

## KÉT MAGYAR KÖZJOG.

— Második (befejező) közlemény. —

Miután az alaptörvényeknek nevezetni szokott legkülönbözőbb törvények jogi természetükre nézve a többiektől miben sem különböznek, (eltekintve az egyezményes törvényektől), első kérdés az volna, hogy mi jelentősége van tehát e minősítésnek. Kmety szerint »az alaptörvényeknek egyéb törvényekkel szemben nagyobb állandósága a nemzetnek azokhoz való szívós ragaszkodásában s abban keresendő, hogy azoknak megváltoztatása az államélet kipróbált intézményeit érinti s így a törvényhozás factorai erre csak igazán teljes indokoltság és elkerülhetlen szükségesség eseteiben határozzák el magukat.« Azonban a törvényhozás factorairól működésükben való ilyen komolyságot minden tárggyal szemben fel kell tételeznünk, másrészt a nemzet szívós ragaszkodását pl. az 1874:33-iki választási törvényhez, az 1879: 50. az állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló törvényhez, az 1885:7. t.-cikkhez, mely a főrendiház jelenlegi szervezetét állapítja meg, az 1886: I. t.-cikkhez, mely az országgyűlés tartamát öt évre szabja, az 1886:21. t.-cikkhez, melyen jelenlegi megyei közigazgatásunk nyugszik, nehezen lehetne megállapítani, már pedig mind e törvényeket Kmety az alaptörvényekhez sorozza, (21. 1. 1. jegyz.) Hogy áll tehát az »alaptörvények« kérdése a mi közjogunkban? Első pillanatra azt kellene mondanunk: mivel a törvények jogi ereje, s megalkotási módja közt, az egyezményes törvényeket kivéve, különbség nincsen, s így akár nevezzünk egy törvényt alaptörvénynek, akár nem, annak *jogi* természetét nem alterálja, a magyar közjogban e kategóriát mellőzzük vagy legfeljebb az egyezményes törvényekre alkalmazzuk. Azonban egy tény előtt nem lehet szemet hunynunk. Úgy törvényeink mint publicistikánk, egész közfelfogásunk ismeri és használja az alaptörvény minősítést. Van-e ennek közjogi jelentősége? Alapot erre talán Baloggal együtt Conchánál találhatnánk. Szerinte (Politika 304. 1.)

»az alaptörvények lényege abból áll, hogy általuk a szuverén akarat önmagát korlátozza«. »A szuverenitás ez önkorlátozása részint szokás útján, vagy tudatosan kifejezett állami akarral történhetik. Első esetben az önkorlátozás s az annak következtében támadó alaptörvény külsőleg nem különbözik más törvényektől s csak belső erejénél fogva foglal el kivételes helyet...«

Magát a constructiót, a szuverenitás *önkorlátozásának* a tanát nem tudom elfogadni. Nem ide tartozik, messze vezetne ennek okadatolása. De a mi a kérdésre lényeges, az, hogy íme külső jogi formájukra nézve a többtől miben sem különböző törvények a formailag alaptörvényekkel rokonok, szinte egy természetűek abban, hogy megváltoztatásuknak, úgymint amazoknál a megváltoztatás különös módja, úgy itt a szokás állja útját. Azonban ily tételt a magyar közjogban nem állíthatunk föl. A szokásnak itt egy szerepe lehetne, az, hogy magának a törvény megváltoztatásának a módja lesz szokás útján megváltoztatva, lesz az egyszerű törvényhozási út szokás útján kizárva. De erről a magyar közjogban szó nem lehet, ezt nem állíthatjuk. Úgy hogy itt csak a fentartás vagy megváltoztatás kérdésénél közbejászó belső motívumok közt szerepel egy ilyen constans tényező, a mely azok megtartására irányul. De akkor ezt szokásnak alig lehetne nevezni. A kérdés tehát körülbelül így áll: Az állami főhatalom szervezetére, továbbá az államhatalom és az egyesek közti viszonyra nézve a közfelfogásban kialakultak bizonyos elvek. Azokat a törvényeket már most, a melyekben ez elvek proclamálva lesznek avagy intézmények által először kifejezésre juttatnak, tartják alaptörvényeknek.

A bennük lefektetett vagy kifejezésre jutó elv lesz már most az, a melynek egyszerű megváltoztatását akadályozni fogja a közfelfogásnak ahhoz való ragaszkodása s az a köztudat is, hogy az elvi alap, a melyhez nyúlni nem szabad. Úgy, hogy ez megint egyike azoknak a köztudatban élő eleven és realiter ható elveknek, a melyek a közjog és a gyakorlati politika mesgyéjén élnek, a melyeket egyszer nem jogi, hanem politikai maximáknak ismerünk s nevezünk, máskor meg jogi erővel ható, egyenesen szokásjogi szabályoknak vagyunk hajlandók minősíteni.

Már most például a sajtószabadság s annak garanciái oly elv s intézmények, melyeket megváltoztatni a közfelfogás nem enged. Nem azt a törvényt, mely ezt proclamálja, tartják intangibilisnek, hanem az elvet. Amde különböztessünk. Ha az

elvet fentartandónak is tartják, de azt nem tartják, hogy nem állna hatáskörében a törvényhozás közönséges szerveinek ezt megváltoztatni s helyébe mást tenni. Ennélfogva bármily nagy politikai jelentősége is legyen, közjogi jelentősége ennek nincs. Mert ez tisztán bizonyos politikai elvekhez való többé-kevésbé általános és többé-kevésbé erőteljes ragaszkodást jelent, de nem jelenti azon köztudatot, hogy ez elvek jogilag a rendes, közönséges úton eliminálhatók vagy csorbíthatók vagy módosíthatók ne volnának. És csak ez utóbbi esetben találhatnók közjogi jelentőségét az ily felfogás által védett »alaptörvények«-nek.

Az alaptörvények kérdésével szorosban egybefügg az u. n. állampolgári jogok és kötelességek kérdése, a melyet közjogunkban a vis inertiae erejénél fogva még mindig per longum et latum tárgyalnak. Szinte meglátszik Íróinkon az elkényszeredettségek, mikor e témákat tárgyalják. Nem igen tudnak velők mit csinálni, általánosságokba ereszkednek, innen is onnan is a tételes szabályokból összehordanak egyet-mást az egyes »jogok« illusztrálására, a nélkül, hogy az egésznek valami fogó vége volna. Ott, a hol jogilag minősített »alaptörvények« biztosítanak bizonyos egyéni szabadságköröket a közönséges törvényhozással szemben is, van értelme ezen így biztosított jogok tárgyalásának a közjogban. De nálunk ily alaptörvények nincsenek. Ennélfogva két ok képzelhető, a mi miatt tárgyalatnak. Vagy egyáltalában fel akarnók tüntetni azt, hogy a tételes jogi rend keretében minő helyzete van az egyénnek az állammal szemben, mennyit s hol bíz az állam teljesen az egyén tetszésére, szabad cselekvőségére; vagy azt akarnók megállapítani, hogy az egyén szabadságkörei tekintetében miféle meggyökeresedett alapelvek uralkodnak a közmeggyőződésben, a melyek ennélfogva irányítói a törvényhozásnak is. Azonban az elsőnek kifejtése szerintem fölösleges, nem a közjogba tartozó, hanem esetleg a kulturhistorikust vagy a jogbölcészt érdeklő kutatás egy adott pillanatban egy államban az egyéni szabad mozgás terjedelmét megismerni. De ha már ebbe fogunk bele — mert mindkét szerző ilyesmire látszik gondolni — akkor meg nem lehet megelégedni csak bizonyos szabadságkörök vázlatos ismertetésével, némely vonatkozó magánjogi, büntető, közigazgatási jogi szabály exemplifikatív megemlítésével; ezt a kérdést tulajdonképen az egész jogrendszernek e szempontból való átvizsgálásával kellene megoldani. Ha pedig a másik szempontból akarjuk a kérdést tárgyalni, kétségtelen, hogy a mi közjogunk szerint nem állíthatunk oda

egyebet, mint nagy általánosságot jelentő elveket, szinte azt mondhatnám szavakat, melyeknek, készséggel elismerem, meg lehet, sőt meg is van a maguk gyakorlati, politikai propagatív erejük, de nincs tételes közjogi keménységük. Csak el kell olvasni, a mit akár-melyik kézikönyv felölök ír, megnézni, hogy a tényleges szabályozás mellett mi marad meg belőlök s nyomban meglátjuk, mennyi jogi — normatív — jelentőségük van azoknak. Mindezekből az is világosan kitűnik, hogy e jogok elnevezése sem megfelelő. Állampolgári jogok elnevezése alatt tárgyalják, mikor azoknak az állampolgársággal úgyszólván semmi kapcsolatuk sincs. Eléggé helytelen, hogy Balogh ez elnevezést túlságosan komolyan veszi s azt mondja, hogy az állampolgároknak a mint különös kötelességeik, úgy különös jogaik is vannak, mely jogok az állampolgári jogok nevezete alatt foglaltnak. Az állampolgári jogoknál még indokolatlanabb, ha lehet, az állampolgári kötelességeknek gyűjteménybe foglalása. Pláne, ha azokat az állampolgárságból folyóknak tartjuk, s mégis ott az engedelmesség, a tankötelesség, a közteherviselés kötelességeit említjük. Teljesen túlzásba viszi a dolgot Kmety, de ezzel legalább ad oculos demonstrálja az ily tárgyalás felesleges voltát. Ő még ilyen állampolgári kötelességeket is felsorol: óvodakötelesség, gyógyíttatási kötelesség, mentési kötelesség, tanúskodási kötelesség stb. Hát a fagyos járdára való homokhintési kötelesség miért nem foglal itt helyet? Mindez egyáltalában nem más, mint annak konstatálása, hogy mindazok, kik az államhatalom hatalmi körébe tartoznak (tehát nem pusztán az állampolgárok !) tartoznak a közhatalmi szervek szabályainak engedelmeskedni. Sőt még ezt sem. Nem jól fejeztem ki magam. Az engedetlenség magában nem sui generis bűncselekmény s az engedelmesség nem jogi szabály. Ha a jogszabálynak sanctió-ja nincs, akkor az engedetlenségnek nincs következménye.

Épúgy az állampolgári hűség sem nevezhető állampolgári (jogi) kötelezettségnek. Ne zavarjuk össze az államhoz való tartozás ethikai alapjait s elemeit a jogiakkal. S magában véve jogivá az sem teszi, hogy a büntető törvénykönyv »hűtlenség«-nek nevezett bűncselekményt ismer. Mert az a hűség a mivel etnikailag tartozik az állampolgár államának, sokkal több s más térre is kiterjedő, mint a minek ellenkezője a büntetőjogi hűtlenség.

Nem érthetek egyet Kmetyvel a rendeletek témájánál sem. Eltekintve attól, hogy a mit ő dicsér, hogy t. i. »az executiva potestas« mint szervezet bír bizonyos mérvű »legislativa potes-

tassal» s a mire különösen kell ezt vonatkoztatnunk, az úgynevezett törvényt pótló rendeletek kiadására, azt én a magyar alkotmány egyik nagy gyöngéjének tartom, mert ezzel az egyéni szabadságkörök biztosításának legnagyobb garanciája vesz el. A kérdés érdemére nézve sem egyezem szerző felfogásával. Szerinte végrehajtási rendeletek csak a közigazgatási belső ügyvitel körére vonatkozók, kötelező erejük a szolgálati felsőbbsegen nyugszik s az alsó hatóság szolgálati engedelmességén. Ezekkel szemben, melyeket nem tart jogforrásoknak, mert bennök nincs jogszabály, a kormány-rendelet és a statútum csak akkor lesz jogforrás »ha bizonyos életviszonyokat, melyek törvény avagy hasonerejű szokásjog által egyáltalán nincsenek, vagy hiányosan, hézagosan vannak szabályozva, közkötelező erővel szabályoz, így törvényt helyettesít, törvényt pótol vagy kiegészít.« Volnának tehát a végrehajtási rendeleten kívül törvényt helyettesítő és törvényt kiegészítő (pótló) rendeletek, végre a szükségrendeletek. A végrehajtási rendelet a belső ügy intézésére vonatkozik, a törvényt helyettesítő oly tereken alkot jogszabályt, hol törvény nem szabályozott, a pótlók vagy kiegészítők pedig «a törvény nyilvánvaló hiányait pótolják, kiegészítik a törvényt a törvény hozónak valószínű akarata szerint» (26 1.) E felosztás és meghatározások szerintem elfogadhatatlanok, még pedig azért, mert nem jut hely bennök egy igen gyakori s fontos kategóriának, másrészt construál oly kategóriát, mely nincsen a magyar alkotmányban s teljességgel ellenkezik is vele. Nem jut e felosztás mellett hely az eddig úgynevezett végrehajtó rendeleteknek s nem fogadható el a törvényt kiegészítő rendeletek kategóriája. A szükségrendelettől eltekintve, a kormány rendeleti jog alkotásának két megkülönböztetendő kategóriája van: végrehajtó és törvényt pótló. A végrehajtó rendelet *kifejezett törvényes felhatalmazás alapján* léptetvén életbe valamely törvényt, tere nyílnak ezen életbeléptetendő törvény keretén belül kiegészítő, részletező új jogtételek alkotására. Csakhogy ez nem a kormánynak általános kormányzati feladataiból, a kormányzás természetéből következik, hanem azon direct törvényes felhatalmazáson alapszik, melyet az illető egyes törvény életbeléptetésére minden egyes esetben nyert. S így a mint egyrészt a végrehajtó rendelet kategóriáját, melynek Kmetynél hely nem jut, a most mondott értelemben fenn kell tartani, másrészt ilyen *direct törvényes felhatalmazáson* kívül való jogosultságát a kormánynak, hogy ő érvényes törvényeket javítgasson, hiányait pótolja, kiegészítse, elismerni nem

lehet, s így az ő törvényt kiegészítő-rendelet kategóriáját sem. Hiszen egyrészt a törvény hiteles magyarázata kétségtelenül csak a törvényhozót illeti, másrészt annak változtatása is. Már most nem változtatása-e az a törvénynek, ha én még valamit teszek ahhoz, még ha magát a törvény szövegét nem is érintem?

Balogh is ugyanabba a hibába esik, hogy a végrehajtó rendelet kategóriájába csak azokat sorozza, melyek az alárendelt hatóságok eljárását szabják meg; már pedig kétségtelen, hogy így egy nagy körét a jogalkotó rendeleteknek nem tudja hol elhelyezni, azokat, a melyek plane újabb időben nálunk nagyon szokásosakká lettek; ahol a törvény alig foglal magában egyebet, mint a kormánynak adott fölhatalmazást ennek vagy annak a kérdésnek rendeleti utón való szabályozására, a mi még sem egyéb, mint végrehajtó rendelet, nem pedig törvénytörő rendelet, mint szerző tartja. Balogh azt is tanítja, hogy az alsóbb hatóságok, és pedig úgy a királyi, mint az önkormányzati hatóságok, a törvényt a végrehajtási rendelet kiadása előtt is alkalmazhatják (288 1.) Vájjon, minden más egyéb praktikus szemponttól eltekintve, megállhat-e e tan azzal a ténnyel szemben, hogy maga a törvény a maga végrehajtását a miniszterre bízta, s így már ez okból is, a végrehajtó rendelet kibocsátását az alsóbb hatóságnak meg kell várni.

Nagyfontosságú, de eddigelé még kellőleg nem tisztázott kérdés: mily téren lehet a kormánynak jogszabályt alkotni rendelettel. Kmety sem ad erre kielégítő feleletet. Mert az »alkotmány szelleme« nem elég útmutató arra, hogy mely ügyek rendezhetők csak törvényileg s abból, hogy »olyan új megterhelések szabadság megszorítások, melyekhez foghatók csak törvényhozásilag szoktak megállapítani, ily rendeletekben nem statuálhatók«, még meg nem tudjuk, hogy melyek *szoktak* így megállapítani.

Balogh is »az alkotmányos szokásra« hivatkozik s e mellett azt állítja föl irányelvül, hogy olyan megszorítása a polgárok szabadságának, mely már törvényileg korábban nem volt elismerve, megállapítva, ily kormányrendelettel ki nem mondható. Ezek azonban nagyon általános és nagyon ingatag szempontok. Hiszen azt látjuk, hogy a gyülekezési, az egyesülési jog rendeletileg szabályoztatott, benne s általa a polgárok e téren való szabadsága mindenesetre megszorított a nélkül, hogy ily megszorítást korábbi törvény megállapított volna. Azt a kérdést föl sem vetik, a mit Zsögöd oly érdekesen fejteget, hogy magán-

jogi szabályt lehet-e s ha nem, miért nem, rendelettel létesíteni. A törvénytpótló rendelet kérdése egy nagyon kényes, az egész közjogi múlt és jelen beható, alapos megvizsgálását igénylő kérdés, s csak újabb bizonyíték felfogásom helyessége mellett, hogy beható monographikus részlettanulmányokra magyar közjogi tudományunknak égető szüksége van.

A szükségrendelet kérdésében is szorosabb, szabatosabb formulázást kívánnék Kmetynél. Balogh álláspontja nagyban s egészben helyes, de határozott különbséget kell tenni a törvényfelfüggesztő rendelet, és a tulajdonképeni szükségrendelet között. Az előbbi jogilag szabályozott kérdés, utóbbi nem. Az előbbinél jogszabály adja meg a fölhatalmazást a kormánynak, hogy bizonyos körülmények közt a törvény hatályát fölfüggesztheti. Typikus példa rá az 1875 január 14.-i horvát törvény a gyülekezési jogról, melynek 20. §-a szerint »Háború vagy belső zavarok idejében a kormány fel van jogosítva ezen törvény hatályát bizonyos helyre és időre hatályon kívül helyezni«. Az ilyen törvényt felfüggesztő rendelet elbírálása jogi kérdés; fenforogtak-e azon körülmények, melyek esetén a kormánynak törvényes felhatalmazása van a törvény felfüggesztésére. A tulajdonképeni szükségrendelet ellenben mindig a tárgyi jog megsértése, mindig jogtalan. Ezért nem is tartozik a közjog keretébe annak tárgyalása, esetek s lehetőségek megkonstruálása, hogy mikor szabad, mikor nem. Legfőlebb annyiban jogi a kérdés, hogy a jog által szabályozott az az eljárás, melynek útján az ily jogsértés megtorlandó, így a miniszterek jogi felelősségre vonásának módja stb. A felelősségre vonó fórum azonban szoros értelemben véve nem végez bírói működést. Szabad politikai mérlegelés eredménye lesz az ítélezés: jól tette-e, hogy a fenyegető veszély elhárítására jogot sértett, vagy nem jól tette.

Igen nehéz és kevésbé tisztázott kérdése a magyar közjognak a nemzetközi szerződések kérdése. E kérdés részletes monografikus kutatást igényel. El kell ismerni, hogy mindkét szerző igyekezett e kérdést az eddigieknél behatóbban tárgyalni azonban megnyugtató eredményekre ők sem jutottak.

A nemzetközi szerződések kérdésébe következő pontokban vág bele a közjogi szabályozás, *d)* Mely szerv az, a melynek az állam nevében a szerződéskötés kezdeményezésére s ezzel együtt a tárgyalások lefolytatására joga van. *b)* Mely szerv az, mely a szerződés végleges el- vagy el nem fogadását elhatározni s így az államot nemzetközi jogilag obligálni jogosítva van. *c)* Mily

hatása van ezen nemzetközi jogi obligációnak a belső közjogi működésre, így mennyire köti az a törvényhozás szabad elhatározását az obligációk tartalmára vonatkozó működésénél. Ezek közül különösen az utolsó kérdés az, mely legnehezebb, s a mely mondhatjuk nemcsak nálunk, hanem minden alkotmányos országban többé-kevésbé vitás kérdés.

E probléma mindenütt felmerült nyugaton, a hol a régi absolut királyságból vagy akár a rendi királyságból átmentek az alkotmányos királyságra. Addig a kérdés igen egyszerű volt. Az absolut úr, a király, a mint egyéb téren is rendelkezik, a nemzetközi szerződéseket is szabadon köti és hajtja végre, vagy másfelől a rendi királyságban a király köt a maga dolgaiban nemzetközi szerződéseket, s a rendek is a magukéban, majd a rendiségnek mindenütt gyöngülésével, különösen külügyi téren, megmarad magának a fejedelemnek szerződéskötési joga. Mindez egyszerre complicálttá válik, a mint a fejedelem megszűnik államában feltétlenül rendelkező úrnak lenni; a mint szabad mozgásának az országgyűléssel együtt alkotott s csak azzal megváltoztatható törvények állják útját. A nemzetközi jog conservatív természetű s a fejedelmek külképviseleti s szerződéskötési joga csak lassan s nehezen alkalmazkodik a megváltozott alkotmányos helyzethez. Körülbelül ezzel egyidőben egy más jelentős változás is befolyásolja e kérdést, s okozza az új szabályozás, a változás szükségét, jelesen az országgyűlések fokozott részvételét. Ez a szerződések tárgyaiban bekövetkezett nagy változás. Míg azelőtt a nemzetközi szerződések javarészt — nagyon csekély kivétellel — véd- és dacszövetségek, családi, örökösödési viszonyok rendezése stb. képezték, addig épen az alkotmányos kormány forma elterjedésével egyidejűleg mind sűrűbben-sűrűbben, az előtt nem is sejtett mértékben s terjedelemben kötöttek a nemzetközi forgalmat szabályozó szerződések, melyek az államélet minden részére kiterjedvén és épen a legmindenapibb szükségletekre vonatkozván, mindenütt a törvényhozás által szabályozott tárgyak voltak s így ezeknek szerződési szabályozása is nagyon természetesen elkerülhetlenné tette a törvényhozásoknak abban való részvételét. Ennek természetesen a szerződéskötés régi formáit bizonyos tekintetben szét kellett repeszteni, új formákat kellett találni s e processus alatt, mely részben még máig is tart, csak természetes a nézetek és álláspontok ellentétessége és eltérése. Csak ennek tulajdonítható, hogy még ma különbséget tesznek a szerződés ratificatiói és



így nemzetközi jogi teljes perfectiója és a szerződés végrehajthatása, tehát belső érvényessége közt. Hogy még oly államok is szenvednek e nyűg alatt, a melyekben a királyság nemzetközi jogi abszolút szereplésének traditiói nem szerepelnek, mutatják az Egyesült Államok, a hol egy középutat akartak találni a »treaty making power« teoriájának és szervének is (elnök és senatus) felállításával, a mely tehát teljes belső, a congressus magatartását is megkötő hatálylyal kötné a nemzetközi szerződéseket; azonban még ennek a szervnek is ilyen hatályú jogállása is vitatott s közmeignyugvársra el nem döntött kérdés. Minálunk ez a kérdés alapjaiban tárgyalva nem lett. A berlini szerződés becikkelyezése körüli képviselőházi vita mutatja a felfogások és nézetek össze-visszaságát és zűrzavarát. Sem Kmetynél sem Baloghnál nem találom meg legalább a problémának plastikus odaállítását, ha már teljes megoldást nem is adhatnak. Mert midőn Balogh azt mondja, hogy »bizonyos nemzetközi szerződések csak akkor válnak érvényesekké, ha azokhoz az országgyűlés hozzájárulván, becikkelyeztetnek« ezzel nem tudom, hogy nemzetközi perfectiójukról akar-e szólni, vagy a belső közjogi végrehajthatóságról. Mert, hogy csak egy példát hoznak föl, az 1879: VIII. t.-cz. becikkelyezésekor a berlini szerződés érvényének ettől való függővé tételére komolyan senki sem gondolt. Ő úgy látszik a dualismust a külső nemzetközi érvényesség és belső érvényesség közt fentartja, mert másutt megint úgy nyilatkozik (273 l.), hogy a nemzetközi szerződések kötése királyi felségjogot képez.

Még csak egynéhány kérdést akarok érinteni.

A területnél mindkét szerző megemlíti a horvát tengerpart különös jogállását. Ez, hogy úgy fejezzem ki magam, optikai csalódás. Nincs annak semmi különös jogállása. Egyszerűen alkalmaztatnak rá a 68:30 t.-cz. szabályai. Autonóm ügyekben a horvát autonómia alá tartozik. »Közös« ügyekben nem, hanem a közönséges állami szervek alá.

Nem tartom szerencsésnek midőn Kmety Fiumét egyszerűen magyar törvényhatóságnak minősíti. Az ily szólamok csak megtévesztő hatást gyakorolnak, különösen a kezdőre. A jogi helyzet világos és plastikus feltárását kívántam volna; ki kellett volna fejteni, hogy Fiuméra nézve azon ügyek vannak csak *provisorice* rendezve, melyekre nézve Horvátországnak a 68:30 t.-cz. szerint autonómiája van és pedig éppen a 68:30 t. cz. 66. §-ának rendelkezése folytán; előadni a *provisorium*

jogi jellegét. S itt határozottan téves Kmety fölfogása, hogy a küldöttségi tárgyalások útján való megegyezés csak a városi autonómia iránt rendeltetett a 66. §-ban. Erről a regnikoláris bizottságok tárgyalásai mindenkit meggyőzhetnek. De Kmety nem is következetes e kérdés tárgyalásánál, mert a fiumei provisorium cím alatt előadottakban majd mindazt megczáfolja, a mit előzőleg »Fiume mint törvényhatóság« cím alatt közöl. Helyesebb Balogh előadása e kérdésben, bár a mint fentebb említettem, a szöveg s jegyzet közt nála is lényeges eltérés van. Nem kielégítő a mit mindketten a fiumei statutum jogi helyzetéről s különösen miképen való megváltoztatásáról mondanak. Kerülgetik az őszinte feleletet a döntő kérdésre: megváltoztatható-e a statútum Fiume hozzájárulása nélkül, miután maga a statútum, a mely a kormány hozzájárulásával alkottatott, kimondja, hogy nem? Másutt kifejtettem, hogy a kormánynak erre a hatáskör átruházásra jogosultsága nem volt, s ezért a statútum vonatkozó rendelkezése jogilag nem érvényes. Ellenben Balogh csak annyit mond, hogy a statútum a provisoriumból folyik, s miután a provisorium meghatározása egyedül a magyar kormánytól függ, azért a statútum nem önálló alkotás s azon az utón, a melyen létre jött, meg is változtatható. Ebből senki sem tudhatja meg, hogy hogyan áll is a dolog s azt sem, mi a véleménye a szerzőnek. Másutt meg kijelenti, hogy a kérdéses garancia szorosán jogi biztosítéknak nem vehető, inkább csak ígéret az, miután ugyanis a kormánynak Fiume igazgatás végett adatván, teljes felhatalmazást kapott arra, hogy belátása szerint szervezze. De ebből épen az ellenkező következnek s az általam felállított eredmény csak abból következik, hogy a kormánynak hatásköre nem volt ily hatáskör átruházásra.

A horvát pénzügyi egyezmény tárgyalásánál hiányzik Balognál annak megemlítése, hogy a horvátországi közjövelmekből az államkincstárt illető rész maximális határa az adóképeségi arány szerint kiszámítandó járulék. Kmety a »központi kormány«-ról szólván, helyesen említi, hogy külön magyar, külön közös (m.-horvát) kormány nem különböztethető meg, de nem helyes a mit azután mond, hogy ezen kormánynak »néhány egyes miniszterei a társországok területére kiterjedő illetőséggel nem bírnak; azonban ezek sem zárják ki oly a társországokat érintő ügyekből, melyek az összminiszterium hatáskörébe tartoznak.« A helyes álláspont az, hogy minden miniszter, mint miniszter egyforma jogi állással bír az egész magyar államban, tehát így fel-

fogva mindegyik »közös« minisztere Magyar- és Horvátországnak, s az, hogy vajjon Horvátországra is kiterjed e hatásköre, nem az ő miniszteri állásától vagy minőségétől függ, hanem azon ügyektől, melyek rá vannak bízva. Ha közös ügyekkel foglalkozik, Horvátországra is kiterjeszti hatóságát, ha nem közös-ügyekkel, akkor nem. Vagyis nem a miniszterek »közösek« és »nem közösek«, hanem az ügyek. A horvát miniszternél kívánatos volna kiemelni az ő másik feladatát is, t. i. hogy a társországok érdekeit képviseli a minisztertanácsban, és e helyett inkább elhagyni oly fölösleges és zavaró jogi deductiot, hogy a 68. XXX. t.-cz. szerint a hivatalos nyelv Horvátországban a horvát lévén, e rendelkezést autonóm törvény nem változtathatja meg, esetleg a horvát nyelv hátrányára! Vannak határai a lehetőségek feltételezéseinek és a feltételezések szükségességének.

A királyról szólván, Balogh azt a tételt, hogy a főhatalom alakszerűleg egészen a királyt illeti, úgy magyarázza, hogy nincs a főhatalomnak oly nyilvánulása, mely külsőleg a király akaratától függetlenül létre jöhetne. Ez azonban nem indokolná meg azt, hogy a királyt alakszerűleg az egész főhatalom birtokosának tekintsük; az csak a főhatalom részesének tüntetné föl. Az ok, a miért a királyt *alakszerűleg* a főhatalom birtokosának tekintjük az, hogy a főhatalmi tények *külsőleg, alakszerűleg* mint *egészen* az ő tényei jelentkeznek, így a törvényt is ő adja ki, *külső formája* szerint kötelező erővel ő látja el mint a maga parancsát.

Elhibázottnak tartom Baloghnál a »*felsőjogok*« tárgyalását. A királyi állás tárgyalása közben adja elő e kérdést is teljességében, a mi nem helyes, hiszen maga is előre bocsátja, hogy felsőjognak neveztetik az állami főhatalmat kitevő jogosítványoknak összessége. De ha már itt tárgyalja azon szempontból, hogy »miután a főhatalom alakilag a királyé, azért felsőjogok alatt különösen azon jogosítványokat értjük, melyek a királyt az állami főhatalom gyakorlása tekintetében megilletik«, akkor meg nem lehet ezen királyi felsőjogok körében és alapján az anyagi és alaki felsőjogok fogalmát tárgyalni, mint ő teszi.

Nem tarthatom helyesnek a fentartott és közlött felsőjogokról szóló tanítását sem. Jóllehet Deák sem fél e kifejezéseket használni, mégis úgy hiszem, hogy e kategóriák nálunk feleslegesek s alkotmányunk szellemének meg nem felelők. Régibb közjogunk is csak idegen terminológiát vett át, a mely terminológia világosan oda utal, hogy a király a közhatalom forrása, abból némelyeket fentart, másokat közössé tesz az országgyűléssel. De

főlöszleges is, plane úgy felfogva, mint Balogh teszi és meg sem áll. Szerinte a fentartott felségjogok azok, melyekre vonatkozólag ugyan az általános szabályozás a törvényhozást illeti, de az egyes esetekben való gyakorlás a királyt az országgyűlés közreműködése nélkül. Ez ellen azt hozom föl, hogy egész sora van az államhatalmi teendőknek, melyeket törvény nem szabályoz. Ha valami nevezhető fentartott felségjognak, úgy bizonyára ezek. Másrészt felesleges az egész, mert így egyszerűen a király összes teendői, melyeket az országgyűlés nélkül végez, e név alá volnának foglalhatók, a mi pedig nem fedné e szó közhasználatú értelmét. Ha már mindenáron alkalmazni akarjuk e terminológiát, akkor épen megfordítva kell meghatározni, mint a hogy Balogh tette, s fentartott felségjogot látni mindazon a király által ellátott ügyekben, a melyekre nézve törvényes vagy szokásjogi szabályozás nincs, vagy a hol a szabályozás joga törvény által a királyra van bízva, a hol tehát a királytól függ ezentúlra, hogy e kérdésben törvény által való szabályozásba s így eddigi szabad eljárása megkötésébe bele akar-e menni avagy nem.

A *pragmatica sanctio* tárgyalásánál egy főkérdésben ellentmondó Balogh. A 149. lapon az ausztriai főhercegi minőség tárgyalásánál azt tanítja, hogy a házi törvények időközi mindenkor módosítása irányadó a mi törvényünk szerint megkívánt főhercegi minőség elbírálásánál. Itt tehát azt tartja, hogy törvényünk a házi törvényekre *incorporative* utal; a következő lapon azonban ellenkezőleg a nem *incorporativ* utalás mellett foglal állást, mikor azt tanítja, hogy ha az örökösödési rend a házi törvényvel Ausztriában megváltoztatnánk, ez a magyar örökösödési rendre nem lenne befolyással, mert itt az 1723-ban megállapított rend fogadtatott el. Miért nem reflectál az e kérdés körül lefolyt nagy képviselőházi vitára s annak eredményeire? Kmety ezelőtt írta könyvét s a régi állásponton áll. Ámde egy nagy ellentmondás van okoskodásában. Szerinte (133. 1.) az 1723. évi családi szabályok az 1723. törvény rajok való hivatkozása folytán részévé váltak a magyar jognak s nem változtathatók meg egyoldalúlag: mégis az egyenrangúság kérdésében az 1815. *Bundesaktára* hivatkozik!

Egészen elfogadhatlan Kmety *constructio*ja a *pragmatica sanctio* jogi természetét tekintve. Ő a *pragmatica sanctio*t oly szerződésnek tekinti, mely »egyrészt a magyar állam, másrészt az ausztriai örökös tartományok állami hatalmát akkor (absolute) magában egyesítő Habsburg-ház között jött létre; az tehát nem

valami belső államalkotó szerződése a magyar államnak. . . . hanem nemzetközi jellegű szerződés«. (135. 1.) Tehát nemzetközi szerződés állapítaná meg a magyar alkotmány egyik legfontosabb részét, a trónbetöltés kérdését. Pláne az egész Habsburg-házzal kötött szerződés. Sőt még tovább megy: »A magyar és osztrák *pragmatica sanctio* csak azon részükben bír nemzetközi szerződési jelleggel, a mennyiben rendelkezéseik egybehangzók stb.« (136. 1.) Tehát a szerződés nem is az 1723-iki törvényekbe van foglalva, hanem az osztrák 1712-iki *pragmatica sanctio* is *instrumentuma* annak! Sőt Kmety ezt később még egyszer kifejezi a következő lapon, mondván: »Felemlítendő, hogy az osztrák *pragmatica sanctio* egy évtizeddel előbb alkotott meg, mint a mienk; természetesen az osztrák *pragmatica sanctio* is csak a magyarnak megalkotásával nyerte nemzetközi szerződéses jellegét!« Nincs terem, de talán nem is szükséges e felfogás ellen részletes fejtegetésekbe bocsátkoznom, csak utalni akarok arra, hogy a mindenütt szerződéseket kereső közjogi felfogás mily zűrzavarra, sőt képtelen eredményekre vezet Kmetyt is.

A király jogköréről tárgyalván, Kmety azt mondja, hogy »Azon tilalmak, melyek szerint Magyarországot és társországait *Pátensekkel* kormányozni nem szabad, az absolut uralkodásra, a magyar alkotmánynyal és törvényekkel szellemben vagy betűben ellenkező császári rendeletekre vonatkoznak.« (165. 1.) Szó sincs róla, hogy ezt jelentené a pátens. De azt sem jelenti, a minek Balogh tartja, oly rendeleteknek, melyek nem törvényes kormányzati organumok útján bocsáttattak ki. (275. 1.) Kibocsáthatott az udvari kancellária útján is pátentst a király. Deák Ferencz Adalékjaiban megtalálhatni az 1790: XII. t.-cz. e kitételének értelmét. Azt akarta a törvény kizárni, hogy a király rendeleteit a vármegyék megkerülésével hirdesse ki s hajtsa végre. Az ilyen, nem a vármegyén kihirdetett, s nem a vármegyé által végrehajtandó rendelet volt az eltiltott patens.

Kmety a »felelős« kormány kifejezés ellentétéképen felelőtlen kormány megkülönböztetést vesz föl, az alatt a király felelőtlenységét értvén. Azonban köztudomású, hogy nem ily antitézis alapján használták 48-ban e kifejezést, hanem ki akarták fejezni azt, hogy az eddig az országgyűlésnek nem felelős dicasteriumok helyébe annak felelős minisztérium lép.

Kmety, midőn az udvartartásról szól, s azt fejtegeti, hogy a *pragmatica sanctio*ból nem folyik annak közössége, ennek

bizonyítására a 67:12. t.-cikkre is hivatkozik, a hol az udvartartás költségeinek mikénti megszavazásáról van szó. Általában sokszor hallani, hogy a 67:12. t.-cz. vonatkozó rendelkezése külön udvartartást kíván meg. Úgy vélem, hogy a kérdés másképen áll. A 67:12. t.-cz., ha ki akarta volna zárni magának az udvartartásnak az egységét, akkor nem az udvartartás *költségeinek* miképpen való megállapításával foglalkozott volna, hanem magának az udvartartással s annak egységét zárta volna ki. Ezt azonban nem tette, úgy látszik, ebbe a kérdésbe nem akart avatkozni; nem tette azzal sem, hogy a »magyar király udvartartása« költségeiről szól. Mert azzal csak azt fejezte ki, hogy a magyar királynak van udvartartása s annak költségeit a magyar állam szavazza meg. De abban nem avatkozott, hogy ez az udvartartás egyszersmind ne legyen az osztrák császáré is, sőt a mennyiben az akkori adott helyzettel szemben, mikor tudta, hogy egységes udvartartás van, csak a költségek külön megszavazásának elrendelésével elégedett meg, kétségtelenül nem is tartotta azt, hogy ezzel az osztrák császáritól tárgyi és személyi tekintetben elkülönített udvartartást állapít meg. Ezzel csak azt akarom megállapítani, hogy a mennyiben az elkülönített udvartartáshoz jogi alapot vagy indokot keresünk, azt ne a 67:12. t.-cikkben keressük. Megjegyezvén, hogy egészen elkülönítendő kérdésnek tartom az udvartartás kérdésétől azt, a mi újabb időben a magyar udvari méltóságok érvényesülésével szabályoztatott, hogy a király által végzendő közjogi aktusoknál u. n. magyar udvari méltóságok szerepeljenek. Mert ezek már tulajdonképpen nem udvari méltóságok (legalább a mai helyzetben nem azok), hanem tisztán közjogiak, másrészt azon aktusok is tisztán közjogi aktusok s így ott a tulajdonképeni udvartartás kérdése helyesen bele sem játszik.

Kmety a közös pénzügyminiszternek a közös függő adósság kezelése tekintetében való felelősségéről és e miatt való vád alá helyezettetésének szabályairól szólván, azt teszi hozzá: »Nagy elvi fontosságú volt e törvényi határozmány, mert annak kinyilvánítását képezte, hogy közös *miniszter nem szorosán közösügyi hatáskörében közvetlenül a két állam országgyűlésének tartozik jogi felelősséggel.*« (376 1.). A leghatározottabban tagadni kell e tétel helyességét. Már azért is tarthatatlan Kmetynek ez az elvi általánosítása, mert ő ezt egy kifejezett kivételre alapítja. A 67:12 t.-cz. szabályozza a közös miniszterek perbefogásának módját úgy, hogy a vádalahelyezés elhatározását a két delegációra

ugyancsak azokra a perbíróságnak a megalkotását stb. Már most egy egészen külön törvény, az 1868:46, mely szól a függő adósságok ellenőrzéséről, állapítja meg a külön törvényhozások részére azt a jogot, hogy a közös pénzügyminisztert a függő államadósság miképpen való kezelése miatt vád alá helyezhessék. Világos tehát, hogy ez egy speciális ügykörre vonatkozó rendelkezés, mely épen ilyen jellegénél fogva semmiféle általánosításnak alapját nem képezheti, nem még akkor sem, ha a felelősségre vonás általános szabálya oly tartalmú volna, hogy ennek kifejezetten útját nem állaná. Ámde magának a 67:12 t. cz. 50 §-ának tartalma is kizárja azt, hogy a közös miniszterek felelősségre vonásának módjában különbséget tegyünk a szerint, hogy közös vagy nem közösügyi hatáskörben járnak el. Mert ottan a közös miniszterek perbefogásának lehető okául »az alkotmányos törvények megsértése« van odaállítva, a mi kétségtelenné teszi, hogy minden esetben, mikor e miatt emeltetik vád, az a delegációk hatáskörébe tartozik, másrészt, hogy ezenkívül másért a közös miniszter vád alá nem helyezhető.

Ha már most felállítjuk a mérleget s azt kérdezzük, hogy e két könyv jelent-e haladást eddigi rendszeres közjogi műveinkkel szemben, akkor arra a konklúzióra jutunk, hogy bizonyos tekintetben igen, másban nem. Nagy Ernő világos, áttekinthető s államtani (bár egyben-másban kifogásolható) tájékoztatást is rendszeresen nyújtó kézikönyvénel ezen szempontokból, tehát különösen didaktikai szempontokból tekintve, hátrább állanak. Másrészt haladást tüntetnek föl abban (Nagy Ernő IV-ik kiadásáról még nem szólhatok), hogy inkább igyekeznek a magyar közjog intézményeit a maguk individuális különlegességében felfogni s magyarázni, sok kérdést, mely eddig kevésbé tárgyalatott, részletesebben fejtegetni. Így a horvát viszonyt, Fiúmét, a király, az országgyűlés, a minisztérium hatáskörét, funkcionálását stb. Nagyon örvendetes volna, ha szerzőkkel a magyar közjog témáinak részletes feldolgozásánál is minél többször találkozoznánk.

*Dr. Jászi Viktor.*