

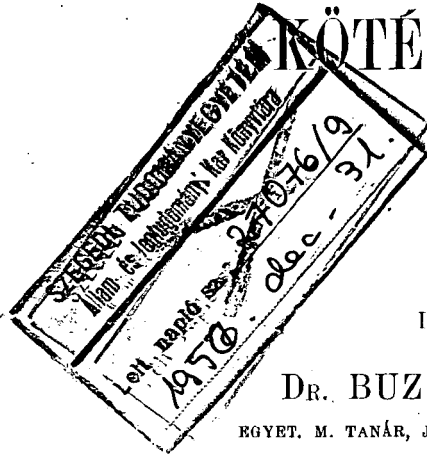
341 (439)

V0-1

B97(p)



A PARLAMENT SZEREPE AZ ÁLLAMSZERZŐDÉSEK KÖTÉSÉNÉL



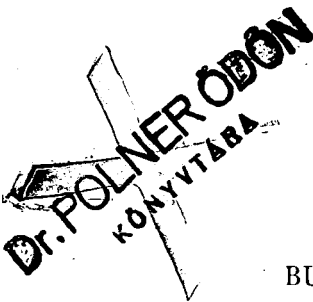
IRTA

DR. BUZA LÁSZLÓ

EGYET. M. TANÁR, JOGAKAD. NY. R. TANÁR

*Mély tiszteltetés
a szerző*

KÜLÖNLÉNYOMAT A M. TUD. AKADEÉMIA „ATHENAEUM” CZ. FOLYÓIRATÁBÓL.



BUDAPEST, 1914
A SZERZŐ KIADÁSA.

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
 Jogi és Közigazgatási Kar R. D. 191. sz.
 Left. naplő: 13200
 csopart: _____ szám: _____



Hornyánszky Viktor cs. és kir. udvari könyvnyomdája Budapesten.

~~SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
 ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR
 Left. naplő: 1011~~

A PARLAMENT SZEREPE AZ ÁLLAMSZERZŐDÉSEK KÖTÉSÉNÉL.

I.

Azok a közjogi tartalmú szerződések, a melyeket két vagy több állam köt egymással, államszerződések. Szerződő felek csak államok lehetnek. Azok a szerződések, a melyeket az állam magánszemélyekkel, általában nem állammal vagy államokkal köt, nem esnek az államszerződés fogalma alá. Az államok közt kötött szerződések is azonban csak akkor államszerződések, ha közjogi tartalmúak. Ha két állam, nem mint az államhatalom alánya, hanem mint magánofgi alany szerződik, közönséges magánjogi szerződés jön létre, mely semmiben sem különbözik a magánszemélyek által kötött hasonló tartalmú szerződéstől. Ha pl. az egyik állam a vasútjai számára a másik államtól, mint köszénbánya-tulajdonostól vesz szenet, a jogügylet nem államszerződés, hanem magánjogi vétel.

Az államszerződés lényegét is a szerződő felek congruens akarata képezi. Minden államszerződésben állami akaratkijelentéssel állunk szemben, ez az akaratkijelentés azonban lényegesen különbözik az állami akarat kijelentésének másik nagyjelentőségű formájától: a törvénytől. A törvényben *egy* állami akarat nyilatkozik meg, a mely önállóan és egyedül idéz elő jogi hatásokat, az államszerződésben pedig sohasem egy, hanem mindig több állami akarat foglaltatik s azok nem külön-külön, egymástól függetlenül, hanem együttesen idézik elő a jogi hatást. A törvényben foglalt akarat parancs, az államszerződésben foglalt ígéret, illetőleg ígéretvétel; az előbbi az állami organumokhoz és az állam hatalmának alávetett egyénekhez van intézve s velük szemben, tehát befelé idéz elő jogi hatást, ez utóbbi pedig a másik szerződő féllel, vagyis egy idegen állammal szemben kijelentett akarat, melynek hatása, — a mint az a szerződés természetéből folyik — csak a szerződő másik állam irányában van, tehát csak kifelé.

Az államszerződés éppen ezért nem lehet az állami

jog forrása és nem alkothat a hatóságokat és polgárokat kötelező jogszabályt. Ez a tétel csaknem általánosan el van fogadva az irodalomban; azzal az elavult felfogással, hogy az államszerződés a hatóságokat és polgárokat közvetlenül kötelezi vagyis a szerződés megkötésének ténye nem csak kifelé, hanem befelé is idéz elő jogi hatást, a mai államjogi irodalomban csak nagyon elvétve találkozunk.¹

Leoni, egyik főképviselője, ezt a helytelen álláspontot a következőképen indokolja. Minden államnak két alkotó eleme van: a nép és az állami organumok. A kettő egy egységes egészzé olvad össze és együttesen alkotja az államot. Ebből következik, hogy ha az állam kifelé, egy harmadik irányában kötelezve van, ez a kötelezettség a hatóságokat és az alattvalókat is terheli, a mennyiben a kötelezettség teljesítése az ő részükről bizonyos közreműködést tételez fel, mert az állam egységével ellenkeznek, ha az egész kötvé volna, a részek pedig nem. Az államnak egy akarat van s ez az egy akarat vagy meg van kötve, vagy nincs; de hogy részben t. i. kifelé meg legyen kötve, részben t. i. befelé pedig nem, fogalmi képtelenség, mert ha egy állami akarat van, jogilag lehetetlen, hogy ezen az egy akaraton belül ellenmondás legyen.

Ez az érvelés az állam és az állami akarat egységével igyekszik az uralkodó elméletet megdőnteni. Leoni azonban egészen helytelenül értelmezi az állam egységének fogalmát, mert abból az általa levont consequentiák egyike sem következik. Sem az, hogy ha az állam valamire kötelezve van, ez a kötelezettség a hatóságokat és az alattvalókat is terheli, sem az, hogy ellenmondás az állami akaraton belül jogi lehetetlenség s az állam akarata nem lehet kifelé megkötve, befelé pedig szabad.

Az államnak, mint minden corporationnak tagjaitól különböző személyisége van s így az állam megkötése nem jelenti a polgárok ipso iure való megkötését; sőt nem jelenti az állami organumok ipso iure való megkötését sem, mert annak, hogy az organumok bizonyos tevékenységet fejthessenek ki, az államjog által megállapított feltételei vannak — megfelelő törvény vagy rendelet kibocsátása, a mely az idevonatkozó hatáskörrel felruházza őket — s míg ezek a feltételek nem forognak fenn, nemcsak kötelezve; de joga-

¹ *Leoni*: Ein Beitrag zur Lehre um der Gültigkeit der Staatsverträge in den Verfassungsstaaten. Archiv für öff. Recht. I. kötet 499—511. l., *Störk*: a Stengel Wörterbuch-ja II. kötetében 51. és k. l. (Staatsverträge czímszó alatt).

sítva nincsenek arra a magatartásra, a mely az állam abstract személyiségét, mint kötelezettség terheli.¹

Az is tévedés, hogy egy állami akaraton belül ellenmondás nem lehet. Az állam akaratát az állami organumok jelentik ki, mindegyik organum a saját hatáskörében; így nem jogi lehetetlenség, hogy a különböző organumok által kifejezett akaratok ellenmondjanak egymásnak. Mivel mindegyik organum csak a saját hatáskörében és csak az államjog által megállapított hatással jelentheti ki az állami akaratot, egy akaratkijelentés nem köti meg szükségképen az államot minden irányban s nem fogalmi képtelenség, hogy az egységes állami akarat kifelé meg legyen kötve, de ennek a megkötésnek befelé, az alattvalók irányában ne legyen hatása.

Az államszerződésben az állam bizonyos szolgáltatásra kötelezi magát, ez a szolgáltatás pedig az organumai részéről tétel fel megfelelő tevékenységet. Ha pl. az állam arra kötelezi magát, hogy a szerződő másik állam vasújtjai által felvett árúkat a saját vonalain tovább fogja szállítani. vagy hogy az idegen állam polgárainak írói és művészi tulajdonjogát bírói védelemben fogja részesíteni; a kötelezettség az állami organumok megfelelő magatartását jelenti. Mint-hogy azonban a szerződésnek csak kifelé, a másik szerződő állam irányában van hatása s befelé a polgárokat és hatóságokat közvetlenül nem kötelezi, ahhoz, hogy ezek az organumok a megfelelő tevékenységet lefolytathassák, szükséges, hogy az állam erre irányuló parancsot bocsásson ki hozzájuk. Ez a parancs vagy a törvény vagy a rendelet formájában jelenik meg a szerint, a mint az a kérdés, melyre a szerződés vonatkozik, a törvényhozás hatáskörébe van utalva, vagy rendeleti úton szabályozható. Minden államszerződésben az állam a szerződés tartalmának megfelelő parancs kibocsátására vállal kötelezettséget.

Seligmann szerint az államszerződésből kifolyólag kétféle kötelezettség terheli az államot.² Az egyik, a primaer kötelezettség a szerződésben megállapított szolgáltatásra irányul, tehát, hogy az idegen árúkat a saját vonalain tovább szállítja, az idegen írói tulajdonjogát bírói védelemben részesíti, a másik, a secundaer kötelezettség pedig abban áll, hogy organumait a primaer kötelezettségnek megfelelő magatartásra utasítja.

¹ Seligmann: Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag. 1890. II. kötet, 64. és k. l.

² I. m. 59 l.

Ennek a kétféle kötelezettségnek a felvétele egészen téves. Nincs két külön: egy primaer és egy secundaer kötelezettség, amelyek egymással szembe helyezhetők volna. Az egyik a másikkal szükségképen össze van kötve és nélküle nem létezhetik. A parancs kibocsátása nélkülözhetetlen előfeltétele a szolgáltatásnak, a szolgáltatás viszont szükség-szerű folyamánya a parancs kiadásának. Így nem két külön kötelezettséggel, hanem ugyanegy kötelezettségnek csak két külön momentumával állunk szemben.

Az államot a szerződésből kifolyólag csak a parancs kiadásának és hatályban tartásának kötelezettsége terheli. Hogy a másik szerződő állammal szemben elvállalt kötelezettség csak erre és nem egyszerűen a szerződés tartalmának megfelelő egyes szolgáltatásokra irányul, azt világosan igazolja az a körülmény, hogy az organumoknak a szerződés tartalmával ellenkező magatartása nem szerződés-szegés. Ha a vasúti hivatalnok bármi okból megtagadja az idegen vasút által felvett árú továbbszállítását vagy a bíró nem nyújt védelmet az idegen író szerzői jogának megsértése esetén, az nem lesz nemzetközi delictum, a mely a másik szerződő felet a nemzetközi jog értelmében retorsiókra jogosítaná, hanem csak az illető organum szabályaellenes eljárása, fegyelmi vétség. Az organumok a szerződésből közvetlenül nem lévén kötelezve, magatartásukkal nem az államszerződés rendelkezéseit, hanem a saját államuk által kiadott parancsot sértik meg, olyan kötelezettséget, amely nem az idegen állammal, hanem a saját államukkal szemben áll fenn s így nem nemzetközi jogi, hanem államjogi kötelezettség. Szerződészegésről csak akkor lehetne szó, ha az állam a megfelelő parancsot nem adná ki vagy azt visszavonná, vagy ha organumainak a parancscsal ellentétes magatartását eltűrné, mért ez a parancs hatályon kívül helyezésével lenne egyjelentőségű.

Hogy az államot az organumok szerződés-szerű magatartásáért a másik szerződő féllel szemben felelősség terheli, az a dolog természetéből következik, ez a felelősség a parancs kiadására és hatályban tartására irányuló kötelezettségnek szükség-szerű folyománya. A parancs fogalmához tartozik hozzá, hogy az az állam által kikényszerített és az azzal ellenkező magatartás megtoroltassék. A parancs betartásának ellenőrzése és kikényszerítése nem külön kötelezettség az idegen állammal szemben; a parancs kiadásának képezi egyik fogalmi alkatelemét, mert a parancs kiadása természetesen nem csak az erre irányuló akta aláírásának és publikálásának a tényét jelenti.

Az államszerződésből kifolyólag tehát az állam a szerződés tartalmának megfelelő állami, közjogi vagy magánjogi szabályok életbeléptetésére van kötelezve. Ezeknek a szabályoknak az életbeléptetését az irodalomban a szerződés államjogi hatálylial való felruházásának nevezik. Ez az elnevezés azonban egészen inkorrekt. Nem a szerződést ruházzák fel államjogi hatálylial, hanem a szerződés tartalmának megfelelő jogi szabályokat bocsátanak ki. Ezek a szabályok jogilag egészen függetlenek az államszerződéstől. Kötelező erejük nem a szerződésen, hanem az államnak egy másik akaratnyilvánításán: az idevonatkozó törvényen vagy rendeleten nyugszik.

Ez a törvény vagy rendelet jogi természetét tekintve semmiben sem különbözik a többi törvényektől, illetőleg rendeletektől. Az államnak a szerződésben foglalt akaratával szemben egészen független és önálló akaratkijelentés, a melynek sorsa éppen ezért nem függ az államszerződés sorsától. Ha a szerződés megszűnik is, a törvény, illetőleg rendelet nem fogja ipso iure hatályát veszíteni, hanem mindaddig hatályban marad, a míg új törvény, illetőleg rendelet kötelező erejét meg nem szünteti. Ha pl. az állam egy kereskedelmi szerződésben arra kötelezi magát, hogy bizonyos árukat vámmentesen fog a határon átbocsátani, ha a szerződés megszűnik is, a vámhivatalnokok nem fogják a kérdéses árukat megvámolni mindaddig, a míg az ellenkező magatartásra egy új rendelet nem kötelezi őket.

Ez világosan igazolja, hogy a törvényben illetőleg rendeletben egy új, a szerződéstől független akarat foglaltatik s nem a szerződésnek államjogi hatálylial való felruházása, mert az államjogi hatály nem tarthatna tovább, mint maga a szerződés!

Különben is egészen hibás a szerződésnek államjogi hatálylial való felruházásáról beszélni. A szerződés természetéből folyik, hogy az csak a szerződő felek között, egymással szemben idézhet elő jogi hatást s minden ezen túlmenő hatálylial való felruházása jogi lehetetlenség. Az irodalomban — mint láttuk — csaknem általánosan elfogadott nézet, hogy az államszerződés nem lehet az állami jog forrása, a polgárokat és az organumokat közvetlenül nem kötelezheti. Nyilvánvaló ellenmondás, hogy ugyanazok az írók (Liaband, Jellinek, Seligmann), a kik ezt a helyes nézetet elfogadják, a szerződés államjogi hatályáról és államjogi érvényességéről beszélnek, mintha a szerződésnek bizonyos feltételek mellett mégis meglenne ez az általuk is tagadott és lehetetlennek tartott hatása. Ha a szerződés

természetével ellenkezik, hogy az a hatóságokat és polgárokat kötelezze, ezzel a képességgel semmi körülmények között nem lesz felruházható, a hatóságok és polgárok a szerződésből folyólag közvetlenül sohasem lesznek kötelezhetők. A szerződés államjogi hatálya pedig ezt jelentené.

Azt az uralkodó doktrinát tehát, a mely a szerződésnek két különböző: egy nemzetközi jogi és egy államjogi hatályáról beszél, el kell vetnünk. A dolog úgy áll, hogy van egy államszerződés, a mely az államot bizonyos jogi szabályok kibocsátására kötelezi és van egy állami parancs, törvény vagy rendelet, a mely ezeket a jogi szabályokat tartalmazza s melynek kibocsátása a szerződéssel elvállalt kötelezettség teljesítése. Tehát nem egy actusnak két különböző irányú hatásával, hanem két különböző actussal: egyrészről a szerződés megkötésével, másrészről a szerződés végrehajtásával állunk szemben.

Ez a két különböző actus külsőleg nem mindig válik el élesen egymástól. A legtöbb államban, így nálunk, Magyarországon is, a szerződés tartalmának megfelelő jogi szabályokat úgy bocsátják ki, hogy a szerződés egész szövegét rendbeletbe vagy törvénybe iktatják, tehát quasi magát a szerződést látják el végrehajtási paráncscsal, a helyett, hogy a szerződés tartalmának megfelelő külön rendeletet vagy törvényt szövegeznének. A kétféle eljárás között a különbség csak formai ugyan, de külön törvény vagy rendelet szövegezése inkább kifejezésre juttatja, hogy két különböző actussal állunk szemben.

Éppen a külön törvény-, illetőleg rendeletszöveg hiánya idézte elő azt a sok zavart és tévedést, mely e kérdés körül az irodalomban még ma is uralkodik. Ezen alapul az az elavult theoria, a mely szerint maga a szerződés idéz elő nem csak kifelé, az idegen állammal szemben, hanem befelé, a hatóságokkal és polgárokkal szemben is jogi hatást, másrészről pedig az a ma is uralkodó nézet, hogy a szerződés, a mely eredetileg csak nemzetközi jogi hatálylyal bír, az törvénybe, illetőleg rendeletre való iktatás útján államjogi hatályt nyer s a hatóságokat és polgárokat is kötelezi.

Annak az eljárásnak, hogy a szerződés egész szövegét iktatják törvénybe, czélszerűségi okai vannak. Ez egyrészről sokkal egyszerűbb, mint egy külön törvény szövegezése, másrészről pedig kizárja egyes rendelkezések kifejejtését, a mely az ellenkező eljárás mellett könnyen megtörténhetik.

Ez az eljárás azonban nem correct, nem csak azért, mert nem juttatja a két külön actust kifejezésre, hanem azért sem, mert a szerződés egész szövegét ruházza fel a

törvény kötelező erejével.¹ Tehát azokat a rendelkezéseket is, a melyek a hatóságokat és a polgárokat egyáltalában nem érdeklik, sőt azokat a részeket is, a melyek nem az illető államra, hanem a másik szerződő félre állapítanak meg bizonyos kötelezettséget. Például egy kereskedelmi szerződés, a mely Ausztria-Magyarország és Olaszország között kötöttik, a következő rendelkezést teszi: az osztrák és a magyar állampolgárokat Olaszországban s az olaszokat Magyarországon és Ausztriában éppen úgy megilleti az iparüzés és kereskedés szabadsága, mint a belföldieket. Ha most ezt a szerződést Olaszország teljes szövegében törvénybe iktatja, a törvény kötelező erejével ruházza fel azt a rendelkezést is, hogy az olaszokat Magyarországon és Ausztriában az iparüzés és kereskedés szabadsága illeti meg, holott nyilvánvaló, hogy olasz törvény ezt nem rendelheti el.

Minden államszerződésnek szükségképen vannak olyan rendelkezései, a melyeket a törvény kötelező erejével ruházni fel, jogi lehetetlenség.

Seligmann-nak az az álláspontja, hogy a törvénybe czikkelyezés a szerződésnek csak azokat a rendelkezéseit teszi törvénynyé, a melyek a becikkelyező államra nézve állapítanak meg kötelezettségeket,² egészen indokolatlan.

A törvény nem distinguál a szerződés egyes rendelkezései között, hanem minden megjegyzés nélkül a szerződés egész szövegét becikkelyezi s így lehetetlen, hogy a becikkelyezés hatása: a törvénynyé emelés, egyes rendelkezésekre nézve bekövetkezzék, másokra nézve pedig nem. Seligmann-nak abban igaza van, hogy a szerződésnek nem minden rendelkezését ruházhatja fel az állam a törvény kötelező erejével és nem teheti materialis értelemben vett törvénynyé; de ebből nem az következik, hogy a becikkelyezés folytán nem lesz az egész szerződés formális törvénynyé, a hogy Seligmann állítja, hanem csak az, hogy az az eljárás nem szabatos és nem helyes, a mely a helyett, hogy a megfelelő jogi szabályokat külön törvényvel kibocsátaná, a szerződés egész szövegét becikkelyezi s formális törvénynyé tesz olyan rendelkezéseket, a melyeket materialis értelemben vett törvénynyé tenni, jogi lehetetlenség.

A szerződés formális megkötése és a szerződés tartalmának megfelelő jogi szabályok kibocsátása tehát két külön actus, a melyeket élesen el kell választani egymástól.

¹ Meyer: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. II. kiadás. 558 l.

Zorn: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs II. 1883. 423 l.

² I. m. 210 l.



II.

Hogy az államszerződések kötése kinek a hatáskörébe tartozik, azt az államjog határozza meg. Ezt hangsúlyoznunk kell azért, mert még az újabb irodalomban is találkozunk azzal a nézettel, hogy a nemzetközi szerződések érvényességének a feltételeit s így azt is, hogy ki van a szerződés megkötésére legitimálva, csak a nemzetközi jog állapíthatja meg; államjogi rendelkezések a szerződés nemzetközi jogi érvényességét nem befolyásolhatják, azoknak csak az államjogi hatály, illetőleg a megfelelő állami jogi szabályok kibocsátása szempontjából lehet jelentőségük.¹

Tezner ezt az álláspontot a következőképen indokolja meg: A nemzetközi jog az államok egymásközötti jogviszonyait rendezi, az államszerződés nemzetközi jogviszonyt létesít s így szabályozása csak a nemzetközi jog által történhetik. Szerinte az a kérdés, hogy egy nemzetközi szerződés egyik vagy másik állam pl. a Németbirodalom vagy Nagybritannia államjoga szerint nemzetközi jogilag érvényes-e, éppen olyan különös, mintha egy német államjogi actus érvényességét az angol államjog alapján akarnók elbírálni. Hogy a tévedésnek vagy a másik szerződő fél részéről elmulasztott joggyakorlásnak a nemzetközi szerződésekre való hatását az alkotmányjog nem szabályozhatja, az kétségtelen. Miért kellene éppen az érvényes szerződéskötésre való legitimatio kérdésében a nemzetközi jognak éppen úgy akarni, mint az egyes államok alkotmányjogának. A szerződés érvényes megkötése az államfő hatáskörébe tartozik, ő van a szerződés ratificálására jogosítva, azok az államjogi korlátozások, a melyek az államfő ratificálási jogát megszorítják, a nemzetközi jog által nem vétetnek figyelembe. Olyan nemzetközi jogi tétel, a mely az államfő képviseleti jogának belső korlátozásait a nemzetközi forgalomban elismerné, nincs. A nemzetközi jogi érintkezés biztonságának a szűkegességével ez a tétel nem is egyeztethető össze. Egy állam sem köteles ismerni a másiknak az államjogát s lehetetlen azt kívánni, hogy minden szerződéskötés alkalmával alkotmányjogi tanulmányokat folytassanak a felek annak a megállapítása végett, hogy a másik állam részéről ki van a szerződés megkötésére legitimálva. Sokszor vitás, hogy a szerződés érvényes megkötése kinek a hatáskörébe tartozik,

¹ Heilborn: Völkerrecht 138 és k. l. Tezner: Zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge. Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart. XX. kötet. 1893. 120. és k. l.

szükséges-e ehhez vagy nem a parlament jóváhagyása. Ennek a vitának az eldöntését nem lehet rábízni az idegen állam hatóságára. Lehetetlen, hogy azok állapítsák meg, jogosítva van-e az államfő egy nemzetközi szerződést egyedül, a parlament hozzájárulása nélkül megkötöni. Ez módot adna az idegen államnak arra is, hogy a parlament jóváhagyó határozatát a törvényesség szempontjából felülbírálja s így a legnagyobb fokú beavatkozást biztosítaná az idegen államnak az állam belső ügyeibe.

Teznernek abban igaza van, hogy az államszerződés nemzetközi jogi jogviszonyt létesít s így szabályozása a nemzetközi jog körébe tartozik. A szerződés megkötésére, hatására, megszűnésére vonatkozó tételeket tényleg a nemzetközi jog tartalmazza; éppen csak a legitimitatio kérdése az, a mely nem a nemzetközi jog, hanem az államjog szerint bírálendő el.

Hogy egy államszerződés megkötésére ki van legitimálva, az az állami organumok hatáskörének a kérdése, tehát államjogi kérdés. Az államszerződések állami akaratokat tartalmaznak, azt pedig, hogy ki van jogosítva az állami akarat kijelentésére vagyis melyik organum akarata és minő feltételek mellett tekintendő az állam akarata gyanánt, csak az államjog állapíthatja meg. Ellenkezne az állam souverainitásával, ha egy idegen jogrend az állam kifejezett akaratával szemben államhatalmi funktiók végzésére jogosíthatna fel egyes organumokat.

A Tezner-féle álláspont teljesen félreismeri a nemzetközi jog jellegét. A nemzetközi jog nem az államok felett álló jogrend, a mely magasabbrendű és az államokat feltétlenül kötelező akaratot tartalmazna. A nemzetközi jog az államok közös jogi meggyőződésén nyugszik. Az államoknak, mint a nemzetközi jog alanyainak egészen más a helyzetük a nemzetközi joggal szemben, mint a magánjogi alanyoknak a magánjoggal szemben. A magánjog tehet olyan rendelkezéseket, a melyek alanyainak az akaratával ellentétben állanak s ezeket a rendelkezéseket rájuk octroyálhatja; de a nemzetközi jog alanyai souverain államok, a kik felett álló magasabb hatalom nincs, az államok nem csak alanyai, hanem egyszersmind jogalkotói is a nemzetközi jognak. A nemzetközi jog tételei az ő akarataikon nyugsznak s így lehetetlen, hogy a nemzetközi jog értelmében az állam akaratot más organum jelenthesse ki, nem az, a melyet az állam alkotmányában erre competensnek kijelent.¹

¹ Radnizky: Über den Anteil des Parlamentes an Staatsgesetz und Staatsvertrag. Jahrbuch des öff. Rechts. V. kötet. 1911. 57. l.

Arra a kérdésre, hogy ha a nemzetközi szerződést a nemzetközi jog szabályozza, hogyan lehet egy kérdésben t. i. a legitimitatio kérdésében mégis az egyes államok alkotmányjoga irányadó, nagyon könnyű megfelelni. Ugyanezzel a jelenséggel a magánjogban is találkozunk. A magánjogi szerződést a magánjog szabályozza: de hogy az egyes jogi személyek képviselőjére ki van a szerződéskötésnél legitimálva, azt már az illető jogi személy autonóm szabályai határozzák meg, mert ez nem a magánjognak, hanem az illető jogi személy jogi organizációjának kérdése, éppen úgy, mint a hogy az állami organumoknak az államszerződések kötésére való competentiája nem nemzetközi jogi, hanem államjogi kérdés. Így nyilvánvaló annak az állításnak a teljes tarthatatlansága, hogy ha a nemzetközi szerződések kötésére való legitimitatio kérdését nem a nemzetközi jog, hanem az államjog szerint döntjük el, éppen úgy járunk el, mintha egy német állami actus érvényességét az angol államjog alapján akarnók elbírálni.

Tezner szerint olyan nemzetközi jogi tétel, a mely az államfő képviselői jogának belső korlátozásait a nemzetközi forgalomban elismerné, nincs, holott a nemzetközi jogi írók csaknem kivétel nélkül elismerik ezeket az államjogi korlátozásokat, úgy hogy egészen igaza van Seligmann-nak, opinio communis doctorum, hogy a legitimitatio kérdésében egyedül az illető állam alkotmányjoga irányadó.

Tezner a következő érveket hozza fel a maga álláspontja mellett: Ha lehetne is opinio communis doctorumról beszélni, az még nem bizonyítaná, hogy a nemzetközi jog a kérdéses tételt tényleg ismeri, először azért nem, mert a nemzetközi jogászok véleménye még nem nemzetközi jog, másodsor, mert ez a vélemény annak a felületes tárgyalásának az eredménye, a melyben ez a kérdés eddig a nemzetközi jogi irodalomban részesült. De az íróknak arról az imponáló egyértelműségéről, a melyről Seligmann beszél, tényleg nem is lehet szó. A Gneist-Laband-theoria azon a felfogáson nyugszik, hogy az államjogi korlátozásoknak a nemzetközi jog terén semmi jelentőségük nincs s ezt a theoriát az íróknak egy tekintélyes csoportja fogadja el.

Teznernek ez az érvelése egészen tarthatatlan. Először is hibásan értelmezi a Gneist-Laband-theoriát. Ez a theoria nem nyugszik azon a felfogáson, hogy az államjogi korlátozásoknak a nemzetközi jog terén semmi jelentőségük nincs. Maga Laband hangsúlyozza, hogy ha az alkotmány korlátozza az államfő képviselői jogát, azok az államszerződések, a melyek ezeknek az alkotmányjogi szabályoknak

a megsértésével köttettek, érvénytelenek és nem szülnék semmiféle nemzetközi jogi kötelezettséget.¹ A Gneist-Laband-theoria híveit semmi esetre sem szabad azok közé az írók közé sorolni, a kik a legitimatio kérdésében nem az alkotmányjogot veszik irányadónak. Azoknak az íróknak a száma, a kik szerint a legitimatio kérdése nemzetközi jogi kérdés, tényleg oly elenyészően csekély,² hogy bátran lehet opinio communis doctorumnak mondani az ellenkező felfogást. Hogy a nemzetközi jogászok véleménye nem nemzetközi jog, abban igaza van Teznernek; de másrésről az is bizonyos, hogy a nemzetközi jognak mégis egyik legjelentékenyebb megismerési forrása s ha az interpretálók csaknem kivétel nélkül egy véleményen vannak, kétségtelen, hogy ez a vélemény magának a nemzetközi jognak az álláspontját tükrözi vissza, különösen, mikor az ellenkező álláspontot semmi elfogadható érveléssel nem sikerül bizonyítani. Hogy ez az opinio communis — a mint Tezner mondja — felületes vizsgálat eredménye, az a jelentőségét nem szünteti meg; ellenkezőleg azt bizonyítja, hogy ez a tétel a nemzetközi jogi irodalomban annyira általánosan elfogadott és kétségtelen, hogy vitára és ezzel együtt járó mélyebb kifejtésre sem szolgáltatott okot.

Végül azt sem fogadhatjuk el, hogy a nemzetközi forgalom biztonságával nem egyeztethető össze az államjogi korlátozások elismerése. Ha az utóbbi időkben nagy mértékben emelkedett is az államszerződések száma és jelentősége, a nemzetközi érintkezés terén még nincs szükség a képviselő kérdésében olyan imperatív szabályokra, a minőket a kereskedelmi jog ismer. Ha a magánjogi forgalom érdekeivel össze lehet egyeztetni azt az Ulpianusi tételt, hogy „qui cum alio contrahit, vel est, vel debet esse non ignarus conditionis eius“, még sokkal inkább összeegyeztethető az a nemzetközi forgalom érdekeivel, a mely — igaza van Radnitzkynek³ — intenzitását tekintve jóval a kereskedelmi jog, sőt a magánjog mögött is áll.

Az államszerződések kötésének körülményei rendszeren nem olyanok, hogy a legitimatio kérdésében való alapos tájékozódás lehetetlen volna s ez a tájékozódás különben sem ütközik olyan nehézségekbe, a mint azt Tezner beállítja.

¹ Laband: Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. kötet, 3 kiadás. 605 l.

² Lásd Meier: Über den Abschluss von Staatsverträgen. Leipzig, 1874. 90—100. l.

³ I. m. 59 l.

De lege ferenda maga Tezner is elismeri, hogy az államfő képviseleti jogának az alkotmányjog által felállított egészen *liquid* korlátozásait a nemzetközi jognak is el kell ismernie s így tulajdonképpen őt sem számíthatjuk azok közé az írók közé, a kik feltétlenül a nemzetközi jog számára vindikálják a legitimitatio kérdésének eldöntését.

Az a kérdés tehát, hogy a parlamentnek milyen szerepe van az államszerződések kötésénél, az alkotmányjog körébe tartozik s a nemzetközi jogtól egészen függetlenül az illető állam alkotmányjoga alapján döntendő el. Ebből következik az is, hogy a kérdés általános államjogi tárgyalása nem vezethet annak minden államban érvénynyel bíró egységes jogi szabályozásához. Az egyes államok alkotmányjoga nagyon különböző rendelkezéseket tartalmaz s így a kérdést minden államban külön kell az illető jogforrások alapján vizsgálat tárgyává tenni. Az általános államjognak csak az a feladata, hogy bizonyos általános elveket állapítson meg a parlament közreműködésének jogi természetére vonatkozólag.

III.

Az államszerződések kötése rendszerint az államfő hatáskörébe tartozik. Alkotmányos államokban azonban a parlamentnek is van befolyása az államszerződésekre. Ez a befolyás kétféle lehet: közvetlen vagy közvetett a szerint, a mint a parlament a szerződés megkötésének vagy csak a megfelelő állami jogi szabályok kibocsátásának az actusában vesz részt vagyis a szerint, hogy az államjog a szerződés érvényességéhez vagy csak a megfelelő jogi szabályok kiadásához kívánja-e meg a parlament hozzájárulását. A parlament szerepe egész más jogi természetű a közvetlen, mint a közvetett közreműködés esetén. E kérdéssel foglalkozó elméleteknek kivétel nélkül hibájuk, hogy nincsenek elég tekintettel e kétféle szerep eltérő jogi természetére s a parlament közreműködését rendszerint egységesen állapítják meg az összes államszerződésekre vonatkozólag.

Lássuk az egyes elméleteket.

a) A *Gneist-Laband-theoria*. E szerint a *theoria* szerint a parlamentnek nincs része az államszerződések kötésében; a szerződés megkötésére egyedül az államfő van legitimálva, a parlamentnek csak a szerződés végrehajtásánál vagyis a szerződés tartalmának megfelelő állami jogi szabályok kibocsátásánál van szerepe. Ezt a *theoriát*, a mely az angol

államjog álláspontját tükrözi vissza,¹ Gneisti fejtette ki először Poroszországra,² azután Laband a Németbrodalomra vonatkozólag.³ Azok az érvek, a melyekkel Gneist és Laband a maguk álláspontját megindokolni igyekeznek, a dolog természete szerint egészen a porosz, illetőleg a német államjogból vannak merítve. Mi általános államjogi szempontból vizsgáljuk a kérdést, ezekkel az érvekkel éppen azért nem foglalkozunk. Foglalkoznunk kell azonban egy ellenvetéssel, a melyet általánosságban hoznak fel a Gneist-Laband-theoria ellen.

Kritikusai (Jellinek, Seligmann) jogászilag tarthatatlannak mondják ezt a theoriát, mert szerintük lehetetlen, hogy a szerződés kötésére más organum legyen legitimálva, nem az, a mely a szerződés végrehajtására jogosult. Az államjog önmagával jön szerintük ellentétbe, ha az államfőt feljogosítja arra, hogy bizonyos szerződéseket az állam nevében érvényesen megkössön, tehát az államot lekötélje, a szerződés végrehajtását vagyis az állam által elvállalt kötelezettség teljesítését pedig a parlament hozzájárulásához köti, mert így az államfő olyan kötelezettséget vállal, a melyet teljesíteni nem tud.

Azt kell tehát tisztáznunk, lehet-e a szerződés megkötése más organum hatáskörébe utalva és más feltételekhez kötve, mint a szerződés tartalmának megfelelő jogi szabályok kibocsátása. Hogy ez két különböző actus, a melyeket élesen el kell választani egymástól, azt már fentebb megállapítottuk, azokat az érveket tehát, a melyek a két actus különbözőségét tagadják s azon a felfogáson épülnek fel, hogy az államnak egy egységes ténye időzi elő a nemzetközi jogi és az államjogi hatályt (Leoni) itt egészen figyelmen kívül hagyjuk.

Azoknak az álláspontja, a kik a Gneist-Laband-theoriát tarthatatlannak mondják, kétségkívül nagyon plausibilisnek látszik. Ezt az álláspontot igen tetszetősen lehet a következőkkel megindokolni.

Ha az államfőnek az alkotmányjog értelmében joga van nemzetközi szerződéseket kötni, az azt jelenti, hogy az állam nevében idegen államokkal szemben kötelezettséget vállalhat. A nemzetközi szerződésből mindig bizonyos államjogi szabályok kibocsátásának kötelezettsége folyik, az

¹ Blackstone: Commentaries. 1848. I. kötet. 256. l.

² Gneist: Gutachten über die Auslegung des Art. 48 der Verfassungsurkunde. Meier: i. m. függeléke 337. és k. l.

³ Laband. I. m. 604. és k. l.

állam tehát a szerződés érvényes megkötése után ezeknek a szabályoknak a kibocsátására van kötelezve. Ezeket a jogi szabályokat pedig, a mennyiben a kérdés rendeleti úton nem szabályozható, csak a törvényhozás vagyis az államfő és a parlament együttesen adhatja ki. Abból, hogy ez a kötelezettség egy érvényesen megkötött szerződés alapján terheli az államot, az következne, hogy a parlamentnek feltétlenül hozzá kell járulnia a szerződés tartalmának megfelelő jogi szabályok kiadásához. Ez azonban lehetetlen, mert ellenkezik a parlament souverainitásával. Ha viszont a parlament souverainitásának az álláspontjára helyezkedünk és tagadjuk, hogy a parlament bárminő körülmények között is kötelezve lehetne egy törvényjavaslat elfogadására, akkor pedig lehetetlen azt a tételt fenntartanunk, hogy az államfő a nemzetközi szerződést érvényesen megkötheti és az államot érvényesen lekötelezheti. Ha az államot a szerződésből kifolyólag tényleg terheli a jogi szabályok kiadásának kötelessége, a parlament pedig jogosítva van a megfelelő törvényjavaslatot tetszés szerint elutasítani; akkor az állam ugyanannak a jogrendnek t. i. az államjognak az alapján kötelezve is van és egyszersmind jogosítva is ennek a kötelezettségnek a teljesítését megtagadni s így jogosan szerződésszegést, jogos jogtalanságot követhet el, a mi pedig fogalmi képtelenség.¹

Kétségtelen, hogy ha az államjog egyrésztől megadja az államfőnek a nemzetközi szerződések kötésének a jogát, másrésztől pedig a szerződés végrehajtását a törvényhozás hatáskörébe utalja, egymásnak legalább látszólag ellenmondó intézkedéseket tesz. Két organum hatáskörét oly módon állapítja meg, hogy azok nincsenek egymással összhangban; az egyik hatáskör gyakorlása a másik gyakorlását lehetetlenné teszi. Ha az államfő a nemzetközi szerződéssel érvényesen kötelezheti törvény alkotására az államot, akkor a parlament nem gyakorolhatja szabadon törvényhozási jogát; ha pedig a parlamentnek joga van bármely eléje kerülő törvényjavaslatot elutasítani, akkor is, ha az illető törvény kiadására nemzetközi szerződés kötelezi az államot, akkor az államfő nem gyakorolhatja szabadon szerződéskötési jogát, nem vállalhat kötelezettséget az állam nevében, mert a kötelezettség teljesítését a parlament megghiúsíthatja.

A államjog más szervet jogosít fel a kötelezettség elvállalására, mint a kötelezettség teljesítésére s kétségtelen,

¹ *Jellinek*: Gesetz und Verordnung. Freiburg, 1887. 349. és k. l. *Seligmann*: I. m. 41. és k. l. *Radnitzky*; I. m. 60 l.

hogyan ez az intézkedés államjogi *conflictus*oknak a magvát rejti magában. Gneist szerint ez a *conflictus* concessiókkal egyenlítendő ki, melyeket az államfő a parlamentnek tesz s melyek a parlamentet a törvényjavaslat elfogadására indítják.¹ Ez lehet politikailag a dolognak célszerű és helyes megoldása; de nem szünteti meg azt az ellenmondást, a mely az államjog két intézkedése közt fennáll. Ha az államfő kénytelen a parlamentnek concessiókat tenni, korlátlan szerződés-kötési joga már illusoriussá vált.

Laband szerint az államfőnek alkotmányjogi kötelessége a parlament hozzájárulását előzetesen kikérni s csak akkor gyakorolhatja szerződés-kötési jogát, ha a parlament hozzájárulása a megfelelő törvényjavaslathoz biztosítva van.²

Az államfőnek erről a jogi kötelességről Jellinek szerint csak ott lehet szó, a hol az államjog azt kifejezetten kimondja, különben csak mint politikai *expediens* ajánlható; de mint jogi kötelezettség nem vezethető le.³

A kérdés helyes megoldása a mi véleményünk szerint a következő:

Az államfő képviseleti joga, a mennyiben az államjog a nemzetközi szerződések kötését kivétel nélkül az ő hatáskörébe utalja — *alakilag* korlátlan. Csak ő köthet az állam nevében nemzetközi szerződéseket s az általa kötött szerződések feltétlenül kötelezik az államot. Ezt az *alakilag* korlátlan képviseleti jogot azonban a parlament hatáskörét megállapító szabályok tartalmilag lényegesen korlátozzák. Azokban az ügyekben ugyanis, a melyek a törvényhozás hatáskörébe tartoznak, az államfő bár nem jogilag; de tényleg a parlament hozzájárulásához van kötve. A szerződés formális megkötésére ilyenkor is az államfő van legitimálva, kifelé, a másik szerződő fellel szemben ő jelenti ki az állami akaratot. De mivel a szerződésben elvállalt kötelezettség teljesítése nem az ő hatáskörébe tartozik, a szerződést tényleg csak akkor kötheti meg, ha a kötelezettség teljesítése biztosítva van, tehát ha vagy megnyerte a parlament formális hozzájárulását vagy ha a parlament utólagos hozzájárulása bizonyosra vehető.

Ez a tétel nem sérti az államfő képviseleti jogát, az *alakilag* korlátlan; egyedül az államfő van jogosítva nemzetközi szerződéseket kötni; de másrésztől sértetlenül fennáll a parlament hatásköre is.

¹ Gneist: I. m. 345 l.

² Laband: I. m. 612 l.

³ Jellinek: I. m. 351 l.

Ha az államfő egy olyan ügyben, a mely a törvényhozás hatáskörébe tartozik, a parlament hozzájárulása nélkül nemzetközi szerződést kötne s a parlament elutasítaná a megfelelő törvényjavaslatot, ez a szerződést nem szüntető meg, mert annak érvényes megkötésére az államfő feltétlenül legitimálva volt, hanem *conflictus* keletkezne az államfő és a parlament közt, a melyet ha nem sikerülne kiegyenlíteni, a szerződés a két szerződő állam *conflictus*ává válnék. Az egyik szerződő fél követelhetné az érvényesen megkötött szerződés alapján a kötelezettség teljesítését, a másik szerződő fél pedig az államfő és a parlament közti *conflictus* folytán nem volna abban a helyzetben, hogy ezt a kötelezettséget teljesítse.

E mellett a magyarázat mellett az államfő korlátlan képviselői joga nincs a parlament *souverainitás*ával ellentétben. Az államfő *formalis legitimitatio*ja ugyan többre terjed, mint *materialis* *competenciája* s kétségtelen, hogy ez az intézkedés esetleg államjogi *conflictus* magvát rejti magában; de azért nem tartalmaz szükségképeni ellenmondást és jogi képtelenséget. Az államjogban találunk egyéb olyan intézkedéseket is, a melyek könnyen *conflictus*hoz vezethetnek az államfő és a parlament között. A két közvetlen állami organum működése olyan szorosan össze van fonva egymással, hogy az államélet *normalis* menete akad meg, ha közöttük az összhang megbomlik és a két organum szembe kerül egymással. Éppen az államfő és a parlament közti összhangnak a szükségessége biztosítja azt is, hogy az államfő nem fogja *formalis legitimitatio*ját a nemzetközi szerződések kötésénél sem a *materialis* *competenciájának* határain túl, a parlament akaratával szemben gyakorolni.

A mi álláspontunk ebben a kérdésben, a Labandéhoz áll a legközelebb. Az eltérés csak az, hogy szerintünk nem jogi kötelessége az államfőnek, a szerződés megkötéséhez, a mennyiben az a törvényhozás hatáskörébe utalt ügyre vonatkozik, a parlament előzetes jóváhagyását kikérni. Igaza van Jellineknek, az csak ott jogi kötelesség, a hol az alkotmány kifejezetten kimondja. Csak politikai szempontok, a parlamenttel való *conflictus* elkerülése teszik szükségessé a parlament hozzájárulásának előzetes biztosítását. Ennek az elmulasztása politikai hiba és nem államjogi jogtalanság.

Abból azonban, hogy mi a Gneist-Laband-theóriát nem tartjuk jogilag lehetetlennek, még nem következik, hogy azt mint általános érvényű szabályt fogadjuk el, minden államszerződésre vonatkozólag. Szerintük ez az elmélet

csak bizonyos esetekre nyerhet alkalmazást, a mikor t. i. a pozitív államjog az államfőt legitimálja olyan szerződések kötésére, melyeknek a végrehajtása csak törvényhozási úton lehetséges s így törvény alkotását teszi szükségessé. Nem alkalmazható tehát sem akkor, a mikor a szerződés megkötésére az államfő van ugyan legitimálva; de a végrehajtás rendeleti úton, a parlament hozzájárulása nélkül is lehetséges, sem pedig akkor, a mikor az államjog a szerződés érvényességéhez kívánja meg a parlament jóváhagyását, vagyis az államfőt nem legitimálja a szerződés érvényes megkötésére.

b) A *Meier-theoria*. Meier szerint¹ az államfő csak azoknak a nemzetközi szerződéseknek érvényes megkötésére van legitimálva, melyeknek a végrehajtása rendeleti úton megtörténhetik. Azokban az ügyekben, a melyek a törvényhozás hatáskörébe tartoznak, az államfő csak a parlament hozzájárulásával köthet érvényesen nemzetközi szerződéseket. Csak a parlament hozzájárulása teszi ezeket a szerződéseket érvényessé, a parlament tehát nemcsak a szerződés végrehajtásánál, vagyis a megfelelő jogi szabályok kibocsátásánál, hanem a szerződés megkötésénél is közreműködik. Ha a parlament megtagadja a hozzájárulást, nem csak a szerződés végrehajtása hiúsul meg, hanem egyáltalában nincs érvényes szerződés.

Ez a theoria, a melyhez bizonyos fenntartással Radnitzky is csatlakozik,² azokat a nehézségeket igyekszik eloszlatni, a mely a Gneist-Laband-theoria alapján állanak elő; kizárólag ennek a törekvésnek köszöni eredetét. Meier nem is hoz fel a maga theoriája mellett más érvet, csak azt, hogy mindazokat a nehézségeket megszünteti, a melyek a szerződés megkötésének és a szerződés végrehajtásának más-más organumra való bizása folytán keletkeznek. A parlament egy és ugyanazon actussal emeli érvénybe a nemzetközi szerződést és járul hozzá a megfelelő jogi szabályok kibocsátásához s így lehetetlen, hogy a szerződés és a törvény között *conflictus* álljon elő.

Hogy a Meier-féle megoldás ezeket a nehézségeket megszünteti, az kétségtelen. De nem szabad elfelejteni, hogy nem de lege ferenda foglalkozunk a kérdéssel, nem azt kell keresnünk, hogy melyik a legczélszerűbb megoldási mód, a mely az összes fennforgó nehézségeket megszünteti, hanem, hogy de lege lata a pozitív államjogok miképen szabályozzák a kérdést.

¹ I. m. 108 és k. l. és 213 és k. l.

² I. m. 66 l.

Tényleg vannak államok, a hol legalább a szerződések bizonyos kategóriáira nézve ki van mondva, hogy érvényes megkötésük a törvényhozás hatáskörébe tartozik, ezeknél a parlament a szerződés megkötésének az actusában is részt vesz. De az már nem fogadható el, hogy mindazokban az ügyekben, melyeknek állami jogi szabályozása a törvényhozás hatáskörébe tartozik, nemzetközi szerződések kötésére is csak a törvényhozás volna legitimálva s így az államfő és a parlament együttes eljárására lenne szükség.

A Meier theoriájának az a hibája, hogy positiv jogszabály gyanánt állít be egy olyan megoldási módot, a mely de lege ferenda helyes és észszerű s egy olyan jogi tételt, a mely csak egyes államjogokban s csak a szerződések bizonyos kategóriáira van elfogadva, indokolatlanul általánosít.

Kritikusai (Seligmann, Jellinek) azonban nem ebben látják a hibát. Szerintük ez a theoria elméletileg tarthatatlan, mert a parlament sohasem lehet nemzetközi szerződések kötésében való részvételre legitimálva.

Seligmann a következő érveket hozza fel a Meier-theoria ellen.¹

Mivel e szerint a theoria szerint a parlament közvetlenül vesz részt a nemzetközi szerződések kötésében s csak az ő jóváhagyó határozata teszi a szerződést perfectté. a nemzetközi szerződések távollevők közötti szerződéseké válnak s maguk után vonják mindazokat a vitás kérdéseket, a melyeket a magánjog hasonló szerződésai. Ez az érv semmi esetre sem alkalmas arra, hogy igazolja a Meier-theoria tarthatatlanságát. Tezner² és Radnitzky³ nagyon helyesen mutatnak rá, hogy ezek a vitás kérdések azoknak a theoriáknak az alapján is felmerülhetnek, a melyek a szerződés megkötését az államfő kizárólagos hatáskörébe utalják. Lehetséges, hogy a szerződést a követségek közvetítésével kötik meg oly módon, hogy a két követ a szerződésnek a saját államfője által aláírt példányát a másik államfőnek átadja. A szerződés ilyenkor is távollevők között köttetik s így itt is felmerülhet a kérdés, hogy az ajánlat elfogadásával, annak a kijelentésével vagy ajánlattevő részéről való átvételével lesz-e a szerződés perfectté?

Sokkal alaposabbnak látszik Seligmann-nak az a másik érve, hogy a Meier-theoria ellentétben van az államjognak

¹ I. m. 96. és k. l.

² I. m. 135. l. 8. jegyzet.

³ I. m. 64. l.

azzal a világos rendelkezésével, a mely szerint az államfőt illeti meg az állam nemzetközi képviselőjének joga s ő köthet az állam nevében nemzetközi szerződéseket. Abból, hogy az államjog bizonyos esetekben a parlament hozzájárulását is megkívánja a nemzetközi szerződés érvényességéhez, Seligmann szerint semmi esetre sem lehet azt következtetni, hogy az államfő kizárólagos képviselői joga korlátozva van s mellette a parlamentet is szerződő organumnak és nemzetközi jogi repraesentansnak kell tekinteni. Arra, hogy az államot kifelé, idegen államokkal szemben képviselje, a parlament sohasem lehet jogosítva.

Az kétségtelen, hogy a parlament nem jelentheti ki közvetlenül, a másik szerződő féllel szemben az állami akaratot. Ilyen értelemben az állam nemzetközi jogi repraesentansának tényleg nem tekinthető; de ez a körülmény nem zárja ki azt, hogy ennek daczára a szerződéskötés actusában mégis közvetlenül részt vegyen. Mert abból, hogy valaki egyedül van jogosítva az állami akaratnak kifelé való enunciálására, nem következik szükségképen, hogy ő hozza létre egyedül és kizárólagosan az illető állami akaratot.

Ez a kérdés képezi annak a vitának is a magvát, a mely a parlamentet a törvényalkotásban való szerepe körül folyik. A Laband-theoria azért nem ismeri el a parlamentet a törvényhozásnak az államfővel egyenrangú factora gyanánt, mert szerinte a parlament csak a törvény tartalmának megállapításában vesz részt; a törvényparancsot egyedül az államfő adja ki. A szentesítési formula világosan mutatja, hogy a törvény az állampolgárokkal szemben mindig úgy jelentkezik, mint az államfő akarata; a parlament nem az alattvalókkal, hanem csak az államfővel szemben jelenti ki akaratát. Ezzel szemben Lucas¹ és Radnitzky² ara az álláspontra helyezkednek, hogy a törvénytartalmat és törvényparancsot nem lehet élesen elválasztani egymástól s hogy a törvényparancs is közösen ered az államfőtől és a parlamenttől. Az a körülmény, hogy a törvény promulgálása az államfő hatáskörébe tartozik, s hogy a polgárokkal szemben ő jelenti ki a törvényben foglalt állami akaratot, egyáltalában nem szünteti meg a parlamentnek a törvényhozásban az államfőjével való egyenlő részvételét. A törvényparancs nem ered szükségképen attól a szervtől, a mely azt kije-

¹ Lucas: Die rechtliche Stellung des Parlaments in der Gesetzgebung Österreichs und der constitutioneller Monarchien des Deutschen Reichs. Graz. 1901. 123. és k. l.

² Radnitzky: I. m. 50. és k. l.

lenti. Radnitzky hivatkozik Franciaországra, a hol a törvény promulgálása az elnök hatáskörébe tartozik, holott a törvényparancs nem tőle, hanem a kamaráktól ered.

Eppen a francia államjognak ez az intézkedése nagyon világosan mutatja, hogy az állami akarat képzésének és jogi hatálylyal való enunciálásának actusát élesen el kell választani, a kettő nincs szükségképen egymással összekapcsolva s nem tartozik szükségképen ugyanannak az organumnak a hatáskörébe. A nemzetközi szerződésben foglalt akarat létrehozása lehet a törvényhozás hatáskörébe utalva akkor is, ha annak a másik szerződő féllel szemben való kijelentésére az államfő van is legitimálva.

Seligmann arra is hivatkozik, hogy az államfő ratificatiója által, ha a parlament hozzájárulása nélkül történt is az, az államra nézve secundaer kötelezettségek állanak elő, melyeknek teljesítésére az állami organumok vannak jogosítva és kötelezve t. i. az államfő köteles javaslatot terjesztetni a parlament elé, a parlament pedig köteles azt szabályszerűen letárgyalni. S így világos, hogy a szerződés már az államfő ratificatiója által létrejön, az nem lehet actus inanis, mert akkor nem keletkezhetnének belőle jogi kötelelességek.

Abban igaza van Seligmann-nak, hogy az államfő ratificatiója nem actus inanis. Ezt azonban nem is állítja senki sem, mert abból, hogy szerintünk az államfő ratificatiója nem teszi a szerződést érvényessé és perfectté, még nem következik, hogy annak semmiféle államjogi jelentőséget nem tulajdonítunk s azt actus inanisnak tekintjük.

Azt azonban már nem fogadhatjuk el, hogy az államfő által ratifált szerződésből államjogi kötelezettségek folynak, egyrészt a megfelelő javaslatnak a parlament elé való terjesztése, másrészt annak szabályszerű letárgyalása. Ezeket nem lehet a másik szerződő féllel szemben fennálló jogi kötelelességeknek tekinteni. A szerződés még nincs véglegesen megkötve, csak szerződéstervezet van; a szerződéstervezetről pedig nem folyhat a szerződés a végleges megkötésnek kötelezettsége.

Jellinek¹ azt is felhossa, hogy ha az államfő megköt egy szerződést, a melyről utólag megállapítatják, hogy annak a megkötése a parlament hatáskörébe tartozott volna, a Meier-theoria alapján egészen új szerződésre van szükség, mert az első szerződés jogilag semmis. Ez az eredmény pedig gyakorlati szempontból tarthatatlan.

¹ I. m. 355. és k. 1.

A Meier-féle theoria szerint azonban a szerződés nem semmis, csak nem perfect; fentebb constatáltuk, hogy az államfő ratificatióját ennek a theoriának az alapján sem lehet actus inanisnak tekinteni s így nem új szerződésre van szükség, hanem csak arra, hogy a parlament a maga jóváhagyó határozatával a szerződést perfectté tegye.

Ezeknek az érveknek tehát, a melyeket a Meier-theoria ellen felhoznak, nem sikerül bebizonyítaniok azt, hogy a parlamentnek a szerződéskötés actusában való közvetlen részvétele jogi lehetetlenség volna. Ezek az érvek a Meier-theoriának elvi tarthatatlanságát igyekeznek kimutatni, holott — mint fentebb megállapítottuk, — e theoria álláspontja nem tarthatatlan; a tévedés csak az, hogy nem képez olyan általános érvényű tételes jogi szabályt, a mint Meier beállítja.

c) A Gneist-Laband és a Meier-theoriával szemben az írók egy tekintélyes csoportja a *feltételes nemzetközi érvényesség* elméletét fogadja el. Ennek az elméletnek több árnyalata van. Legelőször Unger fejtett ki magánjogi analogiák alapján.¹

Fejtegetéseinek lényege a következő:

A magánjogban vannak esetek, melyekben a jogügylet érvényessége egy „harmadik“ jóváhagyásától függ. gy egy kiskorú házasságának érvényességéhez nem elegendő az illető kiskorú akarata, hanem szükséges, hogy ahhoz egy harmadiknak, t. i. az atyának vagy a gyámnak az akarata is hozzájáruljon. Ez a hozzájárulás rendszeren a házasság megkötése előtt történik; ha a házasság anélkül köttetik meg, az érvénytelen; de nem absolute, hanem csak relative. Ha az atya vagy gyám utólagosan megadja a beleegyezését, a házasság érvényes, ha pedig megtagadja, minden irányban érvénytelen. Unger ennek az analogiájára oldja meg az államszerződések nemzetközi jogi érvényességének kérdését. Ha egy szerződést, melynek érvényességéhez a parlament jóváhagyása szükséges, az államfő a jóváhagyás előzetes kikérése nélkül ratificál, az relative érvénytelen. A parlament utólagos hozzájárulása érvényessé, hozzájárulásának a megtagadása pedig érvénytelenné teszi.

Az Unger-elmélet egészen téves, mert hibás az a magánjogi analogia, melyen felépül. A kiskorú a saját nevében köti meg a szerződést, az államfő pedig nem a saját, hanem az állam nevében. A harmadik (az atya vagy

¹ Unger: Über die Gültigkeit der Staatsverträge. Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart. VI. kötet. 349—356. 1.

gyám). a ki a kiskorú szerződését jóváhagyja, külön jogalany s a kiskorúétól különböző akaratot, t. i. a saját akaratát jelenti ki. A szóbanforgó magánjogi esetenél tehát két jogalanyval és két egymástól különböző akarral állunk szemben. A nemzetközi szerződésnél pedig az államfő és a parlament nem két külön akaratot jelent ki, hanem egy és ugyanezen jogalanynak t. i. az államnak az akaratát, melynek mindkettő organumai. A magánjogban a kiskorú által kötött szerződésből csak a kiskorú van jogosítva és kötelezve, a harmadik személy, a ki a szerződést jóváhagyja, nincs s így a kiskorú és a szerződést jóváhagyó harmadik különböző helyzetben vannak a szerződéssel szemben. A nemzetközi szerződésből pedig nem az államfőre és nem is a parlamentre, hanem az államra nézve ered jog és kötelesség, a melynek mind a ketten organumai s így helyzetük a szerződéssel szemben ugyanaz.

Ha azonban egészen téves is az Unger elmélete, mindenesetre övé az érdem, hogy ezzel a különben hibás elmélettel felvetette az államszerződések feltételes nemzetközi jogi érvényességének gondolatát, mely a Jellinek és Seligmann-féle sokkal figyelemreméltóbb teoriákhoz vezetett.

Jellinek szerint az államfő szerződéskötési joga alkotmányos monarchiákban csak addig terjed, a míg rendeletkibocsátási joga. Ha a szerződés olyan ügyre vonatkozik, a mely a törvényhozás hatáskörébe van utalva, érvényessége a parlament hozzájárulásától függ. A parlament jóváhagyása a szerződés érvényességének *conditio iuris*ét képezi. Azokban az államokban, a melyek az angol rendszert fogadják el s nem a szerződéshez, hanem csak a megfelelő jogi szabályok kiadásához kívánják meg a parlament jóváhagyását, ez a feltétel resolutív, azokban pedig, a hol a belga rendszer szerint magát a szerződést kell jóváhagyás végett a parlament elé terjeszteni, *suspensiv*.¹

Seligmann lényegében a Jellinek álláspontját fogadja el. Szerinte az államfő által ratificált szerződés formailag mindig perfect, még akkor is, ha tartalmához az államjog a parlament jóváhagyását kívánja s a jóváhagyás a ratificáláskor még nem történt meg. Azok a kötelezettségek azonban, a melyekhez a parlament jóváhagyása szükséges, nem lépnek a szerződés megkötésével hatályba, hatálybalépünk a parlament jóváhagyásától, mint *suspensiv* feltételtől függ. Seligmann Jellinekkel ellentétben a parlament jóváhagyását *suspensiv* feltételnek tekinti akkor is, ha nem

¹ I. m. 198. és k. 1.

a szerződést, hanem csak az annak megfelelő törvényjavaslatot kell jóváhagyás végett a parlament elé terjeszteni, azzal az egészen helyes indokolással, hogy ha a szerződésből folyó kötelezettségek resolutív feltételhez volnának kötve, a szerződés ratificálása már létrehozná azokat s a kötelezettségek már a parlament jóváhagyása előtt terhelnék az államot, már pedig kétségtelen, hogy ezek a kötelezettségek a parlament jóváhagyása nélkül egyáltalában nem jöhetnek létre sem feltétlenül, sem feltételhez kötve.

Seligmann elmélete — mint látjuk — nincs tekintettel arra, hogy a szerződés szövegéhez vagy a megfelelő állami jogi szabályokhoz szükséges-e a parlament jóváhagyása. Szerinte a parlament szerepe mindkét esetben ugyanolyan jogi természetű. Jellinek a parlament jóváhagyását az egyik esetben resolutív, a másikban pedig suspensív feltételnek tekinti; de mind a két esetben *conditio iuris*nak, melytől az államfő által megkötött szerződés nemzetközi jogi érvényessége függ.

Éppen ez az egyik főhibája a Jellinek-Seligmann-elméletnek. A parlament közreműködésének két alakja jogi természetét tekintve nagyon lényegesen különbözik egymástól. Ha a parlament jóváhagyása csak az állami jogi szabályokhoz szükséges, a parlament a szerződés-kötés actusában nem vesz részt, az államfő egyedül van legitimálva a szerződés érvényes megkötésére. Míg ha az államjog a szerződéshez kívánja meg a parlament hozzájárulását, az államfő egyedül nem kötheti meg a szerződést érvényesen, a parlament magánál a szerződés-kötés actusánál működik közre.

Ha a szerződés érvényes megkötése az államfő hatáskörébe tartozik, az államfő ratificálása azt feltétlenül érvényessé és perfectté teszi, tekintet nélkül arra, hogy a megfelelő jogi szabályok kiadásához a parlament hozzájárulása szükséges-e vagy nem. Erre az esetre tehát a feltételes nemzetközi jogi érvényesség elmélete semmiesetre sem nyerhet alkalmazást. Így csak az a kérdés, hogy helyesen oldja-e meg ez az elmélet a parlament szerepének jogi természetét azokra az esetekre vonatkozólag, melyekben ez a szerep magának a szerződésnek a jóváhagyásában áll.

A Jellinek-Seligmann-elmélet lényegét két tétel fejezi ki. Először, hogy a szerződés az államfő ratificálásával érvényesen létrejön, csak a materialis hatálya nem kezdődik azonnal; másodsor, hogy ez a hatály a parlament jóváhagyásától, mint *conditio iuristól* van függővé téve.

Ezt a két tételt kell tehát bizonyítani.

Jellinek a következőképen indokolja meg álláspontját.¹ Az állam nem lehet in abstracto, hanem csak egy organuma általa kötelezve. Az az organum, melyet a kötelezettség terhel, mindig az, a mely a szerződés megkötésére jogosult. Az államfő által kötött szerződésből kifolyólag tehát az államfő van kötelezve és pedig arra, hogy lelkiismeretesen végrehajtsa a szerződésben foglaltakat. A végrehajtáshoz mindenek előtt az szükséges, hogy az illetőnek jogi képessége legyen a végrehajtásra. Olyan szerződést tehát, melynek végrehajtásához a parlament jóváhagyása is megkívántatik, az államfő nem köthet meg feltétlenül, mert különben lehetetlen szolgáltatásra kötelezné magát.

Seligmann hosszasan czáfolja ezt az indokolást.² Szerinte hibás mind a két tétel, a melyen az felépül, 1. az, hogy az államot terhelő kötelezettség mindig egy organum kötelezettsége, 2. hogy a kötelezett organum mindig az, a mely a szerződés megkötésére jogosult. A nélkül, hogy ennek a két tételnek a helyességét vizsgálánk: elegendő rámutatni arra, hogy Jellinek fentebbi indokolása, még ha egészen helyes is, csak azt bizonyítja, hogy a szerződés ratificálásával nem jönnek létre az államot terhelő kötelezettségek és nem bizonyítja sem azt, hogy a szerződés a ratificálással érvényesen létrejön, csak a materialis hatálya nem kezdődik azonnal, sem azt, hogy ez a hatály a parlament jóváhagyásától, mint *conditio iuristól* van függővé téve. Holott ez a két tétel képezi a Jellinek-féle elmélet lényegét, tehát ez szorult volna bizonyításra.

Részletesebb és alaposabb a Seligmann indokolása.

A *theoria* első tételét, hogy t. i. az államfő által ratificált szerződés minden esetben perfect, akkor is, ha a szerződő államok alkotmánya a parlament jóváhagyását kívánja meg, a következőképen indokolja. Az kétségtelen, hogy az államfő által ratificált szerződés a parlament utólagos jóváhagyásával azonnal kötelezővé válik t. i. materialis hatásokat idéz elő. A parlament jóváhagyó határozata pedig nem szerződési nyilatkozat, mert a szerződés megkötésére s így szerződési nyilatkozatok tételére is csak az államfő van legitimálva. Minthogy a szerződést formalisan csak szerződési nyilatkozat hozhatja létre, kétségtelen, hogy a szerződés formalisan már a parlament jóváhagyó határozata előtt létezik, mert egy formalisan nem létező szerződést a parlament, mint nem szerződő organum nem ruházhatja fel materialis

¹ I. m. 347. és k. l.

² I. m. 127.-és k. l.

hatálylyal. Ebből következik, hogy az államfő ratificálása a szerződést formalisan akkor is perfectté teszi, ha annak materialis hatásai a parlament jóváhagyása nélkül nem következhetnek is be.

A második tételt, hogy t. i. a szerződés materialis hatálya a parlament jóváhagyásától, mint felfüggesztő feltételtől függ, a következő érvekkel bizonyítja. Ha az alkotmány bizonyos szerződésekhez a parlament jóváhagyását kívánja meg, az illető szerződésekből a jóváhagyás előtt kötelezettségek nem támadhatnak és pedig sem feltétlenül, sem felbontó feltételhez kötve. Mind a két esetben a kötelezettségek már a jóváhagyás előtt terhelnék az államot, s így a törvényhozó testületeknek nem volna joguk hozzájárulásukat megtagadni. Minthogy pedig erre kétséggel kivül jogosítva vannak, bizonyos, hogy a kötelezettségek a parlament jóváhagyásához, mint felfüggesztő feltételhez vannak kötve. A feltétel kétféle. Vagy a szerződő felek vagy a jogrend teszi bizonyos jogi hatások bekövetkezését feltételtől függővé. Az előbbi a felek által felállított feltétel, az utóbbi az ú. n. *conditio iuris*. Az államszerződés materialis hatályát nem a szerződő felek, hanem a jogrend teszi a parlament jóváhagyásától függővé s így az *conditio iuris*.

Seligmann indokolása azon a szerinte bizonyításra sem szoruló tételen épül fel, hogy a parlament nem szerződő organum, ténykedése a szerződés megkötésének *actusán* kívül esik, az az államfő kizárólagos hatáskörébe van utalva. Ha ez a tétel helytelen, az egész indokolás magától megdől.

Fentebb láttuk, hogy az állami akarat kijelentésére nem mindig az az organum jogosult, a mely az illető állami akaratot létrehozza. Abból tehát, hogy a parlament nem vesz részt a szerződésben foglalt állami akaratnak a másik szerződő állammal szemben való kijelentésében, még nem következik, hogy annak a létrehozásában sem vesz részt, hogy ténykedése — a mint Seligmann állítja — a szerződés-kötés *actusán* kívül esik.

Seligmann hosszasan bizonyítgatja, hogy vannak állami *actusok*, melyek formailag perfectek; de materialis hatályuk még nincs. Hivatkozik a törvényre a *vacatio legis* alatt, továbbá azokra az alsóbírósaági ítéletekre, a melyek még nem jogerősek. Holott az nem szorul bizonyításra, hogy ilyen *actusok* vannak; bizonyítani azt kellett volna, hogy azok az államszerződések, a melyek a parlament jóváhagyására szorulnak s azt a jóváhagyást még nem kapták meg, szintén ezek közé az *actusok* közé tartoznak.

Ezekre az actusokra, mint analogiákra való hivatkozás azonban egészen téves. A már kihirdetett, de még hatályba nem lépett törvénynek s a még nem jogerős bírói ítéletnek egészen más a jogi természete, mint a parlament jóváhagyását igénylő s e nélkül a jóváhagyás nélkül ratificált államszerződésnek. Az előbbi esetekben érvényes állami akaratkijelentésekkel állunk szemben. Az erre jogosult organum az előirt alakszerűségek betartásával jelentették ki az állami akaratot s így az perfect, csak a materialis hatálya nem következett még be.

Az államszerződésnél azonban egészen más a helyzet. Ha a szerződést jóváhagyás végett a parlament elé kell terjeszteni, annak megkötésére az államfő egyedül nincs legitimálva s ha az államfő a parlament jóváhagyása nélkül ratificálja a szerződést, a ratificáló nyilatkozat nem érvényes állami akaratkijelentés. Természetesen nem is az államfőnek, mint magánszemélynek privát nyilatkozata, hanem egy állami organumé, a mely azonban nem competens arra, hogy a kérdéses ügyben egyedül kijelentse az állami akaratot s így ez a nyilatkozat csak egy másik organum hasonló nyilatkozatával együtt lesz érvényes állami akaratjelentés.

Jogi személyeknél gyakori jelenség, hogy az összemélyiség akaratának kijelentésére nem egy, hanem együttesen több organum jogosult. Az összemélyiség akaratképzési processusának teljes félreismerése, ha ilyen esetekben az egyik organum ténykedését úgy állítjuk be, mint *conditio iurist*, melytől a másik organum hasonló ténykedésének, illetőleg az ez által foganatosított actusnak materialis hatálya függ. Ez azt jelentené, hogy az egyesületi akaratot egy és pedig a legelőször eljáró organum hozza létre, holott kétségtelen, hogy csak az erre legitimált összes organumok megegyező akarata képez érvényes egyesületi akaratot.

Seligmann álláspontjából az következnek, hogy a törvényeket egyedül a képviselőház hozza; de az általa hozott törvények kötelező ereje *conditio iuristól* van függővé téve t. i. attól, hogy a kérdéses törvényeket az első kamara elfogadja, a király pedig szentesíti és kihirdeti. Sőt csaknem azt lehetne állítani, hogy egy háromtagú bírói tanács ítéletét e szerint az álláspont szerint az először szavazó bíró hozza meg a mellett a *conditio iuris* mellett, hogy a másik két bíró is hasonlóképen szavaz.

Mindezekből kitűnik, hogy a távolról sem olyan megdönthetetlen az a tétel, a melyen Seligmann a maga elméletét felépíti, s a melyet ő bizonyítani is szükségtelenek

tart, hogy t. i. a parlament nem szerződő organum és ténykedése minden esetben kívül esik a szerződéskötés actusán. Már pedig Seligmann elméletének az egész indokolása annyira kizárólag ezen a tételen épül fel, hogy annak a megdöntésével az egész indokolás s vele együtt maga az elmélet is megdőlni fog.

Gyakran megtörténik, hogy az államfő ratificál egy szerződést, melynek érvényességéhez az államjog a parlament hozzájárulását kívánja meg s azt csak utólagosan terjesztik a parlament elé. Ez a gyakorlat kelti azt a látszatot, mintha a szerződést egyedül kötné meg az államfő s a parlament hozzájárulása csak feltétel volna. Ez a gyakorlat azonban, melyet egyes esetekben czélszerűségi és politikai szempontok kétségkívül indokolnak, jogilag semmi esetre sem szabatos. A parlament hozzájárulásának feltétlenül a ratificatio előtt kell megtörténnie, mert az államfő addig nem jelentheti ki a másik szerződő féllel szemben az állam szerződési akaratát, amíg ez az akarat az államjog szabályai szerint érvényesen létre nem jön.

A feltételes nemzetközi jogi érvényesség elmélete — az Unger, a Jellinek és a Seligmann elmélete egyaránt — ezt a jogilag helytelen gyakorlatot tartja szem előtt s erre tekintettel állítja fel tételeit s így kétségtelen, hogy egészen hibás alapon indulva el minősíti a parlamentnek az államszerződések kötésénél való jogi szerepét.

IV.

Az elmondottak alapján a következő eredményeket állapíthatjuk meg.

1. A szerződés megkötése és a szerződés tartalmának megfelelő állami jogi szabályok kibocsátása két külön actus, melyeket élesen el kell választani egymástól.

2. Az a kérdés, hogy a nemzetközi szerződés kötése melyik állami organum hatáskörébe tartozik, az illető állam alkotmányjoga alapján döntendő el.

3. Nemzetközi szerződések kötésére az alkotmányjog vagy az államfőt vagy a törvényhozást legitimálja. Az utóbbi esetben az államfő és a parlament együttesen hozza létre a szerződésben foglalt állami akaratot; ennek a másik szerződő féllel szemben való kijelentése (a szerződés ratificálása) azonban ilyenkor is egyedül az államfő hatáskörébe tartozik.

4. Ha a szerződés megkötésére az államfő van legitimálva, két eshetőség lehetséges. A szerződés tartalma vagy olyan, hogy az rendeleti úton is végrehajtható vagy olyan, hogy végrehajtása csak törvényhozási úton lehetséges. Az előbbi esetben a parlamentnek nincs semmi befolyása az államszerződésre, az utóbbi esetben pedig a parlament is résztvesz bár nem közvetlenül, csak közvetve a szerződésben.

5. Az államfő legitimációjára formailag akkor is korlátlan, ha a szerződés végrehajtása csak törvényhozási úton vagyis csak a parlament közreműködésével lehetséges. Az általa kötött szerződés a parlament jóváhagyása nélkül is érvényes és kötelezi az államot. Szükséges azonban, hogy a szerződés csak akkor ratificáltassék, ha a parlamentnek a szerződés alapján kiadandó törvényhez való hozzájárulása biztosítva van. Mert ha a parlament megtagadná a már érvényesen megkötött szerződés végrehajtását, súlyos alkotmányjogi conflictus keletkeznék az államfő és a parlament között; az állam a szerződéssel elvállalt kötelezettségét nem tudná teljesíteni s ez a másik szerződő államot vele szemben retorsiókra jogosítaná.

