

Decentralizált egységállam – szövetségi állam – államszövetség

Gondolatok a Monarchia államszerveződéséről
Wilhelm Brauner tankönyve nyomán

1. Prológus

*J*elen tanulmányt 2017 végén fejeztem be, amikor a kiegyezés 150 éves évfordulójának ünnepnapjai is véget értek. 1867. december 22-én az Osztrák Császárság hivatalos lapjában megjelent a Ferenc József által előző napon szentesített, az osztrák monarchia közös ügyeiről és ezek intézésének módjáról szóló törvény.¹ A folyamat indításaként 1867. február 17-én Andrássy Gyula gróf vezetésével újból felelős minisztérium alakult, június 8-án Ferenc Józsefet magyar királlyá koronázták, július 28-án szentesítette az 1867. évi XII. törvénycíkket, s zárásként Bécsben becikkelyezték az említett törvényt, amely az 1867. évi XII. törvénycikk „ikerpárja” volt. Ezzel vált a folyamat befejezetté.

Bár az ünnepelt szakmai munkásságának döntő részét a büntetőjog, ezen belül is a büntetés-végrehajtási jog történetének kutatása teszi ki, a kiegyezés tartalmáról történő gondolkodás sem idegen tőle.

Gondolkodni pedig érdemes róla, hiszen ez a közjogi mű sok szempontból és sokféleképpen értelmezhető. Az alábbi tanulmányban ennek az államszerveződési oldalát vizsgálom, különös tekintettel arra, hogy a Monarchia két államában kialakított álláspontok miként viszonyultak egymáshoz. Ami azért is érdekes, mert ezek az eltérő álláspontok a Monarchia felbomlása után az utódállamok alkotmánytörténeti vizsgálódásaiban is megmaradtak.

A probléma boncolgatásához Wilhelm Brauner közismertnek mondható tankönyvét veszem alapul, amely az Osztrák–Magyar Monarchia mibenlétére négy lehetséges államszerveződési típust jelöl meg: 1) decentralizált egységállam, 2) szövetségi állam, 3) reálunió, 4) államszövetség.² Ezekben mind a ciszlajtáni,³ mind a magyar álláspontok megtalálhatóak.

¹ Gesetz, betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung. [RGI 146/1867.] (Ciszlajtáni törvény).

² Wilhelm Brauner: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. 9. Auflage. Wien, 2003, Manz, 183.

³ Az „Austria” név alatt értendő terület geográfiai kiterjedéséről eltérő álláspontok voltak. Budapesten ez alatt csak a birodalom Magyarországon kívüli részeit értették, míg Bécsben a teljes birodalmat. Erről a 4. pontban részletesebben is szólni fogok. A fogalmak világosabb elkülönítése érdekében a birodalom másik alkotó államát én is a mai osztrák szakirodalomban használatos „Ciszlajtánia” kifejezést fogom említeni.

A területi korlátok miatt a reálunió problémakörét ki kell hagynom, így adódott a decentralizált egységállam – szövetségi állam – államszövetség cím. Ez a három szerveződési forma nem államforma-függő, a reálunió azonban csak a monarchikus államberendezkedéshez kötődik. Emellett van még egy monarchikus forma, amit Brauner nem említ önálló szerveződési formaként: a perszonálunió. Ezt valószínűleg azért teszi, mert az államszövetségtől nem különül el.

A három tárgyalt államszerveződési formának (decentralizált egységállam, szövetségi állam, államszövetség) az Osztrák–Magyar Monarchiára történő kivetítése előtt érdemes ezek tartalmát röviden áttekinteni.

2. Az államszerveződések típusai

A német szakirodalom az államszerveződések tipizálását az összállam (szövetség) és az azt alkotó tagállamok viszonyából vezeti le, abból, hogy a szövetségi szerveződés kialakításában és fenntartásában a két egységnek milyen kompetenciája van. A szerveződés átalakítása (akár megszüntetése), illetőleg a két egység között a hatáskörök újraosztása csak az összállam (szövetség) elhatározásán múlik? Netán a szövetség és a tagállamok konszenzusán nyugszik? Vagy az csak a tagállamok közötti egyezkedés tárgya?

A három felvetett verzió három különböző államszerveződési formát jelöl. Az első a decentralizált egységállam, a második a szövetségi állam, a harmadik pedig az államszövetség. Ezen utóbbinál az is kétséges, hogy összállam egyáltalán létezik-e, hiszen a tagállamok közötti egyezkedés már a nemzetközi jog területére csúszik. A szerveződés létrehozatala, esetleges megszüntetése, a kompetenciák két egység közötti megosztása nemzetközi szerződésekkel történik. Az államszövetséggel összefüggésben Brauner is említi, hogy az egy egyszerű nemzetközi jogi kapcsolat.⁴

Az államszövetségnél tehát az összállam léte kétséges, a decentralizált egységállamnál viszont a tagállamok államiséga vonható kétségbe. Míg az első esetben a szövetség léte és hatáskörei a tagállamok egyoldalú elhatározásán múlik, úgy a másik esetben fordított a helyzet, a tagállamok (inkább nevezük őket tartományoknak) léte és hatáskörei az összállam egyoldalú elhatározásán múlik. A szövetségi államban mindkét egység bír az államiség jegyeivel, bármelyik oldal jogállásának módosításához, a hatáskörök újraosztásához a szövetség és a tagállamok megerősítése egyaránt szükséges.

Az Osztrák–Magyar Monarchia államszerveződési sajátosságait tehát azon irányból közelítjük meg, vajon mely egységek bírtak benne államiséggel, s ezzel összefüggésben a kompetenciák kompetenciája kinek a kezében volt. Pontosan megfogalmazva, az államiség jegyeit magán a teljes Monarchián, vagy Ciszlajtánián és Magyarországon találjuk meg, vagy esetleg mindháromon, s ezzel összefüggésben a közös ügyek és a belügyek elhatárolása kinek a hatáskörébe tartozott.

⁴ Brauner 2003, 183. p. 4. pont

3. Az alkotmányozó hatalom forrása

Az 1849-es birodalmi alkotmányt (Olmützi Alkotmány), az Októberi Diplomát és a Februári Pátenst a császár saját elhatározásából bocsátotta ki, népképviselői szerv nem működött közre benne. Azok a monarchikus legitimitás elvén nyugodtak, ahol az állami szuverenitás birtokosa egyedül az uralkodó volt. Az 1867-es kiegyezést azonban a bécsi birodalmi tanács és a budapesti Országgyűlés egyaránt megerősítette. Vajon ettől kezdve az uralkodó az alkotmányozó hatalmat csak eme két parlamenttel együtt gyakorolhatta? Vagy megmaradt a korábban hirdetett monarchikus legitimitás, s Ferenc József 1867-ben csak pillanatnyi politikai alkuként vonta be a két parlamentet a döntésbe? Ez a kérdés alapvetően kihat arra, hogy a kiegyezés milyen államszerveződési típust hozott létre.

Ismét konkretizálva a kérdést: az osztrák–magyar államszerveződés viszonylatában ez annyit jelent, hogy a közös ügyek intézésére létrehozott szervezet átalakítása, a közös ügyek és a belügyek közötti határvonal megállapítása a császár önálló kompetenciája volt, vagy ezzel kapcsolatos döntést csak a két parlament egyetértésével hozhatott. Érzésem szerint erről az uralkodó és a budapesti Országgyűlés nem egyformán gondolkodott, Ferenc József a monarchikus legitimitás elvét soha nem adta fel. Amikor a bécsi birodalmi tanáccsal és a budapesti Országgyűléssel alkudozott, azt nem valamiféle új alkotmányos rendszernek, hanem csupán pillanatnyi kompromisszumnak tekintette. A közel négy évszázados Habsburg uralom alatt többször tapasztalhattuk, hogy az uralkodó kompromisszumot köt az Országgyűléssel, de ahhoz később nem tartja magát. Persze a jog általános jellegzetessége, hogy az idő múlása mindig a tényhelyzetnek kedvez. Ha az uralkodó évtizedeken keresztül a kompromisszumok jegyében kormányoz, utána már egyre nehezebb a monarchikus legitimitáshoz visszatérni. Talán IV. Károly 1918. október 16-i császári manifesztuma kapcsolható hozzá, de ez nevéből eredően is csak kiáltvány volt, nem valamiféle új alkotmány.

Visszatérve az államszerveződési kérdésekre, a monarchikus legitimitás érvényesülése esetén az Osztrák–Magyar Monarchia decentralizált egységállam volt. Eme szemlélet szerint 1867-ben a bécsi birodalmi tanács és a budapesti Országgyűlés bevonása csak pillanatnyi engedmény volt, a közös ügyek intézésére létrejött szervezet megállapítását, a közös ügyek és a belügyek elhatárolását az uralkodó bármikor visszavonhatta magához. Annak nem volt jelentősége, hogy a közös ügyek egy igen szűk kört jelentettek, mindez az államszerveződés típusára nem volt kihatással. 1867-ben nem történt más, minthogy az uralkodó a korábbi alkotmányokhoz képest erősítette a decentralizációt.⁵ A kizárólagos uralkodói szuverenitásra épített decentralizált egységállam azt is magában hordozta, hogy a birodalom belső egységei valójában államisággal sem bírtak, a területi integritásuk is az uralkodói akaraton nyugodott. Eme gondolatmenettel a Brauner-féle besorolás első elemét le is vezettük.

Amennyiben elismerjük a parlamentek jogait, vagyis nem a monarchikus legitimitás elvét követjük, akkor a decentralizált egységállam elmélete már nem áll meg. A bécsi birodalmi tanács és a budapesti Országgyűlés jogait az uralkodó egyoldalúan nem számolhatja fel, így Ciszlajtánia és Magyarország államiságához különösebb kétség nem férhet. A kérdés az, hogy maga

⁵ Brauner 2003, 183. p. 1. pont

az Osztrák–Magyar Monarchia is állam-e, vagy csupán Ciszlajtánia és Magyarország nemzetközi jogi szövetsége. Az első esetben a Monarchia egy szövetségi állam, a másodikban azonban csak államszövetség.

Braunedernek nincs kétsége afelől, hogy maga a Monarchia is bírt államisággal. Élén állt a császár, s birodalmi parlamentje is volt,⁶ amely birodalmi törvényeket hozott.⁷ Így a szövetségi állami teória is megáll, vagyis az Osztrák–Magyar Monarchia vagy decentralizált egységállam, vagy szövetségi állam volt, attól függően, hogy a monarchikus legitimitás elvéből indulunk ki, vagy a parlamentek jogait is elfogadjuk.

A decentralizált egységállam teóriájához különösebb kétség nem férhet. Ha az alkotmányozó hatalom egyedüli birtokosa az uralkodó, akkor a birodalom belső egységeinek léte és hatáskörei az ő akaratától függenek. Ha viszont elismerjük a parlamentek jogait, ahhoz már férhet némi kétségünk, hogy a delegációk birodalmi parlamentet alkottak, és ahhoz is, hogy törvényeket hoztak. A ciszlajtáni törvény kétségtelenül törvényeknek nevezte a delegációk döntéseit,⁸ a Magyarországon beiktatott törvény viszont konzekvensen kerülte ezt, és csak határozatokat emlegetett. Gondot jelentett az is, hogy az Osztrák–Magyar Monarchiának nem volt közös hivatalos lapja sem, így lehetőség sem volt a törvények kihirdetésére. Arra vonatkozóan pedig, hogy tekinthető-e birodalmi parlamentnek a két delegáció, a magyar törvény kifejezett elutasítást tartalmazott.⁹

A Monarchia államiságával kapcsolatban Brauneder által felhozott érvek tehát csak a ciszlajtáni törvényből vezethetőek le, a magyarból nem. Kérdés, hogy ilyenkor melyiknek adjunk igazat? Nagyobb probléma azonban, hogy az államiságot a birodalmi parlament és államfő léte sem bizonyítja kétséget kizáróan. Azt is vizsgálnunk kell, vajon a közös szervek saját jogállásuk megállapításánál, a hatáskörök esetleges újraosztásánál egyetértési joggal bírtak-e? A Monarchia államiságánál a gondot az jelenti, hogy a ciszlajtáni oldalon megjelent közjogi kifejezésekhez „cselekvő kéz” nem kapcsolódott. A teljes birodalmat is államnak mondták, de nem volt államhatalmi szerve, amely állami akaratot tudott volna érvényesíteni. Ez konkrétan azt a kérdést veti fel, hogy a közös ügyek intézésre létrejött szervezet átalakításánál, a közös ügyek és a belügyek esetleges átrendezésénél a két tagállam között létrejött egyezség után ki adott ehhez még egy külön szövetségi megerősítést is? A közös ügyeket és az ezeket intéző szerveket a Bécsben és Budapesten becikkelyezett két kiegyezési törvény határozta meg, amelyeket a bécsi birodalmi tanács és a budapesti Országgyűlés módosíthatott a császár, illetőleg a király szentesítése mellett. Ezek megtörténte után vajon kellett-e még valami egyéb jóváhagyás is, hogy a közös ügyek átrendezése vagy a delegációk jogállásának módosítása hatályba lépessen? Mert a Monarchia akkor vált volna szövetségi állammá, ha a két tagállam egyezsége után a hatáskör-átrendezést a közös szerveknek (szövetségi szerveknek) külön meg kellett volna erősíteniük.

⁶ Birodalmi parlament alatt minden valószínűség szerint a delegációkat érti.

⁷ Brauneder 2003, 183. p. 2. pont

⁸ Ciszlajtánia törvény 15. §

⁹ „A közös ügyek azon részére nézve, mely nem tisztán a kormányzat köréhez tartozik, Magyarország se teljes birodalmi tanácsot, se bármi néven nevezhető közös vagy középponti parlamentet czélszerűnek nem tart, s ezeknek egyikét sem fogadja el (...)” [1867. évi XII. tc. 28. §].

A szövetségi akarat kifejezésére két lehetséges államhatalmi szervet találunk: az uralkodót és a delegációkat. Utóbbiak biztos nem jöhettek szóba, mivel a kiegyezési törvények módosítását sem a magyar, sem a ciszlajtáni oldalról nem kellett eléjük terjeszteni.¹⁰ A következő pontban még elmélázunk azon, hogy az Ausztria császára kifejezés vajon az egész birodalom, vagy csak Ciszlajtánia uralkodóját jelentette. Az első esetben lehetne a császár az a személy, aki a két tagállamban történő elfogadás után még szövetségi oldalról külön megerősíti azt. Ilyen külön megerősítés azonban nem volt, a két parlament külön-külön tárgyalhatta az esetleges módosításokat, s az uralkodó külön-külön szentesítette azt, ezt követően pedig mindkét fél azonnal kihirdette a saját hivatalos lapjában.

A szövetségi állam – államszövetség kérdésnél az elhatárolás azonos szempontok alapján történt, amennyire bizonytalan a szövetségi állam melletti érvelés, annál bizonyosabb az államszövetség melletti.

4. A Monarchia államiségára utaló elemek a ciszlajtáni közjogi kifejezésekben

Az előző ponthoz kapcsolódva a teljesség kedvéért akkor is érdemes a ciszlajtáni területeken használt közjogi kifejezéseket áttekinteni, ha ezek csak halvány érvek az Osztrák–Magyar Monarchia államiségának bizonyítására.

A legismertebb talán a két kiegyezési törvény címében fellelhető különbség. A Bécsben beikkelyezett „az osztrák monarchia összes országainak közös ügyeiről”¹¹ címet viselte, míg az 1867. évi XII. törvénycikk „a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról (...)” beszélt. Az osztrák monarchia alatt a teljes birodalmat értették, míg a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi ország Ciszlajtániát és Magyarországot konzekvensen elkülönítette.

Hasonló különbségeket találunk a „*Kaiser von Österreich*” („Ausztria császára”) cím értelmezésénél is. Ferenc József címeinek felsorolásánál vajon melyik jelöli egy önálló állami egység uralkodóját, s melyik utal az ebben található koronatartományok uralkodói címekre. Az „Ausztria császára” kétségtelenül az összállamra utalt, de az utána következő „Magyarország királya” egy második összállamot jelentett, vagy már a koronatartományok felsorolásának a kezdetét. Ciszlajtániában az alábbi fordulatot használták: „Isten kegyelméből Ausztria császára, Magyarország és Csehország, Dalmácia, Horvátország stb. királya.”¹² A királyi cím megjelölése tehát csak egyszer volt benne, s azelőtt minden érintett királyságot felsoroltak. Meglátásom szerint ebben a megjelölésben Ausztria az összállam, a magyar királyi cím pedig már a koronatartományok felsorolásának kezdetét jelentette. Magyarországon viszont a „király” szó

¹⁰ Ciszlajtániában például 1873-ban történt ilyen módosítás, a törvény preambuluma szerint azonban ezt csak bécsi birodalmi tanács tárgyalta meg. [RGI 40/1873]

¹¹ „...betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten”...

¹² „...von Gottes Gnaden Kaiser von Österreich, König von Ungarn und Böhmen, von Dalmatien, Kroatien usw.“

kétszer szerepelt Ferenc József címei között: „Isten kegyelméből Ausztria császára, Magyarország apostoli királya, Csehország, Dalmácia, Horvátország stb. királya”. Itt a magyar királyi cím az osztrák császárral egyenértékű, s csak a Csehország előtti második királyi címtől kezdődik a koronatartományok felsorolása. Az utóbbi használatbavételéig azonban néhány év eltelt, a Ferenc József 1867. június 8-i koronázásáról szóló kiáltvány plakátjain még az egy királyi címmel történő felsorolást olvashatjuk, ahol Magyarország a koronatartományok felsorolásának kezdetét jelentette.

A Bécsben használatos Ausztria fogalom egyenes következménye lett, hogy Ciszlajtánia megjelölésére valamilyen új nevet kellett bevezetniük. Így jelent meg a „*die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder*”, vagyis a „birodalmi tanácsban képviselt királyságok és országok” kifejezés. A birodalomnak (Ausztriának) van egy része, amely a bécsi birodalmi tanácsban képvisellel bír, s van egy része (Magyarország), amely nem bír ott képvisellel. Ezzel a szóhasználattal a birodalmi tanácsot akár az egész birodalom parlamentjének is tekinthették, csak abban területének egy része bírt képvisellel, másik része nem. A kifejezés azonban nem jelent meg azonnal, az osztrák hivatalos lap 1869 végéig a „*Reichsgesetzblatt für das Kaiserthum Oesterreich*” címet viselte, s a „*Reichsgesetzblatt für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder*” címmel először az 1870. január 1-i számon találkozhatunk.

A birodalom államiságáról Bécsben vallott álláspontot az sem nagyon dönti meg, hogy a Habsburg uralom alatt álló területek elnevezésébe 1867 után felveszik Magyarországot is (Osztrák–Magyar Monarchia; Ausztria–Magyarország). Persze ezt érthetjük úgy is, hogy ez Ausztria és Magyarország valamiféle államszövetségét jelenti, vagyis a kötőjel két különálló államot jelöl. De érthető úgy is, mint a magyar közjogban a Horvát–Szlavónország, amely egy állami egység megjelölésére két történelmi nevet egyesít. A történelmi hagyományok mentén a mai Csehországot is átnevezhetnék úgy Cseh–Morvaországra, hogy az állam közjogi státuszán semmi nem változik. Az Osztrák–Magyar Monarchia pedig az államnév államformával kiegészített változata, mint Magyarország és Magyar Királyság. Persze, ha a császár nem csak a Ciszlajtánia államfője, hanem az egész birodalomé, akkor az Osztrák–Magyar Császárság lett volna az igazán helyes elnevezés. Ez viszont nyíltan szembe ment volna a magyar állásponttal, a Monarchia kifejezés viszont feloldotta ezt a problémát. Az állam neve és az államforma is benne volt.

Hasonló következtetések vonhatók le a k. u. k. (*kaiserlich und königlich*), illetőleg az „und” nélküli k.k. (*kaiserlich-königlich*) kifejezésből is. Mi magyarok küzdöttünk az „u” betűért, amely a két uralkodói cím egyenrangúságára utalt, a másik oldalon el-elhagyták azt. 1867-ben a címeren sem módosítottak, a Monarchia címere ugyanaz maradt, mint a korábbi Osztrák Császárságé. A kétfejű sas, felette az osztrák császári korona, s a sas testére helyezve a koronatartományok címerei, köztük a magyar kiscímer is.

1914–1915 változást hozott: a Monarchia címerén a pajzsra helyezett kétfejű sas mellett a magyar középcímer egyenrangú elemként jelent meg, s az Ausztria nevet ezután Bécsben is csak Ciszlajtániára használták. A Monarchia felbomlása miatt ez már csak egy igen rövid periódus volt, ugyanakkor Brauner tankönyvében egy külön ábrát kap,¹³ ami némileg oldja a ko-

¹³ Brauner 2003, 184. o

rábbi álláspontot. A szövetségi állam verziója melletti érvelés az 1915-ös állapotok előtt sem volt problémamentes, azt követően viszont még nehezebbé vált.

5. Epilógus

Az osztrák–magyar kiegyezés sok kompromisszumot rejtett magában, amelyet jól szemléltet, hogy a Bécsben és Budapesten becikkelyezett kiegyezési törvények szövege között is eltéréseket találunk. Ennek szinte egyenes következménye, hogy számos közjogi kérdést többféleképpen lehet értelmezni, s ezek közé tartozik különösen a Monarchia államszerveződésének mi-
benléte. Wilhelm Brauner hivatkozott tankönyve szinte mindegyik lehetséges verziót számba vette, abban a jelenlegi osztrák és magyar alkotmánytörténeti irodalom álláspontjai is megtalálhatóak.

Terjedelmi korlátok miatt több lényeges kérdést nem érintettem. Kimaradt a reálunió-perszonálunió problémaköre, vagy például az deáki gondolat, hogy a kiegyezés nem két állam, hanem Magyarország és az uralkodó közötti szerződés.

Az érintett problémákból is jól látható azonban, hogy az értelmezést érzelmi impulzusok is befolyásolják. Míg Brauner az egyszerű nemzetközi kapcsolatot a kevésbé védhető álláspontok közé sorolja,¹⁴ jómagam ezt markánsan bizonyíthatónak véltem. A legélesebb különbség azonban abban van, hogy a monarchikus legitimitás elvét a hazai felfogás a népnyomással, a zsarnoksággal azonosítja. Ezzel szemben, ha egy cseh kollégát megkérdezzük, hogy véleménye szerint 1867 után a birodalom háromközpontú átszervezéséhez kellett-e a magyar Országgyűlés egyetértése, vagy a császár egyedül is meghozhatta ezt a döntést, a válasz nem lesz kétséges. Téves felfogás, hogy a Habsburg Birodalomban a monarchikus legitimitásnak a császáron kívül más híve nem volt. Ez pedig az egész szemléletmódot átalakíthatja.

¹⁴ Brauner 2003, 183. p.