



Hi
3343



ÁFKD

KÜLÜGYEINK KÖZÖSSÉGE AUSZTRIÁVAL

A TÖRTÉNELMI FEJLŐDÉS S A HELYZET A KERESKEDELMII
ÉS VÁMSZÖVETSÉG FELBOMLÁSA UTÁN

KÖZJOGI TANULMÁNY

IRTA

DR. MÁRFFY-MANTUANO REZSŐ



BUDAPEST

BENKŐ GYULA KÖNYVKERESKEDÉSE

1908

Ára 3 kor.

KÜLÜGYEINK KÖZÖSSÉGE
AUSZTRIÁVAL 3340

A TÖRTÉNELMI FEJLŐDÉS S A HELYZET A KERESKEDELM
ÉS VÁMSZÖVETSÉG FELBOMLÁSA UTÁN

KÖZJOGI TANULMÁNY

IRTA

DR. MÁRFFY-MANTUANO REZSŐ



2003.11.

BUDAPEST
BENKŐ GYULA KÖNYVKERESKEDÉSE
1908

Külfügyeink új rendezése, főképez a külképviselet újászervezése szóba kerül egyrészt mint az állami önállóság és függetlenség követelménye, másrészt mint a felbomlott kereskedelmi és vámszövetség szükségképez való következménye.

A magyar diplomáciának is vannak apostolai, de még azok is, a kik nem mennek ily messze, hanem csak az önálló magyar vámterület hivei — s ezek közé ma már a nemzet többsége tartozik — gondolkodnak a fölött, hogy az önálló vámterület minő természetszerű reformokat fog maga után vonni a közös külképviseletben. Érintették e kérdést úgy a magyar, mint az osztrák delegáció ez évi üléseiben; sőt közvetve — a midőn a külön magyar közgazdasági politika nehézségeiről beszélt — maga a külügyminiszter is.

Külfügyeink jelenlegi szervezete csaknem oly bolygatott kérdés, mint a német vezényleti nyelv. A külfügyekek közösségének tehát úgy történelmi fejlődése, mint sajátyszerű intézési módja lehetőleg tisztába hozandó, hogy az országos mozgalmak kétségtelen történelmi adatokra, a külfügyekeknek teljesen tisztába hozott jellegére, a gyakorlat jól megértett szükségleteire támaszkodjanak.

A régi jog nem lesz egyedül döntő a kérdés elintézésénél. Éppen külügyeink közösségének fejlődése mutatja, hogy az erő kifejtéseknél az egyszerűség, a hatalmi érdekek diadalmaskodnak nemcsak a hagyományokon, hanem a törvények világos szavain is. A régi jogokban azonban mégis erkölcsi erő rejlik, a mely súlyosan esik a mérlegbe. Az a multban is többször fel tudta tartóztatni a nyers erőt s elhallgattatni a czélszerűségből folyó legmegkapóbb okoskodásokat.

A külügyek intézésének sajátos jellege pedig nem hangsúlyozható eléggé, mert a belügyek organizálásánál csekély következményekkel követhetünk el hibákat, külügyeinkbe ellenben nemcsak Ausztria szól bele, de számolnunk kell az egész külföld felfogásával, a szokásokkal s a nemzetközi jog tételeivel.

E két kérdést: külügyeink közösségének fejlődését és külügyeink jelenlegi szervezetét és jellegét óhajtom az alábbiakban megvilágítani. Felfogásom némileg eltér másokétól. Bebizonyítani igyekszem, hogy közkeletű tévedések léteznek. S ha nem is sikerül tisztáznom a kérdéseket, legalább a közfigyelmet még inkább rájuk terelni segítek, mielőtt a gyakorlati politika azokra építeni kezd.

XVI. század.

Külügyeink közösségének vizsgálásánál a XVI. századot megelőző időkre visszamennünk felesleges, mert az állandó kapcsolat Ausztriával a fejedelem személye útján csak a XVI. században jött létre, de maga a diplomáciai érintkezés is csak a XVI. században, sőt még később ölt oly formát, a mely mellett közös képviseltesről szó lehetett.

A XVI. századot azonban már nem hagyhatjuk figyelmen kívül, mert a nehézségek, a melyek a külügyek intézése körül annyi vitát provokáltak, annyiszor töltötték el keserűséggel a nemzetet s az uralkodót, e században kezdődtek s e századba viszik vissza sokan a külügyek intézésénél a tényleges közösséget, sőt egyesek a jogit is.

Ez a megkülönböztetés a tényleges helyzet és a jogi, azaz a törvényekben gyökerező állapot közt a történelmi vizsgálódás egész folyamán szemünk előtt kell hogy lebegjen, mert az ellentétek a felfogásban igen gyakran éppen azon alapulnak, hogy egyesek a tényleges állapotokat, mások a jogi helyzetet tekintik.

Mindkettő figyelmet érdemel, mert míg a jogi helyzet a nemzet elkeseredett küzdelmét tünteti fel külügyi önállóságáért, addig a tényleges állapotok igen gyakran oly kényszerhelyzetek folyományai, a melyeket semmiféle törvényalkotással se volt lehetséges ellensúlyozni.

Alig létesült Ausztriával a personalunio, az uralkodó bizonyos ügyeket (ezek közt a külügyeket) összpontosítani s ezzel közössé tenni igyekezett.

Határozottan az a nézetem, hogy nem azért központosította, hogy közössé tegye, hanem azért tette közössé, hogy egységesen legyen intézhető.

A Habsburgház helyzete addig, a míg a török Magyarország nagyobb részét elfoglalva tartotta, éppen nem volt fényes. Kétségtelen, hogy Magyarországot nem azért nem foglalta vissza azonnal a töröktől, mert nem volt szándékában vagy mert nem érdekelte. Hiányzott az ereje hozzá s gyengesége néha annyira nyilvánvalóvá vált, hogy a török székhelyén, Bécsben fenyegette.

A törökkel már csak azért is leszámolt, ha tudott volna, mert akkori versenytársa, a francia király, a török szultánt rá tudta venni, hogy akkor támadja meg Magyarországon, a mikor ez a nyugati komplikációk miatt a legkellemetlenebb volt.

Hogy ez a helyzet minél nagyobb erő kifejtésre ösztönözte a Habsburgokat s az erők összpontosítására törekedtek, az természetes.

Ezért egyesítették a pénzügyeket, a hadvezetés és a külügyek Bécsben. Az utóbbit már I. Ferdinand létesítette, tehát az első fejedelem a Habsburgházból

a mohácsi vész után. Ez alkotta meg ugyanis a Bécsben székelő titkos tanácsot, a mely többek közt a külügyekkel is foglalkozott.

Nem a magyar nemzet hozzájárulásával történt mindez, mert az nemcsak hallgatag bele nem nyugodott, hanem a törvények világos szavaival demonstrált ellene. Sőt külön követ küldésére, valamint a külügyek önálló intézésére vonatkozó jogát nemcsak fentartotta, hanem néhányszor az országgyűlésen gyakorolta is.

A XVI. század folyamán ugyanis a külügyeket illetőleg a következő törvények hozattak:

Arra vonatkozólag, hogy Ő felsége békekötés iránt egyáltalában s nevezetesen a török szultánnal magyarok tanácsa szerint tárgyaljon,

az 1536. évi I. t.-cz. 1. §-a, mely így szól: Ő felsége az ő magyar tanácsosainak tudtán kívül békekötés iránt semmiképen se egyezkedjék;

az 1548. évi IV. t.-cz. 2. §-a szerint: minthogy... Magyarország dolgai forognak szóban, alázatosan kéri Ő felségét az ő hű magyarországi karai, hogy a jövőre jónak látná a törökkel akár békéről, akár fegyverszünetről tárgyalni, éljen e részben oly magyarok tanácsával, a kik arra alkalmasak és a törökügyekben tapasztaltabbak, a mint hogy azt Ő királyi felsége azelőtt is kegyesen megtette.

Mert ezeknek a tanácsával mindent helyesebben és célszerűbben lehet eldönteni és igazítani.

Az 1558. évi III. t.-cz. 4. §-a elírja, hogy a királyi felség a török fejedelem között való fegyvernyugvás biztosításáról minden időben magyar tanácsosaival értekezék és a mi ennek az országnak javát és hasznát érinti, azt ezeknek tanácsával vállalja el és foganatosítsa.

Az 1595. évi LVI. t.-czikben azt fogadja a király, hogy az országgyűlés hozzájárulása nélkül nem köt békét.

A követküldés gyakorlására vonatkozik pl. az 1557. évi V. t.-cikk, a mely az előtte való télen az ország részéről a birodalmi gyűlésbe küldött követek kiadásainak megtérítésére adót szavaz meg. Előírja, hogy ez az adó Mosóczy László deák kezébe szolgáltatassék (1. §.), a ki a követeknek költségeik fejében hatszáz forintot kifizet és a mi felesleg megmarad, azt a jövőben felmerülő hasonló költségek megtérítésére elteszi.

Az országgyűlés tehát nemcsak az adott esetben gondoskodott a követek költségeinek megtérítéséről, hanem állandó alapot teremtett a hasonló kiadások fedezésére, a midőn a felesleget ily célra félretette. Ebből az is kitűnik, hogy a követküldés jogát más esetekben is gyakorolni szándékozott.

Ez így is történt.

Az 1582. évi VI. s az 1588. évi XXXIII. t.-cikkkel az országgyűlés megbizottakat küld ki határkérdések tárgyalására.

Az 1593. évi I. t.-cz. 9. § ával a rendek a császárhoz és más fejedelmekhez követek küldését határozzák el s az ugyanez évi XIII t.-cikkkel a követek költségeiről gondoskodnak.

Az országgyűlések a XVI. század folyamán békeszerződésekkel is foglalkoznak, ilyeneket becikkelyeznek. Így az 1593-i országgyűlés elé terjesztetett a III. Zsigmond lengyel királylyal 1589-ben kötött békeszerződés, az 1595. évi országgyűlés pedig becikkelyezi az erdélyiekkel kötött békét.

A törvényekben gyökerező, tehát a jogi állapot szerint a XVI. században a helyzet a következő volt:

A külügyeket a király felségjoga alapján személyesen intézte s csak akadályoztatása esetén helyettesíthette azokban a nádor az 1485. évi VIII. t.-cz. értelmében. A király azonban a hadüzenés,

békekötés alkalmával — ezek voltak akkor a külügyeknek legfontosabb eseményei — a mennyiben Magyarországot érdekelték, a magyarok tanácsát meghallgatni tartozott. Követeket maga az országgyűlés is küldött s ezek költségeit külön állapította meg.

Az I. Ferdinand által szervezett u. n. Hofkanzleit, a melyben egy magyar titkár is volt, az országgyűlés sohasem vette tudomásul. A magyar alkotmány (az 1542. XLI. és XLII. t.-cz., 1543. XXXI. t.-cz., 1546. XV. és 1559. IX. t.-cikk) csak a magyar kancelláriát s az innét érkező parancsokat ismerte el törvényeseknek. Az 1569. évi XXXVIII. t.-cikkből ugyan eléggé kivehető, minő tendencia uralkodott, a midőn a király hadi dolgokban a haditanács s nem a magyar tanács meghallgatását helyezi kilátásba, de egyuttal a király is magyar tanácsosokat rendeltet maga mellé, a kikkel, ha a szükség úgy kívánja, az ország hadügyeiről is értekezhessek.¹

Mindazáltal osztrák írók Lustkandl, Seidler, Biedermann, Felner, Huber és mások megkísérlik igazolni, hogy a nemzet már a XVI. században a külügyeket közösöknek tekintette s önállóan csak ama külügyekkel akart foglalkozni, a melyek tisztán

¹ Nem fogadható el tehát, hogy nem szorosán az ország jogaira és szabadságaira vonatkozó, az u. n. diplomáciai ügyekre nem volt volna a magyar tanácsosoknak befolyása, a mint ezt Polner Ödön (Magyarország és Ausztria közjogi viszonya. Budapest, 1891. 84. l.) írja. A külügyek szoros kapcsolatban voltak akkor a hadügyekkel, azért nem tétetik semmiféle említés a külügyekről. A külügyeket külön is felemlíti az 1655. L. t.-cikk.

Magyarországra vonatkoztak s az uralkodó egyéb országait nem érdekelték.

Emez nézetüket az 1559. évi VIII. t.-cikkre alapítják, a mely így szól:

A magyar ügyeket magyar tanácsosokkal kell tárgyalni.

És mivel többek közt, az említett összes bajoknak és sérelmeknek az elhárítására azt az utat és módot se találták utolsóknak, hogy Ő császári felsége a magyar ügyekben jövőre méltóztassék az ország törvényeit és szabadságait ismerő magyar tanácsának véleményét meghallgatni:

1. §. Miután máskülönben is azok, a kiknek fejről, életéről és vagyonáról szó van és a kik naponkint abban a veszedelemben forognak, Ő felségének mindenben jobb tanácsot adhatnak, mint a magyar ügyekben kevésbé járatos idegenek közül bárki is, a kit mások veszedelme nem aggaszt.

2. §. Mert igazságosnak látják, hogy a miként a tisztán idegen országokra néző ügyekben magyarokat soha se alkalmaznak éppen úgy a tisztán és kizárólag Magyarország szabadságait és kiváltságait illetőkben is idegeneket ne alkalmazzanak.

Eme törvényczikkből azonban nem lehet oly messzemenő következtetéseket levonni, hogy a rendek már a XVI. században közösügyeket állapítottak volna meg s azokat külön szempontok szerint és külön szervezet által akarták volna kezelteni.

Első sorban nincs egyetlen idevágó törvényünk sem, a mely akár a közösügyeket meghatározná, akár oly szervről szólana, a mely a közösügyeket intézni hivatva van. Ellenben több törvényünk — s ezeket fentebb idéztem — éppen a külügyekre vonatkozólag kimondja, hogy azokat (hadüzenet, békekötés) a király magyar tanácsosokkal tárgyalja.

Éppen a most idézett törvény 1. §-ában oly veszedelmek (a török elleni védelem) említettnek, a melyek a külügyek körébe tartoznak s Lustkandl stb. szerint közösek volnának, mégis ezekre vonatkozólag előírja, hogy a király magyarok s ne idegenek tanácsa szerint járjon el.

Továbbá abban az időben magyarok alig jutottak az udvar körébe s így nem is volt volna értelme, hogy hivatkozás történjék arra, miszerint a magyarok nem alkalmaztatnak a német és osztrák, csak a közösügyekben.

S egyáltalában abból, hogy több országot s ezek közt Magyarországot érdeklő ügyekben idegeneket is megkérdezhetett és felhasználhatott Ő felsége, de a fentebbiek szerint a magyarok tanácsát meg kellett hallgatnia s magyarokat alkalmaznia, legfeljebb annyira lehet következtetni, hogy a magyarok nem bánták, ha ott, a hol más országok is voltak érdekelve pl. a hadviselésnél, más országbeliek is beleszólnak, sőt ezt többször kívánták is. De azért a magyar ügyeket semmiféle magasabb érdeknek alá nem rendelték, közössé semmiféle ügyet se tettek, mert a közös tanácskozás által államügyek még közössé nem válnak.

Az uralkodó Magyarországra érvényesen csak mint magyar király cselekedhetett s a mint összes tevékenységére, úgy a külügyek intézésére is meghatározta az alkotmány az organumokat. S ha a király ettől eltért, ezt az országgyűlés mindig helytelenítette. A Geheimer Rath és Hofkanzelei a magyar törvények által szentesítést nem nyertek,

sőt ellenkezőleg — a mint az idézett törvényekből látható — az országgyűlés nemcsak nem vette azokat tudomásul, de létjogosultságukat is tagadta, ha magyar ügyekbe szándékoztak avatkozni ... ezeknek a központi organumoknak — írja Polner Ödön¹ — jelentősége csak történeti, de nem állami jogi s belőlük Magyarországnak és Ausztriának sem akkor sem később fennállott viszonyára jogi következtetést vonni nem lehet.

A jogi állapot e tisztasága azonban — ha nem is homályosult el, gyakran eltakarták a tényleges viszonyok által teremtett kényszerhelyzetek.

A midőn Magyarország a Habsburgok uralma alá került, három részre volt darabolva, a melyek közül a kisebbik jutott a magyar királynak. Ez a rész is az állandó háboruskodás közepett pusztult, gyengült. Ha Magyarország még úgy a saját testével védte is az uralkodó többi birtokait, azokhoz képest kicsi és gyenge volt. S minthogy az időben a magyarok különben se dicsekedhettek az uralkodóház rokonszenvével, természetesnek kell találnunk, hogy az uralkodó akár a külügyek, akár a hadügyek intézésénél első sorban azokkal érintkezett, a kik számára az erőt képviselték, a kiknek segítségével remélte, hogy ellenfeleit legyőzheti.

Érthető volt, hogy a Geheimer Rath s nem a magyar tanács meghallgatásával cselekedett, hogy a Hofkammer érdekeit védte s hogy a Reichskanzler volt bizalmasa, nem a magyar nádor.

¹ U. o. 94. lap.

S még egy körülmény volt, a mely ez időben a jogilag tiszta helyzetet befedte és pedig az, hogy a külügyek intézését a magyar király a mohácsi vészt megelőzőleg is felség jogai közé sorozta s így a midőn azokban továbbra is személyesen intézkedett, nem lépett túl alkotmányos jogain. Pedig ennek természetszerű következménye volt, hogy a XVI. században az uralkodó a külügyeket ott tárgyalta, a hol tartózkodott: Bécsben, Prágában s azokkal, a kik környezték. Nem is lehetett várni, hogy a magyar méltóságokat minden esetben magához idézze s véleményüket kikérje.

E felségjogokkal alább még bővebben foglalkozom, itt csupán a tényt konstatalem, a melylyel a helyzet vizsgálatánál szintén számolnunk kell.

Igaz ugyan, hogy az uralkodó e jogait is csak alkotmányosan, tehát magyar közegek útján gyakorolhatta s ezt nem is vonta kétségbe, a mint az a fentebb idézett törvényekből kitünik. Sőt a kivitel módját is komolyan kereste, mert több törvény intézkedik arról, hogy állandóan legyenek az uralkodó körül magyar tanácsosok, a kiket a Magyarországot érdeklő ügyekben meghallgathasson. A nemzet azonban tartózkodóan viselkedett e reformokkal szemben. Az ügyeket csak a régi módon, a régi hatóságokkal akarta intéztetni. Ennek pedig oly nehézségek állottak útjában, hogy mindazok, a kik czélszerű reformokat javasoltak, megnyugtathatták lelkiismeretüket.

Amagyar felfogásellen volt a korszellem is, amely természetszerűleg áthatotta a Habsburgok udvarát.

Ez időben állandósulnak a követségek s létesül a mai értelemben vett diplomácia.

A követségekre vonatkozólag bizonyos eszmék még az ókorból vétettek át. A követek meghatalmazása, sérthetlensége, különös tiszteleti jogai, a területen kívüliség elve mind még az ókorból származnak.

A középkori államalakulások után a nemzetközi politika az uralkodók családi érdekeinek istápolása körül mozog s a fejedelmek egy ideig maguk tárgyaltak. Később jogtudósokat vettek maguk mellé a megállapodások feljegyzésére s ezeket aztán önállóan is szerepeltették.

Világi állandó követségekkel — a pápáknak már korábban voltak követei — csak a XV. század vége felé találkozunk, a midőn a hatalmak egyensúlyának rendszere igényelte, hogy a szomszéd államok fejlődése állandóan figyelemmel kísértessék.¹

Ez időben született meg tehát az állandó diplomácia s a mint Guizot írja² — „a királyok kezeibe esett. Ama felfogás, hogy az kizárólagosan reájuk tartozik s hogy az ország, habár szabad, adóját megszavazza és egyéb ügyeibe is beleszólhat, nincs hivatva a külügyekbe avatkozni — befészkelte magát Európában a szellemekbe, mintegy elfogadott elv volt és közjogi szabály“.

„Nyissák fel Anglia történetét a XVI. és XVII.

¹ Lásd a diplomácia fejlődéséről szerző cikkét a Magyar Jogi Lexikonban.

² Művelődéstörténet XI. előadás. Horváth János. A közügyek előzményei és fejlődése. Budapest, 1909. 25. l.

századokban — folytatja — és látni fogják, mily hatalma van emez eszmének és mily ártalmára van az angol szabadságnak Erzsébet, I. Jakab és I. Károly uralkodása alatt. Amaz elv nevében, hogy a béke és a háboru, a kereskedelmi viszonyok és valamennyi külügyek a király előjogaihoz tartoznak — védi magát az önkényes hatalom az ország jogai ellen. A népek nem merik emez előjogokat kétségbe vonni és eme féltékenységük nekik annál többbe került, mert emez időszakról kezdve . . . Európa történelme lényegében véve diplomáciai.“

A midőn tehát Európában a külügyeket fejedelmek intézik s a népnek nincs befolyása azokra, nem lehetett feltűnő, hogy számos tartományaiban különben is feudális alapon uralkodó habsburgházi fejedelem is a külügyeket a kezeiben összpontosította. Ebben kevésbé hagyta magát az elgyengített, összezsugorodott és ellenséges beütések által zaklatott Magyarország rendei által korlátozni. És pedig annál kevésbé, mert támaszkodhatott a magyar királyok régi jogaira a külügyek körül s az egységes intézés gyakorlati szükségességére.

Az Európát átható irányzat, a mely a külügyeket az uralkodó felségjogainak tekintette s a magyarországi kritikus állapotok még egy csapást mértek ránk, a mely alatt még most is sinylődünk. A külföldnek nem volt többé dolga Magyarországgal, hanem csak a fejedelemmel. A fejedelem személyében pedig a német-római császár s az osztrák örökös tartományok ura, hatalom, tekintély szempontjából sokkal többet jelentett, mint a magyar király, a

ki jó ideig ugyyszólván csak jogot formálhatott királyságára, de tényleg azt nem bírta s a kit magyar tanácsosai tetteinél nem befolyásoltak. Így lassankint a magyar királyi méltóság az uralkodó ezimek között háttérbe szorult. Az ország elvesztette nemzetközi összeköttetéseit s a külföld kezdte Magyarországot úgy tekinteni, mint az uralkodó egyéb tartományait.

Magyarország a nemzetközi összeköttetéseknel annál könnyebben feledésbe ment, mert — a mint már említettem — a diplomácia mindenütt az uralkodó családok diplomáciája volt, a közszokás és diplomáciai nyelv az uralkodó családokat nevezte meg s a XVI. század óta osztrák háznak mondotta a Habsburgokat, értve alatta a magyar királyt is.

Nem így történt volna, ha a német-osztrák trón Nagy Lajos vagy Mátyás idejében egyesítettik a magyarral.

A hatalomnak ez a kérlelhetetlen érvényesülése a jogi állapottal szemben végig szemeink előtt kell, hogy lebegjen a közösügyek tárgyalásánál.

S a fent megrajzolt maradt a helyzet nem egészen 1867-ig — a mint ezt sokan állítják, hanem mindaddig, a míg a nemzet hatalmával és felfogásával ismét számolni nem kellett.

A diplomácia általában sokkal jobban van informálva az erők viszonyáról, mint sem, hogy e tekintetben megcsalható volna. Magyarországot negligálta, de ismét reá irányult figyelme, a mint erősödött és akaratát érvényesíteni kezdte.

Sokan mondják, hogy Magyarországnak ez időben az volt volna a feladata, hogy nem törődve a formákkal befolyását a külügyekre érvényesíteni igyekezzék, és pedig oly módon, hogy a magyar tanácsosokat, a kiktől több törvény szól, a király mellé rendeli s tanácsosokul oly egyéneket választ, a kiktől remélhető volt, hogy az uralkodóra hatni is tudnak.

Mellőzve itt a kérdés vitatását, vajjon egyik vagy másik álláspont felelt-e meg a nemzet érdekeinek, csak a tényt konstatalom, hogy a rendet a tisztán magyar és vegyes ügyek között való megkülönböztetést nem fogadták el. A mint fentebb láttuk — ismételten kifejezték amaz óhajukat, hogy a király Magyarország valamennyi ügyeit magyar tanácsosok meghallgatásával s magyar hatóságok útján intézze. Az ellenkező eljárást visszaélésnek minősítették.¹

Ausztriával azonban a magyar rendek küldöttségek útján már a XVI. században tárgyalásokat folytattak a kereskedelem, pl. a magyar borok Ausztriába való bevitelének megkönnyítése, a pénzlábnak s a pénz benső értékének egyenlősítése érdekében.

Magyarország, a míg egyrészt állami önállóságát védte, másrészt kereste az érintkezést s a kapcsolatot a nyugattal.

E tárgyalásokból azonban nem lehet a közös ügyek konstruálására következtetni, sőt ellenkezőleg, nyilvánvaló, hogy az illető ügyeket (kereskedelem,

¹ Acsády M. O. T.

érmeverés) mindkét állam a saját ügyének tekinti s vagy a kivitel emelése érdekében engedményt akarnak kieszközölni a másik féltől, mint bármely más harmadik államtól, vagy a forgalom könnyítése érdekében egyforma pénzlábat akarnak létesíteni, akár csak a későbbi hasontartalmu szerződések a latin államok közt.

A bizonytalan formájú törekvések korszaka ez, a melyben csak a nemzetnek önállóságához való ragaszkodása s az uralkodó amaz igyekezete határozottak, hogy országai erejét egyesítse.

E két törekvés szemben áll e korban egymással. S a mint Szécheny Antal gróf írja:¹ Az eltérő történelmi előzmények, a nemzeti jellem különbségei, az akkor fejlődő vallásos mozgalmak — ép úgy fokozták a felfogásban uralkodó zavar és ellentét hátrányait, mint az emberek szenvedélye, hibái és bűnei. De azok fő és tartós indoka mégis csak az volt, hogy az udvar s a nem magyar kormányférfiak körében ép oly kevéssé értették és méltányolták a magyar jogfogalmakat és nemzeti érzelmeiket, mint a magyar világ nagyjában nem bírta a nem magyar körök eszmemenetét és az általános helyzet politikai igényeit fölfogni és méltányolni.

¹ Tanulmányok. 59. l.

XVII. század.

A XVII. század folyamán csak élesedik az ellentét a törvényeken alapuló, tehát az uralkodó részéről is elismert jogállapot s a tényleges helyzet közt.

A nemzet még mindig ragaszkodik ahhoz, hogy az uralkodó az ország külügyeit a magyar tanácsosok meghallgatásával magyar követ útján intézze, és semmi támpontot se nyerünk arra, hogy az országos ügyek közül kivette volna s más kezelést irt volna elő a külügyekre vonatkozólag.

Az 1608. k. e. X. t.-cz. továbbá az 1618. évi XXV., az 1622. évi II., az 1638. évi I. t.-czikkek ismétlik, hogy a magyar ügyek magyar tanácsosokkal intézendők.

Az 1630. évi XXIX. t.-czikk szerint a kancellár mellett állandóan két magyar tanácsosnak kellett tartózkodnia.

Az 1635. évi XXVIII. t.-czikk a magyar tanácsosok Bécsben való lakására vonatkozik. Ezekről szól az 1649. évi VIII. t.-czikk is.

Az 1659. évi XIV. t.-czikk 2. §-a szerint a magyar ügyeknek magyar tanácsban és magyar követekkel és küldöttekkel tárgyalásáról szóló (alább idézett), 1635. évi XXVIII. és 1649. évi VII. t.-czikkek, a melyek az ország kárára ekkoráig nem fogatosítottak, eddigi erejökben megmaradjanak s valahára már fogatosítsassanak.

Az 1655. évi L., az 1637. évi VIII. t.-czikkek újból előírják, hogy a kancelláriában két magyar tanácsos legyen.

Elődeink tehát az Ő felsége által intézendő külügyek közt különbséget tettek olyanok közt, a melyek Magyarországot érdekelték s olyanok közt, a melyeknek Magyarország nem volt jelentőségük s csak az előbbiekre vonatkozólag léptek fel igény-nyel. A most idézett s még alább felsorolandó más törvényekből azonban az látható, hogy a rendek megmaradtak amaz állásponton, hogy nemcsak egyéb ügyek, hanem az összes magyar ügyek, tehát a külügyek is, magyar tanácsosokkal, magyar követekkel és kiküldöttekkel intéztessenek. És pedig nem csupán ama külügyek, a melyek csak Magyarországra vonatkoznak, hanem azok is, a melyekben Magyarország más államokkal együtt van érdekelve.

Csak ezt jelentheti a most idézett 1659. évi XIV. t.-cz. világos kifejezése, s csak erre célozhat a magyar tanácsosok delegálása az udvari kancelláriához. A kancellária akkor még nem lévén testületileg szervezve, a Bécsbe rendelt két tanácsosnak nem az volt a hivatása, hogy a kancellárt támogassák teendőiben, hanem hogy a Geheimer Rath tanácsait, a melyek a külügyekre is vonatkoztak, a magyar érdekek szempontjából tett javaslataikkal ellensúlyozzák az uralkodónál. Ezért írja elő az 1655. évi L. t.-czikk, hogy a tanácsosok is értesítendők a követek küldéséről.

A külügyekre vonatkozólag különben e században a nemzet még mindig a nádor s a magyar tanács befolyását tartja első sorban illetékesnek, a mint ezt az alább idézett 1688. évi II. s az 1655.

évi L. t.-czikkekből látjuk, a melyek a magyar követeket a nádor s a magyar tanács utasításaihoz kötik.

Ez által meglehetősen bizonytalanná vált a helyzet, a mennyiben hol a nádor, hol a magyar tanács, hol a felség mellé rendelt két tanácsos vannak ugy feltüntetve, mint a kik hivatvák a királynak a külügyek intézésénél tanácsosal szolgálni. A követeket, hol a király jelöli ki s az országgyűlés látja el utasítással, hol az országgyűlés választja s a király ad nekik utasítást. Nagyon enyhül azonban e megjegyzés szigora, ha figyelembe vesszük, hogy egész a XVIII. századig (a Reichshofkanzelei létesítéséig) Ausztriában se volt a külügyeknek önálló szerve.

Kétségtelen az is, hogy a magyar külügyek önálló intézése ellen nem valamely elvi alapon folytatott a küzdelem. Ennek már az idézett törvények is ellenmondanak, a melyeket a király szentesített s a melyek a külügyek önállóságát, függetlenségét fentartják.

Ugyanazt mutatják a követségekre vonatkozólag a XVII. században hozott törvények is. Ezek:

1609. évi LXVIII. t.-cz. Minthogy pedig ez a lesújtott ország csaknem végső nyomoruságra jutott, ugy azért, mivel folytonos háboruk színhelye volt, mind pedig azért is, mert a szomszéd tartományok az ország lakóitól szokott segélyüket és segítő kezeket megvonták:

1. §. Ennek okáért a szomszédok szívének kiengesztelése, jóakarataknak megnyerése és segítségük kikérése céljából, az országglók helyesnek itélik, hogy a szentséges császári és királyi

felséghez, Csehországhoz és a római szent birodalom fejedelmeihez bizonyos követeket küldjenek.

2. §. Kinevezik pedig a szentséges császári felséghez és Csehországhoz főtisztelendő Naprágy Demeter kalocsai érsek urat és nagyságos Batthányi Ferencz urat.

A 3., 4. és 5. §§-ok a többi birodalmi fejedelmekhez Sziléziába és Stiriába küldendő követeket nevezi meg.

6. §. Hogy Erdélybe kiket küldjenek, azt Ő felsége a nádor urral együtt fogják kijelölni; a hol a követségnek, a már meghozott határozathoz képest úgy *Ő felségének, mint az országnak a nevében* kell lennie.

7. §. A mely szándékukat, hogy a királyi felség is előmozdítani méltóztassék, azt alázattal kéri.

8. §. Azt pedig, hogy ezek mikor és minő utasításokkal lesznek küldendők, Ő felsége belátására bizzák.

1618. évi XLIII. t.-cikk. Minthogy pedig fölöttébb szükséges, hogy a karok és rendek nevében segélykérés végett, a most következő birodalmi gyűlésre követeket küldjenek, ennél fogva méltóztassék Ő felsége a főpapok és mágnások közül két követet, a kik arra legalkalmasabbnak látszanak, kinevezni.

1. §. A kiknek a karok és rendek fognak költséget adni és őket Ő felségének az előleges tudtával utasítással ellátni.

1618. évi XXXVII. t.-cikk. Tekintettel azokra a költségekre, a melyeket Ő szent felsége a török békekötésre tett és a török portához küldendő követségekre tenni fog, az ország karai és rendei az Ő felsége iránt való hálájuk bebizonyításául ez alkalommal minden kapu után két magyar forintot megajánlanak.

Az alább idézett 1630. évi XXXVI. t.-cikkéből látható, hogy itt nem a császári, hanem a magyar követ költségeire gondoltak.

1630. évi XXXVI. t.-cz. Továbbá megállapítják, hogy a török követségekre is, a melyeket a maga idején akár a török portához, akár más különös helyekre küldenek, ezutánra az 1618. évi XXXVII. t.-cikkelyhez képest arra alkalmas és tekintélyükkel kitűnő magyarokat is alkalmazzanak.

1635. évi XXVII. t.-cikk. Ő felségének legkegyelmesebb elhatározásához képest megállapítják, hogy ezutánra a török portához küldendő követségeket az 1630. évi XXXVI. t.-cikk értelmében rendeljék ki.

1638. évi III. t.-cikk. Ő szent felsége a maga kegyelmes elhatározásához képest a török portához minél előbb ünnepélyes követséget küldvén, ebbe a követségbe a magyar nemzethez tartozó, alkalmas és a magyar ügyek intézésében járatos és a magyar tanácstól kellő írásbeli utasításokkal ellátott személyt is nevezzen és küldjön ki; és gondoskodjék arról, hogy ott, a követeknek közös közremunkálásával és ügyességével, úgy a béke állandósításának ügyében tárgyaljanak, mint a törökök kihágásait is élethűen előterjesszék.

1647. évi LXXIV. t.-cikk. A török portához küldendő követségre nézve határozzák, hogy *Ő felsége követe mellett a magyar nemzetből is kell egy érdemes birtokos személyt (a ki a magyar dolgokat jobban ismeri) egyenlő méltósággal és hatalommal elküldeni és ott tartani.*

1649. évi VII. t.-cikk. A portára küldendő követségekre nézve határozzák, hogy az e tárgyban alkotott 1647. évi LXXIV. t.-cikkely megújítandó és valósággal megtartandó és hogy a *császári követ és biztos a magyar dolgokat a minden alkalommal melléje adandó magyar követtel és biztosai egyetértve és közösen tanácskozva tárgyalja és igazítsa el.*

1. §. És valahányszor a törökök ide jönnek követségbe, vagy innen küldenek valakit a portára vagy Budára, ezt *Magyarország nádorispán urának idejekorán jelentsék be* és adják tudtára.

Az 1649. évi XXVI., XXVII., XXVIII. és XXIX. t.-cikkelyek határkiigazítás céljából küldenek ki követeket.

1655. évi XVII. t.-cikk. A végvidéki katonák könnyebb fizetésére megkivántató segélykérés céljából a közeledő szent római birodalmi gyűlésre (Ő szent felsége beleegyezésével) követül kijelöljék és kiküldik

1. §. A kiknek a nádor ur, a magyar teljes tanácsból megfelelő utasítást fog adni és a kik ehhez képest lesújtott hazánk

viszonyait és állapotát a birodalmi karoknak és rendeknek előadni és tehetségükhöz képest sikeresen előmozdítani törekedjenek.

1655. évi L. t.-cikk 2. §. *A császári követ utasításába . . . beiktatandó, hogy az az országra és kapcsolt részeire vonatkozó minden ügyben és tanácskozásban a magyar követtel és biztossal egyetértésben tárgyaljon és járjon el.*

3. §. *És valahányszor ide vagy oda követeket küldenek, ezt a nádorispán urnak és a . . . tanácsosoknak idejekorán jelentsék be és adják tudtára.*

1659. évi XIII. t.-cikk. Igen sok mezőváros és népes birtok az ország igen nagy kárával végső pusztulásra jutott a miatt, hogy a törökök az előbb kivetett adókat tetemesen felemelni stb. meg nem szűnnek.

1. §. Mire nézve Ő felsége atyai gondoskodásánál fogva a török udvarhoz az 1655. évi L. t.-cikk s az abban hivatott cikkelyek értelmében, *külön magyar követ útján* kegyelmesen kieszközölni méltóztassék: hogy az 1655. évi III. t.-cikk szerint a békekötések idejétől fogva leigázott falvak visszakerüljenek.

1659. évi XIV. t.-cikk 1. §. A török udvarnál tartandó magyar dolgokban jártas magyar követről szóló 1649. évi VII. és 1655. évi L. t.-cikkek . . .

a melyek az ország kárára ekkoráig nem foganatosítottak, eddigi erejükben megmaradjanak s valahára már foganatosítsák.

1662. évi IV. t.-cikk. Az ottomán udvarnál a császári követ mellett magyar követnek tartására és az ország összes, különösen pedig közügyeinek magyar tanácsban való tárgyalására nézve . . . az 1638. évi III. 1659. évi XIV. t.-cikkeket kegyelmesen megtartatni méltóztassék.

1681. évi IV. t.-cikk 3. §. S hogy a török udvarhoz rendelt császári ott székelő biztos mellé született magyar biztost éppen úgy az ország ügyeiben ugyancsak a török udvarhoz küldendő követségekben a császári követ mellé született magyar követet is kell adni és rendelni, a kinek a magyar ügyekre nézve amazéval egyenlő intézkedési hatalma legyen és a ki vele a magyar tanács meghallgatásával neki adandó utasítás szerinti kölcsönös jó egyetértésben működjenek, az ezennel megújított 1655. évi L., 1638. évi XXXVI., 1647. évi LXXIV. és 1649. évi VII. t.-cikkek értelmében.

Látjuk e törvényekből, hogy a császári követ a magyar követtel egyetértő eljárásra utaltatik. Ausztriával s egyáltalában a birodalommal különben is a rendek nemcsak nem kerültek, de keresték az érintkezést. 1614-ben a király felhívására a magyar s az osztrák rendek küldöttsége összejött, de külön tanácskozotta törökkel való békekötésről s elaboratumát mindkettő külön terjesztette az uralkodó elé.

Csengery Antal írja,¹ hogy Rákóczynak is eszméje volt, hogy Magyarországot közelebbi kapcsolatba hozza az imperiummal, oly módon, hogy az ország követeket küldött volna a választó fejedelmekhez s főképp a moguntiai electorhoz, a ki az imperium főkancelláriusa volt, hogy ezekkel megismertesse ügyeit.

A külügyeknek a legfontosabb részére, a hadüzenésre és békekötésre is a nemzet csorbíthatlanul igyekezett jogait épségben tartani.

Az idevágó törvények a következők:

az 1608. évi II. t.-cikk 1. §-a . . . a király Ő felsége . . . az ország előleges tudta és beleegyezése nélkül Magyarországon és ennek kapcsolt részeiben se háborút ne indítson, se külföldi katonákat be ne hozzon.

Ezt megújítják az 1618. évi V., az 1618. évi II., az 1622. évi II. és 1659. évi I. t.-cikkek.

Az 1647. évi V. t.-cikk becikkelyezi a linczi, az 1647. évi XX. t.-cikk az erdélyi fejedelemmel kötött békét.

1661. évi IV. t.-cikk. Ő felsége jószágos helybenhagyásával rendelték továbbá, hogy a törökkel való békét s minden magyar ügyet . . . a magyar tanácssal kell tárgyalni és elintézni.

¹ Összegyűjtött munkái. II. kötet 389. l.

1. §. S az ekképen tárgyalatakat és elintézeteket, az ország-lakókkal mindenkor kellő módon közöljék.

2. §. S magának a békének a pontjait is a megyék ünne-pélyesen kihirdessék.

Hadat üzeni és békét kötni tehát a király csak a magyar tanácssal való tárgyalás után az ország előleges beleegyezésével volt hivatva s maga a béke utólag a megyékben is kihirdetendő volt.

Kétségtelen ennél fogva az e századból idézett számos törvényczikkből, hogy a nemzet a külügyeket a XVII. században sem tekintette közös, vagy mint régebben nevezték — vegyes ügyeknek. A hol csak érdekei voltak a nemzetnek, mint a török császárnál s a birodalmi fejedelmeknél, külön magyar követeket és állandóan ott tartózkodó biztost akart küldeni. Ilyeneket az osztrák rendekhez és a birodalmi fejedelmekhez ki is jelölt, a török császárhoz pedig állandóan követelt. Ezeknek a Magyarországot is érdeklő dolgokban a császári követtel egyenlő befolyást biztosított. A császári követ, a ki az uralkodó többi országainak érdekeit képviselte, vele egyetértésben tartozott eljárni.

Az országgyűlés nemcsak tárgyalta a külügyeket, hanem, a mint az az 1618. évi XLIII. t.-czikk 1. §-ából látható, az országgyűlés azt is hatalmi körébe tartozónak tekintette, hogy a követeket utasításokkal is elláthassa. S mert érezte, hogy a császár hatalma mellett a magyar király tekintélye elhomályosult, követelte (1609. évi XLVIII. t.-czikk 6. §.), hogy az Erdélybe küldött követség

ugy Ő felsége mint az ország nevében szerepeljen s így annak magyar jellege még inkább kitűnjék.

A törvényekben különben annak is nyomára akadunk (1659. évi XIII. t.-czikk 1. §-a), hogy a magyar követ nem csupán a császári követtel együtt, hanem önállóan is eljárhatott.

Hogy a nemzet elvi álláspontjának nem feleltek meg a tényleges állapotok, az már abból a körülményből is nyilvánvaló, hogy a nemzetnek ugyanarra a dologra annyiszor kellett visszatérnie.

Hányszor ismétli e század folyamán ugyanazt az óhaját s a törvények szavai szerint azért, mert a nemzet kárára nem tartattak meg. Sőt a tényleges helyzet egyenesen a magyar külügyek önálló intézésének rovására módosult. A magyar országgyűlés ugyan se a Geheimer Rath-ot, se később a Reichshofkanzler-t nem ismerte el, mégis a Geheimer Rath-ra nagyobb befolyása volt. Ez azonban nagyságánál fogva mind alkalmatlanabb lesz a megnövekedett külügyek vitelére, a Reichshofkanzler mind önállóbban szerepel s Magyarország külügyeinek intézését is magába abszorbeáló organummá válik.

Tényleg a külügyek vezetésére még a tekintélyesebb magyarok is csekély befolyást gyakoroltak. Az uralkodó nem valamely más ország népének érdekében vitte a külpolitikát, hanem saját családi politikája volt, a mely számára onnét vette az eszközöket, a hol azok ugy a diplomácia, mint a hadviselés czéljaira a legmegfelelőbbben rendelkezésre állottak s ez a XVII. században Magyar-

országán kívül esett. Az uralkodó diplomatái nem voltak magyarok s a nemzet minden erőlködése daczára alig volt képes néha-néha önállóságát a külügyekben érvényesíteni.

Ezen a nemzet a szomorú viszonyok közt, a melyekbe a három részre osztott országot az örökös háboruskodás s a katonaság pusztítása juttatta, összes törvényeivel sem volt képes segíteni, még akkor sem, a midőn az uralkodó valamennyi népei közül leginkább érezte a külpolitikában elkövetett hibákat, hiszen kétségtelen — a mint ezt már fentebb említettem — hogy a török gyakran a francia király unszolására támadt Magyarországra s csak azért pusztította tüzzel-vassal, hogy a császár erejét erről az oldalról gyengítse s a francia király, felhasználva a császár szorult helyzetét, előnyösebb békét köthessen.

XVIII. század.

A XVIII. században már több ízben akadunk nyomára annak, hogy a nemzet számolni kezd a tényleges helyzettel. A közös ügyek egyáltalában szóba jönnek, de a nemzet az őt érdeklő külügyeket még mindig önállóan, saját közegei által akarja vitetni.

1712 július 7-én az ország főméltóságai III. Károlyhoz felterjesztést intéztek, a melynek a 10. pontja a következőképen szól: Miután Magyarország a többi örökös tartományokkal szorosabb kapcsolatba jönné, ezek pedig a római szent birodalomhoz tartoznak: határozassék meg az is, minő viszonyt s összeköttetést akar Ő felsége megállapítani Magyarország s a többi örökös tartományok közt, hogyan lesznek elintézendők a közös ügyek stb.

Itt tehát az ország főméltóságai közös ügyekről szólnak; de már a következő 1715. évi XLI. t.-czikkből látjuk, mi volt a magyar ügyek, különösen a külügyek intézéséről a rendek felfogása:

„Mivelhogy az ország törvényei értelmében azokat, a mik a közbékére s más magyar ügyekre tartoznak, a magyar tanács-csal kell tárgyalni s elhatározni s azután a többi országlakókkal közölni: Ő császári királyi felsége jószágosan beleegyezett, hogy megújítván az 1691. évi IV. t.-czikkelyt s más abban idézettek, a török udvarral jövőben fentartandó tárgyalásoknál s az ország más ügyeinél is, hű és alkalmas magyarok közreműködésével fog élni.

1723. évi CIV. t. cikk szerint . . . Magyarországot illető dolgokban s ügyekben a követségeknél az országlakókat alkalmazzák.

Ő legszentségesebb felsége jószágos elhatározásának követelményéhez képest az alkalmas és jól érdemesült magyarokra tekintet leend.

1741. évi XI. t. cikk 1. §. . . az ország dolgait és ügyeit az országon belül és kívül magyarok által fogja végeztetni

2. §. . . legmagasabb udvarában és mindazokban, a mik a neki engedett főhatalomból folynak, magas ítélete és királyi tiszte szerint hű magyar tanácsosainak segítségével és tanácsával fog élni s a statusminisztériumnál is fogja a magyar nemzetet alkalmazni.

1790. évi XVIII. és az 1792. évi VIII. t. cikkek, az 1741. évi XI. t. cikk fogantatásáról szólnak:

„Az 1741. évi XI. t. cikkely érvénye — mondja az előbb idézett törvény — ezennel egész terjedelmében helyre állittatik, Ő felsége kegyelmesen méltóztatott önkényt kijelenteni, hogy ő eme cikkely fogantatását a maga részéről szíven viselendi s azért mind az államminisztériumhoz magyarokat alkalmazand, mind pedig rendeleteket ad, hogy ha a magyar nemzethől különben a szükséges tehetségekkel és minősültségekkel bíró egyének követségi állások betöltésére hajlandóságot mutatnak, olyanoknak a belső állami kancelláriában minden megkívántató alkalom nyujtassék a maguk beható kiképzésére; és hogy végre a karok és rendek ama kívánságait, mely szerint ugy a bel-, mint a külügyek, még pedig amazok magyarok által, emezek pedig magyaroknak is közrejáráásával vezettessenek s így közvetlenül Ő felsége határozata alá terjesztessenek, igazságosan teljesítendi, jövőben pedig főtnevezett Ő felsége gondoskodni fog, hogy az országnak a törökkel való békekötésre vonatkozó szentesített törvényei fogantat nyerjenek.

A mig tehát még az 1741-i törvény is a magyar külügyeknek magyarok által való intézéséről, a törökkel kötendő békének magyarok által való tárgyalásáról szól, az 1790-i törvényben e századokon keresztül szilárdan fentartott álláspont meg-

ingani látszik, mert a külügyeknél csak a magyarok közrejáráását köti ki s a követi állásokra csak lehetővé teszi magyarok kiképzését.

A magyarok közrejáráása nem azt jelenti a mit a régi kifejezés, hogy magyarok által intézi a magyar külügyeket, de annyit se a mit abba sokan belemagyarázni akarnak. Ha csak a nemzet hozzájárulásával alkotott törvények szövegénél maradunk s nem tekintünk az azzal ellentétben kifejlődött és fentartott gyakorlatra, ily határozatlan nyilatkozatra oly fontos alkotmányjogi reform, a minő a külügyek közössége, nem alapítható. És pedig annál kevésbé, mert a magyar álláspont elejétől fogva az volt, hogy a magyar és a császári követ a nemcsak Magyarországot érdeklő ügyekben együtt működjenek, a mit lehet ugy is kifejezni, hogy a külügyek a magyarok befolyásával voltak viendőek.

E kifejezésnek különben is a természetes értelmezése az, hogy az összes Magyarországot érdeklő külügyekben közreműködjenek magyarok s nem az, hogy a kancelláriánál és követségeknél néhány magyar hivatalnok is legyen, a ki az ügyek egy részét intézi.

Az 1741. évi XI. t. cikk jelentőségének megbirálásánál tehát nem tehetem magamévá se Polner Ödön felfogását,¹ a ki abból azt következteti, hogy azzal a statuskancellária-törvényben el van ismervé a külügyek intézésének közös szerveül,

¹ U. o. 185. l.

se Ferdinandy Gejza nézetét,¹ hogy azzal az országgal a magyar befolyást a király többi országainak ügyeiben is érvényesíteni akarta.

Az utóbbi ellen szól, hogy a magyarok mindig azt az álláspontot képviselték, hogy ily beavatkozásnak se egyik se másik részről nem lehet helye; de a törvény szövegéből se lehet azt kiolvasni.

A cselekvési szabadság korlátozásának elismerésénél pedig igen messze megy Polner. Eme felfogást megdöntik az 1715. évi III. és az 1791. évi X. t.-cikkek, a melyek Magyarország teljes, egész uralkodási kormányformájára kiterjedő függetlenségét erősen hangsúlyozzák. Minden védés dacszövetség korlátozza bizonyos mértékig a cselekvési szabadságot. A korlátozás a közjog szempontjából azonban onnét kezdődik, a hol a külkormányzat valamely szervében közössé tétetik s erre vonatkozólag Ferdinandy megjegyzi,² hogy nem volt egyébről szó, mint, hogy magyarok a statuskancelláriában a külügyi szolgálatra kiképeztessenek. Állandóan még 1791-ben is fentartatik az elv, hogy a törökkel Magyarország részéről a magyar követ, a ki a magyar tanácsból kap utasítást s ne a császári követ tárgyaljon. Ezt nem követelik a rendek, ha igaz volna Polner fentebb idézett nézete, hogy 1741-ben vagy 1791-ben a Staatskanzlelei Magyarországnak is a külügyeket törvényesen intéző organumává tették. A XVIII. század-

¹ Magyarország közjoga. Budapest, 1902. 775—776. l.

² U. o.

ban eleink arra törekedtek, hogy a statusministeriumban s a követségeknél alkalmaztassanak magyarok, de ezzel egyéb jogaikat nem adták fel.

S a statusministerium kifejezés nem jelentett mást, mint 1741-ben, a miről alább szólok. A Staatsrath nem volt alatta érthető, mert az nem foglalkozott külügyekkel. Csak az uralkodó tanácsadó testületére vonatkozhatott, a mely alkotmányunkat nem érintette. Különben is, minthogy már a Geheime Conferenz se létezett, az uralkodó bizalmas tanácsosainak a testülete igen formátlan volt.¹

A külügyek közösségének intézményes megállapításáról tehát a XVIII. században se lehet szó. Főkép nem arról, hogy a külügyek a nőági örökösödés megállapítása alkalmával az u. n. *pragmatica sanction*al tétettek közössé.² Az 1723. évi I. t.-cikkben szó sincs a külügyekről s az 1867. évi XII. t.-cikk is, a mint látni fogjuk, nem a *pragmatica sanction* alapítja a külügyek közösségét, hanem csak a közös védelmet származtatja le onnét s ennek czélszerű eszközül jelöli meg a külügyek közös intézését.

Ama nézet, mely szerint ha két állam fejedelmi tiszte szükségkép és folyton egy fizikai személyben egyesül, okvetlenül megkívánja s így magában foglalja a külügy diplomatiái részének s a véderő-szervezeteknek közösségét a két államban — teljességgel meg nem állhat.

¹ Polner u. o. 122—125. l.

² Polner idevágó nyilatkozatai u. o. 186. l. nem fogadhatók el.

Több gyakorlati példa szól ellene.¹

A közfelfogás a magyar államban mindig az volt, hogy a *pragmatica sanctio*, a védelmi kölcsönös kötelesség megállapításán túl nem hatva, a külügyek egyik részét se tette szervezetileg közössé, a magyar törvényhozás és kormányzat köréből ki nem vonta és hogy jogossá nem lőn ama tényleges állapot, a mely szerint az ország bizonyos külügyeit Ausztriával egy és ugyanama szervegedelmével intézte a király.²

A nemzet a külügyek önálló intézésének elvét a XVIII. század folyamán se ejtette el, habár gyakran egyebet se tett, mint a jognak a látszatát őrizte meg. Épen azért messze ment Arneht osztrák történetirő, a mikor 1865 őszén az alsó-ausztriai tartománygyűlésen azt akarta konstatálni, hogy a monarchia közös ügyeinek közös intézése már a szatmári béke óta történeti tény.

A külügyek intézésében a szatmári béke se jelent forduló pontot.

Abból, hogy sohase kívántak a külügyekre külön dicasteriumot, semmiféle következtetést se tudok vonni.³ Régebben, az Ausztriával való kapcsolatot megelőzőleg se volt a külügyeknek külön dicasteriuma s mert most nem kívántak ilyet, semmiféle jogfeladásra sem nyujt alapot. A nemzet elegendőnek tartotta a nádor, a magyar tanács és

¹ Lásd a XVII—XIX. századbeli államkapcsolatokat.

² Kmetty. A magyar közjog tankönyve. Budapest, 1907. 491. l.

³ Polner u. o. 118. l.

tanácsosok közreműködését. A külügyekkel foglalkozó kormányzásoknak a XVIII. században a magyar kancelláriát tekintette, a melynek hatásköre kiterjedt a nemzetközi viszonyokra nemkülönben az ország lakosainak külföldiekkel való érintkezésére, idegenek után való örökösödési ügyekre.¹

Az időben Ausztriában se volt a külügyeknek külön kormányzéke. A Hofkanzelei, majd a Reichshofkanzelei feje, az u. n. Obersthofkanzler s később a Haus-, Hof- und Staatskanzelei főnöke intézte a külügyeket az uralkodó egyéb házi ügyeivel együtt.

Hogy az 1741. évi XI. t.-cikk 4. §-a kimondja, miszerint magyarok a statusminiszteriumnál is fognak alkalmaztatni, nem annyit jelent, hogy volt volna valamely miniszterium a külügyek intézésére, a melyhez magyarok is kinevezettek. Ily miniszterium nem létezett, sőt a Staatskanzelei is csak két év múlva állítottatott fel, úgy hogy a statusminiszterium alatt a régi Geheimer Rath-ot kellett érteni,² azt a tanácsadó szervet, a mely az uralkodó által személyese nintézendő ügyekben adott véleményt. Ennek a működése pedig egészen formátlan volt, hatásköre se volt pontosan megállapítva, úgy hogy nem lehet azt mondani, hogy itt a magyar törvény az államhatalom anyagi jogositványainak gyakorlására valamely közös organumot ismert volna el;

¹ Polner u. o. 118. l.

² Hock-Biedermann. Der oesterreichische Staatsrath 1760—1848. 647. o.

és pedig annál kevésbé, mert e mellett a törvény megkivánja, hogy a király esetleg más magyar tanácsosokat is meghallgasson.¹

A külügyek intézését eleink a XVIII. század folyamán felségjognak se tekintették oly mértékben, hogy azokra befolyást gyakorolni ne igyekeztek volna. Így a békekötésekre is.

Igaz ugyan, hogy az 1664. aug. 10-i vasvári, az 1699-i karloviczi, valamint később az 1739. belgrádi békekötésnél magyarok nem vettek részt. De a hogy az 1606-i zsitvatoroki békénél mint a magyar országgyűlés megbizottai szerepeltek Thurzó György, Istvánffy Miklós, Batthány Ferencz és Erdődi Kristóf, úgy az 1718-i paszarovitzi békéhez újból megbizottakat jelölt ki az országgyűlés, báró Sándor Gáspárt és Antolicsics horvát főharminczadost. Ezeknek azonban elutazása késett, mert nem volt a ki költséggel ellátva őket s végül az uralkodó elhatározta, hogy nem ad nekik megbizást, mert a karlovitzi békénél se vett részt magyar meghatalmazott.

A jogfentartásra vonatkozó gyakori nyilatkozatokra tehát szükség volt, mert az udvari kanczellária szentesíteni igyekezett a gyakorlatot. Nyíltan hirdette, hogy a törvények megtartása lehetlenné vált. „Azok a törvények — olvassuk² — melyeket a XVI. és XVII. században hoztak a béke és háboru jogát illetőleg már nem hajthatók végre

¹ Polner u. o. 121. l.

² Cabineti levéltár 1790. nov. 25. 3673. sz.

betűszerinti értelemben. Azért nem, mert az 1723-i *pragmatica sanctio* az által, hogy megállapította a magyar birodalom elválaszthatatlanságát a német örökös tartományoktól, egyuttal egyesítette a magyar korona országainak érdekeit emezekével, annyira, hogy ez ügyeket csakis egy központból lehessen vezetni“.

Hogy ebben a nemzet előkelői se nyugodtak meg, a kik pedig a fejezet elején ismertetett felterjesztésük szerint már a XVIII. század elején számolni kezdtek az Ausztriával való kapcsolat következményeivel, több nyilatkozatból kitűnik.

Az erősen aulikus Grassalkovich a szerencsétlen 1737—39. évi hadjáratot befejező belgrádi béke megkötése után így nyilatkozott: „Nyertünk mi biz a belgrádi békekötésben, mint Bertók a csékban“. S hozzátette, hogy ez a nemzet mellőztetésének és megvetésének a gyümölcse.

III. Károly utolsó éveiben nem volt magyar a király tanácsosai közt és pedig nem esetlegesen, hanem tendenciozusan, de e miatt még Pálffy János országbíró is panaszt emelt.

1740 augusztus 2-án ifj. Eszterházy Ferencz főlovászmester így szólott: „Gyalázatára válnék Magyarországnak, ha mindamellett is, hogy valamennyi örökös országok közt az első helyet foglalja el, a fejedelem tanácsában annyi joggal és befolyással még se bírna, mint más csekélyebb tartományok“.

Az 1741 július 4.-i ülésben Jeszenák Pál köve-

telte, hogy a titkos tanácsban mindig vegyen részt két magyar zászlós ur.¹

Zichy Károly gróf országbíró meg az 1790/1-i országgyűlésen is Ő felsége követével egyenlő hatalommal küldendő magyar követ utasításairól szól s ezeket a következő három pontban foglalja össze:

1. A magyar követ semminemű feltételre, mely Ő felsége vagy a nemzet dicsőségével ellenkeznék, a békeszerzés alkalmatosságával rá ne álljon.
2. A magyar korona jussairól semmi szín alatt le ne mondjon.
3. Azon legyen, hogy a melyek által a kereskedés segítettetik, megnyerje.

S ezt azzal indokolja, hogy a külügyekre az 1620. táján rendszeresített császári udvari osztrák kancellária döntő befolyást nyert s a török udvarhoz intézett expedíciókat az udvari haditanács végzi. A magyar nádort ugyan megkérdezik, de csak tanácsot adhat, a felségjogokat pedig a király külső vonatkozásaiban nem a magyar kancellária, nem a nádor tanácsa útján gyakorolja.

A jogfentartás tehát, a melyről fentebb szó volt, nem jelentette a jog gyakorlását is és el lehet mondani ifj. Andrássy Gyula gróffal:² „Magyar pénz és vér nem egyszer hagyott nyomokat a világtörténelemben, de a magyar politika, a magyar állam akarata ily mértékben (mint 1867 óta) az utolsó századokban nem volt képes érvényesülni.“

¹ Marczali: Mária Terézia életrajza 33. l.

² Az 1867-i kiegyezésről 203. l.

Tényleg a császári kancellária és pedig az első kancellár intézte a külügyeket. 1742-ben külön választott az osztrák udvari kancelláriától a Haus-, Hof- und Staatskanzlei, a melynek vezetése az államkancellárra bízott. Ezzel még inkább mint az előtt a császár és király uralkodása alatt álló népek befolyásától ment kormányzéké vált, a mely tisztán az uralkodóház érdekeit képviselte. Végül is a többi kormányzék se volt felelős,¹ de a többi mégis bizonyos mértékig magán viselte a nemzeti hivatal jellegét. A császári udvari kancellária se német, se osztrák, se magyar nem volt, hanem a Habsburgház általános politikáját volt hivatva minden nemzeti befolyás mellőzésével megvalósítani.

A kereskedelmi ügyeket pedig a Hofkommerzienrath und Concess vitte.

Azonban a XVIII. században változtak az idők. Magyarország ismét erőhöz jutott s a diplomácia, a mely nemcsak a jogi igényekkel számol, hanem még inkább a tényleges erőviszonyokkal, a melynek nem imponálnak a még oly csattanós paragrafusok sem úgy, mint a szuronyok és ágyuk száma, kezdi Magyarországot ismét számba venni.

Ranke írja:² (III. Károly óta) „Ausztria egészen más alapokon nyugodott. Hajdan a magyar

¹ Ezt a hiányosságát tehát a kancelláriának Horváth János u. o. 71. l. nem sok alappal említi fel.

² L. Marczali II. József I. k. 32. l.

háborukat német katonaság vitte, azt mondták, hogy az ottani folyókat német vér festette, most a német háborukban a magyarok jelennek meg, mint a császári seregek magva. Ugyanama tartomány (?) mely addig folytonos veszély volt reá nézve, képezte most a császár hatalmának alapját“.

Mária Terézia 1740-től 1745-ig tisztán magyar király, seregei, tanácsosai magyarok, mint magyar király állja meg helyét a legnagyobb veszélyek közt és tartja meg atyai örökét diplomáciával és háboruval.

E megváltozott helyzetnek, annak, hogy Magyarország ismét erőre kapott, következménye, hogy a midőn 1792-ben a Franciaország elleni nagy szövetség alkudozás tárgya volt, Anglia különös fontosságot helyezett ama megkülönböztetésre, hogy Ferencz császár és király a szövetségi kötést ne csak mint császár, hanem különösen mint Magyarország királya is aláírja.¹

A külföld a tárgyalásokba belevonta a magyar királyt, a kit századokon keresztül nem tartott elég tekintélyesnek, hogy meghallgasson.

Ez a fordulat az igazi hatalom respektálása, az az igazság, a melyet jelenlegi viszonyaink megítélésénél sem szabad szem elől téveszteni.

¹ Kossuth iratai. II. k. 74. l.

XIX. század.

A XIX. század első felében az események erős lökést adtak a külügyek kezelésénél oly fejlődésnek, a mely a czélszerűségnek megfelelt. E közben még kevésbbé voltak a nemzet régi jogai feléleszthetők, de viszont a nemzet befolyása a külügyekre nőttön nőtt.

Lássuk először a helyzet sötét oldalait:

Ebben az időszakban az uralkodóház a leg-erősebb támadásoknak volt kitéve. A napoleoni háboruk alatt többször egyenesen megmentéséről volt szó. Ily végső erőfeszítések idején külügyi kérdésekben meghallgattatott a nádor is, de sem rendszeresen, se nem oly módon, hogy a nemzet befolyásának szerve lehetett volna.

Magyarország — mondta Beksics Gusztáv 1891 február 18-án) a képviselőházban — ugy szerepelt a nemzetközi viszonyokban, mint Ausztria tartománya.

Hasonlóan szigoruan bírálja el a helyzetet Eötvös József báró, a ki a következőket mondta:¹

¹ 1867. évi december hó 17-én.

„A külviszonyokra nézve majdnem közönyösen viseltettünk, mert tudtuk, hogy valamint mi eme viszonyokra befolyást nem gyakorolhatunk, úgy ez irányban nem vállalhatunk magunkra semmi felelősséget... Igaz, hogy midőn az előbbi időben a négy millió hatszáz és néhány ezer forintra menő hadi adót megszavaztuk, azt nem a delegációban, hanem a magyar országgyűlésen tettük: de tagadom, hogy azon időben, midőn a külügyekre a magyar törvényhozásnak se direct, se indirect befolyása nem volt, midőn az összes kereskedelmi ügyek elhatározására követelt jogunk csak abban állott, hogy országgyűlésről-országgyűlésre sérelmeket halmoztunk fel, hogy akkor a magyar törvényhozás a pénzzel és vérrel inkább rendelkezett volna, mint most.“

A bécsi, acheni, laibachi, veronai stb. kongresszusokon se Magyarország, se a magyar király, mint ilyen nem vesz részt; pedig a bécsi kongresszuson a magyar tengerpart felől határoztak.

És még se lehet félreismerni, hogy amaz arányban, a melyben Magyarország erősödött, mind több és több befolyást nyert a külügyekre.

Az 1830. évi VII. t.-cikk szerint a rendek ujonczokat annak utána ajánlanak meg, hogy a külviszonyokról tájékoztatást nyertek.

Ugyanez történt 1840-ben is az ez évi II. t.-cikk szerint.

E törvények arról tanuskodnak, hogy az országgyűlés jelentést kapott a külügyek állásáról s ennek utána ajánlja meg az ujonczokat. A kettő

között tehát összefüggést létesít. És több adatunk van, hogy a nemzet nemcsak pro forma jelentést kap a külügyi helyzetről, hanem, hogy felfogása, akarata számba ment, azt kutatták, arra súlyt helyeztek.

Keller gróf porosz követ írja 1802-ben:¹ „A közönség kíváncsian figyeli a magyar országgyűlés szerepét és eredményeit, minthogy valószínűleg a nagy pénzügyi és közigazgatási reformok fogják foglalkoztatni“.

Egész Európa kíváncsian várta, mily eszközöket fog az 1802. évi magyar országgyűlés a bécsi udvarnak a legutóbbi háboru alkalmával kapott sebei orvoslására nyújtani, ép úgy Károly főherceg is a legmélyebben át volt hatva a rendek határozatainak fontosságától, mivelhogy ezek a francia cabinet magatartására nagy befolyást gyakoroltak.²

Még nagyobb jelentősége volt az 1807. országgyűlésnek: Az országgyűlés magatartása mindenfelé feltűnést keltett. Befolyást tulajdonítottak annak a kormány álláspontjára az európai kérdésekkel szemben. Köztudomásra jutott, hogy a rendek kérték királyukat, ragaszkodják az ország érdekében a békéhez s hogy a leghatározottabban elleneztek minden oly háborut, mely nem szorítkozik a monarchia védelmére.

A külügyminiszter (Metternich) előtt sem

¹ Márczius 20-án. A porosz kir. állami levéltárból.

² Wertheimer, Budapesti Szemle 269 sz. 193. l.

maradt titok, hogy az 1811/12. évi országgyűlés alatt Berlinben is számításba vették a magyar ügyeket és a rendek ellenállásából következtetést vontak arra, hogy a monarchia nem lesz képes a hadsereg erősítésére.

S valamint Poroszország, azonképen más államok is a legnagyobb figyelmet szentelték a magyar helyzetnek.¹

Nemcsak Magyarország ereje növekedett, hanem a helyzet a megfordítottja volt éppen a török harcok alatti állapotnak, mert most az osztrák tartományok szenvedtek inkább a háborúk alatt s voltak pénzügyileg is inkább kimerülve. Magyarországnak kellett segítségül jönni s a pénzt és katonát szállítani.

Nem sok, de felemlíthető az is, hogy a párisi békét a kancellár leküldte tudomásvétel végett a helytartó-tanácsnak. Azelőtt jó ideig ez se történt.

Olvasunk nyilatkozatokat oly helyekről, a hol komolyan gondolkodtak a monarchia sorsáról s az elégtelenség érezhető ki azokból, a mit nem lehet másképp értelmezni, mint hogy Magyarországnak más szerepet szántak s az ország passzivitása nem mutatkozott már többé se kívánatosnak, se kielégítőnek.

Károly főherceg 1807-ben a következőkép tör ki:² „Egyáltalában az volt a hiba kezdettől fogva, hogy az országgyűlés a karok és rendek egyes

¹ Wertheimer, Budapesti Szemle 269. sz. 193. l.

² Horváth János. A közös ügyek előzményei és fejlődése. Budapest, 1902. 90 l.

szónokaitól kapta az impulzust, hogy a szónokoknak alig volt fogalmuk az államgépezet nagyságáról — és ezért az alkotmány lényegét abban keresték, hogy semmit se szavazzanak meg, semmit se fogadjanak el, a helyett, hogy az angol parlament példájára abba helyeznék az alkotmány lényegét, hogy mindazt, a mi az állam föntartására nélkülözhetetlenül szükséges, a rendek és az uralkodó együttesen szentesítsék az országgyűlésen.“

Metternichnek se tetszenek az állapotok. A negyvenes években így irt József nádor főhercegnek: „Az általános béke helyreállta után fel lehetett volna használni a körülményeket Magyarország kifejlesztésére. De az én jószándékból eredő, hanem sikertelen előterjesztéseim ellenére, azok nem használtattak föl. A hiba nem az uralkodótól, hanem oly férfiak hiányából származott, kik a szükségnek megfelelni képesek voltak volna. Két elem állt vala harcban egymással: a magyar alkotmányos elem s az absolut német elem. (!) Egyik rész nem fogott föl, nem akart semmit, a mi az elavult alkotmány gépezetbe nem illett, a másik rész alkotmányellenes eszmékkel vala megtelve. (!)“¹

¹ u. o.

1848.

Emez év határkö kormányzatunk szervezése terén. A felelős miniszteri intézmény a nemzet befolyásának a közügyekre új, az előzőket jelentőségben messze túlhaladó rendszerét honosította meg.

Mit jelent azonban 1848 a külügyek terén? Vajjon a nemzet biztosította befolyását a külügyekre és jogait azok önálló vitelére, vagy ez alkalommal ismerte el törvényileg azok közösségét? Bármily szembeszökő az ellentét e két kérdés közt, mind a kettő felvetendő, mert a jelenségeket majd egyik, majd másik értelemben magyarázzák.

A negyvenes évek politikusai csak belügyi kérdésekkel foglalkoztak. A szatmári tizenkét pont (1842. február) szintén csak a belügyekre terjedt ki s e mellett a monarchia közös érdekeit sokan emlegették.¹

Falk Miksa írja,² hogy a magyar parlamentarizmus előharcosai (Eötvös báró, Szalay, stb.) az összbírodalomhoz való viszony kellő szabályozására is gondoltak.

¹ L. Beksaics Gusztáv. Magyar Doktrinairak 135. l.

² Széchenyi István és kora 256. l.

Széchenyi István gróf (Politikai programmtöredékekben), Széchenyi Antal gróf (A konzervatívpart országos nagygyűlésén 1846. november 12-én) hangsúlyozták, hogy közös ügyeink Ausztriával akként rendezendők, hogy a monarchia érdekei kárát ne vallják.

Foglalkoztak azokkal a megyék is.

Pest megye követei 1847-ben többek közt a következő utasítást kapták: „A külviszonyokra vonatkozólag kormányunk nem bír elegendő s olynemű befolyással, minőt törvényeink és önállásunk követelnek; holott ez ügyek bennünket is, bár az osztrák bírodalommal közösen, oly annyira érdekelnek, hogy külhatalmak irányában követett politika végeredményében az ország jövőndő léte felett határoz.”

De megtaláljuk a 48-as vezérlő egyéniségek nyilatkozataiban s a befolyásuk mellett szerkesztett királyi leiratokban:

1847-ben Pázmándy Dénes, Batthyány Lajos gróf azt kívánták, hogy befolyásunk legyen a diplomáciára, hogy ez ne az abszolutisztikus mérlegbe vesse a maga voksát.

Kossuth Lajos 1848. márczius 3-án tartott beszédében a monarchia közös ügyeiről szolt. Később is úgy ő, mint Madarász László a diplomácia közös költségeiről beszéltek.¹

Az 1848 márczius 31. királyi leiratban pedig a

¹ Dr. Horváth János: Adalékok az 1847/48. évi országgyűlés történelméhez. Budapest, 1905. 49. l.

következő foglaltatik: „Addig is, a míg az összes monarchiát illető közös költségek aránya iránt a a jövő törvényhozás királyi megegyezéssel intézkednék, a királyi udvar fenntartására, a közös diplomácia, stb. ellátására szükséges költségekről jövőendő beszámítás iránt ideiglenes rendelkezés tétessék“.

S e leirat tárgyalása közben nincs szó külön külügyekről, ellenben a közös diplomácia költségeihez való arányos hozzájárulást kilátásba helyezik.

1848 április 2-án Pázmándy Dénes a közös költségekre három milliót ajánl, egyet a diplomáciára és a közös hadi testületekre, két milliót az udvartartásra. Ugyanigy szól a felirat is.

Eötvös József báró 1865-ben így ír választóhoz... midőn a közös ügyek létezése éppen az 1848. évi törvények által oly világosan ismertetik el, mint az előbbi törvényeinkben nem találjuk, mellőzhetetlennek látszik, hogy a közös ügyek törvényben körülírassanak¹.

Éppen az 1848-iki átalakulást megelőző időben s a negyvennyolczas reformok tárgyalása alatt tehát a diplomácia közössége nemcsak közvetve elismertetett; de a költségvetésben, a mely a közös diplomácia számára fedezetet szavazott meg, kifejezetten fenntartatott.

Ugy, hogy látszólag igazuk van azoknak, a kik azt mondják, hogy a 48-as reformok, a míg

¹ Horváth János, u. o. 49. l.

egyrészt a nemzeti befolyás javára a miniszteri felelős kormányzatot meghonosították, másrészt a közös ügyeket törvénybe iktatták.

A 48-as törvényekben s főképp az azokkal egyidejű illetékes nyilatkozatokban, még se ez foglaltatik.

A 48-as reformok nem akarták a külügyek közösségét törvénybe iktatni. A külügyek intézésének kérdése nyitva maradt s később egész határozott formában a külügyek önálló viteléről igyekeztek gondoskodni.

Az 1848. évi III. t.-cikk megállapítja, hogy a király a végrehajtó hatalmat a magyar miniszterium által gyakorolja s nem tesz kivételt a külügyekre vonatkozólag.¹

Az 1848. évi III. t.-cikk 13. §-a az, a mely a 48-as reformokból külön a külügyekre vonatkozatható. E szerint: „A miniszterek egyike folyvást Ő felségének személye körül lesz s mindama viszonyokba, melyek a hazát az örökös tartományokkal közösen érdeklik, befolyván, azokban az országot felelősség mellett képviseli“.

Az 1848. évi országos irományok 81. sz. tervezetének 11. §-a szerint a miniszter a külviszonyokba volt hivatva befolyjni.

A főrendi táblán Barkóczy János gróf a „kül“ szó kihagyását indítványozta² s indítványa elfogadtatván, abba a karok és rendek is bele nyugodtak.

¹ Emety u. o. 495. l.

² Főrendi napló 895. l.

Nézetem szerint a „kül“ szó kihagyásával a felség személye körüli miniszterium hatásköre nem szorított meg, sőt kiterjesztett, mert ily módon a befolyása minden közös érdekű ügyre s nem csupán a külügyekre mondatott ki.

Az 1848. évi III. t.-cikkéből tehát nem lehet arra következtetni, hogy a felség személye körüli miniszter ne volt volna hivatva a külügyekkel foglalkozni. Sőt amaz ügyek, a melyekről a törvény 13. §-a szól, hogy Magyarországot az osztrák tartományokkal közösen érdeklik, első sorban a külügyek lehettek. Dr. Ferdinandy Géza így érvel: „1848-ban egyedül a külügyek tekintettek olyanoknak, a melyeknek vezetése a fejedelmet illeti s ezek intézésére nem állítottak külön miniszteri állást, hanem a helyett a felség személye körüli miniszter megbízott, hogy azokra befolyjon... hogy a magyar hadseregnek az ország határán kívül alkalmazása a felség személyi miniszter hatáskörébe utaltatott, arra lehet következtetni, hogy ily (azaz Magyarországot Ausztriával közösen érdeklő) ügyek alatt a külügyek értettek. Erre vall az is, hogy a közönséges beszédben ezen minisztert külügy-miniszternek szokták volt nevezni s hogy az első javaslatban is annak neveztetett“.

Deák Ferencz egy nyilatkozatában csak formainak tekinti a 48-as átalakulást. „Mindazon külön kormányzati ágak — ugymond — melyekről itt szó van (t. i. az ország teljes független kormányzata a... külügyeket... illetőleg) Magyarországra nézve eddig is meg voltak, csak hogy az alap volt

más és valamint 1723-ban az előbbi kormány helyébe konziliumot alkottunk, ugy most ennek helyébe az újabb eszmék folytán miniszteriumot állítottunk. E szerint ez nem új koncesszió, hanem átalakítása a réginek.“¹

Deák Ferencz egy más nyilatkozata azonban egészen más világításba helyezi a reformok jelentőségét a külügyekre. E szerint se érintette az átalakulás a külügyeket, de az, hogy minden a régiben maradt, annyit jelentett, hogy még a felség személye körüli miniszter se gyakorolt befolyást azokra. A 67-es bizottság IV. ülésében ugyanis így szólott: „Én is olvastam azon III. cikket, sőt alkotásánál is jelen voltam; én is tudom, mit tartalmaz a törvény azon a fejedelem személye melletti miniszterre nézve, én is tudom, hogy ő azon viszonyokban, melyek Magyarországot Ő felsége tartományaival közösen érdeklik, Magyarországot képviseli: de azt is tudom, hogy ez a szorosán vett, ugy értett külügyekre sohasem vonatkozott, mert ha erre vonatkozott volna, akkor Magyarország országgyűlése azt tette volna fel, hogy két külön miniszterium vezeti a külügyet, az 1848. évi törvényhozás pedig sokkal praktikusabb tapintattal bírt, mintsem lehetők tartotta volna, hogy egy külügyet két külön miniszter vezessen. A valóságos külügyet, akkor is azon miniszter vezette, ki azt Ő felsége minden tartományainak nevében és érdekében vezette, az akkor Ő felsége személyéhez nevezett

¹ Horváth János u. o. 85 l.

magyar miniszter a valóságos külügyekbe legkevesebb befolyással sem bírt, nemcsak tényleg, hanem törvény szerint sem.“¹

Deák Ferencz e nézetének sokan ellenmondanak a kortársak közül, de maguk a tények is.

Több oldalról állítatik, hogy a külügyminiszter a felség személye körüli miniszterrel egyetértőleg tartozott eljárni.

Vukovits Sebő emlékirataiban olvassuk: „kénytelenek vagyunk... megismerni, hogy (az 1848-iki) törvény világos tartalma szerint független külügyünk nem volt s illető miniszterünk elébe az osztrák birodalom miniszterével közös működés volt feladatul téve. Már ezután e helyzet következményei homályban hagytak.“²

Az Ő felsége személye körüli miniszterium ügykezelésében is e cím foglaltatik: „Felsőszemélyünk körül lévő magyar külügyi miniszteriumnak“; s a bécsi pénzügyminiszter 1848. év 253. számú átiratában így czimezi a minisztert: An Seine Hochw. des Herrn k. ung. Minister der auswärtigen Angelegenheiten, Fürsten von Eszterházy Durchlaucht“.

Kétségtelen dolog az, a mit Thallóczy mond, hogy az 1848. évi átalakulás évében felkapott hivatalos czimzés nem érv valamely jogosítvány bizonyítására; de az se igaz, hogy e czimzés csak annyit jelentett volna, hogy a miniszterium emez

¹ Horváth János u. o.

² Horváth János u. o. 87. l.

osztálya az ország területén kívül működik. Ha a külügyektől eltekintünk, alig maradt valami hatáskörében, pedig Deák Ferencz most idézett nyilatkozatában is kiemeli, hogy a 48-as reformok alkotóit praktikus érzék vezette. Az lebegett volna szemek előtt, hogy miniszteriumot alkossanak, a mely tétlenségre van kárhóztatva?¹

Április 12-én a minisztertanácsban Kossuth felemlítvén, hogy az olasz forradalom miatt a magyar tengermellékből osztrák lobogó alatt hajók nem mehetnek ki, Eszterházy külügyminiszter utasítást kapott, hogy az osztrák külügyminiszter útján szerezzen tiszteletet a magyar lobogónak.

Ebből látható, hogy a felség személye körüli miniszter hivatva volt befolyást gyakorolni a külügyekre, de csak az osztráknak nevezett birodalmi külügyminiszter útján, a kinek egyedül volt a diplomáciában elismert állása.

A midőn Polner Ödön² a már ismertetett 1791. évi X. t.-czikk, valamint az 1848. évi III. t.-czikk 3. szakasza daczára, a mely utóbbi szerint Ő felsége mindama tárgyakban, a melyek eddig a magyar királyi udvari kancelláriához tartoztak, vagy odatartozniok kellett volna, a végrehajtó-

¹ A kuria volt érdemes elnökének, a mult évben elhunyt Szabó Miklósnak, a ki 48-ban Eszterházy herceg, felség személye körüli miniszter titkára volt, előttem tett nyilatkozata szerint Eszterházy herceg eleinte szorgalmasan eljárta külügyi és hadügyi dolgokban s igyekezett befolyást gyakorolni. A tértlen állapot csak később következett be.

² U. o. 189. l.

hatalmat a törvény értelmében független magyar miniszterium által kellett, hogy gyakorolja — fenn tartja az 1791. évi XVII. t.-czikkből leszármaztatott ama nézetét, hogy a magyar törvényhozás az u. n. Staatskanzlei-t közös organumnak ismerte el s hogy ezen alapul az 1848. évi III. t.-czikk 13. §-a is, nem biztos talajon mozog s mégis nagy horderejű következtetéseket von le belőle.

Az 1791. évi XVII. t.-czikkre vonatkozólag, azt hiszem, sikerült ezt már fentebb kimutatnom. Az 1848. év III. t.-czikk 13. §-ából is csak negative tud következtetni, a mi magában véve már elégtelen, mert államjogilag nagyfontosságú organumot nem lehet a sorok között organizálni.

A felség személye körüli miniszteriummal az 1848. évi törvényhozásnak az volt a célja, hogy mindamaz ügyekben, a melyek Magyarországot Ausztriával közösen érdeklik, befolyjon. Mire, mikép azt a 48-as törvényhozás nem látta jól előre s bár valószínű, hogy első sorban a külügyekre gondolt, Deák Ferencz alább idézett nyilatkozata szerint pótolandó hiányokat hagyott fenn. S első sorban tényleg éppen a külügyek körüli reformok kerültek napirendre, a mikor — a mint ezt alább látni fogjuk — önálló külügyminiszterium, diplomácia szervezése szóba jött s a mikor a nélkül is küldtek követeket.

A Staatskanzlei ideiglenes jelleggel vitte a magyar külügyeket is s ha ezeknek az osztrák külügyekkel együttes intézése a közös uralkodó mellett természetes is, azért a Staatskanzlei köz-

jogilag kifejezetten soha se ismertetett el közös organumnak.

Később Polner is így formulázza a helyzetet, a midőn írja:¹ „Az államkancelláriának, mint közös organumnak a használatával új viszony keletkezett, mely szintén nemzetközi frigy s melynek tartalma az, hogy a két állam külügyi államhatalmi tevékenységének gyakorlását közös organum által korlátozta, de odáig nem terjedt, hogy e korlátozást egymás irányában kölcsönösen kötelezőleg, akár szabályként, akár kivételként alkotmányában megállapította volna“.

De még csak nemzetközi frigynek se lehet felfogni, mert ahhoz is a mindkét fél kifejezett hozzájárulása szükséges.

A 48-as reformokból tehát nem lehet arra következtetni, hogy a külügyek közösségét megállapították volna.

A külügyi kérdésekben Magyarország a fejedelmet tekintette az elhatározás szervének s a felség személye körüli minisztert a külügyi kérdésekben első sorban felelős miniszterének s a király közvetlen tanácsadójának.² S e mellett az országgyűlés a külügyekre való közvetlen befolyásáról sem mondott le. A felirati vitát (1848 október havában), a mely főképp a csapatoknak Olaszországba való küldésével foglalkozott, már csak azért is meg kellett indítani — írja Márki Sándor³ —

¹ U. o. 140. l.

² Ferdinandy u. o. 779. l.

³ A Magyar Nemzet Története X. k. 118. l.

hogy a ház lemondani ne látszassék a külügyek ellenőrzésének jogáról.

Horváth Mihály¹ úgy jellemzi a helyzetet, hogy éppen ellenkezőleg Ausztria befolyása szorított meg: „Mindezen nagyszerű belső átalakulás mellett, teljes épségükben s illetlenül hagyottak azon viszonyok, melyek az ország s a monarchia egyéb részei közt, a szerződések és törvények szerint, jogosan léteznek; s csak azon törvényellenes befolyás lőn megszüntetve, melyet a monarchia másik részének kormánya, az osztrák császári miniszterek, az ünnepélyes szerződések és százados törvények által kikötött nemzeti önállás és kormányzati függetlenség nagy csorbitására, épen a legfontosabb igazgatási ágakban, a pénz-, had-, kül- és kereskedelmi ügyekben, minden ellenmondások s óvások daczára, jogtalanul tulajdonítottak el.“

S a mint a hiányok mind nyilvánvalóbbak lettek, a nemzet igyekezett befolyását a régi módon közvetlenül is érvényesíteni a külügyekré. Kmety szerint² már az 1848. évi III. t.-cikk elismerte ugyan a Magyarországot és Ausztriát közösen érdeklő oly viszonyok létét, a melyek a *pragmatica sanctión* alapuló elválhatatlan együttes birtoklásban és a kölcsönös védelmi kötelezettségben gyökeredzettek, de a bécsi osztrák hatóságok által való intézésüket nem tartotta tovább is

¹ Füg. Harcz. 1865. Genf, I. k. 113. l.

² Kmety Károly: M. Közjog 495. l.

fenntartandónak és azokat a felelős miniszterium által kívánta végeztetni.

Kossuth Lajos is már 1848. évi márczius 3-án tartott nagy beszédében hangsúlyozza, hogy Magyarország nem folyt be kellőkép a küldolgok intézésébe, ugyanakkor a külügyekbe leendő alkotmányos befolyásért emeli fel szavát.

Kossuth Lajos hírlapja 1848. évi július 30-iki számában pedig már e megjegyzés foglaltatik: „Hg. Eszterházy Pál csak név szerint, de nem azonban tényleg külügyminiszter, mert ő nem Magyarország érdekeit a külfölddel szemben, hanem a magyar miniszteriumot az országon kívül tartózkodó királynál képviseli.“ Ugyanaz a szám aztán így folytatja: „Magyarországnak nemzetközi viszonyait saját intézkedési hatáskörébe kell vonnia. Márcziusban ez nyílt kérdés maradt, vagy tulajdonképen Ausztria javára nyert megoldást. Hg. Eszterházy Pál csak név szerint, de nem azonban tényleg külügyminiszter.“

1848. július 29-én a következő 1848. július 25-én kelt javaslat került az országgyűlés elé: „Törvényjavaslat Magyarország önállásának s függetlenségének biztosításáról, külországok kormánya irányában.

1. A külügyek minisztere, mint a magyar felelős miniszterium kiegészítő tagja ezentúl Budapesten, a miniszterium székhelyén fog állandóan lakni és tartózkodni.

2. A magyar felelős miniszterium külországok kormányaival azonnal diplomatikus összeköttetésbe

lép s intézkedik, hogy Magyarország az ahhoz kapcsolt részekkel külországok s azok kormányai által önálló s független országnak ismertessék, tekintessenek.

3. A magyar felelős miniszterium haladék nélkül rendelkezik, hogy Magyarország más önálló országok kormányainál követek s konzulok által szokott módon, viszontagosan kellőleg képviseltessek.

Tény azonban az, hogy a midőn a képviselőház augusztus hó 10-iki ülésében Bocskó Károly külön magyar diplomáciát proponál, Batthyány ellene van s a többség nem megy bele. S annak, hogy a fentebb említett törvényjavaslat tárgyalatott volna, nem lehet nyomára akadni.

A radikális „Márctius Tizenötödike“ 1848 augusztus 23-án a következőkép ír: „Az európai független nemzetek sorában méltó helyünket el nem foglalhatjuk mindaddig, míg külügyeink elrendezésére külhonban magában az előkészületek meg nem kísértetvén, politikai, kereskedelmi érdekeink ott is kellően képviselve nem lesznek.“

Kossuth 1848. évi augusztus hó 28-án tartott pénzügyi előterjesztésébe még felveszi a közös diplomácia költségeit, de ama nézetét nyilvánítja, hogy a külhatalmasságokkal az érintkezést saját megbizottaink által kell közvetítenünk s e végből az 1848. évi III. t.-czikk kiegészítésére van szükség.

A külügyek terén 48-ban felmerült jelenségek közül a legnagyobb jelentőséget kell azonban ama

körülménynek tulajdonítanunk, hogy közvetlenül a törvények szentesítése után, tehát abban az időben, a midőn a forradalmi irányzatnak s az elszakadási váagnak Ausztriától még nyoma sem volt, Magyarország tényleg követeket küldött a külföldre. Ezek Pázmándy és Szalay voltak, a kik Frankfurtba, Németország ideiglenes központi hatalmához kaptak megbizást. Ebben többek között a következő is foglaltatott: „Miután Németország viszonyai Ausztriával, melylyel Magyarország a *pragmatica sanctio* értelmében szoros kapcsolatban áll, az 1848-iki május folytában, a Majna melletti Frankfurtban megnyitandó német parlamentben egy új s alkotmányos alapon szabályoztatandók: a herczeg Eszterházy Pál Bécsben lévő magyar miniszterrel s általa a német miniszteriummal mindazon viszonyok iránt, a mennyiben azok Magyarországot érdeklik, beszéljenek“.

Figyelemre méltó, hogy e megbizatást nem a külügyminiszternek nevezett felség személye körüli miniszter, Eszterházy herczeg irta alá vagy ellenjegyezte, hanem István főherczeg nádor adta ki Batthyány Lajos miniszterelnök ellenjegyzésével.

Mínta tehát a külügyek intézése a régi módon, a nádor hatáskörébe tartozott volna.

E kiküldöttek később is kaptak utasításokat; pl. Kossuth Lajos pénzügyminisztertől 1848 július 19-éről keltezve a statusadósságok elvállalására vonatkozólag.

Utasított Szalay László arra is, hogy igyekez-

zék oly szövetséget kötni, mely Magyar- és Németországot kölcsönösen százezer főnyi hadsereg kiállítására kötelezze s arra, hogy a két fél állandó követséget tartson egymásnál. Szalayakciója folytán Möhring indítványára a frankfurti parlament július 22-én utasította a német kormányt, hogy haladéktalanul tegyen lépéseket a szövetség megkötésére, a parlament pedig felállással mutatta ki rokonszenvét a magyarok iránt, a mit ezek Gorove és főkép Teleky László lelkes szavaira augusztus 3-án a képviselőházban hasonló tüntetéssel viszonoztak.¹

A mint már e követek utasításából is látszik, az Ausztriával való együtt működésre suly helyeztetett. Az említett követeknek különben úgy meghatalmazását, mint utasítását a magyar kormány közölte az osztrák kormányval, s Pillersdorf osztrák birodalmi miniszter május hó 20-án tudatta Eszterházyval, hogy nincs észrevétele az utasítás s a meghatalmazás ellen s hogy külön utasítást részéről nem tart szükségesnek.¹

A követek tehát az összes illetékes tényezők hozzájárulásával küldettek ki. Megfelelt annak az eszmének, a melyet a magyar parlament a törökkel való békekötéseknél századokon keresztül megvalósítani igyekezett. Fenntartása volt a régi jognak egy ideig ellenmondás nélkül.

Az uralkodó álláspontja azonban csakhamar

¹ Csengery összegyűjtött munkái II. k. 342. l. Szeremlei, Krónika I. k. 96. l.

megváltozott. V. Ferdinand 1848 szeptember 7-én kelt kéziratában, rosallását fejezte ki a fölött, hogy teljhatalmu magyar megbízott küldetett Németország ideiglenes központi hatalmához, sőt egészen semmisnek nyilvánította, minthogy az utolsó országgyűlési törvény szerint Magyarországot külön diplomáciai képviselő nem illeti.¹

Nem lehet tehát azt mondani, hogy a felség személye körüli miniszter nem volt hivatva a külügyekre befolyást gyakorolni s azt se lehet mondani, hogy a 48-as átalakulás vezető egyénei, a közhangulat az 1848. évi III. t.-cikk 13. §-ában foglalt rendezést véglegesnek tekintette s a külügyek önálló kezelése 1848-ban szóba ne került volna.

S hogy nem az elszakadási vágy sugalta emez eszméket, hanem foglalkoztak velök akkor, a mikor még komoly törekvés mutatkozott arra, hogy Ausztriához való viszonyunk rendeztessék, kitünik a következő adatokból:

Kossuth hírlapja 1848. évi 17. számában „Külügyeink“ czim alatt utal arra, hogy az 1848. évi III. t.-cikk 13. §-a előbb-utóbb összetűközést idézend elő Ausztria és Magyarország közt s felhívja a törvényhozást, hogy gondoskodjék arról, miszerint a magyar érdekeket a nemzetközi viszonylatokban magyar követek és ügyvivők képviseljék. E lap véleménye szerint a kérdés az idézett törvény alapján megoldható volt volna.²

¹ U. o. 346. illetve 165. l.

² Horváth János u. o. 88. l.

A végből akarták tehát a külügyeket másképp rendezni, hogy Ausztriával a kapocs ellentét nélkül fenntartható legyen.

A Pesti Hírlap 1847. évi július 6-iki száma ezt hozza: „... ha jövőnkre gondolunk, az örökös tartományok s hazánk minden lakosa egyaránt meggyőződik, miként biztossága leginkább e kötelék fenntartásától és megerősödésétől függ... Hazánk és az örökös tartományok közt sok surlódás létezett. Sok van multunkban, mit egymásnak meg kell bocsátanunk. De jó ismerősökhöz vagyunk hasonlók, kik a sötétben egymást lökdösték és taszigálták, — sokszor elég érthetőleg — csak egy kis világosság kell, hogy a béke helyreálljon.“

Az 1848-iki törvényhozás, a midőn valósággá tette hazánk önállását, mely eddig csak papiroson létezett, érezte, hogy most már nemcsak veszedelmes, de sőt szükséges is fenntartani az összeköttetést a lajthántuli tartományokkal. Ezért ismerte el, hogy vannak közöttünk s a lajthántuliak között „közös viszonyok“, a minőkről addig nem volt szó törvényeinkben; de e kifejezésben nem lehet a mai értelemben vett közös ügyeket keresni.

A régi ellentét azonban mégis felülkerült, azzal a különbséggel, hogy most már a királyi hatalom is a törvényre támaszkodik, a mikor Magyarországnak az önálló külképviseletre való jogát kétségbe vonja.

Emez ellentétekről Deák mondta a képviselő-

ház 1867 márczius 28-iki ülésében, hogy elleneink fegyverrel támadtak s a szükséges fejlesztés helyett, védeni kellett a meglevőt. A munka megakadván, az áprilisi törvények hiányait éppen azok lobbantották a nemzet szemére, kik a hiányok pótlásában fegyverrel gátolták.¹

¹ M. O. T., X. k. 131. l.

A Kiegyezés.

Az 1867. évi XII. t.-cikk megbirálásánál még inkább eltérnek a nézetek, mint a 48-as reformok méltatásánál.¹

Horváth János szerint² semmi új se történt. Szerinte ugyanaz ügyek, a melyek az 1867. évi XII. t.-cikk szerint közös ügyek, közös ügyek voltak már 1848-ban is, sőt mint közös ügyek léteztek 1723 óta s hogy eredetük visszamegy 1526-ig. Szerinte az 1867. évi XII. t.-cikk nem jogfeladás, nem joglekötés, hanem jogelismerés, jogrendezés és jogok biztosítása.³

Ennyire jelentőség nélkül valónak azonban az 1867. évi XII. t.-cikket nem lehet felfogni.

A mint az előzőkből kiténik az se igaz, hogy a külügyek 1526, illetve 1723 óta tényleg közösen vitettek volna, mert hiszen majd itt, majd amott

¹ Mit tartalmaz a kiegyezési törvény I. Kmety, Ferdinándy stb. kézikönyveit vagy szerző munkáját: A magyar törvényhozás. Budapest, 1900.

² A közösügyek előzménye és fejlődése. Budapest, 1902. V.

³ Adalékok az 1847/8. évi országgyűlés történetéhez. Budapest, 1905. 9. o.

kísérletekkel és tényekkel találkozunk a Magyarországot érdeklő külügyeknek önálló intézésére. Hogy pedig az 1867. évi XII. t.-cikk nem tartalmaz jogfeladást, joglekötést, éppen nem mondhatjuk, mert, a mint a történeti fejlődésből látható, a külügyek közösségét a magyar törvényhozás sohase ismerte el, az 1848-iki se, míg az 1867. évi XII. t.-cikk a külügyek közösségét törvénybe iktatta.

A felett lehet vitatkozni, hogy az 1867-iki rendezés nem biztosított-e Magyarországnak oly tényleges állapotot, a melyben sokkal több jogot és hatályosabban gyakorolhat; de hogy az 1867. évi XII. t.-cikk egyszerűen a korábbi tényleges vagy jogi állapot kodifikálása volna, nem lehet mondani. Nem a tényleges állapoté, mert Magyarország ettől fogva sokkal több jogot gyakorolt, mint eladdig s nem a jogi állapoté, mert Magyarország a külügyek közösségét törvényileg előbb nem ismerte el.

Az 1867. évi XII. t.-cikk nagy jelentősége éppen abban rejlik, hogy újat alkotott, függőben lévő kérdéseket megoldott és pedig olyanokat, a melyek addig temérdek félreértés és negatio okai voltak.

Toldy István ugyan messze megy, a mikor azt mondja¹ „a közösügyi kérdés megoldatlansága volt lappangó oka a nemzet és korona közti százados viszálynak, volt sokáig föl nem fődözött forrása a

¹ L. Horváth János u. o.

bécsi kormány magyarországi politikájának. Mert ha azt látjuk — folytatja — hogy egy állam vezérlő politikusai századokon át megdöbbenő következetességgel ugyanazon politikát követik, hogy a miniszterek egész serege nemzetiség és rang, vallás és nézetkülönbség nélkül egymás nyomába lépnek, hogy a jezsuita II. Ferdinand és a filozóf II. József, a Magyarországot gyűlölő Rudolf és a nemzet iránt előszeretettel viseltető Mária Terézia, a jezsuita Kolonich és az atheista Kaunitz, a gőgös aristocrata Metternich és a proletár Bach, Magyarország irányában politikájoknak nem irányára, csak mértékére vagy modorára különböznek egymástól: át kell látnunk, hogy az ellenséges politika nem esetleges ellenszenvnek, nem mulékony constellatiók kifolyása, hanem maradandó viszonyok szükségszerű következménye volt.“

Hogy oly különböző felfogásu és irányu uralkodók és miniszterek egyaránt a külügyek összpontosítására törekedtek, egyszerűen ama körülményekben találom magyarázatát, a melyeket fentebb külön-külön megjelöltem, nevezetesen Magyarország gyengesége, érdekeinek eltérése s ennél fogva a bizalmatlanság a magyar külügyek önálló vitelével szemben s mindenek felett a Habsburg-ház családi politikája, a mely az uralma alatt álló országok hadi és politikai erejének egyesítését követelte s Magyarországon a teljes erő kifejtésnél legtöbbször ellenállással találkozott.

Az 1867. évi XII. t.-cikk tehát, a midőn az ellentéteket elsimítani, nemzetet és uralkodót

egyaránt kielégíteni igyekezett, nagyjelentőségű és messzemenő reformokat létesített.

Bevezetésében a többek közt e törvénycikk azt mondja: „Magyarország főrendei és képviselői nem mulasztották el gondoskodni oly módokról, a melyek lehetővé tegyék, hogy azon alapszerződés, a mely az 1723. évi I., II. és III. t.-cikk által a felséges uralkodóház és Magyarország közt létrejött, a mely egyrészt a birodalmi kapcsolathoz tartozó országok és tartományoknak az 1723. évi I. és II. törvénycikk értelmében együttes és elválaszthatatlan birtoklását, másrészt pedig Magyarországnak önálló törvényhozási és kormányzati függetlenségét biztosította, lényegében jövőre is sértetlenül fenntartassék.“

Az 1867. évi XII. t.-cikkben ugyan hiába keressük akár a teljes törvényhozási, akár a teljes kormányzati függetlenség biztosítását, mert nem függetlenség az, a hol úgy egyik, mint másik tekintetben bizonyos ügyekben Ausztria akaratához vagyunk kötve.

Nagy jelentősége az 1867. évi XII. t.-cikknek abban rejlik, hogy kimondja a paritást, Magyarország és Ausztria egyenlő erejű befolyását a külügyekre s a közös miniszterek jogi és politikai felelősségét megállapítja.

A paritás Magyarországra nézve jogfeladás, mert hiszen addig az abszolút uralom alatt lévő Ausztriának egyáltalában nem volt alkotmányos befolyása a külügyekre, azokat a nemzet az uralkodóval intézte; most pedig a magyar és osztrák

parlament egyenlő befolyást gyakorolnak, a mennyiben itt egyenlőségről szó lehet.

Ausztria csak nyert a 67-es rendezéssel; áldozatot a most említettek szerint Magyarország s ezen kívül az uralkodó hoztak. Az utóbbi a közös miniszterek jogi és politikai felelősségének megállapításával, a mivel a közös külügyminisztert a két parlament felfogásához kötötte. Most már nem csupán az uralkodó akarata irányadó a külügyek vitelénél, úgy mint 1867 előtt tényleg volt, hanem a magyar és osztrák parlamenté is. Mindkettő, ha a külügyminiszter neki nem tetsző politikát követ, a költségvetés megtagadásával lehetetlen helyzetbe hozhatatja, esetleg felelősségre is vonhatja.¹

Hogy e törvény nem oldotta meg a kérdést, mi történjék, ha a magyar és osztrák parlament a külügyminisztertől egymással ellentétes dolgokat, más és más politikát kívánnak, ez a kiegyezési törvény nagy hiánya, a melyet joga van mindazoknak erős világításba helyezni, a kik megfelelőbb megoldást tudnak proponálni. Nem szabad azonban elfelednünk, hogy a kiegyezési törvény közös érdekek számbavételén alapul s hogy a dualizmus mindkét államának törvényhozása részéről feltételezendő a legkomolyabb szándék minden oly ellentét elhárítására, a mely esetleg azt is lehetlenné tenné, hogy a két állam egy uralkodó jogara alatt maradjon.

¹ L. szerző munkáját: A miniszteri felelősség intézménye Magyarországon. Budapest, 1905. 109. és köv. lapok.

Nem a jogi, de a tényleges helyzettel szemben azonban az 1867. évi XII. t.-cikk Magyarországnak is szembeötölő előnyöket biztosított. Ezért lelkesedtek érte és ragaszkodnak ma is hozzá sokan.

A kiegyezést előkészítő bizottságban Nyári Pál nagy vívmányának tartotta, hogy osztrák-magyar követek és konzulok lesznek.

Deák Ferencz 1867 márczius 28-án így szólt: „Költségvetés... a külügy... szükségéről az országgyűlés elébe soha se terjesztetett.“

Andrássy Gyula gróf 1869 január 14-én így nyilatkozott: „A delegáció egy nemzetközi bizottság, mely a paritás alapján határoz a közös ügyek és csakis azok felett és sokkal több biztosítékot ad a nemzetnek, mint a diplomáciai vagy a miniszteriumok útján való elintézés nyújthatna... Minthogy törvényeket nem hozhat, nem válhatik parlamentté, hanem megtartja a nemzetközi érintkezés jellegét, mint ezt a gyakorlat már is megmutatta.“ Vagy 1871 november 7-én: „...annyi idő után Magyarországot ismét fontos tényezőként vezette be az európai népek sorába“.

A mint azonban már fentebb jeleztem, a 67-es törvényhozás se oldott meg minden kérdést. Elejétől fogva maradt egy párt, a mely a 1867. évi XII. t.-cikkben foglalt rendezéssel elégedetlen volt s a közös ügyeknek, köztük a külügyeknek a magyar állam önállóságával inkább összhangban lévő rendezését kívánta s másrészt az 1867. évi XII. t.-cikk végrehajtása tekintetében se uralkodik egyértelműség. Van párt, a mely a kül-

ügyek terén is az 1867-iki alapon, de a nemzeti önállóságot erősebben kifejezésre juttató intézkedéseket sürget. E párt egyik képviselője, Grünwald Béla szerint:¹ „Az 1867. évi kiegyezés nem bir reánk nézve abszolút értékkel. Nem valósága nemzeti érdekeink kielégítésének, de lehetősége, s ebben rejlik nagy jelentősége. Ha a nemzet akar öntudatos és tervszerű nemzeti politikát folytatni, ezen az alapon is lehetséges“.

¹ Pesti Napló 1888 május 16.

A külkereskedelmi politika fejlődéséről Magyarországon.

Törvényeinkben a kiegyezést megelőzőleg becikkelyezett kereskedelmi szerződésekre nem akadunk. Sem olyanokra, a melyeket önállóan, sem olyanokra, a melyeket Ausztriával közösen kötöttünk volna. A karlovitzi és passarovitzi békekötések, a melyek vámtarifális részeket is tartalmaztak, nem cikkelyeztettek be.

A mit idevonatkozólag régibb törvényeinkben találunk, egyes cikkek kivételére vonatkozik az uralkodó többi országaiba, az uralkodó közbenjárásáról szól s a rendek óhaját tartalmazza.

Az 1681. évi LXXIX. t.-cikk szerint elhatározták a karok és rendek, hogy bármely eladó tárgyra nézve az ország s Ő felsége tartományai közt szabadkereskedés folyjon.

1715. évi LXXV. t.-cikk. A császári és királyi szent felség annak szem előtt tartása tekintetében, hogy a dolgoknak és boroknak a szomszéd tartományokba saját használatra való be- és kivitele minden taksálás nélkül történjék, kegyelmesen elhatározta, hogy a karok és rendek ugyanazon elbánásban részesüljenek, a melyben Ausztria, Stájerország s egyéb országok lakosai részesülni szoktak.

1. §. A kereskedés céljából beviendő borokra nézve pedig Ő felsége a nevezett osztrák és stájer karoknál méltóztat oda-

hatni, hogy a karok és rendek mind az utlevelekre, mind a borbevitelre nézve ezutánra méltányosabb elbánáshoz jussanak.

2. §. Megigérte azt is, hogy minden igyekezetével azon lesz, hogy a boroknak Ausztrián és Stájerországon keresztül a többi tartományokba való korlátlan átvitelét is megengedjék.

3. §. Az örök szabad hajtását pedig, a miképp ekkorig meg volt engedve, úgy a jövőre is megengedjék.

1715. évi CXIX. t.-czikk. Ő császári és királyi szent felsége jószágosan felajánlotta s kijelentette gondoskodását arról, hogy a Horvát- és Szlavonországok s az ezekkel szomszéd tartományok közt a kereskedést szabadon gyakorolhassák s a bort behozhassák, a mint csak legkényelmesebben lehet.

1728. évi LXXVIII. t.-czikk. A boroknak és egyéb dolgoknak a szomszéd örökös tartományokba kivitelére nézve az 1715. évi LXXV. t.-czikkelyt megújítják.

1. §. S ezenkívül azon is fog igyekezni Ő legsz. felsége, hogy az északi részek, mint az Adriai tenger felé is a borokat kivihessék.

1741. évi XXVII. t.-czikk. Az 1715. évi LXXV. és 1728. évi LXXVIII. czikkelyek e helyen megújítatván: a Magyarország és a hozzá kapcsolt részek készítményeinek a szomszéd örökös tartományokba és azokon keresztül a külföldre is kivitele száraz és vízi uton szállítása tárgyában: kegyesen határozta a királyi sz. felség, hogy majdan az országgyűlés berekesztése után, mondott örökös tartományai karaival és rendeivel (mint a kiket a dolog másik részről érdekel), kegyelmesen tanácskozni fog egyrésztől ugyanis az ott jelenleg szedetni szokott beviteli és utvámok csökkentéséről, másrésztől azon terményeknek hozzájuk való szabadabb behozásáról; s arra nézve is az ország iránti anyai jóindulatát bebizonyítandja.

1. §. Most mindjárt kegyelmesen megengedvén, hogy valamint a legközelebbi múlt esztendőben gyakorlatban volt, úgy jövőendőben is, a szarvasmarhát Alsó-Ausztriába s azon át a velencei földre szabadon lehessen hajtani.

2. §. Továbbá, ha majd a békés állapotok helyreállanak, semmi nehézségbe nem fog ütközni a szarvasmarhának Augsburgba,

Nürnbergbe és a római birodalom más helyeire való szabad kihajtása.

1741. évi XXVIII. t.-czikk 8. §.-a. Főntebb nevezett Ő királyi felsége kegyelmesen elhatározta, hogy a kereskedők által a szomszéd tartományokba beviendő áruk után szedett beviteli és utvámok mérsékléséről is ugyanazon tartományokkal tanácskozni fog.

1807. évi V. t.-czikk. Hogy Magyarországnak a külső országokkal való kereskedése s azzal együtt a nemzeti vagyon nagyobb gyarapodást nyerjen, Ő felsége kegyesen jóváhagyni méltóztatott:

1. §. Hogy azon áruktól, melyeknek behozatala külföldről meg van engedve s melyeket jövőendőben is Magyarországba egyenesen behozni szabad lesz, ezentul az örökös német tartományokon való áthozataluk alkalmával vámok (azoknak kivételével, a melyek az utak használatáért fizetendőek) ne szedessenek s ezen árukat az e célra Magyarországnak már föllállított főharminczad-raktárakon lehessen megvámolni.

7. czikkely. A magyar borkereskedés előmozdítása végett Ő felsége méltóztatott kegyelmesen ígérni arról való gondoskodását, hogy az a már eddig adott kedvezmények birtokában maradjon és a magyar borok Ausztriába való bevitele a Dunán, külső országokba pedig vizen és még pedig ez utóbbi esetben bizonyos mennyiségű ausztriai bor kiszállításának kötelezettsége nélkül meg legyen engedve.

Mind e törvényczikkekből az tűnik ki, hogy Magyarország külkereskedelmének igényeivel foglalkozott, a rendek a forgalom szabadsága érdekében javaslatokat tettek. Főképp az Ausztriával s az Ausztrián át Itáliával és Németországgal való forgalom megkönnyítésére törekedtek, mert erre voltak érdekeik. E végből a magyar czikkek részére Ausztrián való átvitelüknél vámmentesség, a belföldi czikkekkel egyenlő bánásmód elérése tüzetett ki célul s a külföldről Ausztrián át jövő czikkeknek, eme

tartományokban az átviteli vám alól való mentes-
séget igyekeztek biztosítani.

Az uralkodó azonban nem érezte magát fel-
jogosítottnak, hogy e kérdésekben a rendekkel
véglegesen megállapodjék, hanem csak jó szolgál-
atait ígérte meg, hogy az osztrák rendeket Magyar-
ország óhaja érdekében befolyásolni igyekszik.

A magyar és osztrák rendek közvetlenül nem
tárgyaltak s így szerződéseket se köthettek. Az
uralkodó pedig nem érte el azt az osztrák ren-
deknél, a mit a magyarok számára kilátásba helyezett.

A tényleges helyzet különben egészen más
volt, mint a minőre az uralkodó ígéretei után gon-
dolnánk. A kereskedelmi ügyeket úgy Magyar-
országra, mint Ausztriára vonatkozólag az 1746-ban
felállított kereskedelmi tanács intézte, a mely a
vámügyet a XIX. század elején már egyenesen a
korona jogának nyilvánította.¹ Nem tartoznak ide
a helyzet részletei közgazdasági szempontból, de
annak illusztrálására, hogy a mig egyrészt a
nemzet fenntartotta jogát, hogy kereskedelmi
viszonyairól a külfölddel törvényekben rendelke-
zessék, a valóságban a kereskedelmi tanács döntött
s a nemzet gazdasági érdekei egészen mellőztettek,
felemlítem azt az abnormális helyzetet, hogy mig
az osztrák cikkek vámentesen jöttek be Magyar-
országba, a magyar cikkek Ausztriában magas
vámot fizettek.

¹ Láng Lajos: A vámpolitika az utolsó száz évben. Buda-
pest, 1904. 192. l.

1848-ig vámsorompó állott fenn Magyarország
és Ausztria közt, a nélkül azonban, hogy a külön
magyar kereskedelmi politikának a külföldön (akár
a követségeken, akár konzulátusokban) szervei
voltak vagy külön magyar kereskedelmi politika
tényleg a gyakorlatban létezett volna.

S az 1848-iki átalakulások idején se arra
irányultak a törekvések, hogy gazdaságilag minél
önállóbbak legyünk, s Ausztriától vámokkal elzár-
kózzunk. Dessewffy Emil gróf így fejezte ki magát:¹
„egészen önálló magyar kereskedelmi politikát Ausz-
triávali összefüggésünknel fogva nem követhetvén,
törekvésünk odairányzandó, hogy egyrészt a leg-
szabadabb közbenső forgalmat megvalósítsuk s
másfelől a közbirodalom internacionális forgalmi
politikájára alkotmányos állásunkhoz mért befolyást
gyakoroljunk.

Ez időben különben s még később is a keres-
kedelmi politikára nagy befolyása volt az elméleti
iskoláknak. Klauzál, az 1848-iki kormány kereske-
delmi minisztere a szabad kereskedés híve volt s
ennek megfelelően a forgalmat Magyarország és
Ausztra között megkönnyíteni akarta.²

¹ A magyar vám- és kereskedelem ügye 1847. 40. és köv. lapok.

² Horváth János u. o. 81. l.

A külügyek körüli királyi felségjogok s a magyar parlament befolyása a külügyekre.

A magyar királynak a külügyek körül régi időktől fogva jelentékeny felségjogai voltak. E felségjogok átszállottak a Habsburgházból származó utódokra s nagy szerepük volt az u. n. közös ügyek kiképződésénél.

Ez természetes fejlődés volt a külügyeknél. A külügyi tevékenységet nem csupán az államjog, hanem a nemzetközi jog is szabályozza s a nemzetközi érintkezésekben az állam mint egységes valami jelentkezik, a melyet az uralkodó képvisel. A midőn két államnak az uralkodója egyama személy, a kettősség nem mindig jut kifejezésre, sőt legtöbbször eltűnik az államok akarata s csak az egységes uralkodó marad előtérben. Ily körülmények közt az uralkodó képviselőre szolgáló organumok is egyesülnek, mert különállásuk esetén is egyformán járnának el s a kettősség elhőmályosul.

Igy volt Magyarország és Ausztria külképviseletében is és pedig Magyarország hátrányára, mert — a mint azt a történeti részben kifejtettem — Magyar-

ország hatalma, ereje, jelentősége az uralkodó többi országaiéhoz viszonyítva kicsi és gyenge volt.

A királyi hatóságok már régebben nagyrészt függetlenek voltak a rendektől s külön szervezetet alkottak. S minthogy az uralkodót hasonló sőt még messzebb, egész a tiszta abszolútizmusig menő jogok illeték meg többi örökös tartományaiban s a külügyeket ottan erőteljesebb szervezet útján vitte, szinte természetesen kezelte mint magyar királyt megillető külügyi felségjogait a császári organumok útján.

A külügyek terén Magyarország független volt; de a magyar királyi méltóság beolvadt a császáriba.

A magyar rendek ez ellen csak amaz alapon emeltek óvást, hogy a magyar ügyeket idegenek kezelik, és ezt nem is mulasztották el, de a nehéz körülmények közt, a melyek Magyarországra sulyosodtak, óvásuknak sulyt nem kölcsönözhetek.

Ha igaz is, a mit Badics ír Fáy András életrajzában¹, hogy . . . „a kiváltságos alkotmány védelme annyira befolyásolta s kielégítette a hazafias törekvéseket, hogy a mellett a XVIII. század folyamán egymásután engedték a nemzet befolyása alól kisiklani a legfontosabb államügyek intézését, a minők a kül-, had- és pénzügy, közgazdaság, közoktatás, s viszont a királyi hatalom ezek által erősödve, egyre merészebb lett a nemzet jogainak

¹ 105. l.

megnyirbálásában s ha rövid időre megállította is törekvéseiben a nemesség féltékenysége, a kilenczvenes évek biztosítékai daczára tovább folyt az önkénykedés — ezt megakadályozni nem állott módjában még a XVIII. századbeli Magyarországnak sem. Attól pedig a magyarok mindig irtóztak, hogy a körülményeket kihasználva akkor álljanak elő követeléseikkel, a mikor az uralkodó kényszerhelyzetben volt, mint a hét éves háboru vagy a napoleoni harcok idején.

Az aulikus Wirkner szerint „a régi magyar alkotmányban nem a haladás, hanem az ellenállás volt a lényeg“. Csakhogy mily irányban történhetett volna az akkori körülmények közt a haladás? Az erők viszonya mellett csak Magyarország háttérbe szorításával. Ilyen is volt a tényleges fejlődés.

Másrészt azonban okot adott a nemzet is az ellenszenvre s méltányossági alapot azok számára, a kik a királyi hatalom kiterjesztésére s a monarchia cenzuralizációjára törekedtek.

Oly alkotmány — voltak ily hangok¹ — a mely a nemzet nyolcz-tized részét szolgaságban tartja s annak szorgalmát megbénítja, a földbirtok legnagyobb részét kivonja az adózás alól s a helyére személyes katonai kötelezettséget állít, a melynek nincs más eredménye, minthogy egy lehetetlen, használhatatlan, harcziatlan tömeget hoz össze, a melyet a hosszú évek elpuhítottak, ily alkotmány nem állja ki a küzdelmet hatalmas szomszédokkal,

¹ Pertz: Das Leben des Freiherrn v. Stein II. k. 537. l.

vagy alkotmányos uton vagy erőszakosan mint pl. III. Gusztáv által 1772-ben a svéd alkotmány, reformálandó.

A királyi hatalom kiterjesztésére tehát nem csupán az uralkodó családi politikájából merítették az indokok, hanem magasabb elvekből, a melyek inkább nyertek morális színezetet, mint a rendek harcza a nemzeti jogokért.

A mint a Schmerling-kormány hivatalos lapja, a Botschafter 1865. április havában kifejezte: Nem azért mellőzték Bécsben az alkotmányt, mert a magyar rendek a királyi hatalmat korlátozták, hanem mert Ausztria uralkodóit eme korlátozás akadályozá a birodalom hatalmi eszközeinek a kifejtésében s ez által Magyarország a birodalomnak egyik elzsibasztó tagja lett. Igaz, hogy az osztrák politika általában véve az abszolút irányoknak hódolt, de emez abszolutizmus csak Ausztria egységének eszköze volt. Akár mint biztosíták tehát jogaikat a magyarok békekötések és országgyűlési törvény-czikkék által, az eredmény igen sovány volt. A birodalom szükségei voltak mindig azok az indokok, melyek határoztak. A magyarok mindig tiltakoztak a patensek által való kormányzás ellen s mégis patensek uralkodtak fölöttük. És éppen azok az eszközök, a melyeket Magyarország különállása érdekében használt, szolgáltatták másrészt az ingert a szerződések megsértésére.

Ily nyíltan vétetik pártfogásba a szerződészegés és hatalmaskodás politikája.

S ha a nemzet valamely ponton nem is engedett, csak türe a tényleges állapotokat — s ez sok mindenütt történt, mert nem volt képes változtatni rajta — ebből már következtetéseket vontak. Az ugynevezett közös hatóságok számára az osztrák irók ily módon teremtenek jogi alapot.

Tény az, hogy eltekintve ama később már ritka esetektől, a mikor az országgyűlés a külügyi dolgokba avatkozott, a külügyeket a király vitte saját organumaival, a melyek az országgyűléssel semmiféle érintkezésben nem állottak. Az egész szervezet idegen volt, a melyről a magyar közjog mit sem tudott. A mint azonban fentebb igazoltam, tévednek Horváth¹, Polner² és mások, a mikor azt állítják, hogy a magyar országgyűlés elismerte az osztrák államminiszteriumot a külügyek kezelőjének.

S a mint bizonyos, hogy a magyar királyt ősi időktől fogva jelentékeny felségjogok illették meg a külügyek körül s kétségtelen, hogy a külügyek közösségének kifejlődésére a felségjogoknak jelentékeny befolyásuk volt, ugy másrészt érdekes, hogy a magyar király idevonatkozó felségjogainak a telje ma is csak gyakorlatra van alapítva és nem terjed messzebbre, mint az államfő felségjogai más alkotmányos államokban.

A hadügyek közössége Ő felségének a hadügyek körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai-

¹ U. o. 116. l.

² U. o.

ból származtatatik le (1867. évi XII. t.-cz. 11. §-a), ellenben a külügyek közössége csak mint a *pragmatica sancti*óból folyó együttes védelemnek egyik, czélszerűségi szempontból választott eszköze lesz feltüntetve. Csak czélszerűségi szempontokból igényel-tetik közösség ama külügyekre nézve, a melyek az Ő felsége uralkodása alatt álló országokat együtt illetik; sőt még — a mint látni fogjuk — ezekre se valamennyire. Az említett alapon csak a diplomáciai és kereskedelmi képviselő s a nemzetközi szerződések tekintetében felmerülhető intézkedések említetnek a közös külügyminiszter teendői között s ezek is azzal a kikötéssel, hogy a monarchia mindkét állama miniszteriumával egyetértésben járjon el s hogy a nemzetközi szerződéseket a kormányok útján a magyar illetve osztrák törvényhozással közölje.

A külügyek körüli felségjogok közé a következők soroltatnak.

A király képviseli a magyar államot kifelé s ezzel együtt őt illeti:

a) a követküldés és elfogadás joga;

b) a hadüzenés;

c) a békekötés és nemzetközi szerződések kötésének a joga.

a) Az uralkodó követküldési és elfogadási joga régi gyakorlaton alapszik, a melyet az országgyűlés a saját követküldési jogának időnkint való fentartása mellett mindig elismert.

Láttuk azonban, hogy az országgyűlés is a mohácsi vész óta állandóan megóvta eme jogát, sőt néha gyakorolta is. Még az 1790. évi XVIII.

t.-cikk is említi a törökkel való békekötésekre vonatkozólag a régibb törvényekben foglaltakat.

Hogy ily követek csak addig és azért küldettek, a míg s mert a nemzet a királylyal szemben mint külön jogalany lépett fel — így állítja ezt Ferdinándy¹ — a fentebb, idézett törvényekből nem tűnik ki. Sőt ellenkezőleg arról van szó a követküldéseknél, hogy a törökkel való tárgyalásoknál magyar dolgokban jártas egyének legyenek jelen, a végből, hogy a megállapodások a magyar érdekeknek megfeleljenek. Semmiből se látszik, hogy e követek a császár ellenében lettek volna hivatva képviselni Magyarország érdekeit, hanem — s ez a törvényben kifejezést is nyer — az uralkodó érdekében védeni a magyar érdekeket.

E törvényeket nem is lehet egészen elavultaknak tekinteni — az ellenkező ugyancsak Ferdinándy nézete² — mert ma is nem ugyan az országgyűlés, hanem a magyar kormány sokszor küld ki megbízottakat tárgyalásokra és pedig nemcsak olyanokra, a melyek nem közös ügyekre vonatkoznak és oly célból, hogy a speciális magyar érdekeket képviseljék (pl. a kereskedelmi szerződési tárgyalásokhoz). Abból is, hogy a külügyminiszter a két állam kormányaival egyetértésben tartozik eljárni, következik, hogy a magyar kormány a saját informálására a külföldön közegeket tarthat.

¹ U. o. 680. l.

² U. o.

A követküldési jog gyakorlásáról ez idő szerint az 1867. évi XII. t.-cikk 8. §-a intézkedik, a mely a birodalom (!) diplomáciai és kereskedelmi képviseltetését a külföld irányában a közös külügyminiszter teendői közé sorolja, de oly módon, hogy azt mindkét fél miniszteriumával egyetértésben s azok beleegyezése mellett gyakorolja.

Ferdinándy szerint¹ a király ma egészen szabadon, országgyűlésen kívül intézkedik, nem magyarhonfiakat is kinevezhet követekké vagy konzulokká és csak annyiban van e jogában korlátolva, hogy az 1723. évi CCIII., az 1741. évi XI., 1791. évi XIV. és 1792. évi VIII. t.-cikkek rendelkezéséhez képest a diplomáciai hivatalokra magyarokat is kell alkalmaznia.

Az 1867. évi XII. t.-cikk ép most említett §-ának s annak megfelelően, hogy a közös ügyeknél általában a paritás vétetik alapul, ennél megszűbbmenő igényt kell formálnunk Magyarország részére. A paritás a képviselőletben mindig hangsúlyoztatott is és kétségbe nem vonatott. Oly értelemben nem lehet megvalósítani, hogy a külügyi szolgálatban egyenlő számmal legyenek magyarok és osztrákok, azonban a külügyminiszter többször elismerte, hogy Magyarországnak nemcsak arra van igénye, hogy egyáltalában magyarok legyenek a diplomáciában, hanem arra is, hogy kellőszámmal alkalmaztassanak. Ennek akadályául mindig az hozatott fel, hogy nem jelentkeznek kellő számban.

¹ U. o. 272. l.

Ferdinándy szerint¹ továbbá a követküldésre ma az országgyűlésnek nincs befolyása, legfeljebb a delegációnak és ennek is csak annyiban, hogy a közös költségvetés tárgyalása alkalmával új állások szervezését a költségvetés megtagadása által megakadályozhatja.

Az 1867. évi XII. t.-cikk 8. §-a szerint azonban a közös külügyeket a közös külügyminiszter a magyar miniszterelnökkel egyetértésben tartozik vinni s e közös külügyek közül a diplomáciai képviselőt emeltetik ki; így erre a miniszterelnök, a miniszterelnökre pedig az országgyűlés befolyást gyakorolhat.

Vitás, vajjon a diplomáciai képviselővel együtt a konzuli is közössé tétetett-e, mert a kiegyezési törvényen (1876. évi XII. t.-cikk) kívül a kereskedelmi és vámszövetség (1867. évi XVI. t.-cikk s a későbbi törvények) is szól a konzuli ügy közösségéről, már pedig a kereskedelmi és vámszövetség már felbomlott s az arra vonatkozó törvények hatályukat veszítették.

Ezt a kérdést később még bővebben tárgyalom.

Azt hiszem, vitás lévén jogilag, a jogi helyett más szempontok lesznek döntők, nevezetesen a külön konzuli képviselő szükségessége a külön vámterület mellett s a külön konzuli képviselő értéke a közös diplomáciai képviselő mellett.

Ha azonban de jure a külképviseletre vonatkozólag így is áll a dolog, a közmeggyőződésen

¹ U. o. 273. l.

alapul, hogy azt helyesen csak az uralkodó, illetve a miniszterelnökkel egyetértésben a külügyminiszter szervezheti. A parlament s a delegáció ezeknek csak ama részeivel foglalkoznak, a melyekre a közfigyelem reáterelődik s a melyek a nyilvános tárgyalást megengedik.

Az uralkodó küldi a külföld államaihoz a követeket (nagyköveteket, követeket, diplomáciai ügyvivőket); ő nevez ki oda konzulokat (főkonzulokat, konzulokat, alkonzulokat, konzuli ügynököket) ha mindjárt az alsóbb rangukat a külügyminiszter látja is el megbizással, ugyszintén az uralkodó fogadja a külállamok követeit, a külügyminiszter utján nyilatkozik arra nézve, vajjon azokat elfogadni hajlandó-e s a külügyminiszter utján megadja a konzulok számára az exequaturt¹.

Ez különben az általános gyakorlat, a mely oly államokban is fennáll, a melyekben az államfő hatalma jóval korlátoltabb, mint minálunk.

Angliában a király az ottani felfogás szerint népe helyett cselekszik s a mit e téren tesz — írja Concha² — az a parlament által utólag meg nem erősíthető, az az egész nemzet ténye. Idegen államok népével, fejedelmével, kormányával még udvariasági érintkezésre sem tartatik a parlament jogosítotttnak. A krími háború alkalmával hozott s végre-

¹ Ferdinándy u. o. 272. l. Kiss István után (Magy. Közjog 404. l.) arról szól, hogy az exequaturrel általában az exterritorialitás adatik a konzulok számára. Ez tévedés. Exterritorialitas csak a követeket illeti meg.

² Ujkorai Alkotmányok. Budapest, 1888. 224—225. l.

hajtott parlamenti határozat, hogy az angol sereg parancsnoka közölje a szövetséges francia sereg parancsnokaival a francia seregnek sikeres és vitéz közreműködéséért a parlament köszönetét, szabálytalannak tartatik, mivel az a király kikertülésével történt. Sőt az Egyesült Államok elnökének, Lincoln Ábrahámnak meggyilkoltatása alkalmával a koronához intézett kérvény, hogy ez kegyeskedjék a parlament részvétét az Egyesült Államok kormányzójával közölni, szintén kifogásoltatott, mert csak az lett volna szabályos, ha a parlament a maga érzelmeit a koronához intézett feliratban minden további záradék nélkül fejezi ki.

Az angol felfogás szerint tehát a király felségjogai összehasonlíthatatlanul messzebb terjednek mint minálunk. Viszont azonban, a király fordult számtalanszor nagyjelentőségű kérdésekben a parlamenthez s kikérte annak egyenes tanácsát, s a parlament akkor tudta befolyását érvényesíteni, amikor beavatkozása, mint alkotmányellenes visszautasított.¹

De nézzük a helyzetet más alkotmányos államokban sőt köztársaságokban is.

Belgiumban a király kezébe van letéve az állam külügye békében úgy, mint háboruban. A külföldi követek kinevezése, a diplomáciai viszonyok ápolása a királyt illeti.²

Az északamerikai Egyesült Államokban az elnök nevezi ki a szenatus hozzájárulásával a diplomáciai

¹ May és Todd után Concha u. o. 224. l.

² U. o. 63. l.

ügynököket, de maga látja el utasításokkal, ő érintkezik más nemzetek hasonló képviselőivel. Idegen államok függetlenségének elismerése őt illeti. Amerikában a külügyek élén álló főhivatalnok, az európai államok külügyminisztere, bármily nagy legyen itt is tényleges befolyása, az alkotmány szerint az elnöknek csak magán segéde jogilag nem önálló hatalom birtokosa. Szóval a külügyeket békében — a mennyiben szerződésekre szükség nincs, az elnök intézi függetlenül a kongresszustól s a bíróságoktól, a törvényhozás teljességgel ki van zárva abból s az elnök magatartásával belé-sodorhatja az uniót a legkényesebb nemzetközi helyzetbe, a mint ki is mentheti abból.

Az *olasz államot* is az uralkodó képviseli kifelé s mint ilyen küldi a követeket és irányítja a külállamokkal való viszonyokat. A mint Orlando megjegyzi¹, egyesek előtt veszélyesnek tűnt fel az, hogy ily nagy hatalom adassék a király kezébe, azonban a szükségszerűség igazolja. Egy testület nem irányíthatja közvetlenül valamely állam diplomáciai érintkezését, nemcsak azért, mert hiányzik a testületben az egységes felfogás, hanem mert állandó figyelmet igényel, a mi a parlamenttől nem várható.

Németországban is az 1871. ápr. alkotmány 11. cikke szerint a császár képviseli kifelé a birodalmat, küldi és fogadja a követeket.²

¹ V. E. Orlando Principii di diritto costituzionale Firenze 1905., 206–209. l.

² Livio Minguzzi Principali costituzioni straniere Firenze 56. l. u. o.

b) A hadüzenés jogát törvényeink nem sorolják kifejezetten a királyi jogok közé. Minthogy azonban az 1868. évi XL. t.-cikk 10. §-a szerint Ő felsége parancsára szállítatik fegyverbe a tartalék s őt illeti a hadsereg vezérlete, másrészt ő képviseli az államot kifelé, ő üzen hadat természetesen s így is volt mindig a magyar állam fennállása óta.

Volt azonban s van ma is a nemzetnek is befolyása a hadüzenésre és hadviselésre.

Az 1608. évi k. e. II. t.-cikk továbbá az 1613. évi V., az 1618. évi II., az 1632. évi II., 1638. évi I. és az 1659. évi I. t.-cikkek szerint a királynak nem volt joga az ország tudta és beleegyezése nélkül Magyarországon és kapcsolt részeiben háborút indítani, oda idegen sereget hozni s a nemzet háborújának csak az tekintetett, a melyet az országgyűlés hozzájárulásával üzent meg.

Az alkotmány alapelveinek ma is az a felfogás felel meg, hogy háborút az uralkodó csak a nemzet tudtával és hozzájárulásával indíthat, bár kétségtelen, hogy a nemzet helyeslése előzetesen nem mindig kérhető ki. Alig képzelhető manapság, az általános védkötelezettség mellett, hogy az uralkodó e nemzetet, ennek tudta nélkül és hangulata ellenére vinné bele háboruba. Valószínűtlen azonban az is, hogy a mai informatív szolgálat mellett a közvélemény ne értesüljön valamely nemzetközi konfliktusról, mielőtt háborúig kerül a dolog s alig tételezhető fel, hogy az országgyűlés tiltakozzék oly háború ellen, a melyet a többség bizalmát élvező kormány befolyása és felelőssége mellett

(ennek ellenjegyzése nélkül az idevonatkozó rendeletek se érvényesek) indít az uralkodó.

Továbbá ép úgy sőt még inkább mint régebben, az országgyűlés szavazza meg a háború költségeit. A régi 1715. évi VIII., 1791. évi X., 1792. évi VI., 1802. évi I. és II., 1812. évi I., 1825. évi III. és IV. t.-cikkek helyébe most az 1848. évi III. és 1867. évi XII. t.-cikkek léptek. S minthogy pénz nélkül ép oly kevésbé lehet háboruszkodni, mint hadsereg nélkül, a nemzet döntő befolyása nyilvánvaló.

A miniszteri felelősség intézménye alapján azonban a nemzet nem csupán az anyagi eszközök megtagadása által folyhat be a hadüzenésre, hanem annak folytán is, hogy a magyar parlamentnek a miniszterelnök, a delegációknak pedig a külügyminiszter felelős az ország védelme és biztonsága körüli tényeiért és mulasztásaiért, tehát azért is, ha valamely báborut a parlament többségének akarata ellen megindítani engedett vagy megüzeni elmulasztott. Az uralkodó ugyanis amidőn mint az ország személyesítője hadat üzen, nemcsak jogával él, hanem ép úgy kötelességet is teljesít, a melynek elmulasztásáért kormánya az országgyűlés által felelősségre vonható.

Ennél tovább csak ritkán terjedhetnek az országgyűlés jogai s régibb törvényeink szerint való formális hozzájárulást a dolog természete s a rendelkezésre álló idő rövidsége miatt ritkán lesz lehetséges kieszközölni.¹

¹ Régibb törvényeink tehát nem tekinthetők elavultaknak, a mint Ferdinándy állítja (u. o. 274. l.). Elvben ma is az áll, a mi

Itt is különben oly joggyakorlásáról van szó, a mely a legalkotmányosabb államokban is természetesen az államfő hatáskörébe utaltatik.

Az *angol alkotmány* pl. szintén a királyt jogosítja fel a hadüzenésre. Az 1875-iki perzsa háború megindított, folytatott és befejeztetett a parlament tudta nélkül; sőt a sokkal jelentékenyebb 1857—60-iki chinai háború megkezdődött és bevégeződött a nélkül, hogy a parlament nézete kikéretett vagy meghallgattatott volna, bár oly javaslatok, a melyek azt hárhoztatták, mind a két házban tétettek s az alsóházban el is fogadtattak.¹

Belgiumban is a királyt illeti a hadüzenés joga s a szárazföldi és tengeri haderő parancsnoksága.²

Ugy szintén *Olaszországban* is.³

Németországban csak a támadó hadjáratához szükséges a szövetségi tanács hozzájárulása.⁴

Észak-Amerikában nem üzenhet háborút az elnök, csak a kongresszus, a mint azonban Pomeroy megjegyzi, az elnök úgy viheti a külügyi politikát, hogy a háború elkerülhetetlen lesz.⁵

c) A békekötés jogát is természetesen a gyakorlatban az uralkodó illetve kormánya, azonban

azokban foglaltatik, csak hogy a formális hozzájárulás ritkán lesz kieszközölhető de mindég feltételezendő.

¹ Concha u. o. 224. s köv. lapok.

² U. o. 63. l.

³ Orlando u. o. 206—209. l.

⁴ Minguzzi u. o. 56. l.

⁵ Concha u. o. 263. l.

a magyar törvények az országgyűlés befolyását is fentartják, a mennyiben csak lehetséges.

A békekötés körüli felségjog annyiban van korlátolva, hogy számos törvényünk megkívánja, hogy a békeszerződés a magyarok részvételével tárgyalassék, s hogy a mennyiben az ország területét módosítja vagy pénzügyi megterhelést ró az országra, csak akkor válik végrehajthatóvá, ha törvénybe iktattatik.

Hasonlóképen más nemzetközi szerződések közül is azok, a melyek terheket rónak az országra, csak a szerződések becikkelyezésével válnak végrehajthatókká.

Először a fontosabb békekötési tárgyalások jönnek szóba.

Régibb törvényeink kikötötték, hogy a király a békekötéseknél a magyarok tanácsát ne mellőzze. Az 1536. évi I., az 1553. évi II., az 1559. évi VIII., az 1608. évi k. e. II., az 1655. évi L. és az 1681. évi IV. t.-cikkek kötelezik a királyt arra, hogy a magyarok tanácsát meghallgassa. Ugyan a törvények valamint a későbbi 1715. évi XLI., az 1741. évi XI. és az 1791. évi XVII. t.-cikkek, a mely utóbbiak — a mint Ferdinandy utal reá¹ — jóval a pragmatika sankció után alkottattak, még a részletekbe is belemennek s a portánál lévő magyar követnek — az összes Magyarországot közvetlenül érdeklő békeszerződések ez időben a portávköztettek — a magyar tanácsból adandó utasításairól és befolyásáról szólnak.

U. o. 276. l.

Ma az 1867. évi XII. t.-cikk 8. §-a van érvényben, a mely a régi törvényekben foglalt elvet oly módon valósítja meg, hogy előírja miszerint a felség idevonatkozó jogait alkotmányosan gyakorolja. Az idézett §. szerint a békekötéseknél mint egyáltalán a nemzetközi szerződéseknél való közreműködés a külügyminiszter teendői közzé tartozik, a ki a magyar miniszteriummal egyetértésben és annak beleegyezésével tartozik eljárni.

S ez minden lehető és czélszerűt magában foglal, mert az országgyűlésnek a legtermészetesebb képviselője végrehajtó tevékenységeknél a többség bizalmát élvező kormány, a melynél megfelelőbb megbízottat nem rendelhet a béketárgyalásokhoz.

Ez lehető garancia arra nézve, hogy a tárgyalások ne vitessenek a parlament felfogása és akarata ellenére.

A megkötött békeszerződés pedig ugyancsak az 1867. évi XII. t.-cikk 8. §-a szerint az országgyűléssel közlendő.

E fogalmazás nem tartatik elégségesnek s felvettetik a kérdés, vajjon csak tudomásvétel vagy törvénybe iktatás végett közölnetnek-e a szerződések?

Nézetem szerint az az országgyűlés dolga, mit csinál a tudomására hozott szerződéssel. Helyesen nem a békeszerződés jellege, hanem tartama irányadó a tekintetben vajjon egyszerűen tudomásul vétessék vagy törvénybe iktattassék. Oly békeszerződést, a mely az ország területét módosítja, vagy terheket ró az országra, ennek jogait érinti,

semmi esetre se fog az országgyűlés egyszerűen tudomásul venni, mert az idevágó intézkedések az országgyűlés hatáskörébe tartoznak és sehonnét se állapítható meg jogainak korlátozása. S a békeszerződések általában fontos határozmányokat tartalmazván, igen valószínű, hogy az országgyűlés azokat mindig tárgyalni és törvénybe iktatni fogja. Így az 1606. évi bécsi béke 1608-ban, az 1645. évi jinczi békekötés 1647-ben, valamint az Erdélylyel kötött béke 1595-ben az ország törvényei közé iktattatott. Az 1463-ban Frigyes és Mátyás közt létrejött soproni békeszerződésben magában kimondatott, hogy ahhoz az országgyűlés hozzájárulása kívántatik; más szerződéseket, mint a Frigyes és Miksa, továbbá a Miksa és Ulászló közt 1506-ban kötött szerződést az országgyűlés visszautasította.

Ezzel szemben nem bizonyíték, hogy voltak békeszerződések, a melyek nem terjesztettek az országgyűlés elé (mint az 1696-iki zsitvatoroki, az 1698-iki karlovitzi és az 1718-iki évi passarovitzi továbbá Napoleon elleni háboruk békekötései), mert ennek semmi alkotmányjogi alapja nincs.

Ugyanaz áll általában a nemzetközi mint a békeszerződésekre vonatkozólag, hisz az utóbbiak az előbbieknél csak egy faját képezik.

Az 1867. évi XII. t.-cikk 8. §-a szerint a nemzetközi szerződések mind az országgyűlés elé terjesztendők.¹

¹ Ily szerződéseket tartalmaznak az 1879. évi VIII. s az 1879. évi XV. t.-cikk.

Ha azonban a szerződések tartalma az ország érdekében titokban tartandó, a miniszterium politikai felelősséggel tartozik e titok megőrzéséért.

Ez áll főképpen a véd- és daczsövetségekről, a melyeknek a tartalma rendszerint megkívánja, hogy titok fedje.

Parlamenti felelős kormány mellett ez nem aggályos, mert a parlament bizalmát bíró kormány bevonatik a tárgyalásokba s maga a parlament elé a szerződések a titoktartás miatt nem vihetők.

A királynak a nemzetközi szerződések megkötése körüli felségjogai is természetesen folyónak abból, hogy az országot ő képviseli kifelé s a magyar király jogai semmivel se terjednek túl más alkotmányos államfők, pl. az angol király idevágó felségjogain. Sőt az utóbbi egyáltalában nem tartozik a parlament elé terjesztetni az általa megkötött nemzetközi szerződéseket. Bármiféle szerződést kössön is a király s bármily kötelezettséget vállaljon magára, annak a birodalomban jogszerűleg semmiféle más hatalom ellent nem mondhat, azt meg nem semmisítheti. Habár Angliában is az az elv, hogy, ha a nemzetközi szerződés az állam valamely törvényét megváltoztatja, vagy ha pénzübeli terhet ró az államra, csak a parlament hozzájárulásával válik érvényessé, viszont az alkotmányos gyakorlat az, hogy a parlament kötelessége a koronát támogatni s az ily szerződéseknél elkövetett hibák nem létrejöttének megakadályozása, hanem a

király tanácsosainak megbüntetése által orvosoltnak.¹

Belgiumban a nemzetközi szerződések közül a kereskedelmi csak akkor válnak érvényesekké, ha a kamarák azokhoz hozzájárulnak; a többi nemzetközi szerződés érvényéhez feltétlenül nem kívántatik a kamarák jóváhagyása, csak akkor, ha valamely szerződés terheket róna az államra vagy az állam polgárait egyénileg kötelezné. Különösen ha az terület átengedést, cserét vagy terület gyarapodást foglalna magában, szükséges a kamarák hozzájárulása.²

Észak-Amerikában az elnök a nemzetközi szerződéseket a szenátus hozzájárulásával köti. De a mint Concha megjegyzi:³ „az alkudozások megkezdése, vezetése s befejezése az elnököt illetvén, a szenátus jóváhagyási joga a tényleges eredményt tekintve kisebb fontosságú, mint az elnök hatalma ily szerződések kezdeményezése s az alkudozások vitelére nézve“.

A képviselőház elé a nemzetközi szerződések Észak-Amerikában nem kerülnek s a tárgyalásokba a szenátus se avatkozhatik bele. Ellenben az elnök a szenátus hozzájárulásával oly szerződéseket köthet, a melyek belügyi törvényeket is módosítanak.⁴ A kongresszusnak nincs egyéb befolyása, mint

¹ Concha u. o. 228. l.

² U. o. 63. l.

³ U. o. 270. l.

⁴ Concha u. o. 270.

hogy a szükséges költségeket megszavazza vagy megtagadja.

Olaszországban a nemzetközi szerződéseket az uralkodó köti, azonban azok a parlament elé terjesztendők tudomásvétel végett, a mint az állam biztonsága és érdekei megengedik. Ama szerződések pedig, a melyek pénzügyi terhet rónak az államra, vagy ennek területét módosítják, csak a parlament jóváhagyása után válnak teljesen érvényessé. Így a Spanyolországgal kötött kereskedelmi szerződést a parlament 1906-ban elvetette. Olaszországban sokszor volt vita tárgya a király idevágó jogköre pl. a véd- és dacszövetség kötése, az eritreeai gyarmat elfoglalása alkalmával, (az előbbi pénzügyi terheket róhat Olaszországra az utóbbi határait is módosította); de a mint Orlandó írja¹ a nemzetközi politika szükségletei elébe helyeztettek a jogi fogalmaknak s a parlament mindig jóváhagyta, a mit a végrehajtó hatalom cselekedett.

Németországban is a császár köti a szerződéseket, ha azonban oly tárgya van a szerződésnek, a mely az alkotmány 4. §-a szerint a birodalmi törvényhozás elé tartozik, a szövetségi tanács hozzájárulása szükséges a szerződés megkötéséhez s a birodalmi gyűlésé annak érvényességéhez.

¹ U. o. 209.

Hogyan oszlanak el a Külügyek?

A kiegyezés óta a külügyek közösségéről beszélünk s a külügyminisztert mint a külügyek intézőjét állítjuk oda. Az 1867. évi XII. t.-cikk azonban, ha lényegében így is oldotta meg a kérdést s közössé tette a külügyeket, nem történt az kizárólagos módon, kivételek nélkül.

Az 1867. évi XII. t.-cikk két oldalról ad okot a vitára: egyrészt, hogy nem az összes külügyeket tette közössé, tehát nem az összes külügyekben illetékes a külügyminiszter s másrészt, hogy oly ügyek is utaltattak a külügyminiszterium hatáskörébe, a melyek egyáltalában nem közösügyek.

Az 1867. XII. t.-cikk 8. §-a szerint ugyanis a külügyek czélszerű vezetése csupán amaz ügyekre nézve igényel közösséget, a melyek az Ő felsége uralkodása alatt összes országokat együtt illetik. Ilyenül is azonban csak a birodalom diplomáciai és kereskedelmi képviseltetését a külföld irányában, a nemzetközi szerződések tekintetében felmerülő intézkedéseket sorolja fel.¹

¹ Kmety u. o. 502. és 503. l. csak azokat a külügyeket tekintí közöseknek, a melyek a közös védelemre vonatkoznak.

Tulajdonképen szűk körre szorítja e törvény-czikk a közös külügyminiszter ügykörét, mert hiszen ebből az következik, hogy a külügyi képviseleten és a nemzetközi szerződések tekintetében felmerülő intézkedéseken kívül nincs hatásköre. S csak a képviseletet szervezi, de azoknak összes tevékenységét már a két kormány irányítja, a nemzetközi szerződések tekintetében intézkedik, de a szerződések tartalmát tulnyomó részben a két kormány diktálja.

Ez foglaltatik az 1867. évi XVI. t.-czikk III. cikkében is, a mely külön kimondja a kereskedelmi-, vám-, hajózási-, consulatusi-, pósta- és távirdaszerződésekre vonatkozólag, hogy azokat a külügyminiszter ama megállapodások alapján köti a melyek a két kormány szakminiszterei közt létrejönnek.

Azokat a szerződéseket, a melyek nem közösügyre vonatkoznak szintén a külügyminiszter köti, de a magyar kormány akarata szerint. A mint Plósz mondta: „a nemzetközi szerződések körüli intézkedésekben nem különböztet a törvény szerződések között, de ha oly ügyet illet ez a szerződés, mely nem közös, ott az akaratelhatározás az iránt, hogy szerződés köttesséké s hogyan, a miénk“.¹

Ha nem volna a taxatív felsorolás a törvényben, akkor abból, hogy a közös külügyek vezetése a *pragmatica sancti*oból folyó közös és együttes

¹ 1902. február 1-én a képviselőházban. Idézve Kmetz után u. o. 504. l.

védelemnek egyik eszköze s hogy czélszerű vezetése közösséget igényel ama külügyekre nézve, a melyek az Ő felsége uralkodása alatt álló összes országokat együtt illetik — sokkal messzebbmenő következtetést lehetne vonni. Legalább is annyit, hogy az unio egyik állama ne köthessen oly tárgyra vonatkozólag külön nemzetközi szerződést, a mely a másikat is érdekli. A taxative felsorolt ügyek azonban sokkal szűkebb határok közt mozognak.

A kifejezés jelentősége tehát, hogy mindaz a külügy közös, a mely a monarchia két államát együtt illeti, redukáltatik, de viszont precízebb meghatározást nyer az idézett §-ban. Más törvények azonban ezt a világos meghatározást is elhomályosítják.

A kereskedelmi képviseltetés közösségét maga a kereskedelmi, és vámközösséget törvénybe iktató 1867. évi XVI. t.-czikk teszi kétségesse, a mikor IX. cikkében újból megállapítja, hogy az összes konzulátusi ügyet a közös külügyminiszter vezérli.

Ebből azt a következtetést vonják le többen,¹ hogy a konzulágok nem az 1867. évi XII. t.-czikk, hanem a most említett czikk alapján közösek s ennél fogva közösségük csak addig tart, illetve tartott, a meddig a kereskedelmi és vámszövetség.

A jogi helyzet e kérdésben mindenestre vitás.

A konzulágok közössége szószerint sehol sincs kimondva. Az 1867. évi XII. t.-czikk 8. §-a

¹ Lásd Ferdinándy u. o. 571. l.

szerint közös a birodalom (?) kereskedelmi képviseltetése. De abból, hogy a birodalom — a mi alatt az osztrák-magyar monarchiát érti — kereskedelmi képvisellete közös, nem következik, hogy Magyarországnak is az legyen, mert ez csak ama kereskedelmi ügyekre van szószerint kimondva, a melyek Ausztria-Magyarországot együtt érdeklik.

De magából a kifejezésből kereskedelmi képviseltetés se következik a konzulátusok közössége, mert habár a törvénytárgyalására vonatkozó iratokból arra lehet következtetni, hogy a kereskedelmi képviseltetés alatt a konzulátusokat értették, a kereskedelmi képviseltetés — a mint ezt alább ki fogom fejteni — még se azt jelenti. Ausztria-Magyarországot se kereskedelmi, se egyéb szempontból nem a konzulátusok, hanem első sorban a követségek képviselik. S ha a kereskedelmi képviseltetés újonnan lesz rendezendő — mint esetleg a külön magyar vámterület felállításával — nem kötheti a nemzet magát a fentebbi kifejezés oly értelmezéséhez, a mely azt se nem fedi, se a nemzet érdekeinek nem felel meg.

A konzulátusok közössége azonban az 1867. évi XVI. t.-cikkéből se következik, mert e cikk érvénye már megszűnt s különben is csak a konzulátusi ügy vezetését bizza a külügyminiszterre s ezzel azt még közössé nem teszi, mert külön magyar és külön osztrák konzulátusokat is vezethet a külügyminiszter.¹

¹ Polner Ödön u. o. 208. l.

Egyenesen tehát egyikből se folyik a konzulátusok közössége, ha pedig mindkettőből ezt a következtetést vonjuk le, akkor meg két intézkedéssel állunk szemközt, a melyek legalább időhatár tekintetében ellentétesek, mert az 1867. évi XII. t.-cikk állandó jeleggel s az 1867. évi XVI. t.-cikk csak a vámszövetség tartamára tette közössé a konzulátusokat. Pedig a mint Kmetty írja:² „Soha concret államügyről kétes esetekben annak a közös ügyekhez tartozása nem lesz vélelmezhető.“

Wekerle miniszterelnök a közgazdasági bizottság 1907. október hó 28-iki ülésében tett nyilatkozata szerint a konzulátusok és a külképviselőlet ügye nem volt bevonható az új kereskedelmi és vámszerződés keretébe. És — mondá — a nemzet és uralkodója közt megegyezéssel fog rendeztetni. A mi annyit jelent, hogy Wekerle a konzulátusok ügyét szintén nem tekinti közös ügynek, ha erről az uralkodó s a nemzet határozhatnak, az 1867. évi XVI. t.-cikk által rendezettnek se, mert akkor a vámszerződési tárgyalásokba legalább bevonható volt volna, ha nem is oldatott volna meg. Annyit azonban látunk, hogy bár a kereskedelmi és vámszövetség megszűnt a közös konzulátusok zavartalanul működnek tovább.

Alább még rátérek, hogy a külön magyar konzulátusokkal meg volna-e oldva a magyar kereskedelmi képviselőlet kérdése is és mennyire hatna ez vissza a közös diplomáciára.

² U. o. 502. l.

A mi pedig a nemzetközi szerződések tekintetében felmerülő intézkedéseket illeti, itt is számos kivételt honosított meg a gyakorlat. A magyar postai és vasúti adminisztrációk pl. gyakran kötnek közvetlenül szerződéseket más államok igazgatásával, a nélkül hogy azokat a diplomácia, illetve a külügyminiszter közvetítené.

Az új kereskedelmi és vámszerződés Auszriával ezt rendszerré emelte, a midőn kimondja, hogy a posta- és táviró nemzetközi szerződések ezentúl nem tartoznak azok közé, a melyeket a két államra nézve a közös külügyminiszter köt meg.

S minthogy a külügyminisztort tulajdonképen egyéb nemzetközi szerződések tekintetében is csak a közvetítés illeti meg, de nem maguknak a szerződések tartalmának a meghatározása s a szerződéseknek a saját nevében való megkötése, a mi az ujonnan kötendő kereskedelmi szerződéseknel azáltal is deklaráltatik, hogy azokat úgy a magyar mint az osztrák kormány egy képviselője is aláírja, elesik ama Nagy Ernő s főkép az osztrák irók, Ulbrich, Jellinek stb. által képviselt felfogás minden alapja, hogy az osztrák-magyar monarchia a nemzetközi szerződések kötésénél az 1867. évi XII. t.-czikk alapján mint egy állam lép fel. A magyar állam külön nemzetközi jogi alanyiságát a szerv közösége nem alterálja.¹ De hiszen még a szerződést megkötő szerv se mindig közös.

¹ Kmety Károly dr.: A magyar közjog tankönyve. 508. l.

Hogy a dualizmus mint egységes hatalom jelentkezik, az természetes és kívánatos is, de ez még egy államot nem jelent. Minden szövetséggel egységes hatalom keletkezik pl. akkor is, midőn az osztrák-magyar monarchia más államokkal is egyetértőleg jár el, mint ez az 1891-iki kereskedelmi szerződések megkötésénél történt.

A külügyminiszternek csupán a szerződések megkötése körüli intézkedések, az azt megelőző tárgyalások s a szerződések meg nem tartása esetén való orvoslások közvetítése tartozván hatáskörébe,¹ nem mondható, hogy még az 1867. évi XII. t.-czikk által megszabott határok között is a külügyek kivétel nélkül közössé tétettek volna. Másrészről azonban oly ügyeket intéztet a külügyminiszter, a melyek nem közös érdekűek, hanem az egyik állam külön ügyei pl. egyházi, konzuláris biráskodási, anyakönyvi ügyek.²

Az a körülmény, hogy a külügyminiszter számos ügyet csak közvetít, nem ellentétes azzal a helyzettel, a melyet más államokban is találunk. Nemcsak nálunk, hanem másutt is a külügyminiszter főkép a külfölddel való érintkezés közvetítésével foglalkozik. Az ugynevezett nagypolitikai kérdések, szövetségek előkészítése és kötése, nemzetközi konferenciák tevékenységének a legfontosabb, de

¹ Kmety Károly dr.: A magyar közjog tankönyve 508. l.

² Kmety Károly dr.: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. 60. l.

mégis csak minimális részét teszik ki, tulnyomók feladataik a nemzetközi, magánjogi, továbbá kereskedelmi, hajózási, halászati, ipari, munkásügyi, határrendészeti s oly kérdések körül, a melyek a külfölddel tárgyalandók s a követségeknek átadatnak, hogy azokat az adott instrukciók szerint megoldják.

Ily közvetítő szerepet játszik más államok külügyminiszteriuma és diplomáciája is s csak kivételesen tartozik hatáskörébe kormányzati ügykör, mint pl. a kivándorlás, a külföldi iskolák, a gyarmatok ügye.

A mi a különbség s a mi megnehezíti a helyzetet, az, hogy mindemez ügyek közül egyik se közösügy nálunk, úgy hogy követségeink két eltérő esetleg ellentétes rendszer képviselői a külföldön s hogy a törvény nem engedi meg, hogy a külügyminiszter egyik-egyik állam külön ügyeire befolyást gyakoroljon, a mi más államok külügyminiszterei előtt nincs elzárva.

Ama meggyőződés folytán, hogy a külügyminiszteriumnak csak közös érdekű ügyekre lehet befolyása, fennáll kétségtelenül az irányzat, hogy amaz ügyek, a melyek terén Magyarországon a kormányzat különben is önálló és független, a külügyminiszter befolyása nélkül intéztessenek. Ennek csak az áll útjában, hogy a külképviseleti organumok közösek. Ha azonban az ügyek nemzetközi intézésére más módozat áll rendelkezésre, mint a postának, vasutnak a konferenciákon s a közvetlen kapcsolat az adminiszt-

rációk közt, a külügyminiszter közreműködése az idevonatkozó nemzetközi szerződéseknél mellőztetik.

A kereskedelmi és vámszövetség megszűnván, Magyarország az abban foglalt ügyekben is önállóan köthet idegen államokkal nemzetközi szerződéseket. Az 1867. évi XII. t.-cikk 8. §-a szerint, ezek előkészítésénél és megkötésénél, továbbra is a közös külügyminiszter közvetítését kénytelen igénybe venni, mert az említett §. a nemzetközi szerződések tekintetében felmerülő intézkedéseket, akárminő legyen azoknak a tárgya, a külügyminiszter teendői közé sorolja. Ez idő szerint azért se történhet másként, mert külön organumok nem állanak Magyarország rendelkezésére.

A mint azonban fentebb említettem, az eddigi gyakorlat s ujabban az Ausztriával kötött kereskedelmi szerződés is kivételeket alkot (a pósta- és táviró szerződésekre vonatkozólag) a szabály alól, hogy az összes nemzetközi szerződéseket a külügyminiszter köti; s másrészt kétségtelen, hogy a külügyminiszter közreműködése a külön kereskedelmi szerződések megkötésénél és végrehajtásánál minimális lesz s néha, a mikor Ausztria érdekeit sértő kereskedelmi szerződések tárgyalásáról és megkötéséről lesz szó, nem is természetes. Ha a külügyminiszter közreműködése csupán a formalitásokra (a kormányok nézeteinek közvetítése, a ratificatio kieszközlése stb.) szorítkozik, a nehézségek elkerülhetők. A mint azonban a külügyminiszter irányítani igyekszik a tárgyalásokat vagy csak

az információ szolgálatot teljesíti,¹ a dolog kiéle-
sedhetik.

E mellett mind élénkebben nyilvánulnak nemcsak nálunk, de mindenütt, a következményei annak is, hogy a külügyminiszterium csak közvetítője a tárgyalásoknak. A szakkormányzatok közvetlenül igyekeznek kontaktusba jutni. Szakemberek útján eszközöztetik a megfigyeléseket, sőt azok útján tárgyalnak is, mint pl. a kereskedelmi szerződéseknél is. A szakképviselőt mindinkább tulsúlyra jut ama jelentőség mellett, a melyet a diplomata a tárgyalásoknál játszik. Ennek megfelelően magába a követség személyzetébe is mindkább osztatnak be szakemberek (katonai, tengerészeti, kereskedelmi, közgazdasági, egyházi, kívándorlási stb. attachék, helyesebben tanácsosok.)² Egészen természetes fejlődés tehát az, a minek a nyomait nálunk is találjuk, hogy a követségek személyzetébe szakembereket igyekeznek juttatni. Nálunk ennek kétszeres értelme van: egyrésztől szakemberek osztandók be az ügyek s másrésztől a magyar viszonyok ismerete szempontjából is.³ Ezek oly

¹ Pedig ezt Wekerle Sándor miniszterelnök a delegációk legutolsó ülésében is hangsúlyozta.

² L. szerző értekezését: A szaktudósítók a nemzetközi jog szempontjából. Budapest, 1902.

³ Maga a diplomaták magyar származása akkor, a midőn az osztrákokkal teljesen egyenlő előtanulmányokat végeznek, egyformán a külügyminisztertől függenek s a hazai körökkel, hatóságokkal nincsenek szorosabb kapcsolatban, mint azok, a magyar viszonyok ismerete és a magyar érdekek képviselője szempontjából alig tesz különbséget.

esetekben, a midőn közös hivatalnok nem jól teljesítheti a feladatot, a magyar kormány végrehajtó közegei is lehetnek a külföldön. Pl. a külföldi sajtó informálásánál, a mely feladatot, a midőn osztrák és magyar, vagy magyar és horvát ellentétről van szó, a külügyminiszter természetesen elutasítja magától.

A mint tehát nem lehet mondani, hogy külügyeink általában közösek volnának, ugy főképp a nemzetközi szerződéseknél való képviselő természetesen alakul át oly értelemben, hogy legalább fontos alkalmakkor az anyag előkészítésénél, de maguknál a tárgyalásoknál is magyar és osztrák részről más és más személyzet alkalmaztatik. (kereskedelmi szerződések, brüsszeli cukorkonferencia stb.)

Az 1867. évi XII. t.-cikk 8. §-ának még egy pontja van, a melyre a külügyek eloszlásának kérdésénél suly helyezendő s ez az, hogy a külügyminiszter az u. n. közös külügyeket is mindkét fél miniszteriumával egyetértésben és azok beleegyezése mellett tartozik intézni. Ezáltal mindkét állam kormánya a külügyeknek teljesen egyenjogu faktorává lesz s hogy csak a saját dolgunknál maradjunk, a külügyek terén csak az történhetik, a mihez a magyar kormány, illetve a miniszterelnök hozzájárult. Ezáltal a miniszterelnök is a külügyek felelős intézőjévé válik, a ki a külpolitikát a magyar országgyűlés előtt teljes mértékben képviselheti és képviseli is. Viszont ezáltal van a magyar országgyűlés-

nek és nem csupán az évenként néhány napig üléselő delegációnak módjában, hogy a külügyek állásáról állandóan felvilágosítást igényelhesen s ezt a külügyek intézésébe állandóan és egyenjogú félként befolyó miniszterelnöktől meg is kaphatja.

Nem titok azonban, hogy a miniszterelnök gyéren foglalkozik a külügyekkel s hogy oly organumai nincsenek, a melyek útján közvetlenül felvilágosítást kaphatna a külföldről. Csak amaz adatok alapján ítélheti meg a viszonyokat a külföldön, a melyeket a külügyminiszter rendelkezésére bocsát, a mi nem tökéletes helyzet. S a mint a felelősségteljes külügyi ressort vezetése nem engedi meg, hogy a külügyminiszter a két kormány állandó beavatkozása által önállóságában korlátoztassék, viszont az meg az 1867. évi XII. t.-czikk szelleméből következik, hogy a magyar kormány különösen most már a kereskedelempolitikai kérdések figyelemmel kísérésére a követségekhez beosztott közegekkel rendelkezék a külföldön s ne legyen tisztán a külügyminiszter által előterjesztett adatokra utalva.

Polner Ödön¹ az 1867. évi XII. t.-czikk most idézett paragrafusára alapján a külügyminiszter s a két kormány közt való viszonyt egyenlőnek tekintí azzal a szolidaritással, a mely a magyar miniszterek között fennáll. A miniszterek azon-

¹ U. o. 195. l.

ban szolidarisak ugyan a követett politikáért, de mindegyik a saját szakmájáért első sorban felelős; és bár a fontosabb ügyekről a minisztertanács útján a többi miniszter is értesül, egyik a másik beleegyezéséhez a törvény által oly határozottan s az összes ügyekre nézve nincs kötve, mint a hogy ez a külügyminiszterre s a két miniszterelnökre ki van mondva.

A követségek és konzulátusok hatásköre.

Annyi téves nézet hallható és olvasható nálunk a követségek és konzulátusok hatásköréről, hogy nem felesleges, ha e kérdést is nagy vonásokban tisztázom.

E miatt maguk konzulátusaink is, természetesen más szempontból fogva fel a dolgot, panaszkodnak. Tschinkel Camillo konzul „Kereskedő és Konzul“ című munkája¹ bevezetésében ezeket írja: „az érdekelt lakosság széles rétegeiben még mindig hiányzik a kereskedelmi képviselői hivatalok természetes feladatai iránti érzék s ennél fogva e hivatalok intenzív kihasználására irányuló értelem is“... „a konzuli képviselő hivatásának célját és illetékességének hatásait teljesen félreismerik“.

Tisztán kell látnunk, hogy külügyeink közül mit intéznek a konzulátusok és mi tartozik a követségek hatáskörébe. E kérdés megvilágítására felsorolom nagy vonásokban a követségek s a konzulátusok főbb teendőit.

¹ Megjelent a m. kir. keresk. muzeum kiadásában. Budapest, 1906-ban.

A követségek képviselik államuk tekintélyét és méltóságát, gondozzák magának az államnak, valamint alattvalóinak jogait és érdekeit, közvetítik az érintkezést az udvarok s kormányok közt, tárgyalnak a szerződések megkötése iránt, ügyelnek azok végrehajtására, igyekeznek az elfogadó állam és saját hazájuk közt a jóviszonyt fentartani és fejleszteni államuk politikájának megismertetése és esetleges félreértések eloszlása által. Tanulmányozzák az elfogadó állam közállapotait, bel- és külkormányzata alapelveit s ezekről jelentést tesznek.

A katonai, tengerészeti, közgazdasági stb. attaché a követnek információk adása céljából segédorganuma s az elfogadó állam hadügyi, haditengerészeti, közgazdasági stb. politikáját és szervezetét mint szakemberek tanulmányozzák, s azokról a katonai tengerészeti attaché közvetlenül a hadügyminiszternek is jelentést tehet.

A követségek teendői azonban nem sorolhatók fel szabatosan, mert bár fontosak és sok térre kiterjednek, a körülményekhez alkalmazkodnak.

Sokkal részletesebben írhatók körül a konzulátusok feladatai. Ezeknek túlnyomó része arra irányul, hogy a külföldön tartózkodó alattvalókkal szemben a hazai alsó hatóságok gondoskodását oltalmát helyettesítsék.

A konzulok tennivalói nincsenek mindenütt egyformán szabályozva.¹ Különösen két oldalról találunk eltérő vonásokat. Egyrészt az államok

¹ Lásd szerző ezzel bővebben foglalkozó cikkét a Magyar Jogi Lexikon II. kötetében.

különböző teendőket irnak elő konzuljaik számára, másrészt a konzulok működési helyén érvényes szabályok is korlátozzák a konzulokat eljárásukban. Így a részletezés itt se teljesen kimerítő.

Különösen a kereskedelem és hajózás terén igyekeznek a konzulok a küldő állam alattvalóinak érdekeit előmozdítani. Ezek a külföldön is alá lévén vetve hazájuk törvényeinek, a konzulok gondoskodnak arról, hogy azokat megtartsák.

A mi a konzuloknak a kereskedelmi összeköttetések terén való működését illeti, egy évtized óta nevezetes reformirányzat tapasztalható nálunk, a mely különösen arra törekszik, hogy a konzul és kereskedő között az érintkezés minél élénkebb legyen, a konzul bizonyos kereskedői elevénységgel teljesítse feladatát s különösen a forgalmi, fogyasztási és hitelügyi viszonyokat tanulmányozza.

Amaz intézkedések és eszközök közül, a melyek az említett cél elérésére a külügyminiszter által a két keresk. miniszterrel egyetértőleg alkalmazásba vétettek, kiemelendők a konzulok kereskedelmi politikai jelentéseire vonatkozó utasítások.

A konzulok az évi jelentésekben általános áttekintést nyújtanak ama megfigyelésekről, a melyeket a konzuli kerület közgazdasági viszonyairól és és áruforgalmáról a lefolyt évben tettek. Ezekon kívül a fontosabb társadalmi és közgazdasági reformok (iparfejlődés, munkásügy, bank- és hitelügy, vasuti-, pósta- és táviróintézmények stb.), a mennyiben a lefolyt évben jelentőségre tettek szert, említetnek fel.

Különösen feltűntetik a konzuli kerület egész szárazföldi és tengeri kereskedelmét a be-, ki- és átvitelben, az átlagos árakat, váltó árfolyamokat, a hajó- és vasuti tarifákat, árukészleteket. Ismertetik a termelési viszonyokat, aratási eredményeket. Különös tekintettel vannak mindama okokra, a melyek a kereskedelmi és áruforgalomra befolyást gyakorolnak.

A havi jelentések (némely konzulok csak negyedévenként jelentenek) többé-kevésbé részletes adatokat közölnek a monarchia czikkeinek forgalmáról.

Sürgős esetekben a konzulok külön jelentéseket is készítenek, sőt távirati úton is jelentenek.

Konzuljaink jelentései három példányban szerkesztetnek s ezek közül egy a külügyminiszterhez, egy-egy pedig a külügyminiszter utján a két kereskedelmi miniszterhez küldetik vagy ha egy példányban készülnek a jelentések s azoknak közgazdasági szempontból fontosság tulajdonítandó, a jelentést a külügyminiszter kapja, a ki azt tudomásvétel és esetleg köztudomásra juttatás végett közli a két állam kereskedelmi minisztereivel.

A versenytárgyalások hirdetményeit a konzulok közvetlenül megküldik a budapesti és bécsi kereskedelmi kamarának.

A csődesetekről és fizetésbeszűntetésekről, ha azok által hazai cégeink érintvők, jelentést tesznek, sürgős esetekben távirati úton.

Megismertetik a külföldön rendezendő kiállítások programját.

Válaszolnak a kormánynak s alsóbb hatóságoknak, kereskedelmi és iparkamaráknak, egyesületeknek, sőt egyeseknek a megkereséseire közgazdasági kérdéseket illetőleg s teljes bizalmas felvilágosításokat is adnak egyesek hitelképességéről.

Magánegyéneknek Ausztriában csak a kamarák és a muzeum, Magyarországon ellenben közvetlenül is válaszolnak.

Igy soroltatik elő általában amaz anyag, a melyről a konzulságok jelenteni hivatvák. Figyelembeveendőek azonban ezek mellett a követségek jelentései éppen külügyeink közössége szempontjából. Minden nagyobb közgazdasági kérdéstről, a melyek nemcsak egyeseket, hanem az egész államot érdekli, a követségek jelentenek.

Igy azt elfogadó államok törvényhozási intézkedéseiről, továbbá mindamaz eseményekről, a melyek mélyen belevágnak a közgazdasági életbe. S minthogy a gyakorlat a diplomatáknak számos előjogot biztosít a konzulok felett, s főképp minthogy az elfogadó államok kormányaival a követségek és nem a konzulságok érintkeznek, helyesebb is, ha oly törvényhozási intézkedésekről és mozgalmakról szóló jelentésekkel, a melyekhez a külkormányok és a társadalom intentióinak alapos ismerete szükséges, a követségek foglalkoznak. Különben is csak ezeknek van módjukban valamely ország minden részére vonatkozólag a közgazdasági jelenségeket megfigyelni, míg a konzulságok működési területe valamely országnak csak nagyobb vagy kisebb részére terjed ki. Sőt több országban éppen a fővárosban

lévő konzulságok csak tiszteletbeli hivatalnokokkal vannak betöltve, a kiktől nagyobb és kimerítőbb jelentések, miként a valóságos államhivatalnokoktól, nem is várható.

Kiesik konzulságaink feladatai közül valamely kérdésre vonatkozólag külön kimerítő tanulmányok készítése is. Ezekkel azonban a követségek se foglalkoznak, mert az ily alapos és sok munkát igénylő tanulmányok megírása a követségi személyzet munkakeréjét és szakismeretét legtöbbszörre túlhaladja s e mellett hiányzik bennük a hazai viszonyoknak is oly alapos ismerete, a mi szükséges ahhoz, hogy az ily tanulmányok ne csak általános, minden országra egyformán érdeklő biró keretben, hanem a hazai speciális viszonyokra való tekintettel irassanak meg.

Eme hiányokon az újabb időben csaknem általánossá vált közgazdasági attachéi, nálunk a szaktudósítói intézménnyel igyekeznek segíteni.

Nyilvánvaló tehát az előadottakból, hogy az önálló magyar konzulságok felállításával, hacsak a követségek és konzulságok hatáskörén módosítás nem történik, a közgazdasági kérdéseknek éppen a legfontosabb részében közös organumoktól kapnók a jelentéseket.

A követségek és konzulságok hatáskörében mélyre menő változást eszközölni pedig azért jár nehézséggel, mert azok többé-kevésbé egyformán állapítvák meg az összes államok külképviselői számára, így az eltérések elismertetése csaknem legyőzhetetlen nehézségekbe ütközik. És minálunk annál inkább, mert a mi konzulságaink

önállósága és jelentősége ez idő szerint is a legnagyobb.

A reform tehát — ha ilyen tervezetik — tisztán közgazdasági jelentések szempontjából se állhat meg a konzulságoknál, hanem kiterjesztendő a követségekre is.

A konzulságok feladatai közt tulnyomó számmal szerepelnek az adminisztratív teendők.

A konzulok honosaik részére utlevelet állítanak ki; amaz utleveleket, a melyekkel idegenek küldő államukba mennek, láttamozzák, esetleg ezek részére is utlevelet adnak s a passzusok hatályának határidejét meghosszabbítják.

Az áruk eredetének igazolására a vámvizsgálatnál megkívánt származási bizonyítványokat is a konzulok állítják ki vagy azokat láttamozzák.

Az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. t.-cikk 71. §-a alapján konzulok épügy mint a diplomáciai képviselők megbízhatók azzal, hogy a születéseket és elhalálozásokat anyakönyvbe vegyék s a házassági törvény (1894. évi XXXI. t.-cikk) 29. §-a alapján azzal, hogy az előttük történő házasságkötéseknél is, ha a házasuló férfi magyar állampolgár, mint anyakönyvvezető működ-hessenek.

A konzulok feladata továbbá honosaik hagyatéki ügyeinek elintézése. E tekintetben a konzuli egyezmények, valamint a hagyatéokra vonatkozólag kötött szerződések előírják, hogy a helyi hatóság a konzult értesíteni tartozik, ha valamely honosa elhalálozik.

Teljesítenek még bizonyos közjegyzői teendőket is a konzulok. Ilyenek: óvások felvétele, okmányok láttamozása és hitelesítése, intervenció meghatalmazások kiállításánál, értékek és okmányok letétbe helyezésénél, letétek kezelése. Felveszik honosaik végrendeleteit, azok szerződéseket kötnek előttük. Az utóbbiaknál mindazáltal azzal a megszorítással találkozunk, hogy kivételnek oly szerződések, amelyek az elfogadó államban fekvő ingatlanokra vonatkoznak.

A mi a konzulok által kiállított okmányok végrehajthatóságát illeti, kétségtelen, hogy mindamaz esetekben, a melyekben a konzulok okmányainak olyan jelentőség tulajdoníttatik, mintha azok valamely belföldi hatóság által állítottak volna ki s az utóbbiak végrehajthatók, ilyenek a konzulok által kiállított okmányok is.

A nem keresztény államokban a konzulok eme teendőihez még egyebek is csatlakoznak, a melyek általában a biráskodás körül mozognak.

Feladata továbbá a konzuloknak segédkezni az iparigazolványok, házassági engedélyek megszerzésénél, közvetítik és kézbesítik az idézéseket, különösen katonai ügyekben, jelen vannak a sorozásoknál a külföldön, nyilvántartják a védkötelezetteket s jelentékeny szerepük van mozgósítások esetén is.

A konzulok támogatják úgy a hatóságok előtt, mint egyébként segélyre szoruló honfitársaikat. Különösen illetékességi helyük hatóságai előtt képviselik honosaik panaszait s a mennyiben megfelelő

elégtételt nem nyernek, követségük útján vagy ha ilyen amaz államban nincs, közvetlenül a kormányhoz fordulhatnak. Elszegényedett és hazájukba visszatérni szándékozó honosaiknak pénzsegélyt is adnak, beteg honfitársaiknak pedig ápoltatása iránt intézkednek. Eme gondoskodásukban különösen a kereskedelmi tengerészet alkalmazottjaira van figyelmük felhíva.

Régi időktől fogva a konzulok különös gondoskodásának tárgyát képezi hazájuknak a kikötőbe érkező hajói. Elismertetik általában, hogy a konzulok hivatva vannak hazai hajóiknak kapitányait és legénységét a bíróság és hatóságok elé kísélni, ott tolmácsul és képviselőjükül szolgálni. Honfitársaik hajóira vonatkozólag a konzulok bizonyos mértékig a vízi rendőrséget gyakorolják. Gondoskodnak arról, hogy honfitársaik a kereskedelemre és hajózásra vonatkozó törvényeket és rendeleteket megtartsák. Megvizsgálják és láttamozzák a hajópapírosokat s a hajók be- és kimenetelére az engedélyt megadják. Ügyelnek arra, hogy államaik zászlaját valamely hajó jogosulatlanul ne használja. Felügyelnek a hajók állapotára is. Ha valamely hajó megsérül, e tekintetben szintén a konzul intézkedik. A helyi hatóságok a hajó fedélzetén vizsgálatot nem eszközölhetnek, a míg amaz állam konzulját, a melynek hajójáról szó van, előzetes értesítés útján nem hozták abba a helyzetbe, hogy magát a hivatalos eljárásnál képviseltethesse.

Büntény esetén a konzul megállapítja az irányadó körülményeket, megteszi a jogvédelem szem-

pontjából szükséges elővigyázati intézkedéseket s közvetítőleg jár el. Esetleg a rendőri hatalmat is gyakorolja s a rend helyreállítására a szükséges intézkedéseket megteszi.

Hajószerencsétlenségek alkalmával eskü alatt kihallgatja a személyzetet s megtesz minden intézkedést a hajótulajdonos és a hajótöröttek érdekében.

Hajókölcsönök a konzulok közvetítésével vétetnek fel, az állítja ki a hajók eladására vonatkozó okmányokat. A hajón tartózkodók, a kapitány, a személyzet összes ügyei a konzul által bíraltatnak el s még bűnügyekben is csak az esetben avatkozik be a helyi hatóság, ha azok oly természetűek, hogy alkalmasak arra, miszerint a kikötőkben visszaélésekre vagy zavargásokra adjanak okot vagy pedig azokban a személyzeten kívül más is érdekelve van.¹

Az adminisztratív teendőkből is azonban a legfontosabbakat, azaz mindazt, a mi a külkormányokkal tárgyalandó, a konzulságok a követségeknek átadni kénytelenek.

¹ Magyar Jogi Lexikon. Budapest, 1899. Consul vezérszó alatt (részben a szerző czikke).

A diplomata és Konzul.

Lehet az előző cikkben előadottak után szó arról, hogy külön magyar konzulok a külön magyar érdekeket teljesen képviselnék? Lehet mondani, hogy a konzulságok kizárólag, vagy csak főképen a kereskedelmi ügyekkel foglalkoznak?

A kereskedelmi és az ugynevezett nagy politikának merev szétválasztása nem is lehetséges. Eddig is belejátszott a nagy politika a kereskedelmibe és megfordítva; s ama mértékben, a melyben a közgazdasági érdekek mind nagyobb jelentőségre tesznek szert, a kereskedelmi politika is mind nagyobb és nagyobb gondozást és figyelmet igényel.

Valamely nemzet kereskedelmének — mondja Földes¹ — egyik főtámasza az illető állam nagy politikai tekintélye: ott, hol ez csekély vagy hanyatlak, a kereskedelme is azt csakhamar érezni fogja. Politikai események majd kedvezőtlenül, majd kedvezően hatnak a kereskedelemre. A keres-

¹ Dr. Földes Béla: Társadalmi Gazdaságtan. Budapest, 1899. II. k. 174. l.

kedelmi politika összefüggését az általános politikával legjobban mutatja a kereskedelmi szerződések története. A Methuen-, az Eden-, az 1860-iki angol-francia szerződés, a német vámegylet, a magyar-osztrák-német vámszerződés, az angol pótszerződés, a legújabb kereskedelmi szerződések mindmegannyi politikai konstellációk következménye . . . A kereskedelmi verseny politikai ellentéteket szül, viszont a kereskedelmi érdekközösség politikai szövetségeket.

A kereskedés a külpolitikában hatalmas tényező — mondá Kossuth Lajos¹ — a hol szövetségek kötéséről léssen szó, ott kereskedelmi kedvezmények erős nyomatók gyanánt fekszenek a mérlegben.

Kifejezést nyer ez az elv az 1867. évi XII. t.-cikkben is, a midőn Ausztria-Magyarországnak nem csupán diplomáciai, hanem kereskedelmi képviselőt is közössé teszi.

Ezzel szemben nem bizonyították az, hogy egymással barátságos viszonyban élő államok vámháborút folytattak; mert ha nem is követte a vámháborút fegyveres harc, a politikai barátság mindig alapjában inogni kezdett; s a legtöbb esetben éppen a politikai érdekekre való tekintettel tétettek félre a gazdasági harc fegyverei. Sőt ha a meg egyezés gazdasági téren a politikai tekintetek sulya alatt létrejött is, a ki nem elégtett gazdasági érdekek állandó elégedetlenség csirái maradtak.

Az osztrák-magyar unió vámháboruja Romániával rég megszűnt, de nem az elégedetlenség, a

¹ Pénzügyminiszteri jelentés. 11. l.

melyet egyrészt a románok magas ipari vámja főképp az erdélyi iparosok körében s másrészt az állategészségügyi egyezmény hiánya s az állatbeviteli tilalom a románoknál támaszt.

Az a nagy politika, a mely nincs tekintettel a kereskedelmi érdekekre s az a kereskedelmi politika, a mely a nagy politikai érdekeket számításán kívül hagyja, a legfontosabb tényezőt mellőzi, a mi okvetlenül megbosszulja magát.

Ennek megfelelően a követségek temérdek közgazdasági s köztük kereskedelmi kérdéssel foglalkoznak, a mint ezt fentebb a követségek és konzulátusok ügykörének jellemzésénél részleteztem.

S a konzulátusok és követségek hatáskörének megvilágításával kapcsolatban még egy tévedésre kell rámutatnom.

Tschinkel Kamil a külügyminiszteriumba beosztott konzul, „Kereskedő és konzul“ czim alatt közzétett és a m. kir. kereskedelmi muzeum által lefordított munkájában,¹ azt írja: (a konzulok) „erélyesen képviselik a jogos felszólamlásokat, t. i. azokat, a melyek a fennálló kereskedelmi és hajózási szerződések határozmányainak megsértésén vagy megkerülésén alapulnak“.

A konzulok azonban csak igen szűk körben foglalkoznak a reklamációkkal. Ez sokkal inkább a követségek feladata, már csak azért is, mert a fontosabb reklamációk a kormánynyal, illetve a miniszteriumokkal tárgyalandók,

¹ Budapest, 1906. 9. lap.

ezekkel pedig általában csak a követségek érintkeznek.

Bármennyire szétválasztassanak a tehát konzulságok, a magyar állampolgárok éppen legfontosabb ügyes-bajos kereskedelmi dolgaikkal továbbra is a közös képviselőhöz, a követségekhez lesznek kénytelenek fordulni s ez jár el mindakkor, a midőn erélyesebb fellépésre van szükség.

S egyáltalában Magyarország kereskedelmi, mint egyéb képviselője elsősorban a követségek feladata maradna továbbra is, mert a konzulságok nem képviselik az államot, hanem ennek csak külföldön működő hivatalai, a melyeknek jogállása és teendői a nemzetközi jog által így állapítvák meg.¹

A mily helytelen tehát az a felfogás, hogy konzulságok kizárólag vagy akár csak tulnyomó részben is kereskedelmi hatóságok, épp oly tévedés, hogy a gazdasági érdekek gondozása a külföldön kizárólag a konzulságok feladata, s hogy külön magyar konzulságok létesítésével az önálló magyar közgazdasági politika teljes védelemre és képviselőre találna.

Éppen a konzulságok hatáskörébe tartozó feladatok jórésze olyan, hogy egyszerűen közigazgatási szabályok végrehajtásában áll (utlevéltügy, szegényügy stb.), a mit bármily tisztességes gondolkozású és komoly felfogású egyénre, ha idevágó közigazgatási jogunkat ismeri, rá lehet bízni. Még a kereskedelmi jelentéseik jórésze is olyan, hogy megküldhető volna

¹ Polner Ödön u. o. 209. l.

az összes nagyhatalmaknak, mert egyszerűen a külföldi piaci helyzet leírását foglalja magában.

Ezért végzik sok helyütt pl. a német konzulok az osztrák-magyar konzul teendőit is, ha a helyszínen konzulunk nincsen. Tiszteletbeli konzulainknak is jelentékeny része se nem osztrák, se nem magyar állampolgár, több közülök soha se látta az országot, viszonyainkat, helyzetünket egyáltalában nem ismerik s igazságtalanok volnánk, ha azt mondanók, hogy feladatainknak nem felelnek meg.

Mindenesetre nagy könnyebbségére szolgálna alattvalóinknak, ha a hazai viszonyokat ismerő és magyarul is értő hivatalnokokkal találkoznának konzulságainkon is. A követségek hatáskörébe tartozó kereskedelmi és egyéb közgazdasági érdekű jelentések és intézkedések (reklamációk stb.) ellenben olyanok, a melyeket nem lehet a még oly barátságos viszonyt fenntartó állam, még oly tisztességes és komoly gondolkozású követjére bízni, mert eme feladatok megoldása a hazai viszonyok alapos ismeretét, az eljárásnál a legmesszebbmenő gondosságot, hazafiságot igénylik s kiváló tapintatot a fellépésben, gyakran a hatalom éreztetésével.

Az 1867. évi XII. t.-czikk — a mint fentebb már említettem — nem áll utjában annak, hogy a követségeken a magyar befolyás érvényesüljön s azok a magyar érdekeknek megfelelően szervezessenek; s viszont minden garancia kívánatos a célból, hogy a magyar külkereskedelmi s a közös külügyi politika összhangzásban maradjanak s egymást támogassák.

Tehát:

Az elem kitzított feladatnak megfelelően feltüntettem a történelmi fejlődést, a jelenlegi törvényes helyzetet s a rendelkezésre álló eszközök jelentőségét.

Láttuk, hogy a külügyek közösségét a magyar országgyűlés nem ismerte el 1867-ig. 1848-ban költségeket szavazott meg a közös diplomáciára, de a rendezést nem tekintette véglegesnek. Még az országgyűlés tartama alatt szóba került a külügyek reformja s az országgyűlés maga is küldött ki követeket.

1867-ben se váltak az összes külügyek közössé.

A körülmények hatása s a külügyek természete azonban magával hozta, hogy már attól fogva, hogy Ausztriával a personalunio létrejött, azokat az uralkodó Magyarországra és Ausztriára együttesen intézte, a mikor a magyar és osztrák (akkor német is) befolyás egyszerre érvényesült, az osztrák állandóan és rendszerint erősen, a magyar néha gyengén, néha sehogy se.

Magyarország e mellett 1867-ig fenntartotta és többször gyakorolta is a jogát, hogy ott, a hol

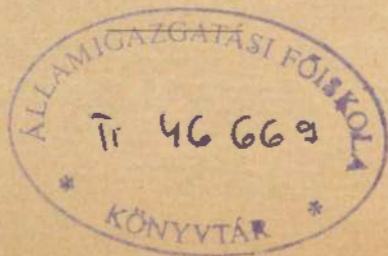
nagy érdekei kerültek szóba, saját követivel képviseltesse magát, saját organumaival kísértesse figyelemmel a helyzetet és folyjon be arra, de ezeket a császári követtel egyértelmű eljárásra utasította.

Az összhang azonban az uralkodó és a nemzet közt nem jött létre s így az 1867-i rendezésre szükség volt.

Láttuk, hogy a magyar parlamentet a külügyekre oly befolyás illeti meg ez idő szerint, a mely nem marad mögötte annak, a melyet a parlamentek a legalkotmányosabb államokban (pl. Angliában) gyakorolnak; s hogy ezzel együtt a magyar király felségjogai se terjednek messzebbre, mint az uralkodók jogai a legalkotmányosabb államokban.

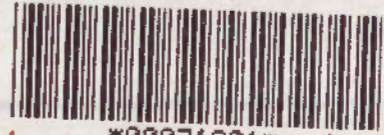
A külügyi kormányzat terén azonban a törvényeinkben lefektetett elvek meglehetősen bonyolult helyzetet idéztek elő, a gyakorlatban nem is vitetnek teljesen keresztül, s ennél fogva főképp az Ausztriával kötött kereskedelmi és vámszövetség felbomlása után külügyeink intézése és külképviseletünk szervezete némi módosításokat igényel.

Minő reformokat? ennek feltüntetése nem feladata közjogunk pozitív szabályaival foglalkozó értekezésesnek; de megjelöltem minő eszközök állanak rendelkezésünkre, azoknak minő ereje, jelentősége van.



32

MV. 2017.02.14.
NKE EKK KTK Kari Könyvtár



Helyben! *00071091* *darca'os*

Külpolitika

