

Az 1867. évi XII. törvénycikk jogi természete.

ZOLGER IVÁN-nak a könyve (Der staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn) s különösen GR. TISZA ISTVÁN-nak ehhez fűződő polémiája újból felhívta a figyelmet az 1867: XII. t.-cz. jogi természetére. E kérdésben – sajnos – nincs egy egységes magyar közjogi álláspont. Amint WCLASSICS GYULA a Budapesti Szemle által közölt na yértékű tanulmányában kimutatja, a közjogi írók álláspontja egészen eltér az államférfiak és gyakorlati politikusok álláspontjától.

Közjogi íróink az 1867: XII. t.-cikket, illetőleg annak azt a részét, amely a közösügyek kezelési módját állapítja meg a megfelelő 1867 decz. 21-iki osztrák törvénnyel együtt nemzetközi szerződésnek tekinti, amely Magyarország és Ausztria között kötött; a gyakorlati politikusok szerint pedig az 1867: XII. t.-cz. magyar törvény, amelyben a magyar államnak minden más tényezőtől független, önálló akarata jut kifejezésre. Szemben áll tehát egymással a szerződéses elmélet és az u. n. »önálló alkotás« elmélete.

A szerződési elmélet hívei arra hivatkoznak, hogy az 1867. XII. t.-cikknek a közös ügyek kezelési módját megállapító része Ausztriára is vonatkozik. A közös ügyek kezelésének mai módját sem Magyarország, sem Ausztria nem állapíthatta meg egyoldalúan, ahol feltétlenül a két állam akaratmegegyezése volt szükséges, mert úgy Magyarország, mint Ausztria souverain állam s egyiknek a törvényhozó akarata nem lehet hatályos a másik államra nézve s nem lehet kizárólagosan döntő azokban a kérdésekben, amelyek mind a két államot egyaránt érdeklik. Az 1867: XII. t.-cz. és az ennek megfelelő osztrák törvény nem formális nemzetközi

szerződést cikkelyez ugyan be; de tartalmazza a két állam megegyező akaratát a közös ügyek kezelési módjára vonatkozólag, már pedig ez az akarat megegyezés és nem bizonyos ünnepélyes alakszerűségek azok, amelyek a nemzetközi szerződés fogalmához megkívántatnak. Maga az 1867: XII. t.-cz. záradéka is azt mondja, hogy: »e törvénycikknek azon rendeletei, amelyek a közös ügyek kezelésének módjára vonatkoznak, tetteleg csak akkor fognak hatályba lépni, midőn azok tartalmához Ő Felségének a magyar koronához nem tartozó országoi részükről is alkotmányos úton hozzájárultak.« A magyar törvényhozás tehát maga is kifejezetten elismeri, hogy a közös ügyek kezelési módját megállapító rendelkezéseket nem léptetheti hatályba a magyar állam egyoldalúan, hanem csak Ausztria megegyező akaratával együtt. Egy olyan törvény pedig, amelynek a hatályba lépése egy másik állami hasonló törvényének az alkotásától tétetik függővé, csak formailag törvény, lényegében ezzel az idegen törvénnyel együtt nemzetközi szerződést alkot.

Az önálló alkotás elméletének a hívei viszont azzal okolják meg a maguk álláspontját, hogy 1867-ben semmiféle szerződés nem kötött Magyarországgal és Ausztria között, a törvény keletkezésének a körülményei egyenesen kizárják, hogy azt a két állam közötti szerződésnek tartsuk. A két törvénynek más a kiindulási pontja, egyes fontos rendelkezéseikben nem egyeznek meg teljesen egymással s így nem alkothatnak egy nemzetközi szerződést.

Ennek a vitának nemcsak elméleti szempontból van jelentősége, hanem gyakorlati szempontból is. Ha az 1867. évi XII. t.-cz. nemzetközi szerződés, akkor csak szerződéses úton, tehát csak Ausztria hozzájárulásával módosítható; egyoldalú megváltoztatása szerződésesség, ha csak a rebus sic stantibus clausulára való hivatkozás nem ad jogot a magyar államnak arra, hogy a szerződést – jól jegyezzük meg – nem megszüntesse, hanem a másik szerződő félnek felmondja. Ha azt magyar törvénynek fogjuk fel, az egyoldalú megváltoztatásnak semmi akadálya nincs. Másodszor, ha nemzetközi szerződés, a két törvényszöveg között mutatkozó eltéréseket szerződésmagyarozat útján kell kiegyenlíteni s így a magyar törvény helyes értelmének a megállapításánál a megfelelő osztrák törvényre és megfordítva is tekintettel kell lenni, míg ha magyar törvény, akkor Magyarországra nézve csak az 1867: XII. t.-cz. rendelkezései lehetnek irányadók.

Ezt a két ellentétes álláspontot – úgy hisszük – nem nehéz kiegyenlíteni s egy egységes magyar közjogi álláspont létrehozni, ha a következőkre vagyunk tekintettel.

Magyarország és Ausztria két souverain állam, amelyek egymással csak nemzetközi viszonyba léphetnek. Az 1867: XII.

t.-cikkeknek a közös ügyek kezelési módjára vonatkozó része nemzetközi viszonyt szabályoz; ennek a viszonynak a rendezése a két állam megegyező akaratával történt ugyan; de ez az akaratmegegyezés nincs szerződésbe foglalva.

A nemzetközi életben egyebütt is találkozunk azzal a jelenséggel, hogy két államot közösen érdeklő kérdésben az akarat-megegyezést nem szerződés tartalmazza; hanem az akarat-megegyezés u.,n. parallel törvényhozás, illetőleg parallel törvények útján jut kifejezésre, amelyek az illető államnak egyoldalú, a másik államtól független s arra való minden tekintet nélkül tett akarat-kijelentései. Különösen az Észak-Amerikai Egyesült-Államok és Kanadának egymásközötti viszonyában találkozunk azzal a jelenséggel, hogy őket közösen érdeklő, nemzetközi kérdések (pl. közös hídépítések) parallel amerikai és a kanadai törvények által nyernek szabályozást. Az Egyesült-Államokban a nemzetközi szerződések kötése bizonyos nehézkes alakszerűségekkel függ össze, s éppen ezeknek a formáknak az elkerülése céljából alkalmazzák a könnyebb módot: a parallel törvényhozást. A parallel törvényhozás körülbelül az a jelenség a nemzetközi életben, ami a magánéletben két vagy több személy hallgatólagos akaratmegegyezése valamely kérdésre vonatkozólag.

Az 1867: XII. t.-ez. és az ennek megfelelő 1867 decz. 21-iki osztrák törvény is ilyen parallel törvények, amelyek Magyarországnak, illetőleg Ausztriának a közös ügyek kezelési módjára vonatkozó egyoldalú akarat-kijelentéseit tartalmazzák s létre hozzák ebben a kérdésben a két állam akaratmegegyezését; de nem alkotnak nemzetközi szerződést. Mivel nincs nemzetközi szerződés s mivel mind a két állam önállóan a másikra való tekintet nélkül hozta meg a maga törvényét, sem Magyarország nem kötötte meg Ausztriával szemben, sem Ausztria Magyarországgal szemben az akaratát; a törvény egyoldalú megváltoztatásának tehát semmiféle jogi akadályja nincs s egyáltalában nem lenne szerződésszegés. A közös ügyek kezelésének új módját ismét csak parallel törvények állapíthatnák meg hatályosan; de egy parallel törvény egyoldalú módosításának is meglenne ez a jogi hatása – amint ezt gr. TISZA ISTVÁN mint miniszterelnök 1903 nov. 21-iki nyilatkozatában nagyon szabatosan kifejezte, – hogy az megbontaná a meglévő rendet, csakis az a hatalma nem volna meg, hogy létre is hozza az új rendet, amit létre akar hozni, mert ez természetesen csak akkor valósulhatna meg, ha arra vonatkozólag Ausztriában megfelelő törvény alkotnának.«

Míthogy nincs nemzetközi szerződés, hanem két parallel törvény, a két szöveg közötti eltéréseket nem lehet szerződés magyarázat útján kiegyenlíteni. Ahol a két törvény ellentétes rendelkezéseket tartalmaz s másféleképpen állapítja meg a

közösség körét, itt nincs meg az akarat-megegyezés, nincs meg a parallel törvény s így ezek a rendelkezések nem léphetnek hatályba.

A parallel törvényhozás és a nemzetközi szerződés között az a különbség, hogy míg az utóbbi jogi állapotot hoz létre, addig az előbbi csak tényleges állapotot. A parallel törvényhozásnál jogi biztosítéka nincs annak, hogy a két állam ténylegesen megegyező akarata nem fog 'megváltoztattatni, csak reális biztosítéka van, t. i. mind a két államnak ahhoz fűződő közös érdeke. Magyarországnak és Ausztriának egymás közötti viszonyában azonban bizonyos tekintetben más a helyzet.

Itt a parallel törvényhozásnak egy közös tényezője van: az uralkodó s ez a biztosítéka annak, hogy a közös ügyek kezelési módjára vonatkozó törvényei egyik állam sem fogja egyoldalúan megváltoztatni.

Búza László.