Saadikutekoda saadetakse viis korda koju ja paaridekojas on uute paaride nimetamisi suuremal arvul kaks korda; ja pea iga ministeerium esineb kavatsusega

1) Üks Villèle'i ministeeriumi liigi, kohtuminister Peyronnet, oli iseäranis selle poolest tuntud, et ta omale alluvail ametnikel otsekohe käskis ametlike kandidaatide heaks hääletada. Mõju avaldati aga ka teistel viisidel; näiteks kaotati 1824. a. valimistel valijate nimekirjadest liberaalsete valijate nimed sellega, et nendele kroonumaksu vähe alla 300 fr. määrati (valimistsensus), nimele ortograafias vigasid tehti jne. jne. (Challeton, Cent ans d'élections 1789—1890, Paris, 1891, t. I, p. 331).

2) Weill, G. La France sous la monarchie etc., p. 17 (märk. 4).

3) Barthélemy, o. c., p. 308.

valimisseadust muuta, ja ta ongi laiemal määral muudetud kolm korda selle 15-aastase lühikese ajajärgu jooksul.

Kodade erakondlik ülesehitus läks Prantsusmaal täiesti lahku sellest, mida pakkus Inglismaa parlament oma kahe kindlasti korraldatud erakonnaga. Seda teati ka restauratsioonialal ning saadi aru, kuivõrt see lahkuminek tähtis oli Prantsuse poliitilise elu kohta; puht-parlamentaarsete režiimi vastased (Royer-Collard, Fievée j. t.) vaidlesid just sellest seisukohast liberaalide õpetuste vastu. Kuningas Louis XVIII hindas oma poolt ka õieti Inglise erakondliku süsteemi tähtsust ning avaldas kahtlust just sellest seisukohast parlamentarismi teostatavuse kohta Prantsuse oludes¹⁾. Bourbonide isiklik sümpaatia kaldus küll vana režiimi poole, kuid seda tunnet kinnitas ka veel rahulik järelekaalumine ja umbusaldus uue parlamentaarsete režiimi kõikuva murdlikkuse vastu; rahvaesindus Prantsuse oludes näis vaevalt suutvat korralikku valitsust anda, kui ta oleks olnud otsustavaks teguriks ministeeriumide määramistel. Juhuslikud enamused, mida tekitasid poliitilised ihad kodades, kui nad ministeeriumi vastu olid sihitud, ei pakkunud kindlat alust uue ministeeriumi loomiseks. Kui Inglismaal vanale ministeeriumile vastane parlamendi enamik on ühtlasi uuele ministeeriumile toeks, siis ei leia me samasuguseid olusid restauratsiooni-aegses parlamendis Prantsusmaal. Siin ühineti küll enamikuks, juhitud ühisest vihkamisest ministeeriumi vastu, kuid valitsuse positiivse tegevuse toetamiseks ei olnud neil enamikel ometi mitte püsivust, ja nii on kuningas ikka raske ülesande ette seatud: senine ministeerium on kodades küll vähemuses, kuid mis alustel uut ministeeriumi moodustada, et see enamiku leiaks kodades, on tüme; kojad ise ei anna juhatust selleks, nad nõuavad ainult uusi ministreid, sest et nad vanu vihkavad. Seesugune seisukord oli iseäranis silmatorkav 1829. aastal, kui Martignac'i ministeeriumi vastu oli kujunenud enamik mõlemast tiivast; ühtegi ministeeriumi ei võinud luua, kes oleks suutnud toetuda sellele enamikule, sest tema osad olid teineteisele põhimõtteliselt vaenulised; tsentrum aga oli liiga nõrk: nagu ta senist ministeeriumi ei jõudnud toetada, nii ka mitte uut. Kuningas Charles X nägi nendes asjaoludes uue põhjuse oma isikliku äranägemise järele nimetada väljaspool kodasid seisvat Polignac'i ministeeriumi, kes temale saatuslik pidi olema.

1) Barthélemy, o. c., p. 148.

Kuigi see määramine oli poliitiliselt meeletus, nagu sündmused hiljemalt näitasid, siiski on esindusliku süsteemi puudulikkuse demonstreerimiseks siin oma loogika. Ometi ei olnud need raskused süüks panna esindusliku korra põhimõtetele, vaid küll püüetele seda korda maksma panna tema arenemise hilisemas järgus, parlamentarismi vormis. Kõigi poliitilise elu vastolude peale vaatamata, millest eespool on kõneldud ja mis võisid seisukorda viia sisemiste kriisideni, on siiski arvata, et puht-parlamentaarsete valitsemisviisi mõjulepääsmine oleks siin, nagu nii mitmel teisel maal, pikema arenemiskäigu järele isegi sündinud, ilma revolutsioonilise pöördeta, mis selleks sugugi tarvilik polnud. Me teame aga ajaloost, et käsitletud ajajärk lõppes juulirevolutsiooniga. Mispärast? Meie ei puuduta siin mitmekesisest selle sündmuse põhjusi, aga märgime ainult ühe vea ära, mis tegi monarhism enesekaitse sunnil ja mis oli sisuliselt õiguse rikkumine ning meie käsitletuse seisukohalt seepärast huvi pakub. Restauratsiooni-ajajärgul sündis võitlus monarhistliku ja parlamentaarsete printsiibi vahel õigusliku korra juures, mis põhjenes Charte constitutionnelle'il ja mis oli esinduslik riigikord. Seda korda pidid austama mõlemad pooled. Juuliordonnansid aga tegid selle korra ise kõikuvaks, sest uuesti valitud rahvaesindus saadeti enne kokkuastumist koju, ja nad sihtisid seega mitte parlamendi kui asutise vastu¹⁾, vaid juba rahvavalimise vastu, mis tähendas ühtlasi esindusliku korra enese eitamist; see oli aga maksva õiguse rikkumine — nii hävitas ka legaalsusetunde puudus legitimismi. Võõras oli vana monarhismi teguviis ka oma vaimu poolest esinduslikule riiklusele; juuliordonnansid olid puhtad võimuaktid, mis lihtsa käsuga tahtsid poliitilise elu probleeme korraga lahendada, kuna need probleemid, nagu ühiselu probleemid üldiselt, oma sisemise kujunemise teel lahendamist võivad leida, ja riigivõim suudab ainult lepitava vaimuga siin rahuldavat ja püsivat tagajärge saavutada.

1) Vaad. P. Rossi tuntud juuliordonnansside kriitikat: Cours de droit constitutionnel, 1877, t. IV, 2-e éd., p. 45.

Résumé.

Du Parlementarisme en France pendant la Restauration.

Le régime parlementaire fonctionne dans la plupart des Etats civilisés modernes. On peut trouver à ce fait une explication juridique dans l'unité de la volonté de l'Etat réalisée dans le Parlement devant qui le gouvernement doit céder en cas de désaccord. Mais on peut voir aussi le fondement de ce régime dans une nécessité générale qui émane de l'esprit étatique moderne. L'esprit d'un Etat peut revêtir deux caractères bien différents. Il se présente comme un esprit impérieux, contraignant, dominateur, à qui l'homme se soumet parce qu'incapable de résister. Ou, au contraire, c'est un esprit apaisant, unifiant, conciliant dont l'homme accepte l'action comme une nécessité sociale. Dans le premier cas, l'autorité publique a tendance à se placer en dehors de la lutte des intérêts qui constitue la vie interne d'un Etat; elle fixe par ses ordres ce qui peut être dans la vie de l'Etat ou ce qui ne le doit pas. On peut donner à l'Etat où règne un tel esprit l'appellation d'Etat dominateur. Dans l'autre cas, c'est de la lutte même des intérêts que surgit la ligne moyenne de conduite nécessaire au jeu normal des forces politiques en présence. L'organisation politique sert alors à réaliser cette moyenne indispensable qui est la résultante d'un accord mutuel. On peut nommer Etat conciliateur celui où prévaut un tel esprit. Cette distinction n'a rien d'absolu, mais elle qualifie les tendances morales qui se manifestent dans la nature de l'Etat. L'un et l'autre esprit se trouve dans les Etats, mais selon les circonstances et les particularités de ceux-ci, il y a prépondérance de l'un d'eux. On peut même, pour une époque donnée, constater la prépondérance générale de l'un de ces esprits sur l'autre.

Les institutions politiques d'un Etat s'organisent en correspondance avec l'esprit qui y prévaut. Bien qu'on ne puisse poser

aucune règle absolue, on peut voir dans les institutions monarchiques les institutions les plus propres à l'Etat dominateur; c'est pourquoi la forme de la monarchie absolue est dans les temps modernes l'expression la plus typique de l'Etat dominateur. Et c'est la disparition même de cette forme qui a rendu possible la formation des Etats modernes avec, comme caractéristique, l'apparition d'un esprit conciliateur dans les relations internes et externes des Etats. L'organe principal de l'Etat actuel est le Parlement, la représentation nationale, où les forces politiques trouvent à la fois l'expression de leur puissance et une arène pour leurs luttes. Le règlement du Parlement indique aux partis la route vers la conciliation indispensable. L'expression formelle de cette conciliation sont les lois, dont l'exécution revient au Gouvernement, ou au Ministère. Si celui-ci était entièrement indépendant du Parlement, il n'y aurait aucune garantie précise de l'exécution des lois suivant l'esprit qui a présidé à leur élaboration. Cette garantie résulte de la dépendance légale du Ministère du Parlement, c'est-à-dire du régime parlementaire. Ainsi dans l'Etat moderne le parlementarisme c'est installé comme la conséquence dernière de la prépondérance de l'esprit politique conciliateur.

Mais le parlementarisme réalisé se heurte aux difficultés inhérentes aux avantages mêmes de ce régime, au premier rang desquelles il faut mettre l'instabilité des gouvernements. On doit cependant faire une exception pour l'Angleterre, où ce système, par suite de son développement spontané, fonctionne d'une manière satisfaisante, en raison de particularités historiques qui ne sont pas à imiter ailleurs. Fondé sur le dualisme des partis, le système britannique offre la possibilité d'un renversement régulier, alternatif, du parti au pouvoir. Mais comme le maintien illimité au pouvoir du parti majoritaire n'est pas exclu, ce système présente des caractères d'un Etat dominateur; cependant les coutumes parlementaires et la possibilité de mesures de réciprocité dans les relations des partis préservent le pays des exagérations d'une dictature du parti au pouvoir. La vie des partis en Angleterre subit actuellement des changements profonds qui peuvent y bouleverser les vieilles coutumes parlementaires, en les rapprochant des méthodes plus modernes du parlementarisme continental.

Ce dernier qui a son origine dans de pures spéculations théoriques s'est heurté dans son application à la multiplicité des

partis politiques. Cette circonstance qui cause l'instabilité gouvernementale, exclut d'autre part la domination d'un parti unique en période de fonctionnement normal du régime parlementaire. Il n'y a pas en effet un seul parti de majorité : toutes les factions du Parlement constituent des minorités et la formation d'un ministère parlementaire n'est possible que par voie de conciliation entre ces factions. De lui-même et automatiquement le régime pousse les forces politiques à la conciliation et, se différenciant du parlementarisme anglais empreint d'esprit dominateur, fait de l'esprit conciliateur un élément de sa vie politique.

Le parlementarisme continental a eu son origine en France sous la Restauration. On trouve alors une théorie assez poussée de ce système. Les principaux représentants en furent Benjamin Constant et Chateaubriand. Mais, s'ils ont exactement déterminé le mécanisme du régime parlementaire, ils n'ont pas éclairci les conditions et l'esprit nécessaires au bon fonctionnement de son mécanisme compliqué. Tous deux présentent la liberté comme le principe fondamental de ce régime. Mais la liberté est une idée ou plutôt un sentiment entièrement négatif. S'il y a oppression, elle est un stimulant puissant, mais s'il n'y a pas oppression, elle ne donne aucune impulsion positive à l'activité de l'homme. Les deux publicistes défendent alors le rôle décisif de la majorité parlementaire, ce qui est juste avec le système représentatif. Mais ils traitent trop simplement le problème. Selon eux, la majorité doit exister toujours et se manifester sans cesse. La réalité est plus complexe ; dans les parlements, le problème de la majorité présente toujours une double face : si une majorité se forme assez facilement pour l'attaque d'une politique déjà exécutée, sa constitution est beaucoup plus difficile en face d'une politique qu'on est encore à fixer, et il arrive même qu'elle ne puisse pas se constituer. La majorité parlementaire est évidemment une base trop fragile pour l'édification d'un système politique. Les deux auteurs, qui n'ont pas connu ces doutes, n'indiquent pas non plus comment affermir la majorité dans les Parlements.

La vie politique de l'époque de la Restauration présente un tableau curieux d'inopportunité d'une théorie politique, applicable dans des conditions qui faisaient alors presque toujours défaut. Les institutions d'un régime représentatif existaient sans doute,

mais elles agissaient à l'encontre des exigences d'un régime parlementaire. C'est ainsi qu'on y voit des rois, connaissant les méthodes du parlementarisme, agir toujours suivant leurs goûts personnels et se refuser à former un ministère correspondant aux désirs des Chambres, — des Chambres, conscientes que le poids et la responsabilité d'un gouvernement parlementaire reposent tout entiers sur le parlement, se laisser entraîner par l'esprit de parti et faire leur principal souci de la lutte contre le gouvernement, repoussant des lois d'utilité générale parce que présentées par un ministère dont elles ne voulaient pas, renversant un ministère sans constituer une majorité capable d'en soutenir un autre, — des ministères, qui n'ont ni programme d'action, ni support dans les Chambres, se cramponner aux fauteuils ministériels contre toutes les règles d'un régime parlementaire. Une telle situation de fait ne fut guère favorable à la fixation des traits juridiques du parlementarisme. On cherche en vain alors une responsabilité politique des ministres, et un contrôle effectif du parlement sur le gouvernement, qui résulteront par la suite de la création des questions et des interpellations. Il n'y eut pas pendant la Restauration un vrai parlementarisme, au sens actuel du mot, malgré l'existence d'une théorie de ce régime; mais des prétentions du parlement aux droits et à l'influence que possèdent les Chambres sous un régime véritablement parlementaire, prétentions qui furent d'autant plus vives que la lutte était plus acharnée. Il y avait encore un désaccord général sur les principes du régime politique lui-même, or le parlementarisme n'est possible que lorsque de telles dissensions n'existent plus. On ne comprit pas alors le vrai esprit du régime parlementaire qui est de concilier les divergences, mais on poussait au contraire à outrance les oppositions politiques. Aussi la Restauration se termina-t-elle par un acte de violence, — les ordonnances de juillet — acte antiparlementaire quant au fond, mais conforme à l'esprit d'un Etat dominateur.

Ainsi la théorie parlementaire qui dominait les esprits pendant la Restauration a engendré un mécanisme gouvernemental mal adapté et un régime politique dont l'idée essentielle n'a pas été bien comprise à l'époque même de sa création.
