

## FIUME.

— Második közlemény. —

III. Hogyan jött létre a *provisorium* ?

Az országos bizottság, melyet a magyar országgyűlés a horvát-szlavon országgyűlés és Fiume küldött ki a végből, hogy az 1868 : XXX. t.-cz. 66. §-a értelmében Fiume autonom viszonyait közös egyetértéssel szabályozzák, nem bírt megegyezésre jutni a kérdés végleges rendezése iránt. Ekkor a horvát küldöttség azt indítványozta, hogy »az országos bizottság alkalmas ideig (bis zur geeigneten Zeit) elnapoltassék s addig Fiume városa kerületével együtt a központi kormány által igazgattassék (durch die Central-Regierung verwaltet)«; Fiume vármegye pedig (a mely az 1868 : XXX. t.-cz. szerint is horvát terület, de az időtájt Fiume városával együtt királyi biztos alatt állott) az autonom horvát kormánynak adassék át. Ezt az indítványt a másik két küldöttség is elfogadta bizonyos hozzáadással, a mely azonban itt nem fontos és bátran mellőzhető s így a küldöttségek az iránt, hogy ideiglenesen mi történjék, megállapodásra jutottak. Az országgyűlések hasonlóképen. Így a képviselőház 1870. márczius 15-én a következő határozatot hozta: »A fiumei kérdés ügyében kiküldött magyar bizottság jelentése tudomásul vétetvén, fölhatalmaztatik a ministerium, hogy addig is, míg a függő kérdések véglegesen megoldathatnának, egy provisoriumot állítson föl oly módon, hogy a királyi biztos működésének megszüntetésével nevezzen ki kormányzót, továbbá a ministerium Fiume várost és közigazgatását vegye át és intézze, Fiume vármegye pedig adassék át az autonom horvát kormánynak. Végül felhatalmaztatik a kormány, hogy miután a közös ügyek elintézése, kereskedelmi és tengerészeti tekintetben fönnakadást nem szenvedhet, az említett kereskedelmi és tengerészeti ügyek ellátásáról is kellőleg gondoskodjék«. (Ez utolsó felhatalmazás nem tartozik szorosan a provisorium kérdéséhez, csak teljesség végett közlöm.)

A horvát országgyűlés 1870. évi július hó 20-án hozott lényegben ugyanily értelmű határozatot azzal, hogy Fiume város és kerületére nézve az e részben fenforgó kérdés végleges elintézésének bekövetkezéséig oly szerződés léptetessék életbe, mely a fennálló törvényeknek, nevezetesen pedig a közjogi kérdések ki-egyenlítése iránt létrejött egyezménynek megfelelően s minden irányban kielégítő legyen.

Ezen országgyűlési határozatok alapján a ministertanács július 21-én előterjesztést tett a királynak a provisorium tárgyában és a király e javaslatot el is fogadta július 28-án kelt legfelső elhatározással<sup>1)</sup> s így azon 21-iki felterjesztésben foglaltak szerint lettek a függőben maradt fiumei kérdések ideiglenesen szabályozva, jött létre a provisorium.

Ez a provisorium szól a »politikai közigazgatásról«, aztán a törvénykezési ügyekről s végre a cultus- és közoktatási ügyekről. Hiszen tudjuk, hogy csak e körbe vágó kérdések szabályozatlanok és képezik vita tárgyát az 1887 : XXX. t.-cz. óta; mert a többi állami ügyek, melyek az egész államra nézve közösek s egységes szervek által intézendők, már abban a törvényben a »közös országgyűlés« és a »központi kormány« hatáskörébe lettek utalva.

A politikai igazgatásra nézve megállapítja, hogy Fiume közigazgatásának az élén a kormányzó áll, vezeti a fiumei községi képviselői és az országgyűlési választásokat. Jogában áll a közgyűléseken elnökölni. A kormányzó készíti el a köz-igazgatás tekintetében szükséges *statutumokat* a helyhatósági képviselői közreműködése mellett s terjeszti a ministerium jóvá-hagyása alá etc.

Az igazságszolgáltatásra nézve (hol figyelembe veendő az 1871. évi 3870. sz. »Szabályrendelet« is, melyet a miniszterelnök, az igazságügyminiszter és a bán együttesen adtak ki) megemlíthető az, hogy Fiumében kir. törvényszék állítatik fel. Felelőssel a kir. táblához, onnét a kir. curiához.

A cultus és közoktatás tekintetében a magyar cultusminiszter és a budapesti országgyűlés illetékessége állapíttatik meg, kivéve a fiumei horvát gymnasiumot, mely a bán, illetőleg a zágrábi országgyűléstől fog függeni.

Mindezeket csak futólag érintem; általánosan ismert dolgok, s csak a kép teljessége végett említettem fel. A kérdés, mely

<sup>1)</sup> Találhatók az 1881—4. képviselőházi irományok 888. sz. a.

megvizsgálást érdemel, az, hogy magának e provisoriumnak mi a jogalapja s a végleges rendezésig kinek mi hatásköre van e tárgyak körül eljárni, szabályt hozni vagy változtatni?

A mi a provisorium jogi alapját illeti, e kérdésben már legelső alkalommal, mikor felvetődött, két ellentétes felfogás állott egymással szemben. Mint fentebb láttuk, a képviselőház 1870 márczius 15-én tárgyalta a kiküldött országos bizottság jelentését, mely tudvalevőleg oda concludált, hogy a végleges rendezésig Fiume a magyar kormány igazgatása alá adassék. Horváth Mihály előadó módosítást indítványozott. E kifejezés helyett: »utasítaná oda a kormányt« e szavak volnának teendők: »hatalmazná föl a kormányt«. Ez pedig azért szükséges, mert a horvát országgyűlés elé e jelentés még nem került (márczius 15-én) és tanácskozás e tárgy fölött ott még nem folyt. Már pedig e tárgy őket is illetvén, szükséges azt bevárni, különben e szó »utasítaná«, a horvát országgyűlés tárgyalásait praeoccupálná.

Ezzel szemben Várady Gábor határozati javaslatában, melynek tartalma különben a küldöttségi javaslattal egyező volt, épen a haladéktalan átvételre akarja utasítani a kormányt. A kérdés tehát fel volt vetve, még pedig oly formában, hogy e provisorium a magyar országgyűlés egyoldalú felhatalmazása vagy utasítása alapján állítandó-e fel, vagy pedig a horvát országgyűlés hozzájárulása is szükséges-e hozzá?

Tisza Kálmán okoskodása ez volt: Igenis, végleges megoldás nem lehet a nélkül, hogy e tárgyban a horvát országgyűlés is határozott volna. De azt, hogy a fölött is, hogy a törvénynek megfelelő helyzet úgy Horvát-, mint Magyarországot illetőleg, a mennyiben lehetséges, helyreállíttassék, hogy a fölött is a horvát országgyűlésnek kelljen határozni, el nem fogadhatja. A törvényben és azon leiratban sincs egyébről szó, mint a végleges megoldásról. Ez megkíséreltetett, de ez alkalommal nem sikerült. Míg ez sikerül, intézkedni kell a törvények alapján mindkét fél irányában, vagyis átadni Horvátországnak Fiume-megyét, mint a mely jog és törvény szerint Horvátországhoz tartozik, és ismét a magyar kormánynak a joga a törvényes kötelessége szerint kormányzása alá venni Fiume városát.

Andrássy és Deák ellenkező véleményen vannak. Az előbbi szerint a határozati javaslatban foglaltak csak akkor lesznek végrehajtandók, midőn e tárgy a horvát országgyűlés által is tárgyalatott. Okai: A kiegyezés végkép létre nem jöhetett, nem

maradt egyéb hátra, mint — a miben mind a három küldöttség megegyezett — egy provisoriumnak az életbeléptetése. De miután mind az ismert 1886. nov. 7-iki kir. leirat azon kívánságának ad kifejezést, hogy a fiumei kérdés közös megegyezés alapján oldassék meg, mind pedig az országgyűlések küldöttségeinek azon utasítás adatott, hogy eljárásukról illető országgyűléseiknek referáljanak: nem volna helyes ezen közbenső stádiumot mellőzni és be nem várni azon időpontot, a midőn ezen kérdés a horvát országgyűlés előtt is tárgyalatik.

Hasonló értelme van a Deák Ferencz felszólalásának is. Ha az országgyűlés, úgymond, akkor, midőn kiküldötte ezen választmányt, azt akarta volna, hogy addig is a törvénynek azon kifejezése, hogy »tamquam separatum corpus« így vagy amúgy léptetessék életbe, ezt bizonyosan kimondta volna. De ezt nem mondta ki, mert az egyezkedésre bizta és azt az állapotot, mely akkor volt, azt a provisoriumot, mely akkor tényleg fennállott (t. i. a kir. biztosságot) minden egyezkedés természeténél fogva függőben kellett tartani s azt egyoldalúlag megváltoztatni nem lehetett. Most mi a cél? A végleges kiegyezés megkönnyítése és lehetővé tétele. A másik cél, hogy addig is a nyugalom és béke lehetőségig fentartassék és a kedélyek oly izgatottsága, mely a végleges kiegyezést lehetetlenné tenné, elkerültessek. A mint látjuk, Deák inkább politikai szempontokat állított előtérbe, mint jogiakat.

A ház aztán a határozati javaslatból Deák indítványára a »haladéktalanul« és »utasítsa« szavakat eliminálta s így a Deák és Andrassy álláspontját fogadta el. Csakugyan úgy is történt aztán, hogy a ministerium a provisorium tárgyában fölterjesztését a királyhoz csak a horvát országgyűlés határozata után tette meg. E fölterjesztésben is mind a két országgyűlés határozatára hivatkozik a ministerium<sup>1)</sup> és az 1870. július 28-án kelt legfelsőbb kéziratok, melyekkel a felterjesztés elfogadtatott s a rendelkezések megtétettek, is így kezdődnek. Az egyik: »*A magyar és horvát-szlavon országgyűléseknek a fiumei kérdés tekintetében létrehozott, egymással lényegben egyező határozataik folytán magyar ministertanácsom előterjesztésére megengedem, hogy*« stb. A másik: »Miután a fiumei kérdés tekintetében a

<sup>1)</sup> Meg kell jegyeznem, hogy én csak a képviselőház határozatát ismerem. Csak az kelt márczius 15-én. E napon a főrendiház ülést nem tartott és én nem találtam sehol a főrendiház határozatát, sőt azt sem, hogy e jelenléssel foglalkozott volna.

*magyar és horvát-szlavon országgyűlésnek egymással lényegben egyező határozataik nyomán . . . mai napról kelt elhatározásommal Fiume városa, kikötője és kerületének kormányzatára nézve ideiglenesen intézkedtem . . .*« stb. Teljesség okáért tegyük még hozzá, hogy az a »Szabályrendelet« is, mely a fiumei kir. törvényszék felállítására s hatóságának ideiglenes szabályozása tárgyában a miniszterelnök, az igazságügyminiszter és a bán által 1871. szeptember 14-én kiadatott, e szavakkal kezdődik: »Addig is, míg Fiume szab. kir. város és kerület törvényhozási és kormányzati viszonyai végleg rendezetnének: a magyar képviselőháznak 1870. évi márczius hó 15-ik napjain és a horvát-szlavon országgyűlésnek ugyanazon évi július hó 20-ik napján hozott határozataival adott felhatalmazás alapján rendeltetik« stb.

A mint mindezekből kitűnik, a provisorium jogalapját a két országgyűlés felhatalmazásában találták, mellőzvéen a Tisza-féle álláspontot, de egyszersmind, úgy vélem, figyelmen kívül hagyván egy harmadik, a helyes álláspontot is, azt, hogy e provisorium jogalapja nem egy, nem két, hanem három factor beleegyezésén nyugszik, a mint azt az 1868: XXX. t.-cz. sokat emlegetett 66. §-a is kívánja.

Nem lehet ugyanis azt a Tisza által hangoztatott megkülönböztetést elfogadni a *végleges* és *ideiglenes* rendezés jogi alapjai közt, bár zárjel közt meg kell jegyezni, hogy a fiumei ügyben kiküldött 1883-iki magyar deputatio már a Tisza nézetét vallja. Nem lehet a megkülönböztetést megtenni mindjárt azért, mert a törvény — a mire pedig Tisza hivatkozik — a 1868 : XXX. t.-cz. sem teszi meg. Ott nincs szó arról, hogy a három tényezőtől csak valami végleges megoldást fogad el s hogy más jellegű intézkedést e három factor ne tehetne. A 66. §. azt mondja, hogy azon autonómiára s erre vonatkozó törvényhozási és kormányzati viszonyokra nézve »Magyarország országgyűlése s Horvát-Szlavón- és Dalmátországok országgyűlése és Fiume városa közt, küldöttségi tárgyalások útján, közös egyetértéssel lesz megállapodás eszközendő.« Ámde, úgy hiszem, közös egyetértéssel való megállapodás az is, ha abban egyeznek meg, hogy a továbbiakig Fiumét a magyar kormány kezére bízzák s a végleges rendezést alkalmasabb időre halasztják. Hogy milyen jellegű legyen az a rendezés, arra a 66. §. szabad kezet enged a három félnek, azt sem köti ki, hogy ez a szabályozás, ha egyszer megtörtént így vagy amúgy, consumálja, felemészze e három factornak illetékességét e tárgyak körül.

Hiszen úgy is megegyezhetnének, hogy az általuk megállapított szervezést 10 évről 10 évre revisio alá vegyék megint mind a hárman; vagy hogy rajta változtatást tenni megint csak a három factor egyetértő megállapodásával lehessen, stb. stb. Mind e szabályozások a 66. §. alapján történők volnának, annyival is inkább, mert a »végleges« és az »ideiglenes« szabályozás fogalma közt egyáltalában nem lehet pontos és éles jogi különbséget tenni akkor, mikor ez a különbség pusztán a felek kisebb-nagyobb fokú meglegedettségének, megnyugvásának az alanyi érzetéből fakad, mint azt a szóban forgó esetben is látjuk. Az idő sem határoz, hiszen ez az ideiglenesség már két évtizede tart s mennyi »definitív« emberi alkotásnak szakad sokkal hamarabb vége.

De még jóval fontosabb argumentum e felfogás ellen és egyúttal az akkori kormány álláspontja ellen is, mely pusztán a két országgyűlés felhatalmazását tekinti jogalapnak, az a tény, hogy a provisorium folytán állami törvények egyszerűen nem alkalmaztattak Fiuméra <sup>1)</sup>, hogy érvényes törvények helyeztetnek hatályon kívül királyi vagy kormányrendelettel, érvényes törvények módosíthatnak, megint csak egyszerű kormányrendelettel, a nélkül, hogy ez eljárás valaha valaki részéről jogsértésnek minősítettet volna, a nélkül, hogy azon rendeletek érvénye ez alapon megtámadtatott volna, a nélkül, hogy azon rendeleteket valaki szükségrendeleteknek minősítette volna, azokra nézve a felmentést az országgyűléstől kikérni a kormánynak valaha eszébe jutott volna. Pedig mindez megtörténik, ha azon rendeletek pusztán a magyar képviselőháznak vagy ennek és a horvát országgyűlésnek felhatalmazásán alapulnának jogszerűségök tekintetében. Mert törvényt csak formászerű törvénnyel vagy abban adott meghatalmazásnál fogva lehet megváltoztatni vagy megszüntetni, ott pedig csak határozatokra hivatkoznak s nem törvényre. Kétségtelen, hogy e határozatok magukban nem elegendők azon rendeletek jogszerűségének megállapítására, nem elegendők arra, hogy azok alapján félre lehessen tenni az 1848: XXVII. t.-cz. rendelkezéseit, melyek Fiume jogállását részletesen szabályozzák, hogy módosítani lehessen Fiuméra nézve az ország közösleges igazságügyi szervezetét, mint az a fentidézett 1871-iki rendeletben történt. Mindez csak úgy igazolható, ha e rendelkezések számára a törvényes alapot az 1868: XXX. t.-cz. 66. §-ában

<sup>1)</sup> Így a hetvenes években hozott, majdnem valamennyi ily tárgyú törvény.

keressük, abban, hogy az ott előírt megállapodása a három tényezőnek csakugyan létrejött. A három factor megegyezett az iránt, hogy Fiumét átadják kormányzás végett a magyar kormánynak. Ezzel törvényes felhatalmazást kapott a kormány arra, hogy Fiumét úgy szervezze, oly szabályokkal lássa el s úgy igazgassa a kérdéses ügyekben, a mint legjobbnak találja. Újabban, úgy látszik, általánosabb lett minálunk is az a felfogás, mely a provisorium jogi gyökerét a három factor az iránt való megegyezésében találja. Így tartja ezt a Pester Lloydnak 1897. okt. 3-án megjelent L. jegyű vezércikke, mely a kérdést a napi sajtóban ritka alaposággal tárgyalja. Horánszky Nándor is 1900. febr. 14-én tartott képviselőházi beszédében ugyanezt a felfogást vallja.

Megállapodván tehát abban, hogy a provisorium alapja a három factor megegyezése, mindenekelőtt arra a következtetésre jutunk, hogy a míg e három tényező egyetértőleg mást nem határoz, a magyar kormány e törvényes felhatalmazása a provisorium iránt változatlan marad s módosulást nem szenvedhet. Épen azért nem látszik előttem helyesnek Széll Kálmán miniszterelnök felfogása, melyet február 14-iki beszédében kifejt, hogy t. i. a 71-iki provisorium mellett még egy 1883-iki is volna. Ugyanis 1883-ban is összeült a három küldöttség a végleges rendezés végett, de megint csak nem tudtak megegyezésre jutni. Ekkor a magyar küldöttség jelentésében azt ajánlotta, hogy ezentúl a provisorium keretében, a mennyire lehet, minél szorosabban fűzzék Fiumét az országhoz, a törvények mind terjesztessenek ki Fiuméra is stb. s az országgyűlés ily értelmű utasítást adott a kormánynak. Ezt nevezi a miniszterelnök új provisoriumnak. Azonban annak tartani nem lehet először, mert mint láttuk, annak megállapítására az országgyűlés egyoldalú határozata nem elég, másodszor mivel itt csakugyan nincsen tartalmilag sem új provisorium, csakis az addigi provisorium keretében követtetik az eddigitől quantitative különböző eljárás, hogy t. i. a kormány gondoskodik arról, hogy több törvény terjesztessék ki Fiuméra, hogy egyformább legyen az ügyek szabályozása Fiumében az anyaországgal, mint eddig volt, a mit különben a provisorium keretében addig is ép úgy megtehetett volna.

Rá kell térnünk most már arra, hogy mit értsünk azon felhatalmazás alatt, melyet a kormány a három factortól kapott Fiume igazgatására vonatkozólag.

Két főkérdés az, melyre itt meg kell felelni. Az első:

*csak* a magyar kormánynak adatott-e át s nem a törvényhozásnak is? A második, hogy ha csak a kormánynak adatott, a kormány joga *csak* az akkor Fiumében érvényben levő jogrendszer érintetlenül hagyásával való kormányzásra terjedt-e ki, vagy egyszermind abban felhatalmazás foglaltatott-e arra is, hogy Fiuméra nézve tetszése szerint jogszabályokat alkosson, az addigiakat megváltoztassa azon ügyek körében, melyekre e provisorium vonatkozik.

És itt mindjárt meg kell vallanom, hogy nagyon nehéz pontos jogi eredményekre jutni olyan, minden jogi praecisitás nélkül szűkölködő megállapodások, határozatok alapján, a melyeknek általában közjogi téren a hatvanas évek alkotásait jellemzik. És ha véletlenül jogi terminus technicussal is találkozunk valahol a szövegben, a lelkiismeretes magyarázó óvakodni fog mindjárt szigorú értelme szerint venni a szót, aggódván, vajjon csakugyan azt akarták-e vele kifejezni, a mit a kitétel mondani látszik.

Mi a regnikoláris deputatiók határozata? Fentebb már közöltem a horvát küldöttség ide vonatkozó indítványát szószerint. Most lássuk az orsz. bizottság záró ülésének jegyzőkönyvét, megjegyezvén, hogy abban az ülésben a horvát tagok már előzőleg lemondván, csak a magyarok és fiumeiek vettek részt.

A jegyzőkönyv ide vonatkozó része így szól: » . . . kívánatokat fejezik ki (t. i. a horvát tagok), hogy az országos bizottság mindaddig napoltassék el, míg a fiumei kérdés megoldását a siker nagyobb valószínűségével lehetend megkísérteni. Addig is egy provisorium állíttassék fel oly módon, hogy Fiume város és kerülete *igazgatását* a központi magyar kormány vegye át s intézze; Fiume vármegye pedig adassék át az autonom horvát kormánynak, a jelenleg ott létező kir. biztos hatósága a vármegyében megszüntetettvén . . . (Határozat.) Az országos bizottság jelenlévő magyar és fiumei tagjai beható tanácskozás után oly zárhatározatban állapodtak meg, mely szerint a horvát-szlavon küldöttség javaslatát egy provisorium felállítása iránt a magok részéről is elfogadják . . . etc.« A mint mindezekből kitűnik, a horvátok javaslata fogadtatott el: hogy Fiume város és kerülete igazgatását a központi magyar kormány vegye át s intézze. Ha most még ehhez figyelembe vesszük azt is, hogy e rendezés a felek akkori inteniójához képest csakugyan csak múltó, átmeneti, igazában való ideiglenesség akart lenni, — hiszen a horvátok az országos küldöttségnek csak elnapolásáról szólnak, — alig



merülhet fel kétség az iránt, hogy a határozat valódi értelme, legalább akkor, mikor hozták, az volt, hogy miután Fiume a levegőben nem lebeghet s addig is, míg a megegyezés sikerül, valaki által kell, hogy igazgattassék, adassék át arra a kis időre a magyar kormánynak. Nem tartották szükségesnek a hatáskörök körülírni; arról gondoskodni, hogy a törvényhozási hatáskört valamely törvényhozó szervre bizzák : nem, mert valóban rövid provisoriumnak képzelték ezt az állapotot, a mi alatt elég ott az »igazgatásról« gondoskodni, törvényhozásra szükség úgy sem lesz. És csakugyan azt látjuk, hogy a provisorium első éveiben, egészen a hetvenes évek végéig, az e körbe vágó magyar törvények, tehát a belügyi, az igazságügyi körbe vágók, a mennyiben hozattak ilyenek, Fiuméra egyáltalában ki nem terjednek s ki sem terjesztetnek. Vagyis a mint ebből kitűnik, a provisorium természetét nemcsak úgy magyarázták a Deák-párti kormányok, hogy Fiume csakis a kormánynak lett átadva ez ügyekben s nem az országgyűlésnek is, hanem még a kormánynak is csak szorosan igazgatási hatáskört tulajdonítottak s nem tekintették felhatalmazottnak arra, hogy szabályokat is alkosson s az addigiakat megváltoztassa. Csak a büntető törvénykönyv meghozatalakor változik a helyzet. Az életbeléptetési törvény, az 1880: XXXVII. t.-cz. Fiumét illetőleg felhatalmazza az igazságügy-ministert, hogy a magyar büntető törvénykönyveket külön rendelettel léptesse hatályba és ezen rendeletekben a kihágásokat illetőleg az ottani viszonyoknak megfelelő módosításokat tegyen. Utána következik a csődtörvény hasonló felhatalmazása és a többi mind sűrűbben, úgy, hogy itt már az ellenkező végletbe csap át a közfelfogás: nem csak a kormány szabályalkotó jogát ismeri el, hanem még inkább az országgyűlést is Fiuméra nézve, sőt a kormány azon eljárására, hogy a magyarországi törvényeket Fiumében külön rendelettel lépteti életbe s esetleg módosítva is, a jogalapot épen az illető törvények ezen u. n. fiumei §-aiban találja.

Én úgy gondolom, hogy a hármass factor megegyezése szerint Fiume csak a kormánynak, de nem egyszersmind az országgyűlésnek adatott át a provisoriumban s így közvetlen hatása az országgyűlésnek, mint törvényhozó szervnek Fiuméra a provisorium körében nincsen. De másrészt azt tartom, hogy a kormánynak *igazgatás végett* való átadás alatt nem lehet pusztán az adminisztratív teendők ellátására való felhatalmazást érteni, hanem a szabályalkotás és változtatás jogának megadá-

sát is, különösen miután rendes törvényhozási fórumnak Fiume e provisoriumban alárendelve nem lett és miután az e körbe vágó s Fiumében addig fennállott belügyi, igazságügyi etc. szabályok is kormány vagy legfeljebb fejedelmi rendeleteken alapultak, a mint azok az abszolút korszakban ott életbeléptettek, a melyeknek megváltoztatására tehát, ha külön alkotmányos törvényhozási fórum be nem állított, az igazgatással való megbízással, úgy hiszem, a kormány a felhatalmazást megkapta.

Ennélfogva midőn a kormány valamely törvényt Fiumében külön rendelettel, módosítva vagy változatlanul életbeléptet, erre őt nem az illető törvénynek úgynevezett fiumei §-a jogosítja, hanem a provisoriumra a három factortól nyert felhatalmazása. (Ismételve hangsúlyozom, hogy itt mindig csak oly törvényekről van szó, melyek a provisoriumba tartozó ügyekben hozattak.) Az egyes törvényeknek ezen fiumei §-ai a kormányt csak utasítják, de fel nem jogosítják és így e §-okban a törvényhozó szerv nem törvényhozói működést végez, hanem befolyását érvényesíti a végrehajtó hatalomra, hogy ez az ő (a kormány) hatáskörébe tartozó ezen ügyben így és így járjon el. A miből aztán viszont következik az is, hogy a kormánynak joga volna oly magyar törvényt Fiuméra nézve életbeléptetni, melyre ily kifejezett »felhatalmazást« nem kapott, másrészt pedig hogy valamely ilyen magyarországi törvény ipso jure Fiuméra nézve nem hatályos, hanem csakis a kormány által rendeletileg történt életbeléptetés alapján. Hogy ez utóbbi, sokaknak talán bántóan hangzó tétel áll, annak bizonyítására, eltekintve a fentebbi levelezéseket, melyekből logikai kényszerűséggel következik, elég utalnom arra a számos igazságügyi és belügyi törvényre, mely a hetvenes évek folyamán hozott; a melyekben Fiume meg sincs említve, tehát sem az, hogy oda is kiterjednek, sem hogy oda nem terjednek ki. És ezeket a törvényeket nem tekintették Fiuméra is kihatóknak, pedig Kecskemét városára kiterjedtek, a nélkül, hogy e törvényhatóság is külön ki lett volna emelve azokban. És a midőn később azt akarták, hogy azon törvények némelyike Fiuméra is kiterjesztessék, azt ministeri rendelet útján tették, például a közigazgatási bizottságról szóló 1876: VI. törvény cikkét 1897. november 19-iki rendelettel terjesztették ki Fiuméra. Ugyanez a rendelet, a Bánffy-kormány híres fiumei rendelete, mely az 18.984/M. E. 1897. számmal van jelölve, szolgáltat példát, habár, úgy hiszem, öntudatlanul, arra a másik tételre, hogy a kormány törvényt directe arra irányuló tör-

vénybeli felhatalmazás vagy utasítás nélkül is életbeléptethet Fiumében.

E rendelet ugyanis egész sereg régibb törvényt léptet életbe Fiumében, így az 1876 : VI., az 1876 : XIV., az 1868 : XXXVIII., az 1876 : XIII. t.-cikket, hogy csak ez egynéhányat említsem, melyek szólnak a közigazgatási bizottságról, a közegészségügy rendezéséről, a népoktatásról, a cseléd és gazda közti viszonyról, és pedig életbelépteti direct felhatalmazás nélkül. Igaz, hogy e rendelet úgy tartja, hogy erre a felhatalmazást az 1896 : XXVI. t.-cz. 158. §-ában kapta meg, azonban ez nézetem szerint erre felhatalmazást magában nem foglal. A *közigazgatási* bíróságról szóló ezen törvény ugyanis csak azt mondja abban a szakaszban, hogy: »Fiume városát és kerületét illetőleg felhatalmaztatik a ministerium, hogy a jelen törvényt az ottani viszonyoknak megfelelő módosítással külön léptesse hatályba.« Tehát a jelen törvényt módosítsa az ottani viszonyokhoz, ne az ottani viszonyokat a jelen törvényhez. És mégis, daczára, hogy e felhatalmazás, melyre a rendelet hivatkozik, e törvényben nincs meg, az a rendelet joggal életbeléptethetett ott régibb törvényeket, mert, mint láttuk, felhatalmazást arra nem az egyes törvények vonatkozó szakaszaiból meríti, hanem a provisoriumból, mely közvetlen szabályalkotó jogkörrel nem az állam közönséges törvényhozó szervét, hanem a kormányt ruházta fel.

Épen ez alapon én a fiumeieknek pár évvel ezelőtt hangoztatott azon kifogását, hogy a törvények *közvetlenül* rájuk nem terjednek ki s külön rendelettel léptetendők ott életbe, jogosultnak ismerem el. De már azt nem, a miért ők e kifogást tulajdonképpen hangoztatták, hogy az a ministeri rendelet az ő mérvadó befolyásukkal s minden kívánalmaik jogilag köteles figyelembevételével készüljön s léptesse életbe a törvényt. Azokból, miket idáig a provisoriumra nézve láttunk, világos, hogy Fiume a kormánynak adatott át, a három factor egyikének sincs külön joga e mellett s így Fiumének sincs. Fiumének, mint a három factor egyikének, van *ezekkel együtt* mérvadó joga a fiumei kérdés szabályozásánál; de a mikor a három factor abban állapodott meg, hogy provisoriumot létesít s az alatt Fiumét a kormány igazgatására bizza és semmi egyebet meg nem állapított, Fiumének a kormány mellett semmiféle egyenrangú szerep nem biztosított, őt tehát jogilag meg sem illeti. Mégis nagy biztosíték az Fiuméra nézve, ha rá nézve a törvények nem az

országgyűlésen hozatnak közvetlenül. Mert a dolog természeténél fogva könnyebb nekik az ő méltányos kívánságaik figyelembevételét a kormánynál s a kormánnyal szemben biztosítani, mely külön, épen csakis Fiuméra tekintettel teszi a szabályozást megfontolás tárgyává a rendelet kibocsátása előtt, mintha a nagy és nehézkes törvényhozói apparátussal állnak szemben, a hol az összesség szempontjai érvényesülnek első sorban, hisz ott nem számukra hozatik külön a törvény s így könnyen elveszhet az általános szabályozásban az ő külön érdekeik védelme. A módosítás is könnyebb rendelettel, mint törvénnyel, kivált ha csak külön helyi érdekek kívánják azt. És így elég belső, érdemleges okuk is van a fiumeieknek ahhoz ragaszkodni, hogy rájuk vonatkozólag a szabályalkotás ne közvetlenül törvénnyel, hanem rendelet útján történjék; habár formailag ép oly kevésbé van ez esetben hozzájárulásuktól függővé téve a szabályalkotás, mintha az törvényhozás útján menne végbe.

Tudva levő dolog azonban, hogy nincs szabály kivétel nélkül. És úgy látszik, hogy vannak ügyek a provisoriumon belül, a hol a fiumeiek beleegyezéséhez van kötve a fennálló szabályok változtatása, azok az ügyek ugyanis, melyeket a fiumei »statutum« szabályoz. E statútumot kell befejezésül még rövid vizsgálat tárgyává tenni.

Abban a felterjesztésben, melyet a kormány a provisorium szervezése tárgyában a királyhoz intézett s melyet ez jóvá is hagyott, láttuk, hogy a kormányzó feladatává tétetik, hogy készítse el a közigazgatás tekintetében szükséges statútumokat a helyhatósági képviselő közreműködése mellett s terjessze a ministerium jóváhagyása alá.

Ilyen statútum, mely Fiume belső szervezetét s a vele összefüggő kérdéseket szabályozza, el is készítettett s a minister-tanács határozatából a belügyminister által 1872 április hó 27-én 1589. eln. szám alatt jóvá is hagyatott. Már most e statútumban, a mely Fiume önkormányzatát részletesen szabályozza, egyszersmind a biztosítása is foglaltatik annak, hogy maga ez a statútum Fiume beleegyezése nélkül nem lesz megváltoztatható. Megállapítja ugyanis, hogy »A jelen statutum csak Fiume szabad város és kerülete képviselőtestületének közreműködésével alakíttathatik át, vagy módosíttathatik.« (124. §.) Úgy hiszem, e szakasz értelme tekintetében a legkisebb kétség sem merülhet fel. Legfeljebb csak az lehet kérdés, mi a hatálya? Vajjon az, a ki megállapította, e tételt teljes joghatálylyal kimondhatta-e?

A magyar kormány e statútumot jóváhagyta, annak tartalmát s így e most említett tételt is magáévá tette s így, a mint látszik, a maga szabályalkotó hatáskörét ezen szakasz elfogadása által az e statútumban szabályozott tárgyakra nézve elidegenítette. Ezentúl ezen szakasz folytán e körben való szabályalkotásra nem a kormány bír hatáskörrel, hanem más szerv: a kormány és a fiumei képviselőtestület együtt. De ezen hatáskör-elidegenítéssel, úgy hiszem, a kormány túllépte hatáskörét, mely számára a provisoriumban biztosítva lett. A provisorium átadta Fiume igazgatását a kormánynak ; szerintünk felhatalmazta a szükségesnek látszó bármiféle szabály alkotásra, kivéve egyet: hogy magát a provisorium tartalmát, azt, a miben a három factor meg egyezett, változtathassa meg, tehát hogy önön hatáskörét elidegeníthesse. A mily kevésbé szabad a kormánynak például a provisoriumban kapott felhatalmazását, hogy ő kormányozza tetszése szerint Fiumét, arra felhasználni, hogy ezzel megállapítsa, hogy nem ő, hanem például a horvát bán igazgassa Fiumét, époly kevésbé szabad, sőt még kevésbé szabad oly szabályozást tenni, melylyel nemcsak más factornak, itt Fiuménak, enged befolyást a szabályalkotásba, hanem azonfelül még e hatáskör-megállapítási hatáskört is megosztja véle. Ép ennélfogva azt hiszem, hogy a fiumei statútum ezen itt megvizsgált szabálya a kormány hatáskörét a statútum megváltoztatására nézve nem vette, mert nem vehette el, mert a kormánynak nem volt jogában azt elidegeníteni, arra hatásköre ki nem terjedt. Hanem úgy gondolom, hogy az ígéretnek tekintendő, a melynek nem jogi, hanem ethikai jellege van, oly ígéretnek, hogy Fiuménak a statútumban foglalt önkormányzati jogait e város hozzájárulása, tehát belenyugvása nélkül megváltoztatni nem fogják.

*Dr. Jászi Viktor.*