



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>

HARVARD LAW LIBRARY



3 2044 059 367 706

BOZOKY

Az osztrák-magyar unio

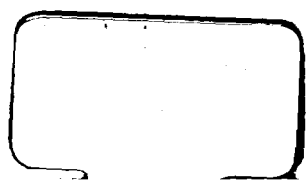
1891

HD

HUN
960
BOZ

HARVARD
LAW
LIBRARY

Digitized by Google



HUNTER

(229)

AZ
OSZTRÁK-MAGYAR
UNIO:

A KÉT ÁLLAM KÖZJOGI KAPCSOLATÁNAK MULTJA, MAI ÁLLÁSA
ÉS JOGI TERMÉSZETE.

IRTA

BOZÓKY, ÁRPÁD.

PRINTED IN HUNGARY

BUDAPEST.

1891.

Eugol Anichnak,
szeretett barátjának.

Budapest, 1891. okt. 13.

"Sterro."

6/23/932

TARTALOM.

ELSŐ RÉSZ.

A kapcsolat multja.

I. I. Ferdinánd és utódai alatt a <i>pragmatica sactio</i> ig	8
II. A <i>pragmatica sanctio</i> tól máig	14

MÁSODIK RÉSZ.

A kapcsolat mai állása.

I. A kiegészési alaptörvény	24
II. A közös érdekű viszonyok	34
a) <i>Államadósságok</i>	34
b) <i>Vám- és kereskedelmi ügyek</i>	37
c) <i>Az osztrák-magyar bank</i>	39
d) <i>Az osztrák-magyar Lloyd</i>	42
e) <i>Bosznia és Herzegovina</i>	43

HARMADIK RÉSZ.

A kapcsolat jogi természete,

vonatkozással az állami összeköttetésekre általában.

I. Az állam-kapcsolatokról általában	45
a) <i>Államszövetségek</i>	45
b) <i>Szövetséges állam</i>	46
c) <i>Uniók</i>	48
II. Az osztrák-magyar állam-kapcsolatról különösen	53
a) <i>A <i>pragmatica sanctio</i> előtti állapot</i>	54
b) <i>A <i>pragmatica sanctio</i> által létesített állapot</i>	55
c) <i>Az 1867 : XII. törvényezik által létesített állapot</i>	58

ELŐSZÓ.

Jelen munka azon pályaműnek átdolgozása, mely «Közjogi kapcsolat a magyar állam és az osztrák örökös tartományok között» czímmel, «Rendületlenül» jelszó alatt a budapesti kir. magyar tudomány-egyetemnek 1890. május 13-án tartott ünnepélyén dicsérettel kitüntetendőnek mondatott ki.

Munkámat ezen átdolgozásában sem tartom én olyan-
nak, melyet «az osztrák-magyar unio» czím méltán meg-
illetne; azért, mert azt hiszem, hogy ha már ilyen fontos
tárgyról külön munkát irunk, annak egy terjedelmes, a
kérdést legkisebb részleteiben is behatóan tárgyaló, a tör-
ténelmet új forrásokkal is megvilágító könyvnek kell lenni,
hogy a jogász-közönség várakozását kielégítse. Szándé-
kom is e kérdéssel még bővebben foglalkozni; de addig
is, míg az egyetemi tanulmányaival sem végzett jogásznak
politikai látköre odáig szélesedik, hogy egy olyan nagyobb
munkának megírásához hozzáfoghat, kiadtam e kis művet
azon tudatban, hogy nálunk — a politizálásnak hálás tala-
ján — egy ilyen kérdés nem csupán az avatott politikusok
előtt birhat értékkel.

Munkám megírásánál forrásokul a Corpus Jurison kívül Ladányi jogtörténelmi, Horváth, Szalay, Kerékgyártó köztörténelmi műveit és a képviselőházi naplót használtam leginkább ; más források a szövegben vannak megemlítve.

Budapest, 1891. márczius 18.

Bozóky Árpád.

ELSŐ RÉSZ.

A KAPCSOLAT MULTJA.

Nagy multja van azon közjogi viszonyoknak, mely a magyar állam és az osztrák örökös tartományok között napjainkban fennáll; sok szomorú történelmi esemény lezajlása után jutott az jelen állapotához!

Ősapáink, kik a Corpus Juris nem egy czikkében adnak kifejezést Magyarország függetlenségének; kik uruknak csupán a törvényesen megkoronázott magyar királyt ismerik el: oly féltékenyen őrizték a magyar alkotmányt, hogy szívósságuk és kitartásuk, melylyel Szent István országának önállóságát a meg-megújuló támadásokkal szemben még a legnyomasztóbb állapotok közt is megvédték, történelmünk minden alapos ismerőjét méltó bámulatra ragadja. De az ő hazafiságukkal szemben ott álltak Ausztria absolut fejedelmei, kik századokon át azon reményben ringatták magukat, hogy majdan egészen egybeolvaszthatják Magyarországot az osztrák örökös tartományokkal. Olyan ellentétes motívumok ezek, melyek a belharczoknak egész sorát idézik elő s melyek — együttjárva még a török hódítás szomorú tényével — véres betűkkel iratják meg hazánk újkori történelmét. Hányszor látjuk folyni a honfi-vért belviszályok közepette, midőn a nemzeti párt az aulikusokkal szemben kardot vont az alkotmány megvédésére; s mi lett volna szorongatott szegény hazánkból, ha a magyarság védbástyája — Erdély — új meg új táperőt nem ad a csüggedő hazafiságnak?!

A küzdelmek alatt megfogyatkozott bár a nemzet ereje, bár a sok izgalom elvonta a nemzet figyelmét a kulturális intézményektől s megbénítá a művelődés természe-

tes menetét: de megmaradt drága kincsünk, a független magyar alkotmány; s a békés szabadság áldásos levegőjében nemsokára visszanyeri már hazánk azt a fényt, azt a jelentőséget az európai nagy államok között, melyet nagy királyunk, Mátyás, halálával elvesztett.

I.

A kapcsolat történelme I. Ferdinánd és utódai alatt a *pragmatica sanctio*ig.

A magyar állam és Ausztria már Albert és V. László királyok alatt jutottak egymással összeköttetésbe, a mi azonban csak ideiglenes természetű volt s a kapcsolat későbbi alakulására befolyást nem gyakorolt. Nem nagy jelentőség tulajdonítható továbbá a Mátyás király és Frigyes német császár között 1462-dik évben kötött béke azon pontjának sem, mely Mátyásnak fiutódok nélküli elhalálozása esetére a magyar koronát Frigyes császár és utódai számára biztosítja. * Az állandó kapcsolat magvát a II. Ulászló magyar király és Miksa német császár között 1491-dik évben kötött, 1506-ik évben megújított, és 1515-ben módosított szerződésben látjuk elhintve, melynek értelmében később Miksa császár unokája, Ferdinánd ausztriai főherceg, Ulászló leányát, Annát, — Lajos magyar király pedig Ferdinánd hugát, Máriát, vette nőül, oly kikötés mellett, hogy ha valamelyik család fimaradékok hátrahagyása nélkül halna ki, annak országát a másik család örökölje. Kétségtelen ugyan, hogy ezen egyezkedéseknek a szabad-királyválasztási jogot gyakorló Magyarországra nézve semmi jogi hatályuk nem lehetett (mint azt Deák Ferencz Lustkandl Venczelnek «Das Ungarisch-Österreichische Staatsrecht» című munkájában foglalt valótlanságokra tett észrevételekben fényesen bebizonyította): tényleg van mégis némi fontosságuk, mert valószínű, hogy Ferdinánd, ki az idege-

* Bár az osztrák írók némelyike nagy súlyt fektet az 1462. évi egyezményre, annálkevésbé lehet azt a két állam közti kapcsolat elbírálásánál tekintetbe venni, mert ezen egyezmény a két uralkodó közt 1477. december 1-én kötött békeszerződés által (Teleki: Hunyadiak kora, XII. kötet, 39. lap) érvénytelenített.

neket az uralkodásból kizáró 1505. évi rákosi végzés és más ilyenmű határozatok után a magyarok rokonszenvére nem igen számíthatott, egyébként nem is követelte volna a magyar koronát. Sokszor hangoztatja Ferdinánd az örökösödési jogczimet még királylyá választatása (1526. deczember 16.) után is; így például egy, Bécsből 1527. junius 29-én kibocsátott levelében Magyarország törvényes örökösének nevezi magát, születésénél fogva.*

Nagyon természetes, hogy az ilyen és ehhez hasonló nyilatkozatok épen nem lehettek arra hivatottak, hogy azok által Ferdinánd a hazafias indulatú magyarokat megnyerje. De nem is igen voltak Ferdinándnak kezdetben másfajta emberei, mint azon olygarchák, kik a velök hasonló rangú Zápolyát irigy szemmel nézték a királyi trónon; kik Zápolya erélyétől féltették azon nagy hatalmat, melyet az előbbi gyenge királyok alatt a haza legnagyobb kárára maguknak kierőszakoltak; kiket Ferdinánd kecsegtető ígéretei, pénz és hivatal, oly könnyen megtudtak tántorítani; kiknek önzéséről és kapzsiságáról oly elitélő hangon beszél hazánknek minden magyar történetírója. Az igaz hazafiak jórésze nem is a németek segélyében keresett orvoslást az ország oly nyomasztó helyzete ellen, hanem a nemzeti királyok választásában, mivel a haza szomorú sorsát az idegen királyok uralkodásának tulajdonították; azért ezek még előbb, mintsem Ferdinánd megválasztatott volna, Zápolya Jánost választották meg magyar királynak.

Ime, már az összeköttetés első mozzanata pártoskodást, polgárháborút idézett elő, melyben *a jog és igazság kétségtelenül a köznemesség nagyobb és hazafiasabb pártján állott!* S hogy mégis az aulikusok kerekedtek később felül, azt ismét nem valami jogos eszközöknek lehet tulajdonítani: az idegen erőnek, de különösen a pénznek, mely akkor a háborúskodás miatt roppant szegénységre jutott országban oly nagy kelendőségre tudott szert tenni a főurak körében. Ehhez járult még Ferdinándnak későbbi ta-

* Megtalálható e levél egész terjedelmében azon, tárgyunkra nézve fontos gyűjteményben, mely «Magyarország sarkalatos törvényei» cz. alatt Széchenyi István hagyományaiból 1864-ben kiadatott. A levélnek ide vonatkozó része ez: jure successionis et genituræ veri naturales et legitimi Regni Hungariæ heredes simus.

pintatosabb eljárása, melylyel a Zápolya-pártiakat magának megnyerni igyekezett. Meghitt emberei felvilágosították ugyanis, hogy mily rossz hatású lehet állására nézve az örökösödési jogcím hangoztatása; azért felhagyott azzal, s már egy, 1531. évi július 17-éről keltezett, Bécsből a Zápolya-pártiakhoz írt levelében nyoma sincs az örökösödési jogcímnek, de találunk benne szép szavakat, melyek szerint az az ő célja, hogy a nemzetet és nyelvét fentartsa, s megvédve a kül- és beltámadásokkal szemben, régi szabadságába visszahelyezze.

Ferdinánd tapintatosabb eljárásának később az 1547: V. törvényczikk lett jutalma, melynek 5. §-ában az áll, hogy *az ország karai és rendei ő felségének és fiutódainak uralma alá vetik magukat.*

Ezek voltak azon körülmények, melyek világot vetnek arra, hogy mi módon szerezte meg a Habsburgok ősapja a magyar királyi koronát!

Kitűnik az imént előadottakból, hogy a magyar állam Ausztriával Ferdinánd megválasztatása által csak annyiban jutott összeköttetésbe, a mennyiben a magyar trónra esetleg ugyanazon fizikai személy választatott el, ki az osztrák tartományoknak ura is volt. *Az összeköttetés tartalmát jogilag tisztán az uralkodó személy közössége képezte, de még ez is bizonytalan alapokon nyugodott,* mert a királyválasztásban 1687. évig csupán az 1547: V. törvényczikk kötötte a nemzetet, mi mellett a Habsburgház akkori terjedelménél fogva nem egyszer megtörténhetett volna, hogy nem azon Habsburgot választják meg magyar királynak, a ki az osztrák tartományokat örökölte.

Az uralkodó személyének — s ezzel együtt természetesen személyes jogainak — közösségén túl az összeköttetés *jogilag* nem terjedt; *tényleg* azonban hogy mentek a dolgok?!

Magyarország függetlenségének ignorálásával, nyílt ellenmondásban a törvényekkel és Ferdinándnak a kritikus napokban tett szép ígéreteivel: oly bensővé vált az összeköttetés, hogy úgy szólván Bécsből igazgatták Magyarországot — osztrák szellemben.

Fölemlíték egy pár ténykörülményt, mely azon kapcsolatot, jogtalanul, oly bensővé tette a két ország között:

Az 1528. évben Budán felállított *helytartó tanács elnökségére*, bár törvény szerint ez a nádor tiszte lett volna, többször *királyi helytartók nevezettek ki*, kik egészen a bécsi udvar kénye szerint kormányozták az országot.

A *nádori szék*, az alkotmányosság őre, mely a király és az országgyűlés közmegegyezésével töltendő be, többször (1536—1554., majd 1562—1608.) *üresen hagyatott*, csak azért, hogy az azt helyettesítő hivatalok által (királyi helytartóság, főkapitányság, nádorhelyettség) úgy kormányoztathassék az ország, hogy a kormányzás az összpontosító céloknak megfelelően. Jellemző ezen osztrák hivatalnokok eljárására nézve az 1546: XV. törvényczikk, melynek 2. §-ában ezek foglaltatnak: «Parancsolja meg alattvalóinak, bármiféle nemzetbeliek legyenek, hogy a magyar királyi kancellária rendeleteit tartsák meg; mert általános a panasza, hogy sem Győrben, sem Komáromban, sem Szlavoniában, sem más helyeken, *hol a kormányzás idegen nemzetbeli emberekre van bízva, a kancellária rendeleteit nem tartják meg.*»

A magyar királyi udvari kancellária Bécsbe került az 1529. évben, s ott nagy függésbe jutott a német kancelláriától; sőt később már e hivatal is megtelt németekkel.

Az meg éppen nem volt ritka eset, hogy az adó- és hadügyi rendeletek egyenesen a német kancelláriától jöttek a magyar helytartó tanácshoz. Ezért kérik a rendek őfelségét szintén az 1546: XV. törvényczikkben, hogy «magyar ügyekben csak a magyar kancellária által kibocsátott rendeletekkel éljen.»

Az országban csatangoló zsoldosok, úgy a végvárak kapitányai is, kik mindannyian idegen nemzetbeliek voltak, mivel a zsold nem fizettetett számukra rendesen, háboríthatlanul zsarolták a népet; s rakoncátlanokodásuknak annálkevésbé lehetett útját állani, mert *egyetlen forumjuk, a bécsi udvari főhadit tanács*, nem is vette tőlük rossz néven garázdálkodásaikat.

Az 1531. évben *megszüntették a magyar kincstartóság* s helyébe felállítaták a magyar kir. udvari kamara, mely ismét csak a bécsi kormánytól (a bécsi udvari kamarától) jutott függésbe. Hatásköre később alig is terjedt ki

egyébre, mint arra, hogy bécsi kollegájának rendeleteit végrehajtsa.

Midőn Ferdinánd 1551. évben megkapta a koronát Izabellától, ki Martinuzzi közbenjárása folytán úgy a maga mint fia nevében minden királyi igényekről lemondott: a magyar állam önállóságának és egységének ama ősi jelképe csakhamar Bécsbe került, s elmondhatni, hogy Ferdinánd utódai alatt is ott maradt az csaknem mindig, csupán koronázáskor jött vissza ideiglenesen.

Nem szükséges tárgyalni, hogy a most említett tények mily *nagy mértékben csorbították a magyar államnak többször hangoztatott önállóságát és függetlenségét.*

A két állam közti kapcsolat tényleges tartalmát megvilágító fent elősorolt körülmények a *pragmatica sanctio*ig nemcsak hogy fennállottak, de még nyertek is terjedelmükben! Említésre méltó egyebek közt Miksa király felelete az augsburgi birodalmi gyűlés előtt, midőn az azon óhajnak adott kifejezést, hogy *Magyarországot a német birodalomhoz kellene kapcsolni.* Helyeselve ugyanis az eszmét, azt mondta, hogy annak megvalósítására nemcsak maga felhasznál minden lehetőt, de utódait is kötelezni fogja rá! Ime itt a kulcsa a Habsburgok azon törekvésének, melynek czélja Magyarország államiségének fokenkénti megsemmisítése volt!

Nem csodálható, ha az ilyen elvek alapján az alkotmányértések egész özöne árasztotta el a hazát (s e tekintetben a *pragmatica sanctio* előtt alig lehet más kivételt tenni, mint II. Mátyás uralkodásának első felét), a mi azután tetőpontját érte el I. Lipót alatt Ampringen Jánosnak magyarországi teljhatalmú királyi kormányzóvá történt kineveztetésében, majd később Kolonics működésében; úgyannyira, hogy ha Bocskay, Bethlen, Tököli és Rákóczi felkelései nem vetnek gátat az összpontosító eszmék érvényesítésének s *nem tartják mindig ébren a nemzet alkotmányos érzületét*: bizony semmivé lett volna Magyarország államisága!

A magyar állam és Ausztria között fennálló közjogi viszony jogos tartalmán változás állott be az 1687. évben, a midőn a pozsonyi rendek elé terjesztett királyi propositiókban ott találjuk a Habsburg-ház fiágának elsőszülöttségi rend sze-

rinti örökösödési jogát, körülbelöl a következő indokolással: Joggal lehetne ugyan Magyarországgal úgy bánni mint a hódító tesz a fegyver jogán szerzett birtokokkal: de ő felsége veleszületett kegyességénél fogva ezt nem teszi, hanem megtartja a régi jó törvényeket, sőt esküvel is megerősíti azokat; de viszont méltán megkivánhatja ő felsége a rendektől, hogy a felséges ausztriai uralkodó ház örökösödési jogát elismerjék; tegyék ezt annális inkább, mert az örökösödési jog megállapításával (és az aranybulla 31. cikkének kérdéses záradéka megszüntetésével) eleje vétetik azon sok ellenszegülésnek, gonoszságnak, miket a felkelések az ország belnyugalmának megrontásával és a kültekintély aláásával előidézték. Az országgyűlés méltányolta ő felségének emez indokait s meghozatott az 1687: II. t.-cikk, melynek első §-a ezeket tartalmazza: *«Magyarország és kapcsolt részeinek karai és rendei kimplyvánítják, hogy jövőben senki mást, mint ő császári és királyi felségének elsőszülött fiutódait fogják törvényes királyuknak tartani.»*

Elismertetik tehát a Habsburg-ház fiágának az elsőszülöttség rendje szerinti örökösödési joga, de (III. cikk) a fiág kihaltával a szabad-királyválasztási jog visszaszáll a nemzetre; egyébként pedig az ország régi szabadsága és függetlensége biztosíttatik.

Daczára Lipót ígéreteinek, melyek az ország alkotmányának sérthetetlen megtartása iránt az említett törvény-cikk meghozatala előtt tétettek: a szabad-királyválasztási jog feladását nyomban követték a bécsi udvar alkotmányellenes intézkedései, melyeknek egyenes céljuk volt Magyarországot — Kolonics tervei szerint — Ausztria tartományává tenni. S ha egyrésről Széchenyi Pál hazafias ellenállásával, másrésről II. Rákóczi Ferencz felkelésével nem találkozok az udvar számítása: Magyarország alkotmányán talán örökre kiható végzetes sérelmek követtettek volna el.

A szathmári békében ismét kibékül királyával a nemzet; s III. Károlynak alkotmányos országlása, párosúlva a nemzet tántoríthatatlan ragaszkodásával egy olyan királyra iránt, ki a haza önállóságát eltiporni nem igyekszik: meg-

hozták azon «alapszerződést», * mely a magyar államnak Ausztriához való viszonyában ma is mint főmomentum szerepel: a *pragmatica sanctiot*.

Azon törvények, melyek a nemzet által nagy megelégedettséggel fogadtatva, a népnek a korona iránti bizalmát megerősítették s így a *pragmatica sanctio* elfogadásához a hangulatot előkészítették, a következők voltak: az 1715: II. törvényczikk, a koronázási hitlevél, melyben az ország önállósága, a koronának az országban őriztetése, az ország területi épsége, a nemzet szabad-királyválasztási joga a férfiág kihalása esetére biztosított; az 1715: XVII. törvényczikk, mely a magyar királyi udvari kancellária függetlenségét — és az 1715: XVIII. törvényczikk, mely a magyar kir. udvari kamara önállóságát a bécsi kormányshé-
kekkel szemben megóvni igyekszik. De különösen fontos az 1715: VIII. törvényczikk, melyben Magyarország alkotmányának két sarkalatos elve, az ujoncz- és adómegajánlási jog, nyer kifejezést.

II.

A kapcsolat történelme a *pragmatica sanctió*tól napjainkig.

Az 1715. évben szentesített százharminczhat törvényczikk alapján az alkotmányos élet feléledését méltán várhatta a nemzet. Nem is csalódott, mert III. Károly ország-lása alkotmányosabb volt, mint elődei közül bármelyiké. Csak ennek köszönhető, hogy az országgyűlés, mely nemrég még oly nyomatékosan adott kifejezést szabad-királyválasztási jogának, lemond arról és megalkotja a Habsburg-ház nőágának örökösödési jogát biztosító 1723: I., II. és III. törvényczikkeket, az u. n. *pragmatica sanctiot*.

Ezen, az uralkodó Habsburg-dynastia és a magyar nemzet között kötött «alapszerződés» lényegében a következőket tartalmazza: A Habsburg-ház nőágának örökösödési joga III. Károly, I. József és I. Lipót királyoktól származott mindkét nemű utódokra nézve megállapítatik,

* Közjogi iróink nagyrésze, maga Deák is, a *pragmatica sanctiot* nem egyszerű törvénynek, hanem szerződésnek tartja.

úgy azonban, hogy a magyar állam és ő felségének többi országai és tartományai egy ugyanazon fejedelmi személy által feloszthatlanúl és elválaszthatlanúl együtt birtokolandók; de másrészt az ország törvényes önállása és a nemzetnek — a nevezett királyok maradékainak kihalása esete — szabad-királyválasztási joga (Ausztriában még akkor sem) a koronázási hitlevél és eskü kiadása, illetőleg letétele által az uralkodó részéről az örökösökre nézve is kötelezőleg biztosítatik.

A *pragmatica sanctio* azon *kapcsolatot*, mely a magyar állam és Ausztria között 1526. év óta fennáll: *jogi alapokra fektette és a kapcsolat eddigi tényleges, de esetleges állandóságát a jogi állandóság attribútumaival is ellátta.* Így az összeköttetés tartóssága biztosítatik csupán, de különben *nagyobb terjedelművé, bensőbbé nem lesz a kapcsolat a pragmatica sanctio által sem.*

A két állam közötti kapcsolat jogos tartalma a *pragmatica sanctio*tól 1867. évig nem változott; tényleg azonban hol szorosabb, hol lazább lesz a kapcsolat, váltakozva a körülmények és az uralkodók alkotmányos vagy alkotmányellenes érzülete szerint; de azt jó lélekkel el lehet mondani, hogy az *összeköttetés tényleges tartalma mindig túlhaladta a jogi határokat.*

III. Károly megszüntette ugyan némileg a bécsi kormányshékek befolyását a magyar ügyekre a királyi helytartó tanács ujja szervezésével és annak törvénybe iktatásával (1723: Cl. t.-cz.), hogy az csupán a magyar királytól és a magyar országgyűléstől függjön: de egyrészt Károly intézkedéseinek csak kevés időre terjedt ki tényleges fogantatjuk, másrészt meg a hadügyeket illetőleg még mindig a bécsi udvari főhadi tanács rendelkezett az országban.

Mária Therezia alatt, a magyaroknak az uralkodó iránt tanusított hű ragaszkodása és a fejedelemső országainak külellenségekkel szemben bátor és sikeres megvédése folytán, szó volt arról, hogy az uralkodás súlypontja Magyarországra helyeztessék át: de úgy ez, mint az országgyűlés kebelében 1741. évben lábra kapott azon óhaj, hogy egy magyar miniszterium állíttassék fel, csak pium desiderium maradt. De azt meg kell adni, hogy Mária Therézia uralkodásának első felében (1765. évig) oly nagy volt a magyar

tanácsosok részvéte az országlásban még a többi országokra is kihatólag, hogy az eddig ugyszólván tartományi szerepre utalt Magyarország a dynastia többi országai közt kiváló helyet kezd elfoglalni. Mutatják ezt az 1741. évi országgyűlés határozatai, melyekben nemcsak biztosítatik az ország önállósága, de a XI. cikkben az is foglaltatik, hogy az *államminiszteriumnál magyarok is alkalmazandók*. 1765. évtől fogva azonban, a midőn II. Józsefnek is tér engedtetett az országlásban, kezd hanyatlani az alkotmányos szellem. Országgyűlés 25 éven át (1765—1790) nem tartatik; nádor, daczára az 1741. évi törvények azon rendelkezésének, hogy a nádori szék egy évnél tovább üresen nem hagyható, szintén 25 éven át nem választatik. Ily körülmények között, mihez még hozzá adható a német szellemnek társadalmi úton való becsempészése és Albert herczegnek helytartóskodása: mind nagyobb és nagyobb tért hódít magának az osztrák befolyás. De leghatalmasabb eszköze volt az osztrák befolyás érvényesülésének a még 1760. évben felállított *államtanács, mely a dynastia összes országaira kiterjesztvén hatáskörét*, a két állam közötti kapcsolatot tényleg ismét szorosabbá tette.

II. Józsefnek soknemű alkotmánysértő cselekményei közül csak azokat említem meg, melyek közjogi önállóságunk tagadásával, a magyar államot az osztrák örökös tartományokkal teljesen egybeolvasztani voltak hivatottak: országgyűlést nem tart; magát meg nem koronáztatja; a nádori széket nem tölteti be; a koronát Bécsbe viteti; a megyék hatáskörét eltörli és az országot tíz kerületre osztván, azok élére királyi biztosokat (Kreishauptmann) tesz; 1784. évi leriratában a német nyelv behozatalát és használatát elrendeli, sőt az országgyűlési (talán inkább tartománygyűlési) tanácskozások nyelvét is a németet jelöli ki; felállít olyan vámsorompókat, melyek csak kiszípolozhatták Magyarország erejét Ausztria előnyére (ő elszigetelési rendszernek nevezte); önkényesen adóztat és szed ujonczokat; . . . stb. stb. Szóval, ha a «kalapos király» rendeletei teljesezésbe mentek volna s a megyék ellenállása következtében vissza nem vonja azokat 1790. január 26-ikán: a magyar államot csak hirtől ismernők ma!

Nem szükséges fejtegetni, hogy József császár alatt a két

állam közötti tényleges összeköttetés a jogosnál mily nagy mértékben terjedt többre.

A két állam közti kapcsolat tényleges tartalmán ismét változás állott be, a mint II. Lipót foglalta el a magyar királyi trónt. Ezen alkotmányos hajlamú uralkodó teljes tudatával volt annak, hogy Magyarországot, melynek fiai oly kiváló érzékkel bírnak a függetlenség és szabadság iránt, Ausztriával egybeolvasztani lehetetlen. Ezen eszme jellemzően hat ki egész (sajnos, nagyon rövid ideig tartó) uralkodására. Első gondja volt a József császár teremtette állapotokat megszüntetni és kiköszörölni azt a csorbát, mit elődjének alkotmányellenes uralma a magyar állam alkotmányán ejtett. Koronáztatása és Sándor főherczegnek nádorrá választatása után szentesíti az 1790. június 6-ától 1791. márczius 13-áig tartott országgyűlésen hozott hetvenöt törvényczikket. Ezek leginkább közjogi viszonyokkal foglalkoznak és *szellemük kiváltkép oda irányúl, hogy Magyarország államisége az osztrák összpontosító törekvések ellen megvédessék*. Nevezetesebbek: a III. törvényczikk, melynélfogva a koronázásnak 6 hó alatt a trónra lépés után meg kell történnie; a XII., mely szerint Magyarországot csak magyar törvények értelmében, nem pedig császári patensekkel lehet kormányozni; a XIII., mely szerint országgyűlést minden harmadik évben kell tartani; a XIV., mely a magyar királyi helytartó tanács függetlenségét biztosítja; a XV., mely az idegen nyelvet akarja a kormányzásból kizárni; a XVII., mely azt mondja, hogy a «belső ügyek magyarok által, a külső ügyek magyarok befolyásával tárgyalassanak».

A magyar államnak Ausztriához való viszonyára azonban az 1791. évi törvények közt a X. a legfontosabb, melyben az áll, hogy: «*Magyarország csatolt részeivel együtt szabad ország legyen és egész törvényes kormányzási formáját illetőleg független, azaz semmi más országnak vagy népek alá nem vetett, hanem, mint önálló alkotmánynyal bíró ország, törvényesen megkoronázott örökös királyától, ő felségétől és az utána következő magyarországi királyoktól, saját törvényei és szokásai szerint, nem pedig más tartományok módjára, igazgatandó és kormányozandó.*»

I. Ferencz uralkodásának első felében sem érvényesül annyira az osztrák befolyás. Kiméletesen bántak a nemzettel, mert a háborús viszonyok közt nagyon rá voltak utalva. S bár a francia háborúk éle Magyarország ellen irányítva nem volt, a melynek Napoleon határozott kifejezést is adott: nem késett a nemzet nagy véráldozatok árán sem (l. az 1796., 1802., 1805., 1807., 1808. és 1811/12. években megszavazott ujonczjutalékok számát!) a dynastia védelmére kelni.

1804-ben az osztrák császári czímet veszi fel Ferencz, azonban egy leiratában kijelenti, hogy ez a magyar állam legkisebb sérelme nélkül történt és az ausztriai császári czím mellett a magyar királyi czímet is használni fogja.

A sok háborúskodás nagy pénzzavart idézett elő Ferencz országaiban; a rendkívülien megszaporodott papírpénzjegyek értéküket veszítették. A pénzügyi válságon segítettő, 1811 évi február 11-én kibocsátott azon patens, mely a papírpénzjegyek értékét $\frac{1}{5}$ -re (1060 millióról 212 millióra) szállította le, s melyben többek közt azt is említi ő felsége, hogy a törlesztési alap előteremtése iránt Magyarország rendeivel a legközelebbi országgyűlésen tanácskozni, az örökös tartományokra nézve pedig intézkedni fog.

Gróf Wallisnak ezen pénzügyi művelete nagy visszatszést szült az országban; a megyék erélyesen felírtak ellene. A feliratokra adott királyi válasz csak még jobban elkeseríté az országot; azt mondja ugyanis az 1811. május 8-án kelt leirat, hogy *a pénzügyi terv, mely az egész monarchiát illeti, nem tartozik a magyar országgyűlés elé.* De meg is tagadta az országgyűlés, mely az évi augusztus 21-ére hivatott egybe, az osztrák államadósságokból 100 milliónak (ennyi volt a királyi propositiókban előterjesztve) elvállalását.

Az 1815. évi szeptember havában létesült «Szent szövetség» uralma alatt ismét lábra kapott hazánkban az absolutismus s ezzel együtt az osztrák befolyás. Az önkényes uralom, mely az 1791: XIII. törvényczikk megszegésével országgyűlést tartani 1812—1825 nem találta szükségesnek, a két állam közötti kapcsolat tartalmában ismét előre tolta a jogtalan elemeket. Ezek közül különösen ki-

emelendő a bécsi udvari főhadi tanács sugalmazására kiadott azon rendelet, mely a megyéktől a rendek beleegyezése nélkül kíván ujonczokat; valamint az, mely elrendeli, hogy 1821. évi november 1-től fogva a hadi adó ezüstben szolgáltatandó be. Ezen rendeletek a kanczellária és helytartó tanács egyenes ellenkezése mellett, direkt az osztrák kormányközegektől mentek a megyékhez. Még azon furcsa dolgot is elkövették a magyar hivatalok, hogy a bécsi kormányshéknél kérelmezték a rendeletek visszavonását: de mind hiába! S midőn némely megye megtagadta azon rendeletek végrehajtását, a királyi biztosok erőhatalommal eszközölték azt. Nyílt megszegése ez az 1791: X. törvénycikknek, valamint Ferencz királynak a háborús idők folyama alatt annyiszor hallott ígéreteinek, hogy mindvégig alkotmányos módon fog uralkodni. Népe vére árán kivívta a győzelmet; s midőn nem félt már a kultámadásoktól, a hatalom fegyverét népe szabadsága ellen fordítá (a mint azt a Szent szövetség minden tagja tevé)!

A feltámadt nemzeti ellenhatás az 1825/27. évi országgyűléseket eredményezte s most ismét jobb napokat élt Magyarország. Az 1827: III. és IV. törvénycikkek hatása alatt, melyek az ország önállóságát és az adó- s ujonczmegajánlási jogot újból elismerik, ismét csökken az osztrák befolyás.

V. Ferdinánd uralkodását már kezdetben fontossá teszi a címkérdés, melynek nem kis jelentősége van a magyar állam önállóságára nézve. Nem közönyös ugyanis, hogy Ferdinánd magyar király, az ausztriai császárság kezdetétől véve fel a számítást, *elsőnek*, vagy 1526-ig visszamenve a magyar királyok névsorán, *ötödiknek neveztesék-e?* Előbbi esetben ugyanis csaknem az lenne kimondva, hogy 1804. évben megszűnt a magyar királyság létezni és beleolvadt az ausztriai császárságba. A főrendek jó része az «első» elnevezés mellett volt (persze tisztán «loyalitásból»), míg az alsó ház erősen küzdött az «ötödik»-ért. Végre is ő felségéhez került a dolog s legkegyelmesebben kijelentette Ferdinánd, hogy ő *mint magyar király ötödiknek neveztesék.*

Ferdinánd alkotmányos országglása a magyar állam és Ausztria közötti kapcsolatra nézve még az 1847/48. évi

törvények által lesz nevezetessé, mert a független magyar felelős miniszterium felállításával megszüntettetik azon befolyás, melyet eddig a bécsi kormánysszékek a (most már eltörölt) kancelláriára, helytartóságra gyakoroltak. A magyar államnak «a *pragmatica sanctio* által vele válhatlan kapcsolatban álló tartományok iránti törvényes viszonyai» tekintetében (mint a hogy az 1848. évi törvények előbeszédében kifejezve van) az 1848: III. törvénycikk 13. §-a így rendelkezik: «A magyar miniszterek egyike folyvást ő felségének személye körül lesz, s mindazon viszonyokba, melyek a hazát az örökös tartományokkal *közösen* * érdeklik, befolyván, azokban az országot felelősség mellett képviseli.» ** Ezzel természetesen a dolog megoldottnak nem volt még tekinthető: a következő országgyűlésekre várt volna a munka, hogy az *azon viszonyból folyó közös ügyek elintézésére nézve körülményesebb intézkedéseket létesítsen.*

Ezen műveletet azonban V. Ferdinándnak lemondása, a 48/49. évi szabadságharcz és az azt követő gyászos napok miatt végrehajtani nem lehetett.

A szabadságharcznak elnyomása után a kényuralom nehezedett hazánkra, mely az alkotmány felfüggesztése után megtette a lépéseket arra nézve, hogy Miksa császárnak az augsburgi birodalmi gyűlésen tett ígérete valahára teljesedésbe menjen. Első gondja volt az abszolút kormánynak, hogy a magyar állam egységét Erdély, Horvátország, az ország déli részéből kiszakított u. n. szerb vajdaság és temesi bánóság különválasztása, úgy a Muraköznek és Fiuménak Horvátországhoz csatolása által illuzoriussá tegye. Az ország a budai főkormányzóság alatt a pozsonyi, soproni, kassai és nagyváradi helytartóságokra

* Nem való tehát azon, sokak által hangoztatott állítás, hogy csak a hatvanhetedikie kiegyezés beszél először közös ügyekről.

** Feltűnő azon hasonlatosság, a mi az 1848: III. és az 1569: 38. törvénycikkek között van. Ez utóbbinak 2. §-a ugyanis azt mondja, hogy «ő felsége magyar tanácsosaiból legalább kettőnek, úgymint egy egyházinak és egy világinak, mindig az udvart kell követni, hogy az ország jogait, szabadságát és igazait illetőleg a felség ezek tanácsával élhessen.» Talán nem csalódom, ha azt állítom, hogy ennek a két tanácsosnak és az 1848. évi törvények ő felsége személye körüli miniszterének hivatása körülbelül ugyanaz lett volna.

osztatott, melyeknek hivatalnokai, élükön a helytartókkal (polgári és katonai kormányzók),* a bécsi osztrák miniszteriumtól vett utasítások szerint, német nyelven, német szellemben kormányozták az országot.

De az abszolút uralomnak áldástalan kormánya csak rövid ideig tudta magát fentartani. Az olaszországi ötvenkilenczediki szerencsétlen hadjáratok, az alattvalók elkeseredése, a kültekintély alászállása, az ország zilált belviszonyai: korán megérlelték az uralkodóban azon gondolatot, hogy az eddigi rendszer folytatása előbb-utóbb maga után vonja a dynastia hatalmi erejének megsemmisülését. Az abszolút rendszer képviselőinek elbocsátásával, alkotmányos érzelmű egyének vették át a kormány gyeplőit. Az u. n. «megerősített birodalmi tanácsnak» lett volna hivatása az ügyeket rendezni. Kibocsáttatott az október 20-diki diploma (1860. évben), mely az egyes országok, tartományok alkotmányát oly feltétel mellett akarta «visszaállítani,» hogy mindazon ügyek, melyek a fejedelem minden országát közösen érdeklik (pénz-, hitel-, jegybank-, posta-ügyek, katonáskodás, külügyek, közlekedés, kereskedelem), az egyes országok és tartományok gyűlései által küldött követekből alakítandó birodalmi tanácsban tárgyalassanak. Ugyanekkor rendeletet intéz ő felsége gróf Rechberghez s meghagyja, hogy a magyar kir. udvari kancellária visszaállíttassék s hogy a többi országokra nézve felállítandó államminiszteriumban a magyar karczellár a minisztertanácsnak tagja legyen. A báró Vayhoz intézett rendeletek pedig a magyar állam régi alkotmányát, a birodalmi tanácshoz utalt ügyek tekintetében megszorításokkal, visszaállítani lettek volna hivatottak, elrendelvén többek között a magyar nyelvnek hivatalos használatát is. Ezen intézkedéseket 1861. évben a februári alkotmány követi, mely a birodalmi tanács szervezéséről és abban az egyes országok képviselétéről intézkedik.

De az 1861. évi ápril 2-ára összeült nemzet az alkotmánynak ilyen «visszaállítását» nem akarta elfogadni. Kijelenté azért az országgyűlés a Deák Ferencz által készített két *feliratban*, hogy a birodalmi tanácsba követeket

* Kezdetben egymaga Albrecht főherczeg volt a helytartó.

küldeni nem fog. Ennek azután az lett a következménye, hogy a szeptember 21-diki királyi leirat az országgyűlés feloszlatását meglehetősen dorgáló szavakkal elrendelte; a gróf Forgáchhoz, a magyar kancellárhoz, intézett királyi kézirat pedig, mely «lázáddal határos nyílt ellenszegülésnek» nevezi a magyarok eljárását, még az októberi diplomát is felfüggesztette.

Most ismét felülkerekedett az absolutismus, de nagyon hamar bebizonyult, hogy absolut kormány civilisalt népek között, legkevésbé az éles politikai érzékkel bíró magyar néppel szemben: életképes nem lehet. A provisorium, mint a hogy ezen időközben elnevezték, négy év alatt véget ért. Deák Ferencznek a Pesti Napló 1865. évi husvétii számában közzétett híres cikke megtette a hatást. Az uralkodó személyesen lejött Budapestre s megalakítá az új kormányt Majláth és Sennyey alatt, az absolutistikus irányú Schmerling pedig elbocsáttatott.

A szeptember huszadiki manifestum után nemsokára (1865. december 10.) összeül az országgyűlés. De miután ezen patens is az októberi diplomát és a februári alkotmányt terjeszté elő az országgyűlésnek elfogadás végett: a sok királyi leiratok és országgyűlési feliratok eredménytelenül maradtak és — mivel időközben a porosz háború is kiütött — 1866. június 24-én az országgyűlés szétment. De hogy a kiegyezési munkálatok késedelmet ne szenvedjenek, előbb egy 67 tagból álló bizottság választott a kiegyezési javaslat elkészítésére. Ezen hatvanhetes bizottság viszont egy 15 tagból álló albizottságot választott, melynek tagjai a következők voltak: gróf Andrássy Gyula, gróf Apponyi György, Csengery Antal, Deák-Ferencz, báró Eötvös József, Fest Imre, Ghyczy Kálmán, Gorove István, Hollán Ernő, Ivánka Imre, Lónyai Menyhért, gróf Mikó Imre, Nyáry Pál, Somssich Pál és Tisza Kálmán. E bizottság többsége azon javaslatot fogadta el, melyből később az 1867: XII. törvény lett; a kisebbség azonban — Ghyczy, Ivánka, Nyáry és Tisza — a többség javaslatában a magyar állam alkotmányának megsértését vélvén feltalálni, egy oly munkálatot dolgozott ki, mely a két állam közötti összeköttetést sokkal kisebb térre szorította volna.

Midőn a november 17-diki királyi leirat az országgyűlést ismét egybehívta, a tizenötös albizottság javaslatára vonatkozólag azt a megjegyzést tette ő felsége, hogy «az az alkotmányos kiegyezés létesítésére alkalmas csatlakozási pontúl szolgál».

Mivel a porosz háború szerencsétlen kimenetele miatt békülékenyebb szellem szállta meg a bécsi mérvadó köröket, a kiegyezés nem ütközött akadályokba. Az 1867. február 17-diki királyi leirat visszaállítja az alkotmányt s egyúttal kinevezi gróf Andrássy Gyulát a független felelős magyar miniszterium elnökévé. Időközben a hatvanhetes bizottság is letárgyalta a kiegyezési javaslatot, s több iratváltás után a király és az országgyűlés között rövid idő alatt mind az országgyűlés, mind ő Felsége által elfogadtatik az.

Miután ő Felsége 1867. június 8-án ünnepélyesen megkoronáztatott, június 12-én szentesítettett az 1867: XII. törvényczikk, mely alapját képezi a magyar állam és az osztrák örökös tartományok között fenálló közjogi kapcsolat manapság érvényben levő tartalmának.

MÁSODIK RÉSZ.

A KAPCSOLAT MAI ÁLLÁSA.

I.

A kiegyezési alaptörvény.*

A magyar állam és az osztrák örökös tartományok között manapság fennálló összeköttetés alapja az 1867: XII. törvénycikkben van letéve. Ezen törvénycikk alap-
eszméje, mint az a bevezető részben olvasható, az, hogy «azon alapszerződés, a mely 1723. évi I., II. és III. tör-
vénycikkek által a felséges uralkodó ház és Magyarország
közt létre jött, a mely egyrésről a birodalmi kapcsolathoz
tartozó országok és tartományoknak az 1723: I. és II.
törvénycikkek értelmében együttes és elválaszthatatlan
birtoklását, másrésről pedig Magyarországnak önálló tör-
vényhozási és kormányzati függetlenségét biztosította:
lényegében jövőre is sértetlenül fentartassék».

Hogy a *pragmatica sanctio* alapján a magyar állam és az osztrák örökös tartományok között csakugyan létezik oly viszony, melynélfogva a két állam közt, az egyes álla-
mok *souverainitásának* megőrzése mellett, bizonyos közös-
ségnek kell lenni azon ügyekre nézve, melyek az ugyan-
azon személy által uralt országok és tartományok feloszt-
hatlan és elválaszthatlan együttes birtoklását biztosítják,
megvédik: arra nézve véleménykülönbségek nem merültek
fel. De arra nézve már elágazók voltak a vélemények, hogy

* Annyiban nevezem az 1867: XII. törvénycikket kiegyezési alap-
törvénynek, mert a többi kiegyezési törvények is, (melyek a közös
érdekű viszonyokat szabályozzák) ezen alapúlnak, létük ettől van füg-
gővé téve.

a közös biztonság a közösségnek mily terjedelmét kívánja meg. A kisebbségben levő párt azt mondta, hogy a védelem közössége és kölcsönössége nem kívánja meg a védelem tényezőinek állandó közösségét és az eszközöknek elintézését is, sőt ez már a kimondott souverainitást támadja meg; míg a többség azon véleményen volt, hogy *az elválaszthatlan birtoklásnak valódi biztosítása megköveteli, hogy a védelem közössége ne csak esetről-esetre (akkor, mikor ép szükség van rá) vételessék foganatba, hanem a hadügyi és külügyi intézkedések állandó (bár nem teljes) közössége által az is biztosíttassék, hogy a védelem közössége és kölcsönössége a kritikus napok beálltával nem lesz csupán írott malaszt.*

E nézeteltérés uralja most is a magyar parlamentet és osztja ketté a honatyákat a kiegyezési mű elleneseinek és védőinek táborára!

A többség véleményének érvényre jutása nagy következményeket vont maga után; olyan állapotot teremtett az a két állam között, melynek képe már elűt a *pragmatica sanctio* alapján létesült kapcsolattól.

Az udvartartás költségeinek megállapítása nem tekinthető közös ügynek (7. §.); mert bár «közös ugyan az uralkodó» (az uralkodó nem közös, mert itt király, ott császár, hanem csak az uralkodó fizikai személye!), de a *pragmatica sanctio* célja nem kívánja meg az udvartartási költségek közös megállapítását.

A kiegyezési alaptörvény 8—15. §-ai a külügyek és hadügyek közösségéről rendelkeznek. Ezen részt, mely oly sokféle magyarázatra ad alkalmat s mely mintegy az egész kapcsolat essentiáját foglalja magában, bővebben kell fejtegetni.

«A *pragmatica sanctio*ból folyó közös és együttes védelemnek egyik eszköze a külügyek czélszerű vezetése. E czélszerű vezetés közösséget igényel *azon külügyekre* nézve, melyek az ő felsége uralkodása alatt álló összes országokat együtt illetik. Ennélfogva a birodalom diplomatikai és kereskedelmi képviseltetése a külföld irányában és a nemzetközi szerződések tekintetében felmerülhető intézkedések, mindkét fél miniszteriumával egyetértésben és azok beleegyezése mellett, a közös külügyminiszter teendői

közé tartoznak. A nemzetközi szerződéseket mindenik miniszterium saját törvényhozásával közli.»

Tehát csak azon része közös a külügyeknek, melynek közösségét a kiegyezés alapelve — a közös és együttes védelemnek intézményekkel biztosítása — megkívánja. Nagyon természetes, hogy lehetnek a magyar államnak olyan külügyei, melynek közösségét a kiegyezés alapelve meg nem kívánja; de azon kérdés áll most elő, hogy ki intézkedik ezen, közösséget nem igénylő külügyekben? Nem lévén más külügyi szervünk, mint a «közös»: ennek kell intézkednie és tényleg ez is intézkedett 67 óta mindig mindenfajtajú külügyekben. Így áll azután elő az, hogy gyakorlatban nincs a magyar államnak önálló külügye, holott a törvény a külügyeknek csak némely részét teszi közössé. De van még a külügyek vezetésében alkotmányosság szempontjából más kifogásolni való is. A nemzetközi szerződések, habár esetleg tisztán olyan dolgokkal foglalkoznak is, melyeknek közösségét semmiféle törvény, elv meg nem kívánja, sohasem köttettek 67 óta úgy, hogy abban az egyik fél valamely külföldi hatalmasság, a másik fél pedig a magyar állam egymaga — Ausztria nélkül — lett volna; sőt e szerződések következetesen mellőzik mindenütt «a magyar állam» kifejezést és nem egyszer találunk bennük olyan kitételeket (nagyon sokszor szerepel pl. az «osztrák-magyar alattvaló»), melyek ugyancsak ellenkeznek a mi közjogi önállóságunkkal. Túlzás nélkül mondhatni, hogy az alább említendő két szerződés kivételével, mind úgy vannak e szerződések formulázva, hogy azokból ugyan ki nem vehető, hogy az osztrák-magyar monarchia két államot foglal magában. Azt a két kivételt az 1879: XIV. és az 1886: XII. törvénycikkben találjuk fel; a párisi és lissaboni posta-szerződések aláírásánál ilyen kitévelt használtak: «Magyarország részéről: Gervay, Ausztria részéről: Dewez.» Nem lenne tehát felesleges, ha a nemzetközi szerződések kiállításánál jobban ügyelnének az alkotmányosság követelményeire, és a törvényhozásnak is jobban meg kellene gondolni, hogy mit iktat az ország törvényei közé.

Nem kevésbé fontos azon kérdés, hogy mi az értelme a törvény ezen kitételének: «a nemzetközi szerződéseket

mindenik miniszterium saját törvényhozásával közli.» Mi célból közli?

Azért-e, hogy egyszerűen tudomást vegyen róla a törvényhozás; vagy azért, hogy az ország törvényei közé iktatván, kötelező erőt adjon neki? Ha a parlamenti gyakorlatot vesszük irányadónak, akkor erre az a felelet, hogy a nemzetközi szerződések törvénybe czikkelyezés végett közzétetnek a törvényhozásokkal; mert azok minden nemzetközi szerződést becikkelyeznek.

Az 1867. december 21-iki osztrák törvény e tekintetben a következőket rendeli: Die Genehmigung der internationalen Verträge, insoweit eine solche verfassungsmässig nothwendig ist, den Vertretungskörpern der beiden Reichshälften vorbehalten bleibt.

Az osztrák törvény szerint tehát némely nemzetközi szerződés érvényességéhez megkivántatik a törvényhozások hozzájárulása, némelyikhez nem. Ha már most egy olyan nemzetközi szerződésről van szó, mely az osztrák birodalmi gyűlés által törvényerőre emeltetett: a kimondott paritásnál fogva nem engedhető meg azon feltevés, hogy ugyanazon törvény nálunk csak tudtára adandó az országgyűlésnek. Ezen szakasz interpretálására nézve nagy jelentősége van még az 1867 : XVI. (illetőleg 1878 : XX.) t.-czikk rendelkezésének is, mely szerint a kereskedelmi, vám-, hajózási, konzulatusi, posta- és távirda-szerződések érvényéhez mindkét törvényhozó test alkotmányos jóváhagyása szükséges.

Az az egy tehát bizonyos, hogy a kiegészési alaptörvény 8. §-át *nem szabad úgy értelmezni, hogy a «közli», akármilyen szerződésről van is szó mindig csak tudtuladást jelent.*

Az most a másik kérdés, hogy mindenféle nemzetközi szerződés érvényéhez megkivántatik-e a törvényhozó test hozzájárulása, vagy csak némelyikéhez? Hogy mindegyikhez megkivántatik, a mellett nem csak a parlamenti gyakorlat szól, hanem a törvény szavaiból vont logikus következtetés is. Az az egy ugyanis bizonyos lévén, hogy a «közlés» nem jelenthet mindig egyszerű tudtuladást, hanem némely esetben becikkelyezést: mivel a törvény nem állít fel különbségeket a nemzetközi szerződések közt e

tekintetben, következik, hogy a «közlés» mindig becikkelyezést jelent.

A jogászok véleménye az a nemzetközi szerződésekről, hogy akkor kell azokat becikkelyezni, ha olyan viszonyokat szabályoz, melyekre nézve már törvényben van rendelkezés; vagy, ha azok célja a polgároknak bármily irányban való megkötése, avagy az államterület megváltoztatása, stb. Ilyen magyarázat állambölcséleti szempontból elfogadható, de a mi törvényeinkben az ily felosztásnak semmi alapja nincs.

A külügyekkel kapcsolatosam megemlíthető még a konzuli biráskodás is. A külföldön levő honpolgárok felett ugyanis némely államban a birói hatalmat nem az illető állam, hanem az osztrák-magyar konzulátosok gyakorolják. Az osztrák-magyar konzulátusok legnagyobb mértékben gyakorolják a birói joghatóságot az ozmán birodalomban, melylyel — valamint a többi ilyen államokkal is — a konzuli biráskodás szabályozására szerződés kötött. A konzuli bíróságok felebbezési forumai néhány cs. kir. főtörvényszék és legmagasabb fokban a bécsi cs. kir. legfőbb törvényszék. Ezen, a paritas elvével homlokegyenest ellenkező állapot megszüntetésére már 1869-ben megindítottak a tárgyalások, de csak most lettek befejezve. A tárgyalások eredménye az lett, hogy Szilágyi Dezső m. kir. igazságügyi miniszter 1891. január 26-án «a konzuli biráskodás szabályozásáról» egy törvényjavaslatot terjesztett a képviselőház elé, mely azt el is fogadta. Valószínű lévén, hogy a főrendiház is elfogadja ezen javaslatot és törvényynyé válik: annak főintézkedéseit megemlítem.

A konzuli biráskodás magyar és osztrák honosok, úgy a védenczek (azon idegenek, kik államszerződés vagy gyakorlat alapján a cs. és kir. konzuli hatóságok védelme alatt állnak) felett gyakoroltatik. A konzuli bíróságok hatáskörét a külügyminiszter és a két állam miniszteriuma egyetértve határozzák meg. Második és utolsó fokban ezután a Konstantinápolyban felállítandó konzuli főtörvényszék gyakorolja a konzuli biráskodást. A konzuli főtörvényszék birái fele részben magyarok, fele részben osztrákok közül lesznek ő felsége által kinevezve. Elnökül vagy osztrák vagy magyar honos neveztetik ki első ízben, de az után magyar

honosra osztrák, osztrák honosra magyar honos következik. A konzuli bíróságok feletti fegyelmi hatalmat a külügyminisztérium gyakorolja. A törvény hatálya tíz évre terjed és hatályba lép akkor, ha a monarchia másik államában is hozatott ilyenmő törvény.

Nem kevésbé bonyodalmas a hadügy közösségének kérdése. A 9. §. ezen kifejezése «a közös védelemnek másik eszköze . . . a hadügy», leggyakrabban úgy értelmeztetik, hogy a hadügy közös. Még Nagy Ernő is, ki a magyar közjognak legjobb tankönyvét írta meg, azt állítja (Magyarország közjoga, II. kiadás, 124. lap.), hogy «az 1867: XII. t.-cz. a hadügyet Magyarország és Ausztria közt közös ügynek mondja». Dehogy mondja (ha még a szó teljes értelmében is vesszük a 9. §-t), csak jól kell bonczkés alá venni azt a különben elég szerencsétlen szövegezéső 9. §-t, nincs abban bent, hogy közös a hadügy. De igenis megmondják a következő §-ok, hogy mi közös a hadügyből, mi teljesen különálló és mi közös egyetértéssel elintézendő.

A mi közös a hadügyből, az ő felsége hadfelségjogára van alapítva, mint az a 11. §-ban kifejezésre jut: «ő felségének a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán mindaz, a mi az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének, egységes vezérletére, vezényletére és belső szervezetére vonatkozik, ő felsége által intézendőnek ismertetik el».

A hadügynek azon részéről, mely egyáltalán *nem közös*, a 12. §. intézkedik: «De a magyar hadseregnek időnkénti kiegészítését és az újonczok megajánlásának jogát, a megajánlás föltételeinek és a szolgálati időnek meghatározását, úgyszintén a katonaság elhelyezését, élelmezését illető intézkedéseket, az eddigi törvény alapján, mind a törvényhozás, mind a kormányzat körében, az ország magának tartja fenn».

A hadügynek *közös egyetértéssel elintézendő* részéről a 13. §. rendelkezik. E szerint a védelmi rendszer megállapítása vagy átalakítása az egyes törvényhozó testek hatáskörébe tartozik ugyan, de a czélszerűség egyöntetűséget kívánván meg e tekintetben is, az ilyenmő javaslatok előbb a két fél minisztériuma által tárgyaltnak, összhangzásba hozatnak és úgy terjesztetnek az egyes törvényhozások elé;

ha pedig a törvényhozások eltérő rendelkezéseket hoznának, a különbségek kiegyenlítésére küldöttségek által érintkeznek.

Ujabban az 1886: XX. t.-cikk a népfelkelésről, az 1889: VI. t.-cikk a véderőről, az 1890: V. t.-cikk a honvédségről voltak azok, melyekre nézve a 13. §. rendelkezései szolgáltak irányadóul.

Világosan kitűnik a most előadott §-okból a törvény készítőinek azon dicséretes és igen tapintatos szándéka, hogy a hadügy csak annyiban ismertessék el közös ügynek, a mennyiben ő felsége személyes jogaira visszavihető; azon jogok, melyeket ő felsége eddig nem birt, a közösség tárgyát a hadügy tekintetében ezután sem képezhetik. Különösen megfigyelendő körülmény ez, mert az összeköttetés jogi természetének (harmadik rész) megítélésére döntő befolyással bír.

A pénzügy (16. és 17. §§.) csak annyiban közös, a mennyiben a külügyek és hadügyek (részbeni) közössége azt megkívánja. A közös ügyek költségei ugyanis közösen határozatnak meg, és az ú. n. «quota» szerinti jutalékokat az egyes államok a közös pénzügyminiszteriumba beszolgáltatni tartoznak. De a szükségletek előteremtéséről az egyes államok függetlenül intézkednek. Magyarországnak minden más államköltségének meghatározása a magyar országgyűlés hatáskörébe tartozik, minden idegen befolyás kizárásával.

A most tárgyalt közös ügyek költségeinek fedezési hányadát (a quotát) a két állam időről-időre állapítja meg kölcsönös egyezkedés útján, *úgy, a hogy két egymástól teljesen független nép szokott egymással érintkezni*; ha az egyezkedéseknek eredménye nem volna, ő felsége dönti el a kérdést.*

De a két állam között fennálló közösségnek és azok kezelésének mindenkori alapfeltételeit képezi egyrészt az, hogy *Magyarország alkotmánya fentartassék* (24. §.), másrészt pedig az, hogy valódi alkotmányosság honoljon ő felsége többi országaiban is (25. §.).

A mi a közös ügyek kezelési módját illeti, arra nézve

* Az osztrák törvény itt még hozzá teszi, hogy csak egy évre.

Magyarországnak azon figyelemre méltó körülménynyel kell számolni, hogy alkotmányos jogokat kapván az osztrák örökös tartományok is, a közös ügyek elintézésénél ő fel-sége már nem képviselheti, (mint eddig) abszolút hatalom-mal azon országok érdekeit; Ausztriának hajdani abszolút fejedelmét a közös organumokkal (a közös miniszteriummal, és hogy az alkotmányosság elve is érvényre jusson, a dele-gatiókkal) lehet csak helyettesíteni. A közös miniszterium kezeli a közös ügyeknek azon részét, mely tisztán a *kör-mányzat körébe vág*. Az alkotmányos felelősség megvaló-sítására és azon közös ügyek kezelésére, melyek nem vágnak tisztán a kormányzat körébe, semmiféle birodalmi tanács, vagy közös parlament meg nem engedhető; hanem a teljes paritas elvének megfelelőleg, a két önjogu fél országgyűlése által választott bizottságok — delegatiók — kezelik azon ügyeket. (26—29. §.) A bizottságok száma 60-nál többre nem terjedhet egy-egy részen.* A bizottságok egy-egy évre választatnak az illető országgyűlések által. Az ülések külön tartatnak, nézeteltérés esetén írásbeli közlekedésnek van helye. Ha ezek sem vezetnének eredményre, közös ülés tartatik, de csak egyszerű szavazás végett. A szavazásnál egyenlő számmal kell képviselve lenni mindkét bizottság-nak. Szavazat-egyenlőség esetén a javaslat elvetettnek tekintendő. A közös miniszterek külön adják be előterjeszté-seiket, javaslataikat mindegyik bizottsághoz; az üléseken jelen lenni, vagy azokon magukat képviseltetni tartoznak. Az interpellációkra külön adatnak meg a feleletek. Főhiva-tásuk a bizottságoknak a közös költségvetés megállapítása és megszavazása, vagy elvetése. Az ekként megállapított összegek bentfoglalvák ugyan az egyes államok budget-jében, mert az ő hivatásuk azon összegek beszerzése: de a költségvetést tárgyalás alá nem vehetik. Azon összegek havonkénti részletekben adatnak át a közös pénzügyminisz-ternek, ki az átvett összegekről szoros számadással tartozik, mit megvizsgálni a delegatiók hivatása. A bizottsági hatá-rozatok, a mennyiben fejedelmi jóváhagyás alá tartoznak,

* Mióta csak a delegatio áll, mindig 60 tagja volt annak; 20-at a főrendi ház, illetőleg az urak háza, 40-et a képviselőház, illetőleg az alsó ház választott. Hogy sohasem volt 60-nál kevesebb, annak az az oka, hogy az osztrák törvény szerint kevesebb nem lehet, mint 60.

megerősítés végett ő felségéhez terjesztetnek, s megerősítetvén, az illető felelős miniszterium által az országgyűléssel közöltetnek. A határozatok *mindig csak a magyar független miniszterium által hajttnak végre Magyarországon.* A bizottságok mindenik tagjának van kezdeményezési joga mindazon ügyekre, melyek szorosan a delegatiókhoz vannak utalva. Ha valamelyik országgyűlés feloszlatatik, annak bizottsága is megszűnik. A bizottságok tagjai a közösügyi tárgyalások közben tett nyilatkozataikért felelősségre nem vonhatók, és megbízások idejére mentelmi jogot élveznek.* Az elhalt vagy tagsági jogaikról lemondott bizottsági tagok helyei az illető országgyűlések által azonnal betöltendők.

A közös miniszterium felelősségre vonásának joga a delegatiókat illeti. A perbe fogást csak mindkét bizottság határozata, vagy az együttes szavazásnál a többség véleménye alapján lehet kimondani. Birákul mindegyik bizottság külön-külön 24 tagot hoz javaslatba az illető ország független állású, törvénytudó polgárai közül; e 24 tagból 12-öt a másik bizottság okadatolás nélkül kitörülhet. A vádlottak összesen 12 tagot törülhetnek ki, úgy azonban, hogy a két bizottság választottai egyenlő számmal legyenek benn a pernek ekként létrejött 12 tagú bíróságában.

Az 1867 : XII. törvényczikk 52—69. §§-ai a közös egyetértéssel elintézendő ügyekről szólnak. Ilyeneknek ismertetik el az államadósságokon kívül a kereskedelmi és vámügy, a pénzrendszer megállapítása; mely ügyekre nézve időről-időre szövetség kötendő a két állam között *«ohy módon, mint két egymástól jogilag független ország hasonló egyezkedései történnék».* A két fél miniszteriumai közös egyetértéssel készítik az ezen ügyekre vonatkozó törvényjavaslatokat, s az illető országgyűlések megállapításai lesznek ő felsége szentesítése alá terjesztendők. Ha pedig az ezen tárgyak felett folytatott egyezkedések sikerre nem vezetnének: *«az ország önálló törvényes intézkedési jogát magának fentartja s minden jogai e részben is sértetlenek maradnak».* (68. §.)

* Ausztriában a magyar delegatio tagjainak mentelmi jogára nincs intézkedés.

A kiegyezési alaptörvénynek *mintegy kiegészítő részét képezi azon arány megállapítása*, melylyel az egyes államok a közösgyi szükségletek, kiadások fedezéséhez járulnak. Igaz ugyan, hogy a hányad megállapítása csak *10 évről 10 évre érvényes, mint a közös érdekű viszonyokat szabályozó törvények*: de azon körülmény tekintetbe vételével, hogy a quota megállapítása nélkül az összeköttetésnek leglényegesebb alkatelemei sem jutnának érvényre: talán indokoltnak látszik e kérdéssel e helyen foglalkozni.

A quota megállapítására az 1867. évi országgyűlés az az évi XII. t. cz. 18—22. §§. alapján egy 15 tagból álló bizottságot küldött ki, tizet a képviselő-, ötöt a főrendi házból választva. Ezek az osztrák birodalmi gyűlésnek hasonló számú küldötteivel összeültek s mindenek előtt azt határozták el, hogy a quota alapja az egyes államok adófizetési képessége legyen.

Ezen számítás alapján a quotának némelyek szerint 27%, mások szerint 28%, $28\frac{1}{2}\%$, 30%-nak kellene lenni a magyar állam részéről. Legelfogadhatóbb számítás az, mely a $28\frac{1}{2}\%$ -ot tüntette ki. Ez utóbbi mellett van Kautz Gyula is, ki a képviselőház 1867. december 3-iki ülésében kifejtette, hogy miért adhat Magyarország $1\frac{1}{2}\%$ -al többet: részint politikai tekintetekből, hol a számok nagyon ruganyosak, részint a jövőre tekintettel, melytől Magyarországnak nagy adófizetési képességi gyarapodása várható. Végre is 30% és 70%-ban állapított meg az arány a bizottságban; ennyi lett a miniszterium által előterjesztett javaslatban proponálva, ennyit iktatott törvénybe az 1867: XIV. t. cz. is. Ezen törvényczikk hatálya 10 évre terjedt ki, és 1878-ban az az évi XIX. t. cz. által lényegében ismét elfogadtatott, az 1887: XXIII. t. cz. által pedig 1897. december 31-ig meghosszabbított.

Ezen törvényczikkek alapján most is 30% és 70%-ban van megállapítva a quota; de minthogy az 1872: IV. t. cz. folytán a határörvidéki költségek fedezetlen részéből Magyarországot mindenekelőtt 2% praecipuum terheli: a viszony helyesebben $31\frac{4}{10}\%$ és $68\frac{6}{10}\%$ -ban jut kifejezésre. A vámjövedék tiszta jövedelme (némi levonásokkal) a közösgyi költségek fedezésére fordítandó. Ugy a magyar korona országai, mint a birodalmi tanácsban képviselt királyságok

és országok kötelesek a közös kiadások fedezésére havi bevételeiknek egy oly részét beszolgáltatni a közös pénzügyminiszteriumhoz, mely ezen havi bevételekhez ugyanazon arányban áll, mint egész évi járulékuk az illető évre előirányzott kiadási budgetjük föösszegéhez. Az ekként esetleg előállott különbséget azonban kötelesek az államok oly időszakban kiegyenlíteni, hogy az által a közös államháztartás fennakadást ne szenvedjen.

II.

A közös érdekü viszonyok.

Azon ügyek neveztetnek e néven, «melyeknek közössége nem foly ugyan a *pragmatica sanctióból*, de a melyek *részint a helyzetnél fogva, politikai tekintetből*, részint a két fél érdekeinek találkozásánál fogva, czélszerűbben intéztethetnek el közös egyetértéssel, mint szorosan elkülönözve». Az 1867: XII. t.-cz.-ben csak az államadósságok ügye és a kereskedelmi ügyek vannak ilyenekül feltüntetve. Ezekhez jöttek utóbb: az osztrák-magyar Lloyd gőzhajózási társasággal kötött szerződés ügye; az osztrák-magyar bank ügye; Bosznia és Hercegovina igazgatása.

a) Államadósságok.

Az 1867: XII. t.-cz. 53. §-ában világosan benfoglaltatik, hogy a magyar államot oly adósságok, melyek az ország törvényszerű beleegyezése nélkül tétettek, szorosan jogilag nem terhelhetik. S mégis méltányosság alapján és politikai tekintetéből az ország az osztrák államadósságok egy részét késznek nyilatkozott elvállalni. E végből a két állam küldöttségeinek előleges értekezése alapján létrejött egyezményt a magyar és osztrák miniszteriumok országos tanácskozás alá bocsátották, s miután elfogadtatott, ő felsége szentesítésének hozzájárulásával az 1867: XV. t.-cz.-be iktattatott. E szerint a magyar korona országai az eddigi államadósság kamatainak fedezésére 1868. évi január hó 1-étől kezdve 29.188,000 frtnyi állandó, további változás alá nem eső évi járulékot fizetnek, ebből 11.776,000 frtot

érczpenzben. A különféle adósságnemek egységes járadék-adóssággá változtatandók. A tőkevisszafizetésekre megkivántatott összegek pedig egységes járadék-adóssági kötvények kibocsátása által szerzendők be, s az ezen beszerzésből származó tehertöbblet fedezésére a magyar állam évenként 1.150,000 frtot fizet, 150,000 frtot érczpenzben. Ha azonban az osztrák általános földhitelintézet követeléseitől a magyar kincstári uradalmak felszabadulnak, a 150,000 frtnyi, ezüstben járó fizetés kötelezettsége megszűnik. Midőn pedig olyan szükséglet fedezéséről van szó, mely a *pragmatica sanctio* alapján létesített kapcsolat folytán áll elő, az új kölcsön a két állam által közösen is felvehető. — Ilyen esetek állhattak volna elő 1878. és 1887. években, a midőn előbb a 60 milliós, utóbb az 52 milliós rendkívüli katonai hitelről volt szó. Azonban a magyar törvényhozás nem akarta az összeköttetés tartamát ez által is nagyobbítani s az 1878 : IX., illetőleg az 1887 : XVII. törvénycikkiek által oda utasította a magyar királyi pénzügyminisztert, hogy a nevezett összegekből a magyar államra eső jutalékokat a közös pénzügyminiszternek fizesse ki.

Az államadóssági járulékok havonkénti részletekben fizetendők a magyar pénzügyminister által a közös pénzügyminister kezeibe.

Az államjegyekből és váltópénzekből álló függő adósság mindkét fél közös jótállása alá helyeztetik; a függő adósságok szaporítása csak országgyűlési jóváhagyás mellett történhetik.

A függő államadósság ellenőrzéséről az 1868 : XLVI. t.-cz. intézkedik. A függő adósság kezelése a közös pénzügyminiszterre bízatik, ki azt a miniszterium egyik osztálya által külön kezelteti. A kezelés ellenőrzését egy, az országgyűlés és a birodalmi tanács által választott 6—6 tagból álló bizottság végzi, kik közül két tag és egy póttag a főrendek, illetőleg az urak házából, négy tag és két póttag a képviselő-, illetőleg az alsóházából választatik az illető törvényhozások megbízatásának egész idejére, sőt azon túl is, addig, míg az új törvényhozó testület más választást nem eszközöl. Mindenik bizottság ellenzárlatot gyakorol az államjegyek főtartalékára nézve. Határozathozatalra legalább három tag jelenléte szükséges egy-egy bizottságban.

A bizottságok csupán saját országgyűlésüknek felelősek. Az ellenőrző bizottságok feladata a felett örködni, hogy a kibocsátott pénzjegyek száma ne haladja meg a törvényesen megállapított mértéket; ellenőrizni az államjegyek és váltójegyek készletét, a jegyek készítését s az elhasznált jegyek megsemmisítését. A közös pénzügyminiszterium könyveit, számadásait bármikor megtekinthetik e bizottságok és az egyes hivatalnokoktól felvilágosítást követelni mindenkor jogosítvák; működésükről évenként jelentést tesznek az illető törvényhozásnak. Ha a bizottságok bármelyike vádat emelne a pénzügyminiszter ellen, s ennek alapján az illető törvényhozás a vád alá helyezést kimondaná: a delegatioerről haladék nélkül értesítendő és az által a kérdés soron kívül eldöntendő. Az államjegyek készítésének, a felügyeletnek költségei a két állam által 30% és 70% arányban fedeztetnek; de viszont az államjegyek koronkénti változtatásából hármló nyereség is, melyből most egy pénztári alap származott és melyből az előállítási költségek fedeztetnek: ugyanazon arányban fog a két állam között megosztatni akkor, ha a függő adósságok kezelése a két törvényhozás intézkedése folytán bármikor és bármikép megszűnnék.

Az 1867: XV. t.-cz.-ben foglalt államadóssági járulékokon kívül, bár az által még a méltányosságnak is eleget tettek a magyarok, az 1878: XXVI. t.-cz. még azon 80 millió államadósságnak a 30%-os aránynak megfelelő részletét is magára vállalta a magyar törvényhozás, mely az osztrák-magyar bankká átalakult volt szabadalmazott osztrák nemzeti bankot cselekvőleg illette. A nevezett törvényczikk és az ezt némileg módosító 1887: XXVII. t.-cz. alapján jelenleg így állnak a viszonyok ezen adósságot illetőleg. A bank-alapszabályok 102. czikke szerint a két állam javára eső tiszta jövedelem, valamint a módosított alapszabályok 84. cikkében körülírt jegyadó is: azon 80 millió államadósság törlesztésére fordítandó.*

Ha a bankszabadalom lejártával azon adósságból még marad valami törlesztetlenül, ezen résznek 30%-nak meg-

* Ezen czikkekről az osztrák-magyar bankról szóló részben lesz szó.

felelő összegét 50 év alatt, évenkénti részletekben, kamat nélkül kötelesek megfizetni a magyar korona országai a birodalmi tanácsban képviselt országok és tartományok részére. A törlesztés, az 1898. év végén még fenmaradó tartozás tekintetében, 1898. évvel veszi kezdetét.

b) Vám- és kereskedelmi ügyek.

Miután Magyarország és ő felsége többi országai között az érdekeknek kölcsönös érintkezései fontosak és számosak: már az 1867. évi országgyűlés késznek nyilatkozott arra, hogy, mivel a kereskedelem- és vámügy közös egyetértéssel sokkal czélszerűbben intézhető el, egyrészről a magyar korona országai, másrészről ő felsége többi országai között időnként vám- és kereskedelmi szövetség köttessék. Ennek megfelelőleg a két állam miniszteriumai között kölcsönös alku után létrejött megállapodások először az 1867: XVI. t.-cz.-be lettek beiktatva; ennek érvénye tiz év után az 1878: XX. t.-cz. által megszüntettetvén, az utóbb említett törvényczikk pedig az 1887: XXIV. t.-cz. által módosítottván, e tekintetben lényegileg a következő körülmények állnak fenn.

A szövetség idejére mindkét állam területe, úgy Bosznia és Hercegovina is, egy közös vám- és kereskedelmi területet képez, melyet egy közös vámvonal vesz körül. Ezen közös vámterületen belül egyik állam sem állíthat fel közbenső vámvonalakat. Az egyik fél a másik fél területéről behozott czikkeket csak oly mértékben adóztathatja meg, a mily mértékben a saját területéről való tárgyakkal teszi. Idegen államokkal kötött, közgazdasági viszonyokat tárgyaló szerződések mindkét államban egyaránt kötelező erővel bírnak. *Az ily szerződések az illető törvényhozások alkotmányos jóváhagyásának fentartása mellett, a külügy-minister által azon megállapodások alapján köttetnek,* melyek a két állam illető szakministerei között e tekintetben létrejöttek. A vámkülzetek, melyekre nincs kihatása e szövetségnek, megszüntetendők; Fiume és Trieszt a közös vámterületbe 1889. decz. 1-éig bevonandó.* A vámszedést

* Az 1887: XXIV. t.-cz. 2. §-ának ezen intézkedése az 1889: XVI. t.-cz. által oda lett módosítva, hogy Fiume és Trieszt 1891. július 1-én olvasztatnak be az osztrák-magyar vámterületbe.

és kezelést saját területük határai között az egyes államok kormányai eszközöltetik, de e tekintetben összehangzatos eljárás követendő, mit ellenőrizni a «vámfelügyelők» hivatása. A tengeri ügyre vonatkozó összes intézkedések azonos elvek alapján eszközöltetnek. A tengeri hajózásnál a szabályszerű közös lobogó használandó. Mindazon ügyek, melyek oly folyúk hajózására vonatkoznak, a melyekre a bécsi kongresszus-okmány s az 1857-iki dunai szerződés határozmányai alkalmaztatnak, a mennyiben ez ügyek az idegen államokhoz való viszonyt illetik, a külügyminiszter által kezeltetnek. A közös folyókat illetőleg a hajózásra, folyamrendőrségre, javításra nézve egyetértő eljárás követendő. Valamennyi belső vizeknek hajók- vagy talpakkal használatára nézve a két államterület lakói teljesen egyenlő bánásmódban részesülnek. A vasutak egyenlő elvek szerint kezelendők.

A konzulatusi ügyeket a két kereskedelmi miniszterrel egyetértőleg a külügyminiszter vezérli. A kereskedelemre és forgalomra vonatkozó statistikai anyagot a két fél miniszteriuma egymással közli, hogy az egy fő statistikai munkálatba való összeállítása után közzététessék.

A só- és dohány-jövedék és az ipartermelésre befolyással bíró közvetett adók (a sör- és czukoradó) egyenlő elvek szerint állapíttatnak meg és kezeltetnek. Az adó-visszatérítések és adóleírások az egyes államok által oly arányban viselendők, a mily arányban áll az illető adónemből a saját államában befolyt jövedelem a mindkét államban ugyanazon adónemből elért összes nyers jövedelemhez; ezekre nézve évenkénti elszámolás és kiegyenlítés eszközözlendő. A jelenleg fennálló ausztriai érték, míg törvényesen meg nem változtatik, közös érték marad; a készpénzfizetés azonban lehetőleg hamarosan helyre állítandó és az új érték «osztrák-magyar érték» elnevezést kapjon.*

A fennálló mérték- és súlyrendszer csak közös egyetértéssel változtatik meg. A kereskedők, iparosok egyenlő elbánásban részesülnek kereskedelmi viszonyaikra vonat-

* Erre vonatkozólag egyre folynak a tanácskozások, de az eredmény egyhamar még nem áll be. A csehek a «cseh-érték»-ért is küzdenek.

kozólag mindkét államban. A szabályszerűleg kieszközölt találmányi szabadalmak mindkét állam területén érvényesülnek.

Az áru-jegy, mustra, a monarchia bármelyik államában lett is az belajstromozva, az illető részére mindkét állam területén törvényes oltalmat biztosít.

A posta- és távirda-ügy mindkét államban azonos elvek szerint kezelendő. Az írói és művészi jog mindkét államterületen kölcsönös oltalomban részesül. A kereskedelmi szövetkezetek a másik államban fióktelepet állíthatnak, s ez esetben a belföldiekkel egyenlő bánásmód alá esnek.

A vám- és kereskedelmi szövetség hatálya 1897. decz. 31-ig terjed ki, s ha fel nem mondatik, további tíz-tíz évre is érvényben marad. A felmondás az utolsó év előtt történhetik, mely esetben a szövetség megkötése iránt újból megkezdődnek a tárgyalások.

A vám- és kereskedelmi szövetségnek folyománya az osztrák-magyar vámterület általános vámtarifája, mely az 1882: XVI. és az 1887: XXV. t.-cz.-ek által van jelenlegi érvényében szabályozva.

A kereskedelmi ügyekkel összefüggésben van még az 1878: XXII. t.-cz.-be beiktatott azon egyezmény is, mely a magyar állam és Ausztria között az iparszövetkezetek, közkereseti, biztosító és részvénytársaságok kölcsönös bebocsátása iránt kötött; valamint a szerzői jognak kölcsönös alkalmazása iránt létrejött, az 1887: IX. t.-cz.-be felvett egyezmény is.

c) Az osztrák-magyar bank.

Hogy a kiegyezési alaptörvény nem fosztja meg a magyar államot önálló jegybank felállítására iránti jogától: az még a monarchia másik állama által is el van ismerve. S hogy ezen jogot még sem vette eddig igénybe a magyar állam, annak az oka, hogy a felállítást a romlott valuta, a 312 millió kényszerforgalmu államjegyek, pénzügyeinknek még nem egészen rendezett állapota miatt az észszerűség még nem javalta. Ez okok birták arra a magyar törvényhozást 1878. évben, hogy az önálló jegybank-

felállítási jogot egyelőre igénybe nem vevén, a szabadalmazott osztrák nemzeti bankból alakult osztrák-magyar bankot az 1878:XXV. t.-cz. által kizárólagos bankszabadalommal ruházza fel 10 évre terjedőleg. Midőn e szabadalom lejárt, még nem tartotta czélszerűnek az önálló jegybank felállításának jogát az országgyűlés igénybe venni, ezért a bankszabadalmat további 10 évre — 1888. január 1-től 1897. december 31-ig — kevés módosítással az 1887:XXVI. t.-cz. által meghosszabbította.

Ezen törvénycikkek alapján az osztrák-magyar bank ügyeinek közjogi fontosságu részéről a következők mondhatók el:

Az osztrák-magyar bank részvénytársaság; székhelye Bécs, de főintézetet Budapesten is tart; jogában áll a monarchia bármely részén fiókintézeteket felállítani. Részvénytőkéje 90 millióból áll; a részvénytőkének változásába a monarchiának beleszólási joga van. A részvényeseknek a bank ügyeire vonatkozó jogait a közgyűlés gyakorolja; a közgyűlésen, mely Bécsben tartatik, csak osztrák és magyar polgárok vehetnek részt. A bank igazgatósága a kormányzóból, két alkormányzóból és 12 főtanácsosból áll. Ezek együtt képezik a főtanácsot. A kormányzót a cs. kir. osztrák és a magy. kir. pénzügyminiszter közös javaslatára ő császári és apostoli királyi felsége nevezi ki. Az egyik alkormányzó, ki a bécsi igazgatóság elnöke, az osztrák pénzügyminiszter, — a másik, ki a magyar igazgatóság elnöke, a magyar pénzügyminiszter javaslatára neveztetik ki. A főtanácsosok a közgyűlés által választva ő felsége által megerősíttetnek. A bécsi igazgatóság tagjainak osztrák, — a magyar igazgatóság tagjainak magyar honpolgároknak kell lenni. A bank eljárásának ellenőrzésére mind az osztrák, mind a magyar kormány részéről egy-egy kormánybiztos neveztetik ki; ezek az igazgatóságtól mindenkor felvilágosítást követelhetnek. Ha valamelyik kormánybiztosnak kifogása van az eljárás ellen, ezt tudtul adja saját kormányának. Ha a kormány és a bank között nem jön létre egyetértés, egy 7 tagból álló bíróság lesz hivatva a kérdést eldönteni. Ezek közül hármat az egyik, hármat a másik kormány legfőbb igazságügyi hivatalának (bécsi legfőbb törvényszék és budapesti kir. Curia) elnökei a vezetésök

alatt álló birói karból egy-egy évre neveznek ki. A hetedik tagot ama hat választja; szavazat-egyenlőség esetén az elnököt egyszer a bécsi legfőbb törvényszék elnöke, más-szor a budapesti kir. Curia elnöke nevezi ki. E választott bíróság Bécsben ül össze; semmiféle perrendszabályhoz kötve nincs, de határozata indokolandó. A banknak az osztrák-magyar monarchia egész területén (Bosznia- és Hercegovinában is) kizárólagos joga van önmagára szóló utalványokat, melyek kamatot nem hoznak s a bemutatónak kívánatára kifizetendők, kiállítani és forgalomba bocsátani; ez utalványok, tíz forintnál nem kisebb összeg erejéig, egyik oldalon magyar, másik oldalon német szöveggel látandók el, melyben abbeli ígélet áll, hogy azon értékjegyet kívánatra a bécsi vagy budapesti főintézetek ércpénzre beváltják. Ha a beváltás 24 óra alatt meg nem történik, ezen körülmény, ha csak a jegybeváltás törvényesen felfüggesztve nincs, a bankszabadalom elvesztését vonja maga után. A kibocsátott bankjegyeknek $\frac{2}{5}$ -részben ércértékkel, $\frac{3}{5}$ -részben pedig bankszerűleg kell fedezve lenni. Ha a forgalomban levő bankjegyek összege az érckészletet 200 millió forinttal felülhaladja, a meghaladott összegetől évenkénti 5% adó fizetendő, mely 30% és 70%-ban az egyes államok javára esik (az alapszabályok 84. cikke, módosított alakban), s a 80 milliós államadósság törlesztésére fordítandó (36. lap).

Ezen adó megállapíthatása céljából a bank minden hó 7., 15., 23. és utolsó napján kimutatást tartozik a kormánynak beadni a bankjegy-forgalom állapotáról.* A bankjegyeknek elfogadása fizetések alkalmával kötelesség bárki részéről, egyeseknél úgy, mint közpénztáraknál. A beváltásnál egy font ezüst 45 frttal számíttatik; az ezüstmél azonban $\frac{1}{4}$ % levonás eszközölhető; az ezüst rudaknál azonkívül a veretési díjat és a szállítási költség kétszeresét is levonhatják, de csak azon esetben, ha az ezüst egy-forintosok veretése nincs megszüntetve. Ha új alaku jegyek bocsáttatnak ki, azok pontos leírása a hivatalos lapokban közzéteendő. A bank adót és illetéket (a fent említett kivétellel)

* A bank ércz-készlete közel 204 millió, és így az új fedezeti rendszer teljes kiaknázása mellett 510 millió bocsátható ki.

nem fizet; jegyeinek hamisítása bűntény. A bankjegyek bírói megsemmisítése, úgy azokra előjegyzések, betiltások nincsenek megengedve. A bank jövedelme következőkép osztatik meg: legelőbb a részvényesek kapnak 5%-ot; a még fennmaradó tiszta jövedelem 8%-a a tartalék-alap, 2%-a a nyugdíj-alap javára esik; a még így megmaradt jövedelem-ből a részvény-jutalék egészítették ki 7%-ra; ha ezenfelül is marad valami, az a két állam javára irandó 30% és 70% szerint.*

A bankszabadalom 1897. deczember 31-ig tart. A szabadalom lejártá előtt három évvel a közgyűlés határoz a felett, hogy a szabadalom megújítását kérje-e a monarchiától. A szabadalom lejártá előtt is felosztható a bank, ha a rendkívüli közgyűlésen jelenlevők $\frac{2}{3}$ -a kívánja a felosztást, és ha azt a kormányok megengedik. Az ilyen tárgyu közgyűlés 4 héttel előbb kihirdettetik a hivatalos lapokban. Mig az államjegyek kényszerforgalma be nem szüntettetik, az érczpenzzel való beváltásra vonatkozó határozatok felfüggesztetnek.

Köteles végre a bank a két kormány miniszterei és az osztrák-magyar bank között létrejött egyezmény alapján. 50 millió forintot évenként a budapesti igazgatóság rendelkezésére bocsátani.** Ha a bank a szabadalom meghosszabbítását kérni szándékozik, ebbeli kérelmét 2 évvel a szabadalom lejártá előtt köteles a két kormánynál előterjeszteni.

d) Az osztrák-magyar «Lloyd»***

Ezen ügyet az 1878:XXVII. t.-cz. tette közössé, az által, hogy a közös külügyminiszter és a nevezett vállalat között a két állam szakminisztereinek egyetértésével kötött, 1877. november 6-áról keltezett hajózási- és posta-szerző-

* 1885. év végén még 79.403,386 frt 65 $\frac{1}{2}$ kr volt törlesztetlen a 80 millió államadósságból.

** Ezen 50 millió ugyan nem felel meg a szükségletnek, de mindig kész volt a bécsi főtanács a szükségletet kielégíteni akár 60 millión felül is.

*** Nagyon valószínű, hogy a «Lloyd» már a közel jövőben megszűnik osztrák-magyar közös vállalat lenni, és helyét a magyar államban az «Adria» tölti majd be.

dést törvénybe iktatta. Ezen egyezmény hatálya 10 év alatt lejárván, 1888. márczius 19-én egy új szerződés kötöttet, mely az az évi XXI. t. cz.-be iktattatott be.

Ezen törvények szerint a «Lloyd» bizonyos szerződés-szerű járatokat köteles tartani a tengeren; melyekért tengeri mérföldenként 2 frt 60 krt, 1 frt 65 krt, 1 frt 5 krt kap a közös pénzügyminisztériumból, a szerint, a mint a járatok sebessége óránként 11 $\frac{1}{2}$, illetőleg 10, vagy még ennél is csekélyebb számú tengeri mérföld. E subventio. azonban évi 1.300.000 frtnál többre nem terjedhet. Köteles továbbá a monarchia tengeri posta-közlekedését közvetíteni, s ennyiben, mint a két állam postaintézeteinek egyik közegét, a posta-törvények kötelezik. Ingyen köteles szállítani a közös külügyminisztérium hivatalnokait, a mennyiben hivatalos ügyben járnak el; a szegénysorsu osztrák vagy magyar honpolgárok hazaszállítását mérsékelt díj mellett eszközli. A társulati igazgató-tanács összes tagjainak osztrák vagy magyar honosoknak kell lenniök. A «Lloyd» eljárása felett a közös külügyminisztérium örködik; az ellenőrzés költségei fejében 4000 frtot ad a «Lloyd» a közös külügyminisztériumnak. A «Lloyd» subventiói 105.000 forint havonkénti részletekben fizettetnek. Háboru vagy más rendkívüli szükség esetén köteles a «Lloyd» hajóit a közös hadügyminisztérium rendelkezése alá bocsátani.

A szerződés tartama 1888. jul. 1-től számítva 10 évre terjed ki.

e) Bosznia és Hercegovina közigazgatása.

Szó fér ahhoz, hogy Bosznia és Hercegovina közigazgatásának közössége a kiegyezési alaptörvénynyel meg-egyezik-e? Mert az eddig tárgyalt közös érdekű ügyek, ha nem is közről meghatározva, az 1867 : XII. t. cz.-ből önként folynak, mivel azon törvényczikk nemcsak az állam-adósságok és a kereskedelmi ügyek közösségéről beszél, hanem a pénzrendszer, a közlekedés némely részének közösségéről is; de Bosznia és Hercegovinának ügyét bajos volna a kiegyezési alaptörvénybe visszavinni. Némelyek ugyan azt vélik, hogy a 8. §-ba bele lehet kapaszkodni, de ezek állítása mivel sem támogattatik. Az 1879. évi november havi

képviselőházi üléseken nagy közjogi vitára adott okot ezen kérdés. Még a mérsékelt ellenzék is erélyesen tiltakozott a javaslat ellen és Szilágyi Deszö által a «bosnyák törvényjavaslat» elvetését czélzó határozati javaslatát azon indoklással nyújtotta be, hogy a nevezett törvényjavaslat «a 67-iki törvény határozatait értelmükből kiforgatja és veszélyezteti a monarchia dualistikus alapszerkezetét». Az erős megtámadásokkal szemben, mely a sajtó részéről is vehemenssen fellépett, *a kormány is módosította a javaslat 1. §-át, melyben határozott hivatkozás volt úgy a magyar, mint az osztrák kiegyezési alaptörvényre.* S végre ily szövegezést nyert az 1. §.: «A ministerium a monarchia közös ügyeire nézve fennálló *törvények szellemében* felhatalmaztatik, illetőleg utasittatik, hogy Bosznia- és Hercegovinának a közös ministerium által intézendő ideiglenes közigazgatásába alkotmányos felelősség mellett befolyjon» (1880: VI. t.-cz.).

A tartományok közigazgatási költségei saját jövedelmükből fedezendők; a mennyiben ez nem lenne lehetséges, a fedezetlen rész a két kormány nyal egyetértőleg a delegatio által állapittatik meg. Ugyanily eljárás követendő a vám- és pénzrendszerre, úgy a közvetett adók megállapítására vonatkozólag. A tartományoknak a monarchiához való viszonya csak a két állam törvényhozásának beleegyezésével változtatható meg.

Bosznia és Hercegovina közigazgatása élén jelenleg a közös pénzügyminiszter áll.

Bosznia és Hercegovina már az 1879: LII. t.-cz. által beleolvasztatott az osztrák-magyar vám- és kereskedelmi területbe; közös érdekü ügyeinknek újabb keletü törvényei pedig már mind kiterjesztik hatályukat a nevezett tartományokra is.

HARMADIK RÉSZ.

A KAPCSOLAT JOGI TERMÉSZETE,

VONATKOZÁSSAL AZ ÁLLAMI ÖSSZETÉTELEKRE ÁLTALÁBAN.

I.

Az állam-kapcsolatokról általában.

Mielőtt szorosan a magyar állam és az osztrák örökös tartományok között fennálló kapcsolatnak jogi természetét vizsgálónk, az állami összeköttetések egyes alakzatait általánosságban vesszük tárgyalás alá.

A politikai tudomány jelenlegi állása az államok összeköttetésének három fajtát különbözteti meg, úgymint: az államszövetséget, a szövetséges államot és az uniókat. Közös tulajdonságuk az, hogy egyik alakzatnál sincs valamely résznek nagyobb joghatósága a többi résznél, miért pl. az olyan összeköttetés, a milyen a szorosabb értelemben vett Magyarország és a társországok között van, ide nem tartozhatik.

a) **Az államszövetség** két vagy több teljesen souverain államnak olynemű összetétele, melyben a szövetséges tagok mindegyikét egyaránt érdeklő bizonyos ügyek együttes elintézése nemzetközi szerződések alapján egy, az egyes államok főhatalmának alávetett közös organumra van bízva. Ezen meghatározásból kitűnik, hogy az államszövetség tagjai teljesen megőrzik souverainitásukat; hogy a közös organum nem bir fenségi jogokkal. Az államszövetségnek, mint ilyennek, nincsenek alattvalói, nincsen szövetségi hadserege; az államszövetség organuma közvetlenül nem érintkezhetik a néppel, azt közvetlenül meg nem adóztathatja. Az államszövetség csak kifelé jelentkezik mint po-

litikai egység és csakis azon ügyekre nézve, melyek szorosán mint közösek azon közös organumhoz vannak utasítva. Az államszövetségnek példáira, melyek a forgalomnak teljesen megfelelnének, a jelen korban nem találunk. A közelmúltból az *északamerikai egyesült államokat* lehet megemlíteni az 1778—1787. évek alatt fennálló államszerkezetükre nézve. Államszövetségi formájuk volt még a *svájci kantonoknak* 1798. év előtt és némileg 1815—1848. évek között; továbbá a *rajnai szövetségnek* addig, míg Napoleon szét nem verte és végre a német «*Bund*»-nak 1866. év előtt.

b) A szövetséges állam abban különbözik az államszövetségtől, hogy ebben nem *államok* egyesülnek, hanem *népek*, melyek együtt alkotnak *egy államot*. Egy lévén az állam, *egy a főhatalom is*. A főhatalmat pedig, hogy egységes lehessen, nem gyakorolhatja más, mint a közös organum. A közös organum tehát itt államfenség, miért is az egyes államrészek annak alá vannak vetve, míg az államszövetségnél a szövetségi tagoknak van alá vetve azon közös organum. Ennek megfelelőleg a szövetséges államnak külön szövetségi hadserege van; a külügyi képviselmet kizárólagosan gyakorolja; adót vet ki és beszedi azt a polgároktól közvetlenül; a szövetséges államnak, mint ilyennek is (sőt csakis mint ilyennek) vannak alattvalói, kik közvetlen választás útján vesznek részt az összbírodalmi törvényhozásban. Ha az egyes államrészeknek a belügyekre nézve van is bizonyos önkormányzati joguk, ez nem jöhet összeütközésbe a közös organum kezében levő jogokkal. A szövetséges államnak valószínű jövője az egységes állam.

Szövetséges állami alkata van most a *német birodalmi alkotmány*nak 1871. év óta. A német császár a birodalmat megalkotó államrészek mindegyikének legfőbb ura. A törvényhozó hatalmat azon ügyek kivételével, melyek az összességet nem érdeklik, a német császár és német birodalmi kancellár elnöklété alatt álló birodalmi gyűlés (Reichstag) gyakorolja. A birodalmi gyűlés tagjai a birodalom állampolgárai által általános szavazatjog alapján közvetlenül választatnak. A külügyek intézése és a legfőbb felügyelet tisztán a birodalmi végrehajtó hatalom kezében van.

Szövetséges állami alkatuk van jelenleg továbbá az *északamerikai egyesült államoknak*. A törvényhozó hatalmat a congressus gyakorolja, melynek egyik részébe, a képviselő házba, a tagok közvetlen választás útján általános szavazatjog alapján küldetnek, — másik részébe, a senatusba, mindegyik államrész küld 2—2 senatort. A köztársaság elnökének végrehajtó hatalma egyaránt kiterjed az egész államra. A Supreme Court (legfőbb törvényszék) az egész állam területén illetékes és legtöbb esetben mint másodfolyamú bíróság ítél ugyan, de vannak egyes — az állam életére kiható fontos — ügyek, melyekben itélni egyedül illetékes. Sőt még a közös organumnak odáig is kihat a joga, hogy az egyesült államok «állampolgárai» külföldi fejedelmektől csak a congressus engedelmével fogadhatnak el kitüntetést.

Szövetségi államalkatuk van még a *svájci kantonoknak 1848. év óta*. A törvényhozó hatalom a szövetséggyűlés kezében van; a Bundesversammlung tagjai közvetlenül az összes állampolgárok által választatnak; a szövetséggyűlés határozatai, ha 8 kanton vagy 30,000 választó úgy kívánja, általános szavazat alá (minden polgár szavaz) bocsáttatik. A szövetséggyűlés két kamarából áll, melynek elsejébe (Ständerath) minden kanton 2 tagot küld, másodikába (Nationalrath) pedig a választó kerületek választják általános szavazatjog alapján a tagokat. A végrehajtó hatalom a szövetséggyűlés által 3 évre választott kormány (Bundesrath) által gyakoroltatik élén az évenként választandó elnökkel. Van szövetségi bíróság is.

Ezek azon államok, melyeknek alkotmányát a politika szövetséges állam nevén nevezi. Kitűnik az imént előadottakból, hogy — s ezt különösen hangsúlyozom — *mind-egyik állam közös organumának megvan azon ereje, melynélfogva az általa hozott határozatok törvény erejével bírnak s kötelező erejük nem függ az államrészeknek sem közvetve, sem közvetlenül nyilatkozó akaratától*. Azon közös organumok elé utalt ügyek nem tárgyalhatók az egyes államrészek által; azok végrehajtása nincs az államrészek tetszésére bízva. Szóval ama *közös organum: államsfenség!*

Ezeket kellett különösen kiemelni, hogy megindokolható legyen azon ítéletünk, melyet alább azon kérdés felett

fogunk kimondani, hogy *vajjon helyes-e a magyar állam és Ausztria között fennálló viszonyt szövetségesállam nevének nevezni?!*

c) **Az uniok** mintegy közép helyet foglalnak el az államszövetség és a szövetséges állam között. Az unioban levő államok közötti összeköttetés nem oly szoros, mint a szövetséges államnál, de nem is oly laza, mint az államszövetségnél. Ha még hozzáteszszük azt, hogy csak monarchikus államok kapcsolatáról szokták azt mondani, hogy unioban vannak (és nem államszövetségben, mely fogalom leginkább a köztársasági államformához tapad); akkor elmondottuk mindazt, a mi az uniok fogalom-meghatározásánál jelentkező sokféle iránylatnak egyaránt megfelelhet.

Az uniok tana tárgyunkra nézve különösen fontos lévén, azzal bővebben foglalkozunk, s célunk a sok módszerből a leghelyesbet megválasztani s e szerint hozni meg az ítéletet a mi viszonyaink felett; de hogy ezt tehessük előbb a különböző rendszerekkel kell megismerkednünk.

1. A régiebb írók némelyike, pl. Heineccius (*Elementæ juris naturæ et gentium.*) és Jordan (*Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staats-Rechtes.*), az államoknak azon összeköttetését, mely *csupán az uralkodó fizikai személy esetleges közösségén nyugszik és nem egy hosszabb időre kiható jogtörvényen*: unionak nem is nevezi. Ezek szerint pl. Poroszország és Neuenburg nem voltak unioban II. Frigyes alatt, a midőn a neuenburgiak még Frigyes se-rege ellen is büntetlenül harcolhattak.

Az újabb írók között Jellinek baseli jogtanár az, ki bővebben foglalkozott e kérdéssel és kinek nevéhez az uniok rendszerének egyike fűződik. Jellinek szerint *az uralkodó fizikai személynek esetleges közösségén alapuló államkapcsolat: personal-unio*. Azt mondja ő a personal-unioról: «Die Lehre von den Staatenverbindungen» című művében, hogy: «Sie ist rechtlich *zufällige* Gemeinschaft mehreren Staaten durch die Person des Herrschers, welcher juristisch so viele Persönlichkeiten enthält, als er Staaten regiert.» Nagy súly van fektetve az esetlegességre. Ha pedig az uralkodó személyének közössége az államoknak jogtörvényben vagy valamely szerződésben kinyilvánított akaratan nyugszik: a real-unio áll elő, s az marad akkor is, ha a közös-

ség többre nem terjed, mint az uralkodó személyére.* Ezen rendszer szerint *a jelen korban egy állam sem állna a másikkal personal-unio-ban*. Svéd- Norvégország 1814. év óta, Luxemburg és Németalföld 1815. év óta, Ausztria-Magyarország a *prae-matica sanctio* óta egyaránt real-unio-ban állanak. Personal-unioikra, e módszer szerint csak egyes *kivételes* eseteket lehet felhozni a történelemből: Lengyelország és Szászország II. és III. Ágost (illetőleg I. és II. Frigyes Ágost) alatt; Németország és Spanyolország I. Károly (illetve V.) alatt; Anglia és Hannover 1714—1837.; Dánia és Schleswig-Holstein 1460—1863.; és végre az előbb említett Poroszország és Neuenburg II. Frigyes alatt.

Egy másik pártnak Juraschek a képviselője. Ez a personal- és real-unio megkülönböztetésénél irányadóul *nem a kapcsolat keletkezésének minőségét, hanem a kapcsolat tartalmának nagyságát veszi fel*. E szerint personal-unio, tekintet nélkül a jogalapra, *az uralkodó személyén nyugvó közösség*; ha a közösség az uralkodó személyén kívül még bizonyos ügyekre is kiterjed: *az már real-unio*.** Így Luxemburg és Hollandia personal-unio-ban állnak***; a magyar állam és Ausztria 1867. év előtt personal-unio-ban álltak, 1867. év óta real-unio-ban állnak.

Végre meg kell emlékezni azon sajátos irányzatról is, mely a magyar közvéleményt leginkább uralja és uralta különösen akkor, midőn Deák Ferencz a hatvanegyedik feliratban oly erősen védekezett a real-unio ellen. Közfelfogás szerint nálunk *real-unio a «valódi egyesülés»*. Ennek a valódi egyesülésnek pedig az az értelme, hogy a real-unio csak *egy államot* foglalhat magában, melynek olyan részei vannak, melyek a múltban külön államot képeztek, de most már *egygyé olvadtak*, fenmaradván nekik esetleg valaminő különállásuk. E szerint Horvát-Szlavonországok és a szorosabb értelemben vett Magyarország, Erdély és az anyaország, Ausztria és Csehország, Anglia, Skotia és Írland egyaránt real-unio-ban vannak. Persze, ha a real-unio fogalmát így határozzuk meg, nem lehet real-unionak nevezni

* Idézett mű 197—253. lapjai.

** Juraschek: «Personal- und Real-Union». A 95. és következő lapokon.

*** Eltekintve az újabb időben végbe ment változatoktól.

a mi kapcsolatunkat. A kik az ilyen fogalom-meghatározások mellett azt mondják, hogy personal-unioiban vagyunk Ausztriával, nem okoskodnának helytelenül; csak az a hibájuk, hogy a personal- és real-unio szavaknak nagyon furcsa fogalmakat adnak. Ha meggondoljuk, hogy teljesen felesleges az előbb említett «államkapcsolatokra», melyek minden politikus előtt egységes államokként tűnnek fel, egy külön műszót pocsékolni s a mellett azt mondani, hogy minden közösség, bármily nagy terjedelmű is, mindig csak personal-unio, ha nincs teljes egyesülés: mindjárt átlátjuk, hogy amaz elvek tudományos felosztás alapjául el nem fogadhatók.

2. Az uniók fogalmának ennyi eltérő magyarázataiból látható, hogy ezen kérdést még nem tisztázta a politika. Mi ezen jelenséggel szemben nem vetemedünk azon merész lépésre, hogy egy egészen új meghatározást állítván fel, hangoztassuk, hogy csak ez az igazi; csak megkíséréljük azon nézetünket indokolni, hogy *leghelyesebb azon irány, melyet Juraschek követ.*

De mindenekelőtt azt kívánjuk megjegyezni, hogy nem tartjuk elvetendőnek Jordan, Heineccius abbeli állítását sem, hogy azt a közösséget, mely csak az uralkodó fizikai személyére (és ezzel együtt nem az ő személyes jogaira is) terjed ki, nem is lehet államkapcsolatnak nevezni. Mert ha egy személy két vagy több állam felett megszerzi a hatalmat, ezen tényből okvetlen következik oly ügyeknek közösége is, melyek az uralkodó személyének közösségéből — az uralkodó személyes jogai alapján — kifolyva, ellenkező elvek szerint nem intézhetők el. S ha ez tényleg nem jut érvényre s nincs közösség semmiben sem az uralkodó személyén kívül: akkor az államfő csak egy dísz a trónon, jogok nélkül; vagy pedig valósággal csak egyik állam uralkodója. II. Frigyes tényleg és igazán csak Poroszországnak volt uralkodója; az angol királyok sem gyakoroltak tényleg olyan hatalmat Hannover felett, mint Angliában.

Ily viszonyok, ilyen politikai korösszülöttek, most nem léteznek; minek adjunk hát külön nevet — mint Jellinek teszi — az ilyen névleges kapcsolatnak, melyeket csak a történelemből ismerünk?! Ha az ilyen kapcsolatok számára könnyelműen nem dobjuk oda azt a szót: personal-unio,

szélszerűen lehet azt azon nagy különbségek megjelölésére felhasználni, melyek Jellinek real-unioi között előállhatnak.

Ha az uralkodó személy közössége jogi alapon nyugszik: ez real-unio, akár terjed többre a közösség az uralkodó személyénél, akár nem. Most már a jogalapon nyugvó tiszta személyes közösségből egész a szövetséges államig hány alakzata lehet az ilyen kapcsolatnak: és az mind real-unio és real unio?! Nemde czélszerűtlen, ha oly szükiben vagyunk a műszavaknak, egy műszót jelentéktelen fogalommal felruházni, a másikat pedig a fontosabbnál-fontosabb fogalmak özönével elárasztani?! Ha Juraschek álláspontjára helyezkedünk, akkor ama nagy tér, mely a személyi közösség (nyugodjék bár jogalapon) és a szövetséges állam között van, megkisebbsül és a personal-unio fogalmának jelentősebb helyet szorítunk.

De nem lehet elfogadni a Jellinek-féle megkülönböztetést azért sem, mert az alap, melyből kiindul, vagy helytelen, vagy olyan, mely nem elég fontos arra, hogy azzal megkülönböztetéseket lehetne csinálni. Mert midőn Jellinek oly éles ellentétbe helyezi a jogalapon nyugvó közösséget a történelmi tény folytán előállott közösséggel: sejteti velünk, hogy ő azon jogalapot, melynek folytán a közösség előállott, megváltoztathatlannak tartja; és ha nem tartja megváltoztathatlannak, akkor az ilyen alappal bíró közösség és a puszta történelmi tény folytán előállott közösség között nincs, nem lehet oly nagy különbség, melynek alapján a real-uniot a personal-unioval szembeállítani lehetne! Ha azon jogalap megváltoztathatlan, akkor a törvényhozó testnek keze kötve van a törvényhozásban, nem lévén jogosultsága a törvények némely részét, az ú. n. alaptörvényeket, megváltoztatni. Sok híve van ezen állításnak, de mi el merjük itélni; s ez által megadjuk a feleletet azon kérdésre is, hogy a souverain magyar törvényhozás (tehát a király és a nemzet) megszüntetheti-e a két állam közötti kapcsolatot egyoldalúlag is?! Azt, hogy egy nemzedék ne érvényesíthesse akaratát, azért, mert az ősök azt bizonyos irányban lekötötték; azt, hogy az utódok meg ne javíthassák, mit elődeik rosszul megcsináltak, vagy ne bírják lerázni nyakukról azon intézményt, mely valamikor jó lehetett, de a változott viszonyok között már csak nyűg lenne

az utódok nyakán: a liberalismus el nem ismerheti; mert annak elismerése tagadása annak, a mit már tagadni nem lehet: az akarat-szabadságot és a fokozatos fejlődés törvényét, melyet semmiféle kegyes emlékü történelmi tradíciókkal korlátozni, megakasztani nem lehet; annak elismerése ellenkeznék az állam souverainitásával; ellenkeznék azon, manapság már általánosan elfogadott elvvel, hogy személy az állam, a viszonyok változásának alávetett személy, melynek cselekvését mindenha az élő állampolgárok összakarata határozza meg. E tételnél nem lehet szemet hunyni a magyar képviselőházban 1890. márczius 18-án hallott nyilatkozatok előtt. Ugron Gábornak ezen mondása ugyanis: «Egy nemzedék sem kobozhatja el az utána következő nemzedék jogait!» (épen a 67-iki kiegyezésre szolt): Szilágyi igazságügyminiszter felszólalását vonta maga után s általános helyeslések közt igazat adva Ugronnak, még az alaptörvényeket is megváltoztathatóknak ismerte el; arra figyelmeztet csupán, hogy az alaptörvényeknek bizonyos állandóságuk van meg, mely az előre is ideiglenesnek tekintett törvényben fel nem található.

Igy állván a dolog — ha csak azt nem concedáljuk, hogy a magyar alkotmány nem souverain — *nemcsak a 67-iki kiegyezés, de még a pragmatica sanctio is megváltoztatható egyoldalúan a magyar törvényhozás által, utóbbi már csak azért is, mert a magyar törvényhozában képviselve van az a két elem, mely ama «szerződést» kötötte: a király és a nemzet.*

Ezen megbocsátható kitérés után, mely tárgyunkkal különben is összefügg, visszatérünk az uniokhoz.

Jellinek fogalom-meghatározásait, úgy czélszerűtlenségek, mint a megkülönböztetési alap kifogásolhatósága miatt el nem fogadhatván, a Juraschek-féle állásponttal lényegileg megegyezve, következőkben adjuk a personal- és real-unio fogalmának meghatározását:

A personal-unio két (esetleg több) souverain államnak olynemű kapcsolata, mely az uralkodó fizikai személyének és személyes jogainak közösségén nyugszik. Ha a közösség oly ügyekre is kiterjed, melyek az uralkodó személyes jogait nem érintik: a personal-uniból real-unio lesz.

Ebből kitűnik, hogy a két fogalmat egymással ellen-

tétbe állítani nem szabad; hiszen a történet is azt mutatja, hogy valamennyi real-unio volt és van, az mind a personal-unioból fejlődött azzá, szép símán, csaknem észrevétlenül! *A real-unio dologi (realis) elemekkel kibővített personal-unio*; hol personal-unio van, nem következés, hogy real-unio is legyen, de hol real-unio van, ott personal-unionak is okvetlen kell lennie.* *Minden real-unionak vannak personális (személyi) és realis (dologi) elemei.*** Hogy a real-unioiban kétféle elem van, azt különösen hangsúlyozzuk, mert ez döntő befolyású a mi viszonyunk megítélésében.

II.

Különösen az osztrák-magyar unioról.

Az államkapcsolatok általános tanait ekkép kifejtván, könnyű lesz megfelelni valódi hivatásunknak; könnyű lesz megválasztani az államkapcsolatok azon nemeit, melyekbe a mi viszonyainknak multja és jelene beilleszthető.

Ha az összeköttetés multját vizsgáljuk, okvetlenül szemünkbe ötlenek a kapcsolatnak oly számos jogszerűtlen elemei. Ezeket a jogi természet megítélésénél tekintetbe venni nem szabad. Mert ha ezekre is kiterjesztve figyelmünket, az összeköttetés tartalmát ez oldalról is elbíráljuk: akkor azok után, miket az első részben elmondottunk, bátran lehet állítani, hogy *a kapcsolat ugyan most szorosabb, mint valaha, jogilag; de tényleg I. Ferdinándtól 1867. évig Magyarország önállósága sohasem volt annyira érvényre juttatva, mint napjainkban.* Eddig az összeköttetés tartalmában kevés volt a jogszerű, annál több a jogszerűtlen; ma több a jogszerű, mint azelőtt volt, de mégsem annyi, mint eddig volt a jogszerűtlen. S ha a jogszerűtlen elemekre is alapítanánk jogi következtetéseket, akkor már Ferdinánd korára nyugodt lélekkel ki lehetne mondani a

* Jellinek tana ezt kizárja.

** Jellinek és azok, kik a real-uniot úgy fordítják le, hogy valódi egyesülés, a realis uniónak azon átvitt értelmet adják, hogy «valódi, biztos». Mennyivel inkább megfelel a logika követelményeinek, ha a «személy» és «dolog» közti fogalomkülönbségekre fektetünk súlyt, mint ha a «személyi»-vel a «biztost» helyezzük ellentétbe.

real-uniot, a II. József alatti állapotok jelzésére pedig már real-unio is kevés lenne.

Nagyon el kell azért itélni Szabó Gyulának * azon okoskodását, hogy feltéve, hogy personal-unio volt a pragmatica sanctió, mit ér az, ha csak papiroson maradt, mert a tények csak többre mentek a personal-unionál. Igaza van, hogy tényleg nem volt personal-unio, de legyen következetes és ne mondja akkor a pragmatica sanctió előtti állapotokra, hogy: personal-unio, mert bizony real-unionak kell azokat mondani, ha már jogszerűtlen tényekre is lehet alapítani jogi következtetéseket.

a) **A kapcsolatnak a pragmatica sanctio előtti állapotát általában personal-unionak nevezik.** Természetes, hogy mi is habozás nélkül elfogadjuk azt. Azonban itt azt a megjegyzést kockáztatjuk, hogy a magyar állam és Ausztria közötti kapcsolatnak ezen stadiuma sem volt oly laza (mint pl. Poroszországé és Neuenburgé), hogy a fejedelem személyén kívül annakszemélyes jogaira is ki ne terjedt volna a közösség. Erős meggyőződésünk, hogy azon magyar ellen, ki azzal a sereggel áll szembe, melynek vezetője a magyar király, legyen az a sereg akár osztrák, akár magyar (bár mindig együtt harczoltak): habozás nélkül kimondták volna a felségsértés büntetét, mint a hogy ma is kimondja a büntetőtörvénykönyv 127. §-ának 3. pontja.

Az uralkodó személyének ugyanazonossága lehetlenné teszi azon esetet, hogy a két állam egymás ellen küzdjön; azért a personal-unionak a kölcsönös védelem, ha más nem is, természetes kifolyása lesz. Mennél tágabb köre van a felségjogoknak, annál nagyobb a personal-unio tartalma, és nagyobbodhatik mindaddig, míg a kapcsolatot az uralkodó személyének közösségéből ki lehet magyarázni. A magyar királyt már az arany bulla felruházta a hadügyi felségjoggal (illetőleg meg volt az a királyság kezdetétől fogva, de törvényben nem lett kimondva). A külügyi képviseletet pedig úgy általán a politika, mint a csaknem évezredes magyar közfelfogás az államfő elsőrendű felség-

* «Magyarország és Ausztria között létező államjogi viszonyról». Megjelent a Magyar Igazságügy 1885. évfolyamában.

jogának tartja. * Mivel a mi Habsburg-házbeli királyaink az örökös tartományoknak abszolút urai voltak, azt nem is kell vizsgálni, hogy amott mennyire terjedtek ki a felségjogok. Ugy a magyar, mint az osztrák külügy és hadügy egy ember kezében volt letéve: természetes, hogy a tiszta personalis kapcsolat mellett is ezen ügyekben kellett valamínő közösségnek lenni. Volt is közösség, nem is kicsiny, hanem nagy, nagyobb a megengedhetőnél és mégis «a gravamenek szénás szekerében alig egy gombostű, a mit (a hadügyek, de) kivált a külügyek vezetése miatt találhat valaki.» ** A gravamenek sokasága, a száz sérelmi pont I. Lipót alatt, nem kívánta a teljesen önálló kül- és hadügyi vezetést. Ha a hadügy csak annyiban lett volna közös, a mennyiben a felségjoggal összefügg, az még panaszra nem adott volna okot; de már azon körülmény, hogy a magyar hadügyeket is, a magyar befolyás teljes kizárásával, egyedül a bécsi udvari főhaditanács kezelte: ez már alkotmány sértés volt. És az még kis baj lett volna a többiekhez képest. Ha tehát a jogtalan elemektől eltekintünk is, *akkor sem lehet a practica sanctio előtti összeköttetést olyan-
nak mondani, melyben a közösség csak a fizikai személyre terjedt volna ki.* ***

b) A kapcsolatnak a practica sanctio által létesített állapotát már nem egyformán ítélik meg. Azok, kik Jellinek álláspontjára helyezkednek, már ezen kapcsolatot is real-uniónak nevezik; Juraschek és követői itt még a personal-unio mellett maradnak. A magyar írók — Szabó Gyula kivételével — mindnyájan a personal-unio hívei. Jellinek és Szabó Gyula real-uniójával szemben nem kell védekezni, mert ha azon alapon osztályozunk, melyen ők (Szabó is arra helyezi a súlyt a real-

* A 61-diki felirat elismeri a királynak kül- és hadügyi felségjogát; elismeri, hogy ezek tekintetében kell közösségnek lenni, csupán a fejedelmi személy ugyanazonossága alapján is.

** Salamon Ferencz: «A közös ügyek és a forradalom.» Budapesti Szemle, 26. kötet, 329. lap.

*** Azok számára, kik képzelnek personal-uniot, melyben csak a személy közös, semmi más nem, talán jó lenne ezen megkülönböztetés: ha a kapcsolat tisztán az uralkodó fizikai személyére szorítkozik, ez unio personae (személy-közösség); ha az uralkodó személyes jogaira is kiterjed a közösség, az unio-personalis (személyes-közösség).

unionál, hogy a közösség biztos joga lapon nyugvó legyen), akkor a real-unio ellen nem lehetne kifogásunk. Nálunk a megkülönböztetésnek más alapja van, mit indokolni a 50—53. lapokon kíséreltünk meg: más az eredmény is.

Mi a *pragmatica sanctio*ról elmondottuk már, hogy az lényeges változást nem eszközölt (15. lap.) az előbbi állapotokon. Most még a következő megjegyzéseket fűzzük hozzá: Ha a *pragmatica sanctio* nem más, mint a személyes unionak bizonyos állandóságot (a mi ugyan az előtt is meg volt) kölcsönző törvény, a 67-diki kiegészítés kiinduláspontjául miért kellett a *pragmatica sanctio*t választani, miért nem azt, a mi ennél sokkal fontosabb, egyszerűen a fejedelem személyének közösségét? Nézetem szerint az utóbbi lett volna helyesebb, mert mégis csak fontosabb az 1526. évtől máig fennálló kapocs, a fejedelmi személy közössége, mint a *pragmatica sanctio*, mely az előbbinek csak folyománya és melyet oly sokféle módon lehet magyarázni. Miért megyünk vissza egy hajtásra, ha a törzsbe is belekapaszkodhattunk volna?! Ezen a véleményen volt a kiegészítési albizottság kisebbsége is. Többek közt, midőn a védelem kölcsönösségéről volt szó, *Nyári Pál* az 1867. jan. 28-án tartott ülésen ezeket mondta: «Én el nem fogadom, hogy azon kapcsolat a *pragmatica sanctio*ból származik, vagy azon alapszik; mert azon kapcsolat alapszik egyedül azon viszonyon, a mely két különböző államok közt, melyeknek egy és ugyanazon fejedelme van, lehetséges; ha tehát a kérdésben forgó két szakasz úgy volna szerkesztve, hogy a kapcsolat Magyarország és ő felsége többi országai és tartományai közt a *personalis unio*, akkor nem lenne szavam; ha abból következtetnők *védelmi kötelezettségüket és a fejedelem jogait*, akkor tökéletesen meg lennének nyugtatva.» *Tisza Kálmán* pedig így nyilatkozott: «Én ezen védelmi kötelezettséget is egyenesen a fejedelem személyére óhajtanám vitetni és úgy magyaráztatni, mint a mely védelemmel a *fejedelemnek és a fejedelem jogainak* tartozunk. (Ime a két fogalom!) Az én meggyőződésem szerint *tisztán foly ez a personal-unio alapjából.*»

Láttuk fennebb, hogy vannak olyanok, kik a *pragmatica sanctio*ból nagyon nagy következményeket vonnak le (Jellinek, Szabó). Ezzel szemben az 1867. év előtti álla-

potnak némely túlbuzgó híve azt állítja, hogy 1867 előtt nem létezett közösség a fejedelmi jogokra vonatkozólag, hogy tehát Magyarországnak önálló külügye és hadügye volt. Ezen nézet jut kifejezésre *Nagy Ernő* közjogában is. Nos, hát ez meglehetősen naivitás! Ha ugyanis azokat az 1741: XI. és 1791: XVII. törvénycikkeket helyes értelmükben fogjuk fel, azt látjuk bennük, hogy azok nem az önálló külügyről beszélnek, hanem arról, hogy *a magyaroknak is legyen külügyekre befolyásuk*. Mindannyian, kik az 1867 előtti önálló külügyekről beszélnek, az 1741: XI. törvénycikk 1. §-ába kapaszkodnak. Azt mondja ez, hogy *Res et negotia Regni tam intra, quam extra Regnum per Hungaros tractabit*. Kimutatja Salamon Ferencz (a Budapesti Szemle 26. kötetében, 328. lapon), hogy ennek az az értelme, hogy Magyarország belügyei tárgyalassanak magyarok által úgy a bel-, mint a külföldön. Bár ez kissé erőltetett okoskodás, de mégis igaznak kell lenni, mert ugyanazon törvénycikk 4. §-a meg azt mondja: *Et ad ipsum etiam Statusministerium nationem Hungaricam adhibere dignetur*. Mit keresne a magyar ember a statusministeriumnál, mi dolga lenne neki ott, ha sem a külügyek, sem a hadügyek tekintetében a közösség el nem ismertetik?!

A hadügy nem nyilvánítottatott ugyan közösnek, de miután az 1715: VIII. törvénycikk által létesített állapotokat sohasem kifogásolta a nemzet, ha az országgyűlésnek fentartott jogok (melyek ma is megvannak) meg nem sértettek: teljesen önálló hadügyről beszélni nem lehet. A kölcsönös védelem megkívánja bizonyos mértékben a hadügyek közösségét (ha talán nem is oly nagy mértékben, mint most van), s azért nem volt törvénytelen állapot (elődeink sem tekintették annak), mely az 1715: VIII. törvénycikk alapján az országgyűlés jogainak fentartása mellett előállott. Ha volt panasz a külügyek és hadügyek vezetése miatt, annak oka nem az volt, hogy azok közösen intéztettek el; hanem épen az, hogy nem közösen intéztettek el, mert ezen ügyek legtöbbször tisztán osztrák kézben voltak. Hogy az 1791: XVII. törvénycikk szükségesnek látja kimondani, hogy «a külügyekre magyaroknak is

legyen befolyásuk»: ez azt mutatja, hogy nem volt befolyásuk. *

Bár a pénzügyek közösségét sem a personal-unio, sem a *pragmatica sanctio* meg nem kívánja: a tényleg létesült közösséget némileg sanctionálja az 1723: XVI. törvény-czikk, mely megengedi, hogy a magyar kamara az udvari kamarával továbbra is érintkezésben legyen. De már az 1741: XIV. törvényczikk, hogy «a magyar kamara függetlensége kitünjék», megváltoztatta az 1723: XVI. törvény-czikket.

A most kifejtett álláspontnak legszerencsésebb szószólója Salamon Ferencz, ki idézett munkájában meggyőző érvekkel bizonyítja be, hogy *a pragmatica sanctio alapján teljesen önálló kül- és hadügyünk nem lehetett* (323—330. lap). «Az bizonyos — mondja, — hogy sem 1723-ban, sem 1741-ben, sem 1791-ben, mikor a rendek bátran merhettek volna sokat kívánni a maguk részére, szintoly kevésbé kívántak külön dicasteriumot vagy ministeriumot a külügyekre, mint a hadügyekre nézve; mert az *uralkodó személyes jogának nézték a béke és háború kérdésének eldöntését.*»

Personal-unio volt tehát a pragmatica sanctio létesítette állapot, még pedig olyan, melynél a közösség az uralkodó személyes jogaira is kiterjedt.

c) Az 1867: XII. törvényczikk által létesített kapcsolatot épen nem tisztázta a jogirodalom. A külföldi írók jó része oly összeköttetést lát a 67-diki kiegyezésben, mely a mi alkotmányos különállásunkkal ellentétben van. Hogy csak a nevezetesebbeket említsem, *Dantscher* (Der monarchische Bundesstaat Oest.-Ung.) és *Schäffle* (Bau und Leben des socialen Körpers) szövetséges államnak tartják. Ezen nézetet, melynek igen sok jogkövetkezményei lennének, a magyar írók közül egyedül *Szabó Gyula* tette magáévá. *Apáthy* (Nemzetközi jog, 1888.),

* Azt általában meg kell jegyezni a mi alkotmányunkra, hogy az inkább szokásjogon, mint törvényen nyugszik. Abból tehát, hogy valami nincs a törvényben megírva, helytelen azt következtetni, hogy az nem törvényes. Csak akkor foglaltak elődeink valamit törvénybe, mikor szükséges volt. Azért létesült az 1791: X. törvényczikk, mert az ennek megfelelő szokásjog (az állam önállósága) II. József által ignoráltatott.

Schwarcz Gyula (Magyarország helyzete a real-unioiban, 1870.) és *Nagy Ernő* real-unionak mondják a mostani viszonyt; a többi magyar írók vagy nem mondanak határozott véleményt a dolog felett, vagy personal-unionak nevezik azt. Az országgyűlések kebelében végre az a nézet általános, hogy personal-unio van a két állam között. A királyhoz intézett feliratok, országgyűlési tanácskozmányok sokszor hangoztatják a personal-uniot. A kiegyezési mű mestere, *Deák*, szintén a personal-unio híve volt.

Nagy az ingadozás, de nem is csoda, mert a magyar írók egyike sem tisztázta a dolgot oly elfogadhatóan, hogy a közvéleményre hatni tudott volna.

Nézzük csak!

Schwarcz Gyula «Magyarország helyzete a realunioiban» cz. művében feltétlen híve a real-unionnak; «Egyetemes alkotmány isme»-jében a szó történelmi értelmében vett personal-unionak mondja. *Nagy Ernő*, kinek munkája még leghelyesebb alapokon nyugszik, s ki a kapcsolat történelmében történelmi personal-uniot (1723. év előtt), jogi personal-uniot (1723—1867) és real-uniot (1867 óta) különböztet meg: a mellett, hogy az 1867. év előtti állapotokat nem helyesen ítéli meg (57. lap), meglehetősen homályban hagyja az uniok fogalmát akkor, midőn *Magyarország közjogában* (a második kiadás 365. lapján) a Svéd- és Norvégország közötti kapcsolatot real-unionak mondja, a *Budapesti Szemle* 56. kötetének 388. lapján pedig azt mondja róla, hogy az osztrák-magyar unionak 1867 előtti állapotához hasonlít, tehát jogi personal-unio. *Apáthy* még jobban elveti a súlykot! Midőn ugyanis *Nemzetközi jogában* azt mondja a real-unioról (65. lap), hogy az ilyen formában egyesült államok belső viszonyaikra nézve teljesen függetlenek; s midőn Ausztria-Magyarországot a real-unioik közé sorolván, azt mondja róla, hogy az *egy egységes osztatlan állam*: önmagával látszik ellentmondásban lenni, mert egy egységes osztatlan államnak még belviszonyaikra nézve sem lehetnek egymástól független részei; másrészt meg az *egységes osztatlan állam* fogalma sehogy sem tűrheti meg az egyesült államokat. De milyen harmoniában van az «egységes osztatlan állam» az 1867: II. törvényezikbe iktatott királyi hitlevéllel és esküvel, melyben az uralkodó Magyar-

ország és társországai jogainak, alkotmányainak, *törvényes függetlenségének* szent és sértetlen megtartását igéri?!

Látni ezekből, hogy midőn a politika általánosságban is nagy ingadozást mutat fel az uniók fogalmának meghatározásában: a magyar állam és az osztrák örökös tartományok közötti kapcsolatnak az 1867: XII. törvénycikkben letett alakja a jogi fejtegetéseknek még nagyobb zűrzavarát idézte elő. S ennek megvan a maga oka: a mi kapcsolatunk olyan sajátságos, hogy járt úton haladva, a kérdést teljesen soha sem lehetne megoldani; de annak hangsúlyozásával, hogy *a real-unio csak egy hajtása a personal-unionnak*, s hogy *a real-unioiban a personal-unio minden kelléke felfelhasználható*, nem lesz nehéz a kérdést megoldani:

Nagyon természetes, hogy azok állítását, *kik ezen kapcsolatban államokból alakult államot, szövetséges államot*, vagy nem tudom én mit látnak: *a leghatározottabban helytelennek kell kijelenteni*. Még Jellinek is megtámadja Dantschernek osztrák-magyar császársját; de van a Dantscher-féle álláspont helytelenségének egy királyi bizonyítéka is: ő felségének 1868. november 14-én kelt királyi leirata, melyben *«Ausztriai császár és Magyarország apostoli királya»* címmel rendeli magát neveztetni. A Dantscher-féle elmélet némileg visszhangra talált Szabó Gyulánál. Azt mondja ő idézett munkájában a mai kapcsolatról, hogy: *«A kiegyezési törvények értelmében a közös ügyek tekintetében a szövetséges állami, a közös érdekű ügyek tekintetében az államszövetségi elem nyomul előtérbe, . . . csak hogy az előbbi az egész viszonyra mintegy a maga bélyegét nyomja»*.*

És hogy ezen eszmének némi valószínűséget szerezzen, beszél osztrák-magyar alkotmányról, a közös alkotmány souverainitásáról, közös osztrák-magyar népakaratról is a delegationnak államfenségjogot tulajdonít. Ha a 45—47. lapokon az államszövetségről és a szövetséges államról elmondottakat a delegatio tényleges hatáskörével összehasonlítjuk: mindjárt szembeötlik Szabó állításának tart-

* Már ebben magában is van egy kis képtelenség, mert a szövetséges állam *egy* állam; az államszövetségben pedig *több állam van*: tehát egy államban több állam van és Magyarország néha egymaga is állam, néha meg csak fele egy egész államnak!?

hatatlansága. Hogyan lehetne a delegationnak államfenség jogot tulajdonítani, a midőn az csak egy olyan közeg, *mely időről-időre az országgyűlés által bizonyos, különben eredetileg az országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyek elintézésére* (de nem felségjogok gyakorlására) *felhatalmaztatik*; a midőn annak nincs meg a hatalma, hogy határozatait saját szerveivel* végrehajtatni tudná; nem érintkezik a polgárokkal közvetlenül, nem azok által választatik, hanem a törvényhozó test által kiküldetik. Mit jelent a külön munkálkodás, ha a delegatio államfenség, mely az egységes szervezetet nem nélkülözheti?! A delegatio határozatai számára külön «osztrák-magyar törvénytár» van talán?!

Ha a delegatio államfenség, akkor a két országgyűléstől semmi tekintetben nem függhet; hogy van az mégis, hogy ha valamelyik országgyűlés szétoszlik, az az illető delegatio szétoszlását is maga után vonja? Maga a kifejezés «delegatio» is azt mutatja, hogy az csak delegált, átruházott hatalmat gyakorol.

Alkotmányunk egész rendszere, minden mondata a Corpus Jurisnak ellenkezik azzal, hogy Magyarországnak sokszor hangoztatott önállóságát megsemmisítve, egy szövetséges állammá alakítsuk át Ausztriával. *Ha a kiegyezési alaptörvény szövetséges állami viszonyt létesítene a két állam között: akkor azon törvényben az ellentmondások egész seregét lehetne feltalálni, midőn egy helyütt a magyar állam önállóságát hangoztatja, más helyütt meg egy olyan intézményt létesít, mely azon önállóságot nyomban megtagadja: egy államfenséggel bíró közös organumot!*

Azon tudatban, hogy az eddigiek által sikerült kimutatni azt, hogy Ausztriával nem állhatunk szövetséges állami viszonyban: áttérünk egy további kérdés fejtegetésére, arra, hogy personal- vagy real-unióban vagyunk-e Ausztriával?

Bármennyire szerettem volna a kérdést úgy megfej-

* Mert az 1867 : XII. törvényczikk 43. §-a szerint ő felsége Magyarországon csak a független felelős magyar miniszterium által hajtja végre a delegatio határozatait.

teni, hogy az a közfelfogással megegyezzek: nem tudtam azt tenni, mert akkor az álokoskodások fegyveréhez kellett volna nyúlni!

Azért kimondom előre, hogy nézetem szerint nem personal-unioiban, hanem *real-unioiban vagyunk most Ausztriával*, de ennek a real-unionnak olyan a természete, hogy a personal-unio híveinek nincs okuk a miatt megijedni. *Az én real-unioim nem oly erős mint az Apáthyé, hanem olyan, mint a való tényeknek megfelel.*

A két állam közötti kapcsolatban a personalis jellegű elemeket szorosán el kell különözní a realis elemektől, mert elkülöní azt maga a törvény is, a midőn ismer közös ügyeket (kül- és hadügy) és ismer közös egyetértéssel elintézendő ügyeket. A közös ügyeknek olyan természetük van, hogy azok közössége uralkodó személyes jogaira visszavihetők; azért ezeknek personalis jellegük van. A közös egyetértéssel elintézendő ügyek nélkül megállhatna a personal-unio, mint a hogy megállott 1867 előtt; ezeknek közössége nem vihető vissza az uralkodó személyére, hanem a két államnak egyező akaratára: ezek dologi (realis) elemeket hoznak a kapcsolatba.

S mivel a közös ügyek az uralkodó személyével vannak összefüggésben, és ennek közössége állandó; a közös érdekű viszonyok pedig csak olyan törvényekben vannak szabályozva, melyeknek hatálya csak egy bizonyos, előre megállapított időre terjed ki: elmondhatni, hogy az *osztrák-magyar unio personalis elemei bírnak az állandóság természetével, realis elemek nem.*

Az 1867. XII. törvényczikk mellett, különös figyelemmel a 68. §-ra, még megfér a personal-unio; de már a közös érdekű viszonyok törvényei mellett nem.

Most a fennebbi állítások bővebb okadatolására térek át. Kezdem a haza nagy bölcsének az 1867. évi márczius 28-án tartott képviselőházi ülésen mondott beszédének egy részével. «A *pragmatica sanctio* — mondá — midőn a trónörökléshez kötve az elválaszthatatlanság elvét kimondta, kimondta egyszersmind a *védelem kötelezettségét is. Nevezze bárki, ha tetszik, ezen kötelezettséget nem personal-, hanem real-unionnak: én azt a personal-uniohoz kötött és most kifejtett feltétel egyenes következtetésének tartom.*»

A kölcsönös védelmi kötelezettség tehát benn van a personal-unioiban; azért, ha annak két eszköze, a külügy és hadügy (8—15. §.) némileg közös: a *pragmatica sanctio* még nem változik; *s így ha a pragmatica sanctio personal-unio volt, akkor az 1867. évben létesített kapcsolatnak azon része, mely a pragmatica sanctioból folyik, szintén personal-unio.* Megerősíti ezen állítást az 1867: XII. törvényczikk is, mely a hadügyet csak annyiban teszi közösnek, a mennyiben az uralkodó hadfelségjogát érinti. A külügyekkel szemben talán fel lehetne hozni, hogy azok közösségét egész terjedelemben nem lehet az uralkodó személyére visszavinni. Ez igaz; de az is igaz, hogy azon többi rész a közösérdekű viszonyokra vonatkozó törvényekben gyökerezik, s ha azok tekintetében megszűnik a közösség, akkor a külügy közössége is oly szűk terjedelmet nyer, mely már visszavihető az uralkodó személy közösségére. A pénzügy annyiban lévő közös, a mennyiben azt a közös külügyek és hadügyek megkívánják: ez ismét nem változtat a dolgon. Szóval az 1867: XII. törvényczikk 51. §-áig a personal-unio meg van őrizve; de midőn ez így szól: «Azon fennebb körülírt tárgyakon kívül, melyek a *pragmatica sanctioból* kiindulva tekinthetők közösen elintézendőknek, vannak még más nagyfontosságú közügyek, melyeknek közössége nem foly ugyan a *pragmatica sanctioból*, de melyek, részint a helyzetnél fogva, politikai tekintetből, részint a két fél érdekeinek találkozásánál fogva: czélszerűbben intéztethetnek el közös egyetértéssel, mint szorosan elkülönözve»: *a real-unio magva van elhintve*, mely az után megtestesül a későbbi törvények által. A *pragmatica sanctio* természetsszerűleg maga után vonta mindazon ügyek közösségét, melyek az uralkodó személyes jogaira visszavihetők; *ha ezeken felül még közössé tételik valami a két állam egyező akaratából: az már personalis jellegű nem lehet.*

Van tehát a mi personal-unionkban *realis* elem is; de mivel a *personalis* elem állandó és a *realis* elemnek is alapjául szolgál; s mivel a *realis* elemek elmaradását az 1867: XII. törvényczikk 68. §-a maga is lehetővé teszi, (ha ugyanis a közösérdekű viszonyok iránt a két állam

között megegyezés nem jönne létre), fejtegetésünknek vég-eredményét így állítjuk egybe:

A magyar állam és az osztrák örökös tartományok között fennálló kapcsolat lényeges elemei a personal-unio, esetleges elemei pedig a real-unio jellegével bírnak.

Olyan esetleges alapon nyugszik a real-unio, hogy a tiszta personal-unio helyreállításához semmiféle különös törvényhozási tény nem is szükséges, csak az, hogy azon 10 évre szóló egyezmények meg ne újittassanak. És ezen egyszerű nemleges cselekvény mily változást idéz elő a két állam életében?!

A ki a magyar állam határait átlépi, vámot fizet, még ha Ausztriába megy is; a kereskedelmi szerződések kötése kivétetik a közös külügyminiszter hatásköréből; nem lesz osztrák-magyar Lloyd közös lobogóval, hanem lesz magyar hajó, magyar nemzeti színű lobogóval; nem lesz osztrák-magyar bank, hanem lesz magyar nemzeti bank, melynek jegyein csak magyar felirások olvashatók; stb., stb.

Nemde az ilyen állapotot már personal-unionak neveznék? És ez mind megvalósítható az 1867: XII. törvényczikk alapján!

Nem kell tehát a real-uniot mereven, minden fenntartás nélkül kimondani, mint *Apáthy* teszi; de a tiszta personal-unio hangoztatása is csak hazafiságból bocsátható meg, de tudományos szempontból nem!

De legyen bármi neve az összeköttetésnek, azt el kell ismerni, hogy ha a kapcsolat multjának és jelenének jogos és jogtalan elemeit összevegyük: oly képet mutat ma az osztrák-magyar unio, mely az alkotmányos szellemet, az ország függetlenségét, bár szorosabb jogi kapocs mellett, mint azelőtt, oly kedvező világításban tünteti fel, mint a minőt 1526-tól 1867-ig egy időben sem találhatunk fel.

Nem kell tehát tulásnak venni azt, a mit *Salamon Ferencz* mond a két állam közti viszony jelen állapotáról: «Alkotmányunk, szabadságunk teljesebb, függetlenebb, mint a minőnek 1848 előtt bárki, még maga *Kossuth* is, csak álmodta volna!»



