

Szerkesztette

BEKE-MARTOS

JUDIT

Összetett
állammodellek
és a hatalom-
megosztás elve

GONDOLAT

Jogtörténeti
Értekezések 58.

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK 58.

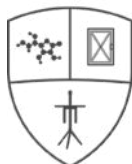
Sorozatszerkesztő
MEZEY BARNA

BEKE-MARTOS JUDIT (szerk.)

Összetett állammodellek
és a hatalommegosztás elve

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK 58.

A kötet az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat tagjaként
az ELTE Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszékén működő
MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport programja keretében jelenik meg.
mtajogtortenet.elte.hu



ELKH
Eötvös Loránd
Kutatási Hálózat

A kötetet lektorálta
KARÁCSONY ANDRÁS

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes, írásbeli hozzájárulásához van kötve.

© Beke-Martos Judit, 2022

© Szerzők, 2022

Olvasószerkesztő (MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport [ELKH])
Megyeri-Pálffi Zoltán

www.gondolatkiado.hu

facebook.com/gondolatkiado

A kiadásért felel Bácskai István
A borítót tervezte Lipót Éva
Tördelő Jeszenszky Katalin

ISBN 978-963-556-399-9

ISSN 0134-0026

TARTALOM

Az együttműködés árnyalatai – Szerkesztői előszó	7
Monarchikus állammodellek	11
KÉPES GYÖRGY Svédország és Norvégia Egyesült Királyságai (1814–1905)	13
KÁRBIN ÁKOS A közös ügyek és a szuverenitás eredőjében Az Osztrák–Magyar Monarchia fennállása és működése	32
HEKA LÁSZLÓ A Szerb–Horvát–Szlovén Királyság állammodellje	48
Republikánus állammodellek	65
HEIL KRISTÓF MIHÁLY Svájc, a kantonok szövetsége A svájci demokrácia és hatalommegosztás rövid története	67
KÉPESSY IMRE Csehszlovákia vagy Cseh-Szlovákia? A federalizáció esélyei a nemzetállamiság árnyékában	83
BEKE-MARTOS JUDIT Az Amerikai Egyesült Államok – Egy egyedülálló kísérlet	112
Jogtörténeti Értekezések	127

AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS ÁRNYALATAI SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

Már az első világháborút követően, amerikai javaslatra létrejött a Nemzetek Szövetsége, egy nemzetközi, nemzetek feletti csoportosulás, amelynek célja volt a béke fenntartása. A második világháború után, a nyugati világ végleg megértette, hogy a tartós béke fenntartása érdekében működőképes megoldást kell találnia az államok egymás mellett élésére. Ennek megfelelően, szuverén nemzetállamok különböző szövetségre léptek szomszédos államaikkal. Ezt leggyakrabban gazdasági előny, illetve katonai stabilitás és védelem érdekében tették és teszik mind a mai napig. A legtöbb huszadik század második felében, illetve a huszonegyedik század elején létrejött együttműködés nem terjed ki a politikai kapcsolatokra, azt az államok többsége a szuverenitása zálogaként értelmezi és rendkívül óvatossá teszi annak korlátozásával. Ennek megfelelően a mai globalizálódó világban beszélhetünk transznacionális és szupranacionális egyesülésekről, amelyek különböző célokat követnek és próbálnak tartósan sikerre juttatni. Az ilyen szövetségek túlnyomó része önkéntes tömörülés.

A történelem során ez nem mindig volt így. Számos olyan példa ismert, ahol államok többé vagy kevésbé önkaratukból lazább vagy szorosabb kapcsolatot létesítettek szomszédjaikkal. Tették ezt stratégiai megfontolásból indítva vagy katonai gyengeség eredményeként. Létrejöttük módját illetően egyaránt található önkéntes alakulatok és katonai hódítás eredményeként kialakított egységek. Ilyen módon kötött össze egy uralkodó személye országokat, léptek szövetségre államok egymással egyenrangú félként vagy kiegyenlített felekként, alakítottak szövetségi felettes szerveket bizonyos funkciók átvállalására vagy foglaltak el egész államokat, de megőrizve az ottani alakulatot mint egységet.

Jelen könyv hat ilyen történelmi példát kíván bemutatni az olvasónak. Az egyes fejezetek egy-egy összetett állammodellt ismertetnek. Minden fejezet szerzője a terület ismerője, kutatója. A fejezeteket a szerzők a szerkesztői koncepció mentén

öt fő pont alapján ismertetik, melyet megelőzhet egy rövid bevezető és követhet egy személyes összefoglaló.

- 1) Az öt pont, azaz alfejezet közül az első a *történelmi áttekintés*. Itt az adott állam történelmi adatait, sarokpontjait, létrejöttének idejét és módját, illetve – amennyiben már nem létezik, akkor – megszűnésének idejét és okát olvashatjuk. A rövid történelmi áttekintés igény szerint tartalmaz megjelölendő korszakokat, statisztikai és földrajzi adatokat, illetve minden olyan információt, ami az olvasó számára szükséges, hogy a történelmi példát megismerje, kontextusba tudja helyezni. Bár a legtöbb esetben nemcsak kulturális, hanem nyelvi különbségeket is találunk az érintett területeken, erre nem minden szerző tér ki. Némely modellben nyelvi sokféleségről beszélhetünk, hiszen valamennyi nyelv egyenrangú államnyelvként működött, másoknál a területen használt nyelvek hierarchikus alá-fölérendeltségbe kerültek. Érdekes módon épp az Amerikai Egyesült Államok az a szövetségi állam, ahol a mai napig nincs törvényileg szabályozott hivatalos államnyelv.
- 2) A második alfejezet a *hatalommegosztás elvét* ismerteti, különös tekintettel annak konkrét megvalósulására az adott állammodellben. Itt bemutatásra kerül egyfelől a horizontális hatalommegosztás, a Montesquieu-féle hármis (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás), avagy annak egy módosított formája, attól függően, hogy az adott állammodellben mi épült ki és hogyan működött. Szintén téma a vertikális hatalommegosztás, a szövetségi és tagállami szint közötti kompetenciamegosztás, legalábbis azokban az államokban, amelyek föderatív módon szerveződtek. A szerzők szabadon elemzik a hatalmi ágakat és a közöttük létrejött feladat- és hatáskörmegosztást.
- 3) Harmadik alfejezet az *államszerkezet*, az összetett állammodell államszerkezeti felépítésének ismertetése. Milyen államforma, milyen kormányforma alakult ki és működött, milyen főbb állami szervek bonyolították a mindennapi teendőket, ezek milyen alapon alakultak ki és hogyan működtek. Szükség szerint kitérnek a szerzők arra, hogy milyen kihatással volt az összetett állammodell az államügyekre, mennyiben befolyásolta pozitív vagy negatív irányban az államstruktúra az adott szervek működését.
- 4) Negyedik pont a *jog szuverenitása*, azaz a jogrendszer alapjai és a jog fejlődésének módja. Alapvető kérdés, hogy milyen rendszert használt az adott állam, az hogyan alakult ki, hogyan fejlődött. A fejlődést milyen mértékben befolyásolta az államszerkezet, illetve a tagállamok, régiók vagy tartományok mennyiben tudtak önállóan érvényesülni, és jogrendszerüket saját igényeik szerint formázni. A jogrendszerek sokfélesége és azok eltérő fejlődési útjai jelentősen hozzájárulnak az adott államalakulat megértéséhez.

5) Az ötödik és egyben utolsó pont az ún. „*X-faktor*”, azaz egy olyan különleges sajátosság, mely meghatározó a vizsgált állam esetében. A szerzők teljesen szabadon választhatták ki azt a *differentia specificát*, amit egyedülállónak és rendkívül jelentősnek tartanak az adott összetett állammodell vonatkozásában, legyen az szimbolikus erejű történelmi érdekesség, természeti vagy nemzeti adottság, egy kudarcba fulladt kísérlet, egy jelentős személyiség vagy egy koncepció egyedülálló megvalósulása. Mind a hat esetben olyan példát olvashatunk, amely az adott modellre jellemző, attól elkülöníteni nem lehet, és így segíti az olvasót a modellek összehasonlításakor.

A könyv két fő részre, a hat modell kettő hármast csoportra oszlik. Elsőként a monarchikus modellek kerülnek bemutatásra, melyeket a republikánus példák követnek. Mindkét rész alapvetően kronologikus sorrendben épül fel. A koronás fővel fémjelzett modellek közül a legkorábbi az 1814-ben létrejött és 1905-ig fennmaradt *Svédország és Norvégia Egyesült Királyságai*, amelynek történetébe *Képes György* vezet be minket. Rendkívüli alapossággal, informatív részletességgel mutatja be a szerző ezt az érdekszövetséget, amely számos párhuzamot mutat az osztrák–magyar dualista állammal, és mégis oly kevésbé ismert a magyar jogtörténet számára. A gazdag forráselemzés okán ez a fejezet kiváló kiindulópont a témában érdeklődők számára, és mindenképpen felkelti az érdeklődést az Európa északi peremén található területek jogtörténete iránt. Az *Osztrák–Magyar Monarchia*, amely az 1867-es kiegyezéssel jött létre, és az első világháború végével bomlott föl, talán a legismertebb az olvasó számára. *Kárbin Ákos* a dualista állam államszerkezetén túl egyrészt az előszentesítés jogát veszi mélyebben szemügyre, másrészt a Monarchia meghatározó, talán azt megtestesítő uralkodójával, Ferenc Józseffel zárja a fejezetet. A feltételezhetően még a skandináv példánál is kevésbé ismert államot, a *Szerb–Horvát–Szlovén Királyságot* *Heka László* jóvoltából, számos magyar nyelven hozzá nem férhető forrás alapján ismerhetjük meg. A szerző a teljesség igényével mutatja be az államalakulat létrejöttét, és ismerteti kapcsolódási pontjait a kvázi közismert történelmi adatokhoz. Az alkotmányos fejlődéstörténetet a jogi partikularizmus vázolója követi, majd az alakulat bukásához is vezető belső konfliktusok részleteit olvashatjuk a fejezet zárásaként. A republikánus modellek sorát a semlegességéről ismertté vált *Svájc* bemutatásával kezdjük, amelynek története egészen a középkorig nyúlik vissza, így időrendi sorrendben ezt a fejezetet illeti az első hely. *Heil Kristóf Mihály* alapos elemzésének eredményeként teljes képet kapunk Svájc létrejöttéről, alkotmányos fejlődéséről és szinte egyedülálló konstrukciójáról. A nemzeti sajátosságként aposztrofálható közvetlen demokrácia bemutatása zárja a fejezetet. A következő példában egy relatív rövid ideig fennállt államszövetség, a talán kezdetektől fogva bukásra ítélt *Csehszlovákia* történetét és állammodelljének részleteit

olvashatjuk *Képe*ssy Imre tollából. Itt is betekintést nyerhetünk olyan idegen-nyelvű forrásokba, amelyek magyarul nem elérhetők. Képessy az 1918 és 1993 közötti időszakot hét szakaszra bontja, hogy megkönnyítse az olvasó számára az értelmezést. Részletekre kitérő, alapos írása számos újdonságot tartogat, és olyan részletekre világít rá, amelyek magyarázzák az egyesülés kudarcának elkerülhetetlenségét. Érdekességként az ún. „köztjelháborút” emeli ki, mely az államalakulat nevének helyesírásában rejlő szimbolizmusra világít rá. Végül, de nem utolsósorban *Beke-Martos Judit* mutatja be az ugyan Csehszlovákia előtt létrejött, de annál tovább fennmaradt *Amerikai Egyesült Államokat*. A szerző itt hangsúlyt fektet az USA létrejöttére mint a konföderáció–föderáció vitájára, röviden ismerteti a horizontális és vertikális hatalommegosztás elvének kihívásait és azok kihatását az államszerkezetre és a jogfejlődésre, illetve burkolt kritikát tartogat az amerikai demokráciafelfogást elemző alfejezetében.

A kötet kifejezett célja a hat modellt egy adott séma alapján egymás mellé állítani, hogy a hasonlóságok és különbözőségek az olvasó szeme előtt rajzolódnak ki. A szerzők érdekes, alaposan megvizsgált és részletekbe menő tartalmat nyújtanak. Az elemzés és értelmezés öröme, illetve a következtetések levonását meghagyjuk az olvasónak. Szerzőtársaim nevében is kellemes olvasást és konstruktív gondolkodást kívánok!

Budapest, 2022. szeptember 1.

Beke-Martos Judit
szerkesztő

MONARCHIKUS ÁLLAMMODELLEK

Képes György*
SVÉDORSZÁG ÉS NORVÉGIA
EGYESÜLT KIRÁLYSÁGAI
(1814–1905)

A skandináv monarchiák története ugyanúgy ezeréves história, mint a magyar, cseh és lengyel királyságoké. Sverre Bagge norvég történész szerint az első évezred utolsó évében lezajlott „svolderi csata” – egy nagy øresundi tengeri ütközet, melynek helyszínéként a források egy Svold vagy Svolder nevű, ma már nem ismert szigetet jelölnek meg – az északi népek három önálló királysággá (Dánia, Svédország, Norvégia) szerveződésének egyik legfontosabb ismert történeti bizonyítéka. A Svéd Királyság a nagy tavak (Mälaren, Vänern, Vättern) körül, Norvégia az Oslo-fjord mentén, Dánia pedig az Øresund partvidékén, a szigeteken és a Jylland-félszigeten jött létre.¹ A földrajzi közelség, a közös történelmi múlt és a valaha közös, de még a középkorban is nagyon hasonló nyelv miatt kézenfekvő volt, hogy az évszázadok során számos házasságkötésre került sor a három ország uralkodói családjaiban. Emiatt, valamint helyel-közzel hódítások miatt is többször előfordult, hogy közös király ült a hároomból két állam trónján. Ez a tanulmány azonban nem e „véletlenszerű”, valóban csak a király személyében megnyilvánuló klasszikus perszonaluniók történetét tekinti át, hanem egy olyan korszakkal és egy olyan sajátos közjogi kapcsolattal foglalkozik, amely 1814 és 1905 között állt fenn Svédország és Norvégia között, és amelyre a kortársak és az utókor is mint a reálunió Osztrák–Magyar Monarchia melletti másik példájára hivatkoznak.²

* Képes György PhD, habilitált egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Állam- és Jegtörténeti Tanszék. ORCID ID: 0000-0002-3941-0686

¹ BAGGE, Sverre: *Cross & Scepter. The Rise of the Scandinavian Kingdoms from the Vikings to the Reformation*. Princeton, 2014. Princeton University Press, 29. p. Lásd még NACY Gábor: *A középkori Svéd Királyság története*. Miskolc, 2014. Miskolci Egyetemi Kiadó, 16–17. p.

² Néhány példát ezzel kapcsolatban lásd KÉPES György: *Svédország és Norvégia uniója, 1814–1905. Jegtörténeti Szemle*, 2019. 3–4. sz. 47–48. p.

1. A Svéd–Norvég Unió történelmi előzményei és létrejötte

Svédország és Norvégia először a késő középkorban, IV. Magnus (Eriksson, ur. 1319–1364) svéd király uralkodása idején, azon belül is 1319 és 1355 között került perszonáluniós kapcsolatba egymással, miután 1319-ben a tønserbergi *Haugating* nevű gyűlésen az akkor mindössze hároméves svéd uralkodót (VII. Magnus néven) a norvég trón jogos örököseként ismerték el, arra tekintettel, hogy édesanyja Ingeborg norvég királyi hercegnő, V. Haakon király (ur. 1299–1319) leánya volt. Ingeborg és a svéd királyi tanács hét tagja abban állapodott meg, hogy a király azonos időt fog tölteni a két országban, kiskorúsága idején pedig az anyakirályné és a svéd tanács közösen gyakorolja a gyámkormányzói jogköröket. Ennél szorosabb unió nem jött létre a két állam között, de hamarosan ez is felbomlott.³ A kalmari unió időszakában (1397–1521) aztán szintén közös uralkodója volt a Skandináv-félszigeten fekvő két királyságnak. A kalmari unió megszűnését (1521–1523) követően Dánia és Norvégia egy fő alatt maradt – a két ország kapcsolata az 1450. évi bergeni szerződés, a királyi reformáció 1536., majd pedig az abszolút monarchia 1660–1661. évi bevezetése után egyre szorosabbá vált –, Svédország viszont teljesen önálló útra lépett.⁴

A kora újkori skandináv történelmet (különösen dán részről egyre elkese-redettebb) dán–svéd rivalizálás, egymást követő háborúk árnyékolták be, melyeknek a Dán–Norvég Királyságon belül *de facto* a dán korona alávetett tartományaként kormányzott Norvégia⁵ passzív szemlélője, szenvedő alanya volt csupán. A napóleoni háborúkban a még mindig abszolutisztikus kormányzatú Dánia–Norvégia Napóleon utolsó szövetségeseiként súlyos vereséget szenvedett, miközben a magát ügyesen semlegességbe navigáló, ténylegesen egy volt jakobinus francia tábornok, Jean-Baptiste Bernadotte (1763–1844) által kormányzott Svédország elfogadta a kelet-svédországi területeket 1809-ben elfoglaló Orosz Birodalom ajánlatát, mely szerint, ha a svéd fél belenyugszik a keleti országrész (azaz Finnország) átengedésébe, „kárpótlásul” megkaphatja Norvégiát.⁶

³ Lásd ORFIELD, Lester B.: *The Growth of Scandinavian Law*. Philadelphia, 1953. University of Pennsylvania Press, 140–141. p.

⁴ THORPE, Suzanne: Norway. In GAEBLER, Ralph H. – SHEA, Alison A. (ed.): *Sources of State Practice and International Law*. Second Revised Edition. Leiden–Boston, 2014. Brill Nijhoff, 397. p. A kalmari unió felbomlása utáni dán–norvég kapcsolatról bővebben lásd KÉPES György: Az 1814. évi norvég alkotmány. *Jogtörténeti Szemle*, 2014. 1. sz. 26–27. p., illetve ORFIELD 1953. 143–153. p.

⁵ RAO, Anna Maria – SUPPELLEN, Steinar: Power Elites and Dependent Territories. In REINHARD, Wolfgang (ed.): *Power Elites and State Building*. Oxford, 1996. Oxford University Press, 87. p.

⁶ BERG, Roald: Norway's Foreign Politics during the Union with Sweden, 1814–1905: A Reconsideration. In *Diplomacy & Statecraft*, (31.) 2020. 1. sz. 8. p.

Az angolok által is jóváhagyott titkos alku közjogi formába öntésére az 1814. január 14–15-én megkötött kielii békeszerződés(ek)ben került sor, amelynek értelmében a dán–norvég királynak át kell engednie Norvégiát „*Svédország teljes birtokába*”.⁷ A dán(–norvég)–svéd béke 4. cikkelye ugyanakkor azt is kimondta, hogy Norvégiának „*királyságot kell alkotnia, Svédországhoz csatlakozva*” (*formeront un royaume réuni à celui de Suède*).⁸ A kétségbeesett dán fél e mondat első részére (Norvégia mint „*royaume*”) hivatkozva mindent megtett annak érdekében, hogy a szerződés végrehajtását elszabotálja, amire a legjobb eszköznek a Norvég Királyság évszázadokig háttérbe szorított függetlenségének eszméje, azaz egy önálló norvég monarchia proklamálása látszott. A VI. Frigyes dán király (ur. 1808–1839) által – a svéd–orosz titkos megállapodás hírére – már 1813-ban Norvégia helytartójává kinevezett Keresztély Frigyes dán királyi herceg alkotmányozó gyűlést hívott össze Eidsvollba, amely 1814. május 17-én elfogadta a Norvég Királyság Alaptörvényét (korabeli, dán írásmóddal *Kongeriget Norges Grundlov*).⁹

A konvenció Keresztély Frigyest az alkotmány elfogadásával egyidejűleg Norvégia királyává választotta, az újonnan megválasztott uralkodó pedig 1814. május 19-én felesküdt az új (és máig hatályos) norvég kartális alkotmányra. Az alaptörvény 1. §-a értelmében „*a Norvég Királyság szabad, önálló, oszthatatlan és független ország*” (*Kongeriget Norge er et frit, selvstændigt, udeleligt og uafhængeligt Rige*), amelynek kormányformája „*korlátozott és örökletesen monarchikus*” (*Dets Regjeringsform er indskrænket og arvelig monarkisk*). E deklarációk kétszeresen is szembementek a kielii béke rendelkezéseivel: egyrészt már önmagában a szabadság, önállóság és függetlenség (nem véletlen) hangsúlyozása miatt, másrészt pedig az örökletes monarchia okán is, hiszen – VI. Frigyes dán királynak nem lévén életben lévő fiúgyermeké – Keresztély Frigyes herceg egyben a dán trón első számú örököse is volt,¹⁰ ami azzal fenyegetett, hogy hamarosan újabb dán–norvég perszonálunió jön létre.

Svédország ebbe a nem várt fordulatba nyilvánvalóan nem nyugodhatott bele. A kielii béke megsértésére hivatkozva a napóleoni háborúban győztes külföldi nagyhatalmak közbenjárását kérte, ami nem is maradt el: Anglia, Oroszország, Ausztria és Poroszország közös memorandumban szólította fel Norvégiát a béke

⁷ FELDBÆK, Ole: Denmark in the Napoleonic War. A Foreign Policy Survey. In *Scandinavian Journal of History*, (26.) 2001. 2. sz. 100. p.; THORPE 2014. 397. p.

⁸ A szerződést eredeti francia nyelven lásd Fredstractat mellem Danmark og Sverig, dat. Kiel den 14de Januar 1814. In *Danske Tractater efter 1800. Første Samling: Politiske Tractater. Første Bind: 1800–1863*. J. H. Schultz, København, 1877. 62. p.

⁹ Magyar nyelven bővebben a legújabb szakirodalomból lásd BALOGH Elemér: 200 éves a norvég alkotmány. *Alkotmánybíróági Szemle*, 2014. 1. sz. 111–117. p.; KÉPES 2014 (különösen: 30–31. p.); SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Európa legrégebb hatályos alkotmánya: Norvégia. *Arsboni.hu* (2014. október 21.) <https://arsboni.hu/europa-legregibb-hatalyos-alkotmánya-norvegia/>

¹⁰ VIII. Keresztély néven 1839–1848 között ténylegesen Dánia királya is lesz – a szerző megjegyzése.

rendelkezéseinek betartására,¹¹ amit Keresztély Frigyes – immár szívvel-lélekkel „norvégként”, elfeledve másfél évszázadnyi norvégiai dán abszolutista kormányzást – 1814. június 30-án az alábbi ünnepélyes szavakkal utasított vissza: „*Be kell valljam, bíztam abban, hogy mindazon elvek, amelyek a nagy hatalmakat más népek felszabadításakor vezették, a norvég néppel szembeni magatartásukat is hasonlóképpen fogják meghatározni, és nem fogják Németország és Spanyolország népeinek felszabadításával egy időben épp a norvégeket láncra verni.*”¹²

A svéd fél mindezek után – maga mögött tudva a nemzetközi támogatást – úgy döntött, hogy fegyverrel szerez érvényt a békeszerződésben foglaltaknak. Bernadotte tábornok, a svéd trón 1810-ben megválasztott örököse, 45 ezer fős hadsereggel indult Norvégia ellen. Az ellenállásra nyilvánvalóan semmi esély nem volt: a fegyverszünetet már augusztus 14-én megkötötték, a „pütkösdi király”¹³ Keresztély Frigyesnek el kellett hagynia Norvégiát. Ugyanakkor az is világos volt, hogy Svédország nem vehette semmibe az eidsvollli alkotmányt, ha nem akarta, hogy az első pillanattól ellenszenv fogadja a svéd államfőt – formálisan az idős XII. Károly királyt (ur. 1809–1818), valójában Bernadotte-ot – Norvégiában. Ezért a tábornok-koronaherceg a fegyverszüneti megállapodásban (mossi egyezmény) kijelentette, hogy kész elfogadni Norvégia új alaptörvényét, amennyiben rendelkezéseit összhangba hozzák a kieli békével.¹⁴

2. A hatalommegosztás elve és megvalósulása

Mielőtt áttekintjük, milyen közjogi kapcsolat jött létre a két ország között, érdemes pillantást vetni az uniót alkotó két állam belső alkotmányos felépítésére. A Svéd Királyság közjogi berendezkedésének legfontosabb szabályait – egységes kartális alkotmány hiányában – a svéd organikus törvények legfontosabbika, az úgynevezett kormányformatörvény (*Regeringsform*) állapította meg. Az első

¹¹ ORFIELD 1953. 154. p.

¹² Idézi BARTON, H. Arnold: *Scandinavia in the Revolutionary Era*. Minneapolis, 1986. University of Minnesota Press, 349. p.

¹³ Ez természetesen csak képletesen értendő, mivel 1814-ben pütkösdi nem május 17-ére (Keresztély Frigyes királlyá választása), hanem május 30-ára esett. Lásd *Nager. Date*. <https://date.nager.at/PublicHoliday/Country/DK/1814>

¹⁴ BARTON 1986. 350. p.; DERRY, Thomas K.: *A Short History of Norway*. London, 1957. George Allen & Unwin, 137–138. p.; HELGADÓTTIR, Ragnhildur: *The Influence of American Theories of Judicial Review on Nordic Constitutional Law*. The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library Vol. 26. Leiden–Boston, 2006. Martinus Nijhoff Publishers, 5. p.; LANGFORD, Malcolm – BERGE, Beate Kathrine: *Norway’s Constitution in a Comparative Perspective*. *Oslo Law Review*, (6.) 2019. 3. sz. 205. p.; ORFIELD 1953. 154. p.

ilyen törvényt 1634-ben fogadták el (inkább: adták ki),¹⁵ a mossi egyezmény létrejöttékor pedig az 1809. évi *Regeringsform* volt hatályban. Sente Zoltán szavait idézve, ez egyfajta „átmenet volt a középkori eredetű rendi paktumok és a modern írott alkotmányok között”,¹⁶ aminek elsősorban az volt az oka, hogy a törvényhozó hatalmat ekkor még (a királlyal megosztva, a pénzügyi törvények vonatkozásában a király jóváhagyásának szükségessége nélkül)¹⁷ nem népképviselői, hanem a régi, négy rendből szerveződő országgyűlés (*Riksdag*) gyakorolta.¹⁸

A hatalmi ágak elválasztásának elve és a parlamentnek felelős végrehajtó hatalom koncepciója azonban az 1809. évi svéd alkotmányban is érvényesült. Bár a *Regeringsform* 1. §-a szerint a végrehajtó hatalmat „egyedül a király gyakorolja,” ennek során figyelembe kell vennie az alaptörvény rendelkezéseit, továbbá „tájékoztatást és tanácsot” kell kérnie az államtanácstól (*Statsråd*), döntései pedig valamely tanácstag (azaz miniszter) ellenjegyzéséhez vannak kötve.¹⁹ Témánk szempontjából igen lényeges ugyanakkor, hogy a svéd uralkodó (1818-ban bekövetkezett haláláig formálisan XIII. Károly, majd XIV. Károly János néven immár *de iure* is Bernadotte) a külügyek és a hadügyek, mint hagyományosan legerősebb királyi prerogatívák területén ekkor még rendkívül nagy szabadságot élvezett. Roald Berg norvég történész szerint Károly János „a gyakorlatban többé-kevésbé autokrataként járt el, a külpolitikáját nagyrészt saját személyes akarata és temperamentuma szerint alakította, anélkül, hogy a külügyminiszterrel [egyáltalán] konzultált volna”.²⁰ A tájékozódási és tanácskérési kötelezettséget tehát a diplomácia területén meglehetősen lazán értelmezték.

A norvég *Grunnlov*, bár csak öt évvel fiatalabb, az eidsvollli alapító atyákra gyakorolt erőteljes amerikai és francia hatás miatt sokkal korszerűbb alaptörvény lett, mint svéd párja. A két alkotmány közötti legnagyobb különbséget nem a végrehajtó hatalom gyakorlásának módjában, hanem a népszuverenitás és népképviselő elvének érvényre juttatásában láthatjuk: a norvég alaptörvény 49. §-a szerint „a nép a törvényhozó hatalmat az országgyűlésen

¹⁵ Bővebben lásd KÉPES György: Svédország alkotmánya és közigazgatása Gustav Vasától XII. Károlyig (1523–1718). *Jogtörténeti Szemle*, 2011. 3. sz. 32–34. p.

¹⁶ MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest, 2003. Osiris Kiadó, 304. p.

¹⁷ ORFIELD 1953. 263. p.

¹⁸ JANSSON, Torkel: The constitutional situation. In KOURI, Erkki I. – OLESEN, Jens E. (ed.): *The Cambridge History of Scandinavia. Vol. II. 1520–1870*. Cambridge, 2016. Cambridge University Press, 910. p.; VERNEY, Douglas V.: *Parliamentary Reform in Sweden, 1866–1921*. Oxford, 1957. Clarendon Press, 1. p.

¹⁹ KÉPES György: Az 1809. évi svéd alaptörvény. In GOSZTONYI Gergely – MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály (szerk.): *Jogtörténeti Parerga. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2013. ELTE Eötvös Kiadó, 203. p.; PETERSSON, Olof: *The Swedish 1809 Constitution*. Stockholm, 2009. The Swedish Centre for Business and Policy Studies, 6. p.

²⁰ BERG 2020. 2. p.

keresztül gyakorolja”, a *Storting*nek („nagygyűlésnek”) nevezett parlament pedig tisztán népképviselési úton, természetesen még viszonylag szigorú, cenzusos választójog alapján jött létre.²¹

A királyi hatáskörök tekintetében fontos különbség a svéd alaptörvényhez képest, hogy a *Grunnlov* 79. §-a értelmében a királynak a törvényhozásban csupán halasztó vétója van, amiből a későbbiekben kerekedett is konfliktus a svéd uralkodó és a *Storting* között. Bernadotte számára persze ismerős kellett legyen ez a szabályozás: a kétszeri visszaküldési jogot (ahogy egyébként a választójogra vonatkozó szabályokat is) az 1791. évi francia monarchikus alkotmányból vették át a norvég alaptörvény megalkotói.²² Balogh Elemér ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy mivel a visszaküldés után mindig egy-egy újabb(an megválasztott) *Storting*nek – összesen végeredményben három egymást követő parlamentnek – kell ismét elfogadnia a király által megvétózott törvényt, a gyakorlatban azért a norvég szabályozás is közelít az abszolút vétóhoz.²³

Ezen felül a végrehajtó hatalmat tekintve is modernebb, a korlátozott rendi monarchia helyett a valódi polgári, alkotmányos monarchia kormányformáját konstituáló szabályokat találunk a norvég alkotmányban. Bár a *Grunnlov* szerint is „a király” gyakorolja a végrehajtó hatalmat, a svéd kormányformatörvény szerinti „tanácskérésnél” itt már konkrétabban rögzítették ennek a korlátját: „a miniszterelnökön és a minisztereken keresztül” teheti ezt meg. Emellett „a király által kiadott minden rendeletet és hivatalos iratot, a hadiparancsok kivételével” az adott területért felelős tanácsosnak (miniszternek) kell ellenjegyeznie (35. §).²⁴ Ugyanakkor Berg „király temperamentumával” kapcsolatos megjegyzése Norvégiára is érvényes: a külügyi (és hadügyi) felségjog az európai monarchiák alkotmányfejlődésének e korszakában még kívül esett a valódi felelős kormányzáson. A magyar történelemből ennek ékes példája, hogy még a független *ministerium*ról szóló 1848. évi III. törvénycikk sem hozott létre külügyminiszteri tisztséget.²⁵

²¹ KÉPES 2014. 30. p.

²² HOLMØYVIK, Eirik: Constituent Power and Constitutionalism in 19th Century Norway. In MÜSSIG, Ulrike (ed.): *Reconsidering Constitutional Formation II. Decisive Constitutional Normativity. From Old Liberties to New Precedence*. Cham, 2018. SpringerOpen, 281. p.; MEZEY – SZENTE 2003. 306. p.

²³ BALOGH 2014. 115. p. Malcolm Langford és Beate Kathrine Berge megjegyzi, hogy a modern hatalommegosztásos konstrukció atyja, Montesquieu is a királyi abszolút vétó híve volt. Lásd LANGFORD – BERGE 2019. 206. p.

²⁴ KÉPES 2014. 31. p.

²⁵ BALOGH 2014. 114. p. Ahogy Thallóczy Lajos fogalmaz 1898-ban írt tanulmányában: a külügyek vezetése az 1867 előtti Magyarországon „tisztán felségjog” volt. THALÓCZY Lajos: A külügyek vezetése Svéd-Norvégországban s nálunk. *Budapesti Szemle*, 1898. 260. sz. 200. p.

3. Államszerkezet

Az 1814. augusztusi mossi egyezmény alapján a norvég parlament (*Storting*) október 20-án, a szavazatok több mint 90 százalékával jóváhagyta az uniót Svédországgal,²⁶ majd november 4-én az előzetes megállapodás szerint módosította a norvég alaptörvényt. A változtatások nagyobb része a közös uralkodó személyében a jövőben bekövetkező utódlás kérdésével és az utód esetleges kiskorúsága idejére alkalmazandó szabályokkal foglalkozott, azonban a Svéd Királysággal létesült államszerkezeti kapcsolatra vonatkozó rendelkezéseket is beillesztettek a norvég alkotmányba. A két ország közjogi viszonyának kérdését, az 1814. novemberi norvég alkotmánymódosítás rendelkezéseit átvéve,²⁷ az 1815. augusztusi *Rikssakt* (uniótörvény, korabeli magyar fordításban „birodalmi akta”)²⁸ rendezte, melyet mindkét állam parlamentje elfogadott.²⁹ Az uniótörvény Norvégiában – az azonos tartalmú alkotmánymódosításra tekintettel³⁰ – alaptörvényi szintű jogforrás lett, míg a svéd alkotmányjog szerint törvénynek (helyesebben: törvénnyel ratifikált nemzetközi szerződésnek) minősült.³¹

Az államfő kérdésében a norvég alkotmány 1. §-ának első mondata („Norvégia szabad, független, feloszthatatlan és elidegeníthetetlen királyság”), az „amely Svédországgal egy király alatt egyesült” szövegrésszel egészült ki.³² Az uniótörvény értelmében a két állam trónöröklési rendjét a svéd *Riksdag* által 1810-ben elfogadott *Successionsordning* (a svéd sarkalatos törvények sorában számon tartott trónöröklési törvény) határozza meg,³³ amennyiben pedig kihalna a Bernadotte-dinasztia, mindkét ország parlamentje jogosult utódot jelölni, és ha nem azonos személyt jelölnek, akkor egy paritásos alapú közös bizottságnak kell összeülnie, és megválasztania a két jelölt közül azt, aki Svédország és Norvégia

²⁶ BARTON, H. Arnold: *Sweden and Visions of Norway. Politics and Culture, 1814–1905*. Carbondale–Edwardsville, 2003. Southern Illinois University Press, 17. p.; BERG, Roald: Denmark, Norway and Sweden in 1814: A geopolitical and contemporary perspective. *Scandinavian Journal of History*, 2014. 3. sz. 276. p.; KISS Barnabás: *Észak-Európa alkotmányai*. Budapest, 1992. Államtudományi Kutatóközpont, 10. p.

²⁷ VÁRNAI Sándor: A svéd–norvég unió államjoga az 1867: III. tc. revidiója szempontjából. *Athenaeum*, 1905. 3. sz. 358. p.

²⁸ Lásd például POLNER Ödön: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya*. Budapest, 1891. Singer & Wolfner, 11. p.; THALLÓCZY 1898. 163. p.

²⁹ AALL, Anathon – GJELSVIK, Nikolaus: *Die norwegisch-schwedische Union. Ihr Bestellen und ihre Lösung*. Breslau, 1912. M. & H. Marcus, 49–56. p.; NANSEN, Fridtjof: *Norway and the Union with Sweden*. London–New York, 1905. MacMillan & Co., 22. p.; ORFIELD 1953. 154. p.

³⁰ AALL – GJELSVIK 1912. 55. p.

³¹ BERG 2020. 1–2. p. A korabeli magyar szakirodalomból ezzel kapcsolatban lásd például POLNER 1891. 11. p.; THALLÓCZY 1898. 163–164. p.

³² Angol nyelven lásd BRÆKSTAD, Hans L.: *The Constitution of the Kingdom of Norway*. London, 1905. Ballantyne, Hanson & Co., 59. p.

³³ BRÆKSTAD 1905. 59–60. p.

közös uralkodója lesz. Az egyik „uniós” intézmény tehát ez a közös bizottság, melynek eljárásrendjét igen részletesen szabályozta a *Riksakt*.³⁴ Ez azonban nem állandó, hanem kifejezetten ad hoc jellegű szerv lett volna, amelynek megalakítására végül nem került sor, hiszen az unió réges-rég felbomlott már, miközben a Bernadotte-ház még mindig uralkodik Svédországban.

Hasonló (nem állandó jellegű, kifejezetten háború esetére alkalmazandó) közös intézményről rendelkezett az uniótörvény 4. §-a is (az 1814 novemberében módosított norvég alkotmány 26. §-ának átvételével).³⁵ Eszerint a hadügyek intézése a közös uralkodó hatáskörébe tartozik, azonban hadüzenet előtt a királynak jelentést kell kérnie a norvég kormánytól az ország pénzügyeiről és védelmének állapotáról, majd rendkívüli államtanácsülést kell összehívnia Stockholmban, a svéd kormány tagjai és a Stockholmban tartózkodó három norvég kormánytag (lásd később) részvételével. Ezen a közös kormányülésen kell megvitatni a norvég kormány említett jelentését, valamint a svéd kormány hasonló tartalmú riportját is, és a király ezek alapján kéri ki a rendkívüli államtanács véleményét, „az alkotmány által rájuk ruházott felelősség terhe mellett”.³⁶ Mindezen túl a norvég alkotmány 111. §-ának (szintén 1814 novemberében beillesztett) szabálya – melyre még vissza fogunk térni – azzal is megerősítette a hadügyek közösségét, hogy kimondta: „a hadihajók zászlaja az uniós zászló lesz” („Dets Orlogs-Flag bliver et Unions-Flag”).³⁷ E rendelkezések alapján leszögezhetjük, hogy a hadügy a két állam közös ügye lett.³⁸

Emellett a norvég alkotmány 15. §-ának 1814 novemberében módosított szabálya értelmében a norvég kormány (*Statsråd*) három tagja, az államminiszter és további két, évente cserélődő tag – a magyar alkotmánytörténet jeles forrásából, az 1848. évi III. törvénycikkből jól ismert kifejezést idézve – „a király személye körül leend”, azaz Stockholmban fogja segíteni az uralkodót a norvégiai ügyek intézésében.³⁹ Lehetőség szerint (ha ez nem ütközik súlyos akadályba) a királynak ezekben az ügyekben ki kell kérnie a teljes norvég kormány véleményét is.⁴⁰ A *Grunnlov* (szintén 1814 novemberében módosított)

³⁴ Uo. 60–67. p.

³⁵ Uo. 67–68. p.

³⁶ Uo. 16–17. p.

³⁷ A szöveg forrása Wikikilden. *Kongeriget Norges Grundlov af 4de November 1814*. https://no.wikisource.org/wiki/Kongeriget_Norges_Grundlov_af_4de_November_1814

³⁸ AALL – GJELSVIK 1912. 86–87. p.

³⁹ BRÆKSTAD, 1905. xxi. p.; DERRY 1957. 138–139. p.; GAMMELGAARD, Karen – HOLMØYVIK, Eirik: The Norwegian Constitution as a Text. In GAMMELGAARD, Karen – HOLMØYVIK, Eirik (ed.): *Writing Democracy. The Norwegian Constitution, 1814–2014*. Oxford–New York, 2014. Berghahn Books, 13. p.; WARNER, William B. – HOLMØYVIK, Eirik – RINGVEJ, Mona: The Thing That Invented Norway. In GAMMELGAARD, Karen – HOLMØYVIK, Eirik (ed.): *Writing Democracy. The Norwegian Constitution, 1814–2014*. Oxford–New York, 2014. Berghahn Books, 23–25. és 37. p.

⁴⁰ A módosított alkotmány 15. §-át angol nyelven lásd BRÆKSTAD 1905. 10–11. p.

38. §-a azt is előírta, hogy a norvég kormány három, a király mellett tartózkodó tagja az uralkodót nemcsak a norvégiai ügyek, hanem a két országot közösen érintő ügyek vitelében is támogatni fogja.⁴¹ Az uniótörvény értelmében ezekben az ügyekben a három norvég kormánytagnak szavazati joga van, amennyiben pedig a király nem Stockholmban, hanem Christianiában (ma Oslo) tartana államtanácsülést, ott a svéd kormány képviselhetné magát hasonló módon.⁴²

A fentiekből következik, hogy sem az alkotmánymódosítás, sem az uniótörvény nem hozott létre a közös uralkodón kívül állandó uniós intézményrendszert, különösen nem közös parlamentet (vagy akár delegációkat) és bíróságokat, de a végrehajtó hatalom területén is csak a közös uralkodó erős hadügyi és külügyi felségjoga által, magának a királynak a személyében jött létre állandó jelleggel közös „intézmény”. A hadüzenet esetére előírt rendkívüli intézkedések, illetve a két országot közösen érintő ügyekre előírt döntési mechanizmus valójában azt jelentette, hogy (az 1848-as magyar alkotmánnyal ellentétben) nem egy, hanem három „király személye körüli minisztere” lett Norvégiának, akik azonban érdemi befolyással nem rendelkeztek, hiszen ugyanolyan szavazatuk volt a kibővített kormányüléseken Stockholmban, mint a svéd minisztereknek (akik nagyobb létszámban voltak jelen). Ez az óvatos „kiegyenlítés” igazából egyik félnek sem felelt meg: a svédek ennél sokkal szorosabb közjogi kapcsolatot óhajtottak,⁴³ a norvégok viszont még ezt a kevés változtatást is az eidsvulli alkotmányban rögzített „független monarchia” eszméjének sérelmeként élték meg.⁴⁴

Az unió közel egy évszázados fennállása során több kísérletet tettek a közös ügyek, különösen a külügy vitelének újraszabályozására, melyekre e tanulmány utolsó fejezetében térünk röviden vissza. Arra a kérdésre, hogy az 1814. évi mossi egyezmény és az azt követő, mindkét államot érintő közjogi változások milyen államkapcsolatot keletkeztettek a Svéd és a Norvég Királyság között, azt a választ adhatjuk, hogy a föderációtól igen távolit, a perszonáluniónál azonban némiképp szorosabbat. Carl von Rotteck (1775–1840) freiburgi professzor 1830-as évek első felében kiadott négykötetes tankönyve III. kötetében azt hangsúlyozza, hogy míg a perszonálunió államait pusztán személyes (*blos persönliche*) kapcsolat kapcsolja egybe, a dologi (*dingliche*) kapcsolat – azaz reálunió –, alapszerződés vagy alaptörvény útján (*durch einen Grundvertrag oder ein Grundgesetz*) jön létre. Előbbire a régi Habsburg-összállamot, valamint Nagy-Britannia és Hannover

⁴¹ BRÆKSTAD, 1905. 21–22. p.

⁴² POLNER 1891. 13. p. (Az uniótörvény 5. §-át angolul lásd BRÆKSTAD 1905. 69. p.)

⁴³ BRÆKSTAD 1905. xiii. p.

⁴⁴ ELVIKEN, Anders: The Genesis of Norwegian Nationalism. *The Journal of Modern History*, (3.) 1931. 3. sz. 381. p.

dinasztikus kapcsolatát, utóbbira pedig épp Svédország és Norvégia egyesült királyságát (*das vereinte Reich Schweden und Norwegen*) hozza példaként.⁴⁵

Amint Fekete Balázs rámutat, az államkapcsolatok máig érvényes tipológiáját Georg Jellinek (1851–1911) német jogtudós dolgozta ki.⁴⁶ Az ő definíciója szerint a reálunió két vagy több állam olyan egyesülését jelenti, amelyben az uralkodó személye közös, de az egyes országok jogrendszere megtartja önállóságát,⁴⁷ így nem jön létre közös, szövetségi „főállam” (*Oberstaat*).⁴⁸ Amiben azonban mégis több az egyszerű perszónáluniónál, az az, hogy a részes államok „tartós védelmi szövetségét” (*ein dauerndes Defensivbündnis*) is magában foglalja.⁴⁹ A valódi reálunió első példája Jellinek szerint a Habsburg tartományok és Magyarország között létrejött szövetség volt (különösen az 1867. évi kiegyezéssel létrejött Osztrák–Magyar Monarchia), azonban „a Norvégia és Svédország között a mossi egyezmény (1814) és az uniótörvény (1815) útján megalapított reáluniót” (*die zwischen Norwegen und Schweden [...] begründete Realunion*) is megemlíti.⁵⁰ Lábjegyzetben megjegyzi ugyanakkor, hogy utóbbi „alkotmányjogi szempontból nem volt megszervezve” (*staatsrechtlich nicht organisiert*), hanem „úgymond a királyban személyesült meg” (*im König sozusagen personifiziert*).⁵¹

Jellinek magyar kor- és tudóstársa, Concha Győző (1846–1933) is foglalkozott a reálunió kérdésével, elsősorban persze osztrák–magyar viszonylatban. Meghatározása szerint, míg a perszónáluniókban csak a fejedelem személye közös, a reáluniókban a királyon túl a részes államoknak közös szerveik is vannak.⁵² Svédország és Norvégia viszonyára – Kemény Zsigmondnak (1814–1875) a *Pesti Napló* 1868. június 18-i számában megjelent cikkére utalva – leszögezi, hogy „Kemény világosan látta, hogy a perszónálunió hagyományos fogalma nemcsak Magyar- és Osztrákországra, hanem Svécziára és Norvégiára nézve is tarthatatlan”.⁵³ Utóbbi kapcsán kiemeli, hogy „Norvégia alaptörvénye szerint [...] a norvég államminiszternek s két államtanácsosnak helye és szavazata van a svéd államtanácsban, valahányszor ott a két birodalmat illető ügyek

⁴⁵ ROTTECK, Carl von: *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften*. III. kötet. Stuttgart, 1834. Hallberger'sche Verlagshandlung, 157–158. p.

⁴⁶ FEKETE Balázs: Államkapcsolatok. In H. SZILÁGYI István (szerk.): *Államelmélet II*. Budapest, 2008. Szent István Társulat, 66. p.

⁴⁷ JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. 3. kiadás. Berlin, 1914. Verlag von O. Häring, 754. p.

⁴⁸ Uo. 755–756. p.

⁴⁹ Uo. 756. p.

⁵⁰ Uo. 757–759. p.

⁵¹ Uo. 759. p.

⁵² EGRESI Katalin: Concha Győző konzervatív állameszméje. *Jog Állam Politika*, 2009. 1. sz. 106. p.

⁵³ CONCHA Győző: *Politika. I. kötet: Alkotmánytan*. 2. kiadás. Budapest, 1907. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 642. p.

tárgyaltatnak, a hadüzenet fölötti tanácskozás végett svéd–norvég államtanács van [...], s Norvégia külügyeinek is a svéd külügyminiszter a kezelője”.⁵⁴

A későbbi szakirodalom álláspontja egyöntetű abban a tekintetben, hogy az 1815. évi uniótörvény a külügyek területén korlátozta leginkább Norvégia szuverenitását, mégpedig a közös uralkodó személyéhez tapadó külügyi felségjogból adódóan.⁵⁵ A diplomáciai ügyeket ugyanis maga a király intézte Stockholmban. Míg a norvég kormánynak az 1814. novemberi alkotmánymódosítás következtében nem volt külügyekért felelős tagja (tanácsosa),⁵⁶ a svéd államtanácsban ott ült a külügyminiszter is, aki az uralkodónak nemcsak tanácsot adott diplomáciai kérdésekben, hanem – az 1809. évi svéd kormányformatörvénynek megfelelően – ő jegyezte ellen a király ezen a területen meghozott elhatározásait, azaz a felelősséget ő vállalta értük, mégpedig kizárólag a svéd *Riksdag* előtt.⁵⁷ Suzanne Thorpe találó megállapítása szerint Norvégia és Svédország közös külpolitikát tartott fenn „a svéd király fennhatósága alatt”.⁵⁸

A legújabb szakirodalomból Roald Berg 2020-ban megjelent tanulmánya emelendő még ki. A közös ügyeket vizsgálva ő is arra mutat rá, hogy a külügyek közösségét alapvetően az adta, hogy a király igen nagy szabadsággal volt jogosult azok vitelére.⁵⁹ Bár mindkét alaptörvény előírta, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlása során konzultálnia kell a minisztereivel, külügyminisztere csak Svédországban volt, ráadásul 1835-ig ezeket az ügyeket a király nem is vitte a norvég miniszterekkel kibővített államtanács elé, hanem (az 1790-es években, még az abszolutista időszakban létrejött) svéd külügyi kabinetben tárgyalta meg.⁶⁰ Berg emellett arra is rámutat, hogy mivel a 19. század elején a diplomatákat még jellemzően az arisztokrácia köreiből volt szokás kiválasztani, Norvégia a miatt is hátrányt szenvedett, hogy – ellentétben Svédországgal – nem volt főnemessége, azaz nem volt honnan norvég diplomatákat toborozni.⁶¹ Ugyanakkor a mossi egyezmény nyomán létrejött közjogi szabályozás értelmében a hadügyi és biztonságpolitika a két állam közös ügyének tekinthető („a háborúnak vagy békének a két királyságban egyazon napon kell bekövetkeznie”).⁶²

⁵⁴ CONCHA 1907. 642. p.

⁵⁵ HOLMØYVIK, Eirik: The Theory of Sovereignty and the Swedish-Norwegian Union of 1814. *Journal of the History of International Law*, (7.) 2005. 2. sz. 139–140. p.; NANSEN 1905. 51. p.; THALLÓCZY 1898. 164. p.; VALEN, Henry – KATZ, Daniel: *Political Parties in Norway. A Community Study*. Oslo, 1964. Universitetsforlaget, 13. p.

⁵⁶ SZÁSZ Zsombor: A norvég és svéd államkapcsolat revisiói. I. közlemény. *Jogállam*, 1907. 4. sz. 300. p.

⁵⁷ NANSEN 1905. 49. p.

⁵⁸ THORPE 2014. 397. p.

⁵⁹ BERG 2020. 2. p.

⁶⁰ Uo. 4. és 6. p.

⁶¹ Uo. 4. p.

⁶² Uo. 5. p.

4. Belső és külső szuverenitás: Svédország–Norvégia vagy Svédország és Norvégia?

Norvégia és Svédország a belső szuverenitást tekintve – ideértve jogrendszerük egészét – az unió időszakában mindvégig két teljesen önálló állam maradt.⁶³ Az újkori norvég jogrend alapja V. Keresztély (ur. 1670–1699) dán–norvég király Norvég Törvénye (*Norske Lov*) volt, melynek előkészítésében – Christian Stockfleth (1639–1704) norvég kancellár vezetésével – norvég jogászok is közreműködtek, akiket az uralkodó a norvég szokásjog összefoglalása és egységesítése mellett a két királyság jogrendjének egymáshoz közelítésével is megbízott. Mivel utóbbi feladatot kevésbé tartották szem előtt, egy új, 1683 januárjában létrejött, immár csak dánokból álló bizottság újabb javaslatot készített – ők első sorban arra összpontosítottak, hogy a kódex minél jobban összhangban legyen az 1683. évi (hasonló) dán törvénykönyvvel (*Danske Lov*).⁶⁴ 1684 októberében aztán egy újabb norvég bizottság dolgozta át a javaslatot, és e többszöri revízió eredménye lett az V. Keresztély által 1687. április 15-én kiadott és a következő év szeptember 29-ével hatályba léptetett *Norske Lov*.

Svédországban 1734-ben került sor hasonló kódex kiadására, amely a *Sve-ri- ges Rikes Lag* nevet kapta.⁶⁵ Ezzel az északi jogrendszereknek lényegében két ága jött létre: a dán–norvég és a svéd–finn jog. A *Norske Lov* egyébként a Feröer-szigeteken teljes egészében, Izlandon pedig egyes részeit tekintve volt alkalmazandó.⁶⁶ A helyzet 1814 után sem változott. Kecskés Lászlót idézve: „Norvégia és Svédország egyesült, ez azonban nem vezetett a svéd jog norvégiai alkalmazásához”,⁶⁷ és amerikai mintájú szövetségi jog sem jött létre. Megjegyzendő, hogy ennek nem is lett volna közjogi alapja: erre vonatkozóan sem a két alaptörvényben, sem a *Rikskt*-ban nem találunk semmilyen rendelkezést, mint ahogy közös jogalkotó (törvényhozó) és bírói hatásköröket sem konstituáltak. Az 1870-es évektől kezdődő skandináv jogharmonizációs együttműködésnek sem volt köze a svéd–norvég unióhoz; ez a dán, svéd és norvég jogok – családi jog, kötelmi jog, társasági jog, büntetőjog stb. – köze- lítését célzó, nemzetek közötti jogi kooperáció volt, amely ráadásul csak rész- eredményeket hozott.⁶⁸

Norvégia belső szuverenitása tekintetében igen nagy jelentősége van a vég- rehájtó hatalom felépítésének, amelynek sajátos színezetet adott az alkotmány

⁶³ THORPE 2014. 397. p.

⁶⁴ DERRY 1957. 103. p.; ORFIELD 1953. 169. p.

⁶⁵ KECSKÉS László: *A polgári jog fejlődése a kontinentális Európa nagy jogrendszereiben*. Budapest, 2009. HVG-Orac, 458. p.; ORFIELD 1953. 256. p.

⁶⁶ ORFIELD 1953. 170. p.

⁶⁷ KECSKÉS 2009. 462. p.

⁶⁸ Uo. 463. p.

(1814 novemberében módosított) 14. §-a szerinti helytartói (*stattholder*) intézmény. Ennek értelmében, amíg a király az országtól távol tartózkodik (mint láttuk, a norvég államminiszterrel és még két kormánytaggal együtt), helytartót küldhetett maga helyett Christianiába, aki a gyakorlatban a norvégiai végrehajtó hatalom vezetője lett. A *Grunnlov* 14. §-a értelmében az uralkodó akár svéd, akár norvég állampolgárt választhatott volna erre a posztra,⁶⁹ ám a tisztséget 1829 decemberéig kivétel nélkül svédek, ráadásul a svéd hadsereg tábormokai töltötték be.⁷⁰ Ez több konfliktus forrása is lett, amin az sem segített, hogy 1829–1836 között nem volt helytartó, 1836–1856 között pedig (királyhű) norvég állampolgárok töltötték be a posztot. Az egész *stattholderi* intézménynek az volt az üzenete, hogy Norvégia alárendelt szerepet tölt be a kettős monarchiában.⁷¹

A külső szuverenitást vizsgálva is hasonló volt a helyzet, amit jól példáz a zászlók ügye. A norvég alkotmány fent már említett 111. §-a ugyanis nemcsak arról rendelkezett, hogy a hadihajók uniós zászló alatt fognak hajózni, hanem azt is kimondta, hogy Norvégiának „joga van ahhoz, hogy saját kereskedelmi zászlója legyen” (*Norge har Ret til at have sit eget Coffardi-Flag*).⁷² E rendelkezés alapján a *Storting* 1821-ben elfogadta a ma is ismert, dán zászlóra (*Dannebrog*) emlékeztető, de piros mezőben nem fehér, hanem fehér szegéllyel övezett kék keresztet tartalmazó norvég nemzeti lobogót, csakhogy azt XIV. Károly János nem szentesítette, mert szerinte a zászlók megállapítása királyi prerogátiva, így külön királyi rendeletben „engedélyezte” norvég alattvalóinak az új zászló használatát.⁷³ Az uniós lobogó kérdése még ennél is jobban példázta a reláció egyenlőtlenségét, ugyanis 1815–1844 között ezt úgy oldották meg, hogy a svéd kék-sárga lobogó bal felső sarkában lévő kis négyzetbe illesztettek be egy dán zászlóra (1815-ben még nem volt norvég lobogó) utaló, piros alapon fehér átlós keresztet.⁷⁴ 1844-ben aztán az újonnan trónra lépő I. Oszkár (ur. 1844–1859) azzal „ajándékozta meg” Norvégiát, hogy előírta: mindkét állam zászlajának

⁶⁹ BARTON 2003. 62. p.

⁷⁰ BAIN, Robert Nisbet: *Scandinavia. A Political History of Denmark, Norway and Sweden from 1513 to 1900*. Cambridge, 1905. Cambridge University Press, 435. p.; BARTON 2003. 62. p.; BERG 2014. 277. p.; ORFIELD 1953. 154. p.; SZÁSZ 1907. (I. közlemény) 299. p. A helytartók neveit lásd NJÁSTAD, Magne: Stattholder. In HENRIKSEN, Petter (ed.): *Store norske leksikon*. Oslo, 2012. Kunnskapsforlaget, <https://snl.no/stattholder>

⁷¹ DERRY 1957. 156. p.; JANSSON 2016. 913. p.

⁷² A szöveg forrása *Wikikilden. Kongeriget Norges Grundlov af 4de November 1814*. https://no.wikisource.org/wiki/Kongeriget_Norges_Grundlov_af_4de_November_1814. Lásd még ORFIELD 1953. 154. p.; SZÁSZ Zsombor: A norvég és svéd államkapcsolat revisiói. II. közlemény. *Jogállam*, 1907. 5. sz. 364. p.

⁷³ SZÁSZ 1907. (II. közlemény) 364–365. p.

⁷⁴ LARSEN, Karen: *History of Norway*. New Jersey, 1948. Princeton University Press, 411. p.; SZÁSZ 1907. (II. közlemény) 364–365. p.

bal felső sarkában el kell helyezni az unió új jelképét, amely a svéd és norvég nemzeti színeket ötvözte (*Unionsmerket*).⁷⁵

A hadihajók közös, uniós lobogó alatti hajózása a külső szuverenitás uniós jellegére enged következtetni, ami persze, mint láthattuk, a hadügyek alkotmányos szabályozásából is következett. A külügyekről (különösen a békebeliekről, azaz a diplomáciáról) ez már kevésbé mondható el. Mint szintén láthattuk az államszerkezet kapcsán, 1814 után ez valójában a stockholmi szűkebb kabinetben intézett „királyi ügy” volt, amibe beletartozott Norvégia képviselte is. Ezen eljárásrendbe többé-kevésbé a norvég *Storting* is belenyugodott, legalábbis 1833-ig, amikor az Ole Gabriel Ueland (1799–1870) vezette új, parasztpárti többség elkezdte követelni a külügyek uniótörvény szerinti (norvég miniszterekkel közös) tárgyalását. Ennek hatására 1835-ben XIV. Károly János megígérte, hogy minden olyan esetben meghívja a Stockholmban tartózkodó norvég államminisztert is a kabinetje ülésére, amikor „Norvégiát vagy mindkét államot” érintő külpolitikai kérdést tárgyalnak, ha viszont csak Svédországot érinti az ügy, akkor változatlanul lehet nélküle is tanácskozni. A király tehát nem a külügyeket általában, hanem csak a Norvégiát (is) érintő külügyi kérdéseket volt hajlandó közös ügynek tekinteni, fenntartva a svéd külügyek külön kezelését.⁷⁶

A fentiekén túl 1836-ig sem a norvég kormánynak, sem a parlamentnek nem volt beleszólása abba, hogy a közös, uniós külképviseleteken kik képviseljék a két országot. 1814 után ugyanis az a – norvég alkotmánnyal összhangban nem lévő – szokás alakult ki, hogy a két országnak közös konzuli testülete lett,⁷⁷ ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy a svéd külügyminiszter beosztottai képviselték Norvégiát is a külföldi országokban. 1836-ban aztán XIV. Károly János elrendelte, hogy a konzulok kinevezéséről és visszahívásáról azon a közös svéd–norvég kabinetülésen kell döntést hozni, amelyen az előző évben kiadott uralkodói elhatározás szerint a norvég államminiszter is részt vesz.⁷⁸ Ez is csak részben jelentett azonban előrelépést, ugyanis ott a svéd miniszterek voltak többségben, és a svéd államminiszter elnökölt, a norvég miniszter véleményét pedig még a kifejezetten Norvégiát érintő ügyekben sem tekintették ügydöntőnek.⁷⁹

Mindezek alapján különösen érdekes, hogyan jelent meg külső kapcsolataiban az unió, és mi volt ennek a valódi tartalma. 1814 után a két államra mint

⁷⁵ BARTON 2003. 62. p.; ORFIELD 1953. 155. p. Az új uniós zászlót lásd KÉPES 2019. 52. p. színesben a különböző változatokat *Store norske leksikon*. *Unionsmerket*. <https://snl.no/unionsmerket>.

⁷⁶ DERRY 1957. 147. p.; LARSEN 1948. 411. p.; NANSEN 1905. 56. p.; ORFIELD 1953. 155. p.

⁷⁷ BURGESS, John W.: The Recent Constitutional Crisis in Norway. *Political Science Quarterly*, (1.) 1886. 2. sz. 271. p.

⁷⁸ BARTON 2003. 64–65. p.

⁷⁹ ORFIELD 1953. 155. p.

„Norvégia és Svédország Egyesült Királyságai”-ra hivatkoztak, amelyet – amint arra Roald Berg rámutat – az európai államrendszerben nemzetközi jogi értelemben „egy diplomáciai entitásnak” tekintettek.⁸⁰ Jó példa erre az 1878. január 19-én Berlinben aláírt, a Német Birodalommal létrejött kiadatási egyezmény, amely három hivatalos nyelvi változatban (német, svéd, norvég) készült. A német és a norvég verzióban a „Svédország és Norvégia királyságai” (*Königreichen Schweden und Norwegen*, illetve *Kongerigerne Sverige og Norge*) kifejezés, míg a svéd nyelvi változatban a „Svédország és Norvégia Egyesült Királyságai” (*Förenade Konungarikena Sverige och Norge*) megnevezés szerepel.⁸¹ A diplomácia korabeli hivatalos nyelvén (francia) is utóbbit, a *Royaumes-Unis de Suède et de Norvège* nevet használták.⁸² A két ország között tehát a hivatalos megnevezés szerint sem jött létre „egyesült királyság” mint közös szövetségi állam, hanem egyébként teljesen önálló királyságok „egyesültek” a hadügyek és külügyek közös vitelére – oly módon, hogy abba Norvégiának csak igen csekély beleszólása volt.

5. A „parlamentarizmus-paradoxon” és az unió bukása

Ha az unió történetét nézzük, norvég részről sokáig csak eseti jelleggel és főként szimbolikus kérdésekben merült fel panasz a közös ügyek királyi (és svédországi) intézésével kapcsolatban. Az első jelentősebb konfliktus sem ezen a területen, hanem a *stattholderi* intézmény körül merült fel még 1829-ben, amikor Baltzar Bogislaus von Platen (1766–1829) helytartó – svéd ellentengernagy – erőszakkal oszlatott fel egy tüntetést a norvég fővárosban.⁸³ A „főtéri csata” (*Torgslaget*) néven ismertté vált incidens⁸⁴ miatt a *Storting*ben még a helytartói intézmény eltörlése is felmerült, de Károly János jó előre megüzente, hogy ezt megvétozná.⁸⁵ Mindenesetre az ellentengernagy 1829. december 6-ai halála után a békekéskedés kedvéért a király több mint fél évtizedig nem nevezett ki újabb helytartót, 1836-ban pedig – J. C. Herman Wedel Jarlsberg gróf (1779–1840)

⁸⁰ BERG 2020. 5. p.

⁸¹ A dokumentumot lásd: *Sammlung sämtlicher Drucksachen des Deutschen Reichstags. 3. Legislatur-Periode. II. Session 1878. IV. Band.* (181. sz. irat) Berlin, 1878. Julius Sittenfeld

⁸² Lásd például *Traité de Navigation entre la France et les Royaumes-Unis de Suède et de Norvège*. [Franciaország és Svédország és Norvégia Egyesült Királyságai közötti hajózási egyezmény.] Imprimerie Nationale, Paris, 1881.

⁸³ AALL – GJELSVIK 1912. 176. p.

⁸⁴ Lásd MARDAL, Magnus A.: *Torgslaget*. In HENRIKSEN, Petter (ed.): *Store norske leksikon*. Oslo, 2012. Kunnskapsforlaget, <https://snl.no/Torgslaget>

⁸⁵ BURGESS 1886. 271. p.

személyében – norvég állampolgárt bízott meg e tisztséggel, az intézmény történetében először.⁸⁶

A norvég parlament ugyanebben az évben hárompontos feliratban foglalta össze a Norvégiát az unió első két évtizede során ért sérelmeket, melyek részben a két ország egyenlőtlen kezelésére, részben a külügyek vitelére vonatkoztak. Az 1. pontban az önálló norvég kereskedelmi zászló nemzetközi tengerjogi elismertetését követelték (különböző okok miatt nemzetközi vizeken 1838-ig „a svéd zászló védelme alatt” hajóztak a norvég kereskedelmi hajók).⁸⁷ A petíció 2. pontjában olyan uniós zászló- és címerhasználatot követeltek, amely az eddigieknél egyértelműbben jelzi a két tagállam egyenjogúságát (mint láttuk, e kérést I. Oszkár 1844-ben fogja majd teljesíteni). A 3. pont pedig a külügyekre vonatkozott: azt kérték, hogy Norvégia „ugyanolyan felelősség mellett” legyen képviselve külföldön, mint Svédország.⁸⁸ A felirat miatt politikai és közjogi válsághelyzet alakult ki: XIV. Károly János feloszlatta a *Stortinget*, mire az vádat emelt a feloszlatast ellenjegyző kormánytaggal szemben alkotmány sértés miatt, akit a birodalmi bíróság el is ítélt. A miniszter ezt követően lemondott, de azt a király nem fogadta el.⁸⁹

A *Storting* petíciójának 3. pontja alapján ugyanakkor XIV. Károly János 1839-ben úgy döntött, hogy svéd–norvég közös bizottságot hív össze azzal a céllal, hogy tegyen javaslatokat az unió felülvizsgálatára.⁹⁰ A testület meg is alakult, és 1844-ben (már I. Oszkár részére) meg is tette jelentését,⁹¹ csak hogy az ebben foglalt javaslatokat (melyek a két ország kapcsolatának elmélyítésére – közös hadsereg, közös kereskedelempolitika és vámrendszer, jogszabályok kölcsönös elismerése – vonatkoztak) a svéd kormány a norvég kabinet kifogásaira figyelemmel elvetette, így azt végül egyik parlament sem tárgyalta.⁹² 1865-ben – a helytartói intézménnyel kapcsolatos politikai viták után⁹³ – újabb uniós reformbizottság alakult, amely egy, az Osztrák–Magyar Monarchia épp ezzel egyidőben tárgyalás alatt lévő majdani szerkezetére igencsak hasonló

⁸⁶ LARSEN 1948. 406. p.; NJÅSTAD 2012.

⁸⁷ Lásd KÉPES 2019. 52. p.

⁸⁸ SZÁSZ 1907. (II. közlemény) 363–365. p.

⁸⁹ BARTON 2003. 32. p.; SZÁSZ 1907. (II. közlemény) 366. p.

⁹⁰ BARTON 2003. 58. p.; SZÁSZ 1907. (II. közlemény) 363. p.

⁹¹ BARTON 2003. 58. p.

⁹² ORFIELD 1953. 155. p. A javaslatot (melyet 6 uniós alkotmánytervnek nevez) részletesen ismerteti SZÁSZ Zsombor: A norvég és svéd államkapcsolat revisiói. III. közlemény. *Jogállam*, 1907. 6. sz. 442–447. p., valamint SZÁSZ Zsombor A norvég és svéd államkapcsolat revisiói. IV. közlemény. *Jogállam*, 1907. 7. sz. 508–518. p.

⁹³ Részletesen lásd SZÁSZ Zsombor: A norvég és svéd államkapcsolat revisiói. V. közlemény. *Jogállam*, 1907. 8. sz. 592–597. p.

javaslattal⁹⁴ (közös minisztertanács) hozakodott elő.⁹⁵ Ezt mindkét kormány, sőt még a svéd parlament is támogatta volna, a svéd féllal való bárminemű szorosabb együttműködést elutasító nemzeti liberális politikus, Johan Sverdrup (1816–1892) vezette *stortingi* politikai többség azonban 1871-ben elutasította.⁹⁶

Roald Berg – norvég politikatörténészek parlamenti levéltárban folytatott kutatásaira hivatkozva – arra mutat rá, hogy a *Storting*ben az 1860-as évekig nincs nyoma annak, hogy érdemben külpolitikával foglalkoztak volna.⁹⁷ Az, hogy a nézeteltérések jellemzően szimbolikus ügyekre vagy konkrét egyedi esetek nem megfelelő kezelésére⁹⁸ korlátozódtak, döntően annak tudható be, hogy sokáig a norvég törvényhozás is királyi prerogatívának tekintette a hadügyeket és külügyeket. Érdemi változás akkor következett be, amikor érvényre jutott a parlamentáris kormányzás elve. Ez az idő Norvégiában azt követően jött el, hogy Sverdrup pártja, a *Venstre* („Baloldal”) 1882-ben elsöprő, több mint 70 százalékos győzelmet aratott.⁹⁹ Az új, a *Storting* mindkét házára kiterjedő többség megbuktatta a kormányt, és II. Oszkár (ur. 1872–1905) több sikertelen kormányalakítási próbálkozás után 1884-ben végül arra kényszerült, hogy Sverdrupot nevezze ki az (1873 óta létező) norvég miniszterelnöki posztra.¹⁰⁰

Ahogy H. Arnold Barton fogalmaz, már önmagában Sverdrup kinevezése „végzetes következményekkel járhatott volna az unióra nézve”,¹⁰¹ a helyzetet azonban tovább súlyosbította, hogy a parlamentáris elv norvégiai győzelme Svédországban is hasonló változásokat eredményezett. A *Riksdag* 1885. július 18-án akként módosította a svéd kormányformatörvényt, hogy a külügyeket is parlamenti ellenőrzés alá vonta.¹⁰² A későbbi ismert diplomata, Fridtjof Nansen (1861–1930) – némiképp egyoldalúan – kifejezetten ezzel a svédországi alkotmányos változással magyarázza az unió utolsó két évtizedének végül megoldhatatlannak bizonyult válságát.¹⁰³ Az értékelés annyiban mindenképp helytálló, hogy a két parlament innentől egymással konkurálva próbálta érvényesíteni a külügyek feletti kontrollt, amivel szemben II. Oszkár immár tehetetlen volt,

⁹⁴ DERRY 1957. 174. p.

⁹⁵ BARTON 2003. 58–59. p.; KAN, Alekszandr Sz.: *A skandináv országok története*. Budapest, 1976. Kossuth Könyvkiadó, 153. p.; SZÁSZ 1907. (V. közlemény) 598. p.

⁹⁶ DERRY 1957. 174. p.; NANSEN 1905. 53. p.

⁹⁷ BERG 2020. 3. p.

⁹⁸ A példákat (a dán háborús jóvátétel ügye; „Bodø-affér”) lásd BERG 2020. 10–11. p.; KÉPES 2019. 51. p.

⁹⁹ BAIN 1905. 437. p.

¹⁰⁰ BARTON 2003. 67. p.; DERRY 1957. 178. p.; KAN 1976. 164. p.; LEIREN, Terje – SJÅVIK, Jan: *Historical Dictionary of Norway*. Lanham, 2019. Rowman & Littlefield, 15. p.

¹⁰¹ BARTO, 2003. 68. p.

¹⁰² DERRY, 1957. 192. p.; Az 1885. júliusi törvény egyes, az 1809. évi *Regeringsformot* módosító rendelkezéseit svéd és német nyelven lásd *Verfassungen des Königreiches Schweden. Die Regierungsform des Königreiches Schweden*. <http://www.verfassungen.eu/sw/verf09-i.htm>

¹⁰³ NANSEN 1905. 53–54. p.

miközben a két ország parlamentje és kormányai között kialakult konfliktus már-már (polgár)háborúval fenyegetett.¹⁰⁴ A parlamentáris monarchia győzelme tehát nemhogy segítette volna a konfliktusok feloldását – a 19. századi nemzetállami gondolat jegyében inkább elmélyítette azokat.

1895-ben egy újabb, harmadik reformbizottság felállításával próbálták menteni a menthetőt, de ez a kísérlet 1898 januárjára teljes kudarcba fulladt, ugyanis időközben a bizottságon belüli norvég és svéd delegáció is két-két részre szakadt, aminek négy különböző (két svéd és két norvég) jelentés lett az eredménye, maga a bizottság pedig feloszlott.¹⁰⁵ Egy újabb norvégiai alkotmányos válság (háromszor elfogadott norvég törvény, háromszoros királyi vétó)¹⁰⁶ utáni feszült hangulatban, 1902-ben létrejött a negyedik, egyben utolsó uniós reformbizottság, ez esetben kifejezetten a konzuli szolgálat kérdésének megoldására, mint legfontosabb ügyre szorítkozva. Itt Sigurd Ibsen (1859–1930), a híres drámaíró fia dolgozott ki kompromisszumos elgondolást, amely a közös svéd–norvég követségek berkein belül külön svéd és norvég konzuli szolgálat létrejöttéről szólt volna. A javaslatot a *Storting* 1904-ben törvénybe is iktatta, azonban ezúttal a svéd kormány állt ellen, mondván: addig nem hajlandó felosztatni a közös konzulátusokat, amíg a svéd külügyminisztert ki nem nevezik közös uniós külügyminiszterré, egyértelművé téve, hogy ő a norvég konzulok hivatali felettese is.¹⁰⁷

Erre válaszul a Christian Michelsen (1857–1925) vezette norvég kormány ultimátumot intézett a svéd félhez: javasolja a norvég konzuli szolgálatról szóló törvény ismételt parlamenti elfogadását, és ha a király ez ellen vétót emelne, azt „úgy fogja tekinteni,” hogy a svéd fél nem kívánja fenntartani az uniót Norvégiával. Mivel II. Oszkár a svéd kormány döntése miatt kényszerhelyzetben volt, és nem tehetett mást, mint hogy valóban megvétózza a norvég törvényt, a *Storting* 1905. június 7-én meghozott egyhangú határozatával megszüntnek nyilvánította az uniót.¹⁰⁸ A két ország parlamenti többségnek felelős nemzeti kormányának egymásnak feszülése kibékíthetetlen ellentétet eredményezett megoldás helyett. 1905. augusztus 13-ára – egyébként svéd követelésre – népszavazást írtak ki Norvégiában, melyen a választásra jogosultak 85 százaléka vett részt. A referendumon a norvégok 367 149 igen szavazattal 184 (!) ellenében az 1814 óta fennálló svéd–norvég unió felmondása mellett döntöttek.¹⁰⁹

A skandináv „dualista állam” mindössze kilencven évet ért meg, melyből az utolsó két évtized már kétségbeesett küzdelem volt, döntően a két parlament

¹⁰⁴ BAIN 1905. 440. p. Az eseményekről bővebben lásd KÉPES 2019. 54–55. p.

¹⁰⁵ BAIN 1905. 440. p.; DERRY 1957. 197–198. p.; NANSSEN 1905. 56–57. p.; ORFIELD 1953. 157. p.

¹⁰⁶ Lásd KÉPES, 2019. 55–56. p.

¹⁰⁷ DERRY 1957. 198. p.

¹⁰⁸ BARTON 2003. 78. p.; DERRY, 1957. 200–201. p.; ORFIELD 1953. 158. p.

¹⁰⁹ BARTON 2003. 82. p.; KAN 1976. 183. p.

(és az azoknak felelős, erősen nemzeti színezetű kormányok) között, amit a tényleges alkotmányos jogköreitől addigra már megfosztott, jó szándékú közös uralkodó jórészt csak tétlenül tudott szemlélni. A kudarc magyarázatára kiváló logikai levezetéssel világít rá a magyar történész, Szijártó M. István, akinek a *Scandinavian Journal of History*ban megjelent, Norvégia és Magyarország dualista államon belüli helyzetét összehasonlító tanulmánya¹¹⁰ alapján az alábbi négy lépcsőben lehet tömören összefoglalni a svéd–norvég unió bukásához vezető folyamatot:

- 1) A külügy 1814 után valójában nem közös, hanem svéd („Bernadotte-”) ügy volt.
- 2) A norvégok az 1830-as évektől szerettek volna nagyobb befolyást szerezni ezen ügyek intézésére.
- 3) Ez csak a közös intézmények megerősítésével, azaz szorosabb unió árán lett volna lehetséges.
- 4) Ezt az árat viszont az éledő nacionalizmus korában a norvégok nem akarták megfizetni,¹¹¹ így inkább kiváltak az unióból.

Azt az ellentmondást tehát, hogy Norvégia az unión belül a külügyek területén érvényesülő svéd hegemonia miatt hátrányt szenvedett, amin csak a *Riksakt* szerinti uniós mechanizmus életre hívásával és a közös intézmények megerősítésével lehetett volna segíteni, nem sikerült feloldani. E sorok írója, mint a mai kor – némiképp II. Oszkárhoz hasonlóan – tehetetlen szemlélője, a vitathatatlan közjogi-államszerkezeti különbségek ellenére is csak igen nehezen tudja ebbe a helyzetbe nem belelátni az Európai Unió strukturális reformjainak évtizedek óta vissza-visszatérő kudarcait.

¹¹⁰ SZIJÁRTÓ M. István: Playing Second Fiddle. The Role of Hungary and Norway in the Foreign Policy of the Austro-Hungarian Monarchy and the Swedish-Norwegian Union: A Comparison. *Scandinavian Journal of History*, (19.) 1994. 2. sz. 143–163. p.

¹¹¹ Uo. 150. p.

Kárbin Ákos*

A KÖZÖS ÜGYEK ÉS A SZUVERENITÁS EREDŐJÉBEN AZ OSZTRÁK–MAGYAR MONARCHIA FENNÁLLÁSA ÉS MŰKÖDÉSE

Az Osztrák–Magyar Monarchia egy közös, egységes birodalom, amelynek az osztrák fele ezt mindenképpen így értelmezte. Ennek az egységes gondolatnak számos bizonyítéka van, így többek között az I. Ferenc császár uralkodása óta a Habsburg Birodalomnak az ismert *Gott erhalte* a közös himnusza. Az uralkodó semmilyen más nemzetiség nyelvén született himnuszt nem ismert el, így a *Gott erhalte* maradt az egészen a Monarchia összeomlásáig. Továbbá a német volt a közös hadsereg egységes vezérleti nyelve. Ferenc József egyik uralkodói jelmondata latinul „*viribus unitis*”, vagyis „egyesült erőkkel”, németül „*mit vereinten Kräften*” formában volt ismert. A *Pragmatica Sancti*óban az Ausztria és Magyarország közötti viszonyra, mint „*Indivisibiliter ac Inseparabiliter*”, vagyis „feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul” utalnak, ami szintén „közös, egységes” birodalmat jelent, s ez a formula Ferenc József uralkodása alatt is megmaradt.

A magyarok viszont egészen másképpen viszonyultak a birodalmi, illetve közös státuszhoz. Magyarország igyekezett szuverenitására, önállóságára fókuszálni, és saját érdekeit képviselni. Így az állammodell és a hatalommegosztás kapcsán egyrészt izgalmas összehasonlítani az Osztrák–Magyar Monarchiát más országokkal, másrészt pedig érdemes megvizsgálni a kiegyezés nyomán az eltérő osztrák és magyar felfogást. Ez az esettanulmány terjedelmi okokból csak bizonyos kérdésekre tér ki, túl részletes tárgyalásra nincs mód.

* Kárbin Ákos, történész, főlevéltáros, Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára.

I. Történelmi bemutatás

Az Osztrák Császárság és a Magyar Királyság alkotmányos egyesüléséből jött létre az Osztrák–Magyar Monarchia, amelyet Ferenc József elnevezése nyomán ismerhetünk ezen a néven 1868. november 14-étől kezdődően.¹ A Habsburg Birodalom két legerősebb nemzete, az osztrák–német és a magyar között megkötött kompromisszum eredményeként született meg a kiegyezés, amelyet a magyar félnél az 1867. évi XII. törvénycikk, az osztrák fél esetében az 1867. évi ún. decemberi alkotmány rögzített. A birodalom uralkodója egyidejűleg több címet is viselt, amelyek közül az egyik legfontosabb az osztrák császári volt, s akinek territóriuma alá tartoztak „a birodalmi tanácsban képviselt királyságok és országok”, azaz Alsó- és Felső-Ausztria, Stájerország, Karintia, Salzburg, Tirol, Vorarlberg, Krajna, Tengermellék, Dalmácia, Csehország, Morvaország, Szilézia, Galícia és Bukovina. Az Ausztriát és Magyarországot (részben) elválasztó határfolyó – Lajta – nyomán nevezték ezt a területet Cislajtániának. A császár, egyúttal magyar királyként is uralkodott a Magyar Szent Korona Országaiiban, azaz a tulajdonképpeni Magyarország és a vele egyesített Erdély, valamint a széles körű önkormányzattal rendelkező Horvátország és Szlavónia fölött. Ezt a területi egységet nevezzük Transzlajtániának. A monarchiának fennállása során két uralkodója volt, Ferenc József és IV. Károly (I. Károly osztrák császár).

A Monarchia különleges dualista állam volt 1867 és 1918 között. Már a dualizmus korától kezdve máig folynak viták arról, hogy a kiegyezés Magyarország és a Monarchia többi részei között pontosan milyen államjogi kapcsolatot hozott létre.² A Monarchia államformáját, illetve az országok egymás közötti jogi kapcsolatát szokás perszónalúnióknak, reálúnióknak, szövetségi államnak, föderációknak, dualista, kétközpontú államnak nevezni.³

A birodalom két felét a közös uralkodó személye köti össze, így értelmezhető a perszónalúnió. A közjogi felfogás szerint Magyarország önálló és szuverén állam, a gyakorlatban azonban ez az elv nem érvényesült, hiszen a *Pragmatica Sancti*óból eredeztethető közös ügyek rendszere, valamint a kiegyezési törvény utalása a birodalmi státuszra rögzítik és egyúttal kijelölik a közösen intézendő ügyek körét.

Közös ügyeknek számítottak a külügy és a hadügy, valamint az ezen területek finanszírozására szolgáló pénzügy. A lényegi államügyek, tehát a közös ügyekből fakadó feladatok ellátására közös minisztériumokat hoztak létre, amelynek élén egy-egy miniszter állt. Egyes megközelítések szerint ezen közös miniszterek

¹ *Magyarországi Rendeletek Tára*. 1868. Pest, 1868. Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 544–545. p.

² SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*. Budapest, 2011. Atlantisz Kiadó, 183. p.

³ VERMES Gábor: *Tisza István*. Budapest, 2001. Osiris Kiadó, 43. p.

kormányt alkottak.⁴ A magyar felfogás szerint azonban a *Pragmatica Sanctió*ból nem következnek, de a kiegyezésből levezethetővé váltak az ún. közös érdekű ügyek, amelyeket a két birodalomfélnek közösen kellett kezelnie. Összesen négy ilyen elem létezett, úgymint a régi osztrák államadósság (melyből a magyar állam egy részt átvállalt, illetve a kamatok fedezéséhez hozzájárult) és a függő államadósság ügye, az osztrák–magyar vám- és kereskedelmi szövetség, az Osztrák–Magyar Bank, valamint a Bosznia és Hercegovina okkupációja és adminisztrációja, ámbar az okkupáció tulajdonképpen közös külügy volt.⁵

Külpolitikai értelemben a königgrätzi vereséget követően az Osztrák Császárságnak bizonyítania kellett nagyhatalmi státuszát. A kiegyezés után a Monarchia Európa vezető nagyhatalmai közé tartozott, bár kétségkívül akadnak olyan hangok, amelyek inkább a másodrangú birodalmak közé sorolják. Walter Rauscher terminológiáját alkalmazva azonban fennállása alatt mindvégig egy törékeny nagyhatalom maradt.⁶ Hasonló következtetésre jutott Konrad Canis a Monarchia külpolitikájának feldolgozása során, miszerint az a kettős szövetségen belül egy sarokba szorított nagyhatalomként működött.⁷

Figyelemre méltó az a körülmény is, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia létrejöttéhez és felbomlásához is egy-egy a birodalom által elszenvedett történelmi vereség járult hozzá. Nevezetesen a korábban említett osztrák–porosz háború, valamint az első világháború elvesztése.

Ami a hajdani Monarchia népességét illeti, úgy komoly demográfiai fejlődésen ment keresztül, mivel fennállása során lakosságát tekintve gyarapodás volt megfigyelhető. Míg a 19. század közepén az Osztrák Császárságnak (1804–1867) mintegy 37 millió lakosa volt, a nagy háború idejére ez a szám jócskán megnövekedett. Mindenesetre a Monarchia a világháború előtt 676 443 km²-es területével a cári Oroszország mögött a második, 51 390 000 lélekszámával Oroszország és Németország után a harmadik legnagyobb állam volt Európában.⁸

További érdekességet képez a birodalomban élt nemzetiségek pluralitása, összetettsége. Meglehető lehet, de az osztrák–németek és a magyarok az állam összlakosságának együttesen csak 44%-át tették ki. A Monarchia népessége öt nagy vallásfelekezethez tartozott, valamint 12 olyan nyelvi-etnikai csoport különíthető el, amelynek lélekszáma meghaladta a százezer főt. A 20. századra az államalkotó

⁴ PÓLÓSKAI Ferenc: *A magyar parlamentarizmus a századfordulón. Politikusok és intézmények.* Budapest, 2001. História–MTA Történettudományi Intézete, 19. p.

⁵ BALOGH Judit: Közös érdekű ügyek a dualizmus rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*, 2007. 3. sz. 2. p.

⁶ RAUSCHER, Walter: *Die fragile Grossmacht. Die Donaumonarchie und die Europäische Staatenwelt 1866–1914.* Teil 2. Frankfurt am Main, 2014. Peter Lang Verlag, 895. p.

⁷ CANIS, Konrad: *Die bedrängte Großmacht. Österreich-Ungarn und das europäische Mächtesystem 1866/67–1914.* Ferdinand Schöningh Verlag, Paderborn, 2016. 27–29. p.

⁸ SWANSON, John C.: Der Körper des Reichs in Österreich-Ungarn. In GÁSPÁR Zsuzsa (Hrsg.): *Österreich-Ungarn. Das Habsburgerreich von 1867 bis 1918.* Wien, 2008. Carl Ueberreuter Verlag, 47. p.

nemzetek egyikének sem sikerült feltartóztatnia a nagyobb nemzetiségek nemzetállami törekvéseit, így a Monarchia fennmaradása erősen megkérdőjeleződött.

Az 1914 és 1918 között dúló nagy háború a Monarchia számára a jelentős embervesztés mellett az összeomlást is eredményezte. Hiábavalónak bizonyultak ugyanis mind az osztrák, mind a magyar politikai elit törekvései a birodalom egyben tartására. Így az egykori Osztrák–Magyar Monarchia romjain olyan önálló, magukat nemzetállamnak valló utódállamok jöttek létre, mint: Ausztria, Magyarország, Csehszlovákia, Románia, Szerb–Horvát–Szlovén Királyság (Szerbia, Montenegró, Horvátország, Délvidék, Szlovénia).

2. A hatalommegosztás elve és megvalósulása

A Montesquieu munkája nyomán megjelenő hatalommegosztással kapcsolatos elvek a 18. századi Magyarországon hamar felbukkantak.⁹ Ezen eszmei áramlatok hatást gyakoroltak és kimutathatóan jelen voltak a magyar közjogi gondolkodásban.

Montesquieu elképzelése a három hatalmi ág elválasztásáról jelentős hatást gyakorolt a politikai gondolkodásra, az alkotmányos rendszerek kialakulására, a korlátozott hatalom eszméjének elterjedésére. Montesquieu elméletének kidolgozásával azonban az abszolutista monarchia átalakítását, az uralkodó koncentrált hatalmának lebontását célozta, így az elmélet számos változáson ment át, és eredeti célkitűzése a 19–20. századi Európában meghaladottá vált. A hatalommegosztás eredeti felfogása alapján, mely szerint az abszolutista uralkodó mint végrehajtó és a törvényhozás, vagyis a parlament állt egymással szemben, erre a korra megváltozott.

Az Osztrák Császárság és Magyarország hosszú utat tett meg az alkotmányosság terén 1849 őszétől az 1867-es esztendőig. A nemzetközi körülmények és a belpolitikai események szimbiózisában az 1860-as évek elejétől megindult a folyamat, amelyben óvatosan ugyan, de közelíteni kezdtek az érdekek a két fél között a megbékélésre, legalábbis az alkotmányos keretek helyreállítására. Ekkor azonban – 1865–1866-ban – két ellentétes felfogás feszült egymásnak, ugyanis amíg Ausztria a birodalmi centralizációban látta érdekeinek megóvását, addig Magyarország az önállóságát, szuverenitását igyekezett visszaszerezni.¹⁰

⁹ ECKHARDT Sándor: *A francia forradalom eszméi Magyarországon*. Budapest, 1929. Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, 23. p.

¹⁰ SOMOGYI Éva: *A birodalmi centralizációtól a dualizmusig. Az osztrák-német liberálisok útja a kiegyezéshez*. Budapest, 1976. Akadémiai Kiadó, 103–104. p.

A kiegyezéssel kapcsolatban Somogyi Éva megfogalmazott egy lényeges kérdést, gondolatot: „Kivel egyeztünk ki '67-ben? – vagy más megfogalmazásban: melyik aktust tekintjük elhatározónak, vagy azt is kérdezhetném, mikor volt a kiegyezés? – 1867. március 30-án fogadta el a magyar országgyűlés többsége a '67-es bizottság elaborátumát, lényegében az 1867:XII. tc-t. Tehát ezen a napon született meg a kiegyezés, vagyis akkor, amikor a magyar politikai erők egymással egyezsége jutottak. – Vagy mégsem, inkább június 8-án, a koronázáskor? vagy novemberben? – amikor az osztrák parlament elfogadta a delegációs törvényt, esetleg december 21-én? – amikor a birodalmi képviselétről szóló alaptörvény a szűkebb Ausztriában ugyanolyan alkotmányos viszonyokat teremtett, amilyenek Magyarországon is voltak – tehát megvalósult a közös ügyek alkotmányos kezelésének alapfeltétele?”¹¹ Így szemlélve a dolgot, nem is olyan könnyű erre a kérdésre válaszolni.

A hatalom gyakorlását tekintve a kiegyezéssel létrejött egy kétközpontú, vagyis két fővárosban külön törvényhozással és az országgyűlésnek felelős két kormánnyal működő államrend. Az osztrák és magyar részek a közös ügyeket nem számítva függetlenül működtek. A szuverenitást a magyarok számára már az 1848. évi III. törvénycikk is biztosította, bár azt az *olmützi alkotmány* fel függesztette. E tekintetben a változást az Osztrák Császársággal közös ügyek s közös érdekű ügyek megkülönböztetése, illetve ezek sajátos, tehát az általánostól eltérő törvényhozói-kormányzati kezelése jelentette. Sári János megállapítása alapján a közös ügyek rendszerére – a külügy, a hadügy, s az ezeket finanszírozó pénzügy – a klasszikus hatalommegosztásos eszmerendszer történelmi előzményeként lehet tekinteni.¹²

Tehát a Monarchia korában az állami kormányzati rendszer működésének két színtere volt. Az egyik a birodalom egészét érintő közös ügyek, valamint közös érdekű ügyek világa, a másik pedig a magyar ügyekre vonatkozó kormányzati színtér. Természetesen a magyar mellett Ausztriának is volt saját kormányzati rendszere. Azt viszont nyilvánvalóvá kell tenni, hogy természetesen voltak a közös ügyeket és a nemzeti szuverenitást összekötő elemek, amelyek mind a két területen megjelentek.

A következőkben a delegációkról lesz szó, amelyet a magyarok a közös parlament elkerülése végett támogattak, az osztrákok pedig a birodalmi egység miatt faszíroztak. Mindenekelőtt a paritás alapján meg kellett állapodni a közös kiadásokhoz való hozzájárulás mértékében. A közös kiadások mértékét a Monarchia két részének bevételei alapján állapították meg, ez volt a kvóta.

¹¹ SOMOGYI ÉVA: A dualizmus államrendszere. In GERŐ András (szerk.): *A Monarchia kora – ma*. Budapest, 2007. Új Mandátum Könyvkiadó, 111–112. p.

¹² SÁRI János: *A hatalommegosztás. Történelmi dimenziói és mai értéke, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, 1995. Osiris Kiadó, 96. p.

A kvótát a két parlament választott küldöttségeinek (*regnikoláris deputációk*) tízévenként kellett megállapítaniuk.¹³ 1867-ben ez az arány 70:30 (Ausztria 70%, Magyarország 30%), majd később a magyar gazdaság teljesítőképességének javulását követően a kvóta 63,6:36,4-re módosult. Amennyiben a két kvótabizottságnak nem sikerült volna megállapodnia, úgy a két parlamentnek kellett döntést hoznia, ha ott sem sikerült a megegyezés, úgy az uralkodó döntött. Érdekesség, hogy a delegációkkal ellentétben ennek a bizottságnak a magyar és az osztrák fele akár együtt is ülésezhetett.¹⁴

A közös ügyek intézésére létrehozták az úgynevezett delegációk intézményét, amelyet Ausztriában az 1867. december 27-ei törvény, Magyarországon pedig az 1867. évi XII. törvény cikk rögzített. A törvények alapján az országgyűléseknek 60 osztrák és 60 magyar delegált kijelölésére volt módja, 40 személyt a képviselőházból és 20 főt pedig a felsőházból. A választás egy évre vagy egy ülészakra szólt, és a tagokat újra lehetett választani, akik a munkájuk során különböző bizottságokba osztva a közös ügyi költségek konkrét tételeire vonatkozóan készítettek javaslatot.

Vita tárgyát képezi az, hogy a közös miniszterek és a delegációk valamiféle parlamentet képeztek volna. Amennyiben így van, ez esetben a delegáció parlamenti szerepet betöltő, költségvetést meghatározó, alkotmányos ellenőrzést gyakorló orgánus volt, ezt az ellenőrzést a közös ügyekben, a közös miniszterekkel szemben gyakorolta.¹⁵ A közös miniszterek nemcsak az uralkodótól függtek, hanem az osztrák és magyar delegációknak is felelősek voltak. Ugyanis a közös miniszterek terjesztették a delegáció elé a költségvetést és egyéb más közös ügyekre vonatkozó javaslataikat, indítványait. Amennyiben a delegációk szükségesnek látták, úgy a közös miniszterek kötelesek voltak előttük megjelenni, és politikájukról beszámolni (akár szóban, akár írásban vagy a szükséges iratok betérjesztésével). Ez a felelősség azonban csak papíron létezett, elméleti volt, mert semmi következménye nem volt annak, ha valamelyik vagy akár mind a két delegáció kifogásolta politikájukat. Vagyis politikai értelemben a közös miniszterek csak az uralkodónak tartoztak felelősséggel, nem pedig a delegációknak.¹⁶

¹³ SCHMIED-KOWARZIK, Anatol: *Unteilbar und untrennbar? Die Verhandlungen zwischen Cisleithanien und Ungarn zum gescheiterten Wirtschaftsausgleich 1897*. Innsbruck, 2010. Studien Verlag, 33. p.

¹⁴ SZENTE 2011. 188. p.

¹⁵ SOMOGYI ÉVA: A delegáció. *Századok*, 1994. 3–4. szám. 486. p.

¹⁶ SOMOGYI ÉVA: Die Delegation als Verbindungsinstitution zwischen Cis- und Transleithanien. In WANDRUSZKA, Adam – URBANITSCH, Peter (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band VII. Verfassung und Parlamentarismus. 1. Teilband. Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften. Wien, 2000. Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1151. p.

A delegációk kapcsán elmondható, hogy jogi értelemben alkotmányos, hiszen mind az osztrák, mind a magyar törvényhozás képviselőinek soraiból választották ki évente azt a 60-60 személyt, akik ellenőrizték, illetve ellenőrizhették a közös miniszterek működését. Ez esetben a delegációk és a nemzeti törvényhozás között fennállt egy horizontális hatalommegosztás. A közös ügyek terén az országgyűlésnek vajmi kevés lehetősége volt szuverenitásával élni, azonban a közös hadsereggel kapcsolatban a véderőről szóló, tízévente megújítandó törvény, az évenkénti újoncmegajánlás, a szolgálati idő meghatározása, végül, de nem utolsósorban a közös hadsereg költségvetésének delegációkon keresztül történő jóváhagyásával mégis hatást gyakorolhatott a hadügyre. Így ezt némileg erőltetett módon ugyan, de tekinthetjük a vertikális és horizontális hatalommegosztás egyik példájának.

A Monarchia közös hadseregének irányítása tekintetében viszont nem érvényesült sem a vertikális, sem a horizontális hatalommegosztás, ugyanis az uralkodó kizárólagos hatáskörébe került a „Monarchia hadseregének egységes vezérlete, vezénylete és belszerkezete.”¹⁷

3. Államszerkezet

Ahogy arról már fentebb szóltam, a Monarchia államformáját, illetve az országok egymás közötti jogi kapcsolatát szokás perszonálunióknak, reálunióknak, szövetségi államnak, föderációnak, dualista, kétközpontú államnak nevezni. Magyarország szempontjából a szuverenitás és belkormányzat szabadságának fenntartása volt a fontos, míg Ausztriának a birodalmi egységesség. Sente Zoltán utal arra a felfogásra, miszerint az 1867. évi XII. törvénycikk az 1723. évi I., II. és III. törvénycikkeken alapszik, és e szerint Magyarország és a Habsburg dinasztia között jött létre a megállapodás. Még konkrétan: az uralkodó és Magyarország között. Vagyis a kiegyezés nem volt más, mint szabályzat az újraszabályozásról.¹⁸ Így az Osztrák Császárság és Magyarország között nem jött létre államjogi kapcsolat, ezáltal Magyarország megőrizhette önállóságát és szuverenitását, ennek eredményeképpen a két ország között csak az uralkodó személye volt közös.

A gyakorlatban azonban nem így volt. Maguk a politikusok és a dualizmus kori pártok is a kiegyezés alapján, vagyis közjogi értelemben határozták meg önmagukat és szerepüket. A gyakorlatban működött a reál- és a perszonálunió is. Gondoljunk csak a vám- és kereskedelmi szerződésekre, amelyet a Monarchia szakemberei tízévente újítottak meg sokszor kemény és éles tárgyalások közepette, vagy a Monarchia jegybankjának kamatlábemeléseire és -csökkentéseire.

¹⁷ 1867. évi XII. törvénycikk 11. §

¹⁸ SZENTE 2011. 183. p.

A hatalmi hierarchia csúcsán az államfő, vagyis a császár és király állt. Az uralkodónak az 1848. évi áprilisi törvényekhez képest a kiegyezési törvények nagyobb teret biztosítottak a kormányzásba való bekapcsolódáshoz. Ezáltal a király egyaránt része volt a törvényhozó és a végrehajtó hatalomnak. Az uralkodó a végrehajtó hatalmat – többek között – a közös miniszterei útján gyakorolta. A közös minisztereket az uralkodó nevezte ki, akiknek a tevékenységének segítésére tekintélyes apparátust szerveztek, ún. közös minisztériumot (Külügy-, Pénzügy- és Hadügyminisztérium). A közös miniszterek kinevezésekor az uralkodót senki és semmi nem kötötte, saját maga választotta ki a személyeket. Csak az uralkodó volt jogosult felmenteni őket a tisztségükből. Érdekesség, hogy a kiegyezéstől kezdve a közös hadügyminiszteri tisztelet nem töltötte be magyar származású személy, így vagy a közös külügy- vagy a pénzügyminiszter lehetett magyar nemzetiségű.¹⁹ Ezt Ferenc József alakította ki, íratlan szabály volt, tehát két magyar egyszerre nem lehetett pozícióban. A közös miniszterek parlamentáris minisztériumot alkottak, jogállásukban magyar és osztrák miniszteri tisztséget egyesítettek, azonban nem tartoztak felelősséggel a nemzeti parlamentnek. A horizontális hatalommegosztásra egy érdekes példa a közös miniszterek tekintetében, hogy hivataluknál fogva nem avatkozhattak sem osztrák, sem magyar belügyekbe. A gyakorlatban mégsem volt parlamentáris intézmény a közös minisztérium, még ha a delegációk a két ország parlamenti bizottságai is voltak.²⁰ Az uralkodó szempontjából is meghatározó volt, hogy a közös miniszterek nem képeztek parlamentet, mert így parlamenti felhatalmazás nélkül egy személyben dönthetett a külügyi és katonai természetű ügyekben.²¹ Komjáthy Miklós a közös minisztertanácsról szóló sorozat első kötetében részletesen bemutatta és elemezte azt, hogy a közös minisztérium hatáskörének negatív körülírása éppen a magyar önállóság védelmének következménye volt.²²

A közös külügyminiszter a legtekintélyesebb a közös miniszterek sorában, aki egyúttal a császári és királyi ház minisztere is, s a közös minisztertanács vezetőjének tekintették.²³ A kiegyezési törvény nem rendelkezett a közös minisztertanács létrehozásáról, azonban a mindennapi politikai teendők intézésére, szervezésére megalakult ez a testület, amit mind az osztrákok, mind a magyarok

¹⁹ KOZÁRI Monika: *A dualista rendszer 1867–1918*. Budapest, 2005. Pannonica Kiadó, 71. p.

²⁰ GOLDINGER, Walter: Die Zentralverwaltung in Cisleithanien – Die zivile gemeinsame Zentralverwaltung. In WANDRUSZKA, Adam – URBANITSCH, Peter (szerk.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band II. Verwaltung und Rechtswesen. Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, 1975. 173. p.

²¹ SCHMETTERER, Christoph: *Kaiser Franz Joseph I.* Böhlau Verlag, Wien–Weimar–Köln, 2016. 53. p.

²² KOMJÁTHY, Miklós: Die Entstehung des gemeinsamen Ministerrates und seine Tätigkeit während des Weltkrieges. In KOMJÁTHY Miklós (szerk.): *Protokolle des gemeinsamen Ministerrates der Österreichisch-Ungarischen Monarchie 1914–1918*. Budapest, 1966. Akadémiai Kiadó, 22–23. p.

²³ KOZÁRI 2005. 68. p.

tudomásul vettek.²⁴ Ez volt a dualista Monarchia legfelső kormányzati szerve, amelyben nem volt meghatározva az, hogy milyen témákról tárgyalhattak. A napirendi pontokra a közös miniszterek és a nemzeti miniszterelnökök is tehettek javaslatot. A minisztertanács főképp Bécsben ülésezett. Amennyiben a császár és király elnökölt rajta, az esetben a Hofburg konferenciatermében tartották az ülést. Az uralkodó akadályoztatása esetén a közös külügyminiszter töltötte be a tanácskozás elnöki tisztjét, s helyszíne a Ballhausplatz volt.²⁵ Ha a külügyminiszter nem tudott részt venni az értekezleten, akkor a közös hadügyminiszter vezette azt, és ilyen esetben az Am Hof Platzon a Hadügyminisztérium kistanácstermében üléseztek. Ez azonban csak rendkívüli esetekben fordult elő. Különleges esetben, például, ha a delegációk Budapesten üléseztek, úgy a közös minisztertanács is Budán ülésezett.

Milyen ügyeket tárgyalt a közös minisztertanács? A dualizmus 51 esztendei fennállása alatt kb. 552 alkalommal tartottak közös minisztertanácsot, ahol a tárgyalások témái a következők voltak: közös költségvetés, államjogi ügyek, közös érdekű ügyek. A közös minisztertanács tagjai: az uralkodó, a közös külügyminiszter, a hadügyminiszter, a pénzügyminiszter, mindkét miniszterelnök (osztrák és magyar), szakminiszterek, közös minisztériumi tisztviselők, esetenként meghívott szakértők.

Közvetlenül az uralkodó mellett működött még két meghatározó hivatal, amelyek a Hofburgban kaptak helyet. A nemzeti kormányok és az uralkodó közötti párbeszédet bonyolította a császári és királyi kabinetiroda (*Kabinettskanzlei*) és őfelsége katonai irodája (*Militärkanzlei*). A kabinetiroda afféle közvetítő szerepet töltött be az uralkodó és a kormányok között. Ide érkeztek be mind az osztrák, mind a magyar kormány minisztereinek legfelső elhatározásra szoruló tervezetei, egyéb előterjesztései. Ezeket az iroda munkatársai feldolgozták – adott esetben rövidítették, kivonatolták – a felterjesztéseket az uralkodó számára. Többek között ezen hivatal intézte az uralkodó hivatalos kapcsolatát a népevel, valamennyi audiencia megszervezése a feladataik közé tartozott.²⁶ A kabinetirodának két részlege volt, az osztrák és a magyar szekció.

Az osztrák szekció vezetését – ahol az Osztrák Császárság nemzetiségei képviseltették magukat – Adolf Karl von Braun báró (1865–1899), majd a korábbi

²⁴ SOMOCYI Éva: *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában. A közös minisztertanács 1867–1906.* Budapest, 1996. História–MTA Történettudományi Intézete, 67. p. Beust 1867. február 8-án kelt levele a hadügyminiszterhez: „Ezentúl hetente kétszer, kedden és pénteken délben 1 órakor a külügyminisztérium épületében miniszteri konferenciát fogok tartani. Szükség van arra, hogy rendszeresen kicseréljük gondolatainkat, hogy nyíltan, fenntartás nélkül megbeszéljük az ügykezelés során felmerülő problémáinkat. Beszámolót tartok majd a pillanatnyi helyzetről, és várom, hogy a miniszter urak előadják saját indítványaikat, elgondolásaikat.”

²⁵ SOMOCYI 1996. 67. p.

²⁶ WINKELHOFER, Martina: *Der Alltag des Kaisers. Franz Joseph und sein Hof.* Wien, 2015. Haymon Verlag, 75. p.

diplomata Franz von Schiessl (1899–1917) látta el a Monarchia fennállása alatt.²⁷ A magyar szekcióban a magyar ügyekre szorítottak, s az osztályfőnök szélesebb jogosítványokkal rendelkezett, mint az osztrák kollégája. Az osztályfőnök megkapta a császár parancsait, akinek szóbeli jelentéseket adott, gyakran meg kellett előtte jelennie, valamint az uralkodó parancsainak végrehajtása során közvetlen kapcsolatban állt Magyarország legfelsőbb méltóságaival és személyiségeivel.²⁸ A dualizmus korában három osztályfőnök tevékenykedett a kabinetiroda magyar szekciójának élén, Pápay István (1867–1897), ezt követően König Károly (1897–1905) s végül Daruváry Géza (1905–1916).²⁹

A másik fontos szervezetet őfelsége katonai irodája képezte, ahol azon katonai ügyekkel foglalkoztak, amelyek a király tiszteleti (személyi) felségjogaiból fakadt, hiszen ő volt a Monarchia legfőbb hadura. Ennek a hivatalnak a működését nem az udvar, hanem a közös hadügyi költségek finanszírozták.³⁰ A felségjogaiból fakadóan Ferenc József minden hadsereggel kapcsolatos döntést maga hozott meg. A Katonai Irodát a kiegyezést követően Friedrich von Beck-Rzikowski gróf (1867–1881), Leonidas von Popp báró (1881–1889) s végül Arthur von Bolfras báró (1889–1917) vezette.

A közös és közös érdekű ügyekkel kapcsolatban még két közös intézményt kívánok röviden bemutatni. A 19. század közepén megfogalmazódott az igény egy olyan intézmény iránt, amely függetlenül felügyeli s elszámoltatja a Kincstárt, és nyilvánosságra hozza annak eredményeit. 1866. november 21-én Ferenc József császári rendeletével megalapította a Legfelsőbb Számvevőszéket (*Oberster Rechnungshof*), amely közvetlenül a császárnak volt alárendelve, és amelynek vezetője miniszteri rangot kapott.³¹ A Legfelsőbb Számvevőszék 1867. január 1-jén kezdte meg működését, s ekkor még nem volt felelős a magyar korona országaiért (Magyarország, Horvátország, Erdély). Ezen túlmenően az 1867-es kiegyezéssel Ausztria–Magyarország mindkét részének közösen finanszírozott ügyeinek az ellenőrzésére létrehozták a Közös Legfelsőbb Számvevőszéket (*Der Gemeinsame Oberste Rechnungshof*). Ezen hivatal tartotta nyilván és ellenőrizte az Osztrák–Magyar Monarchia közös külügyi, hadügyi és általános pénzügyi kiadásait.³²

A másik intézményt a közös érdekű ügyek számító s a Monarchia pénz- és hitelügyeit alapjában meghatározó Osztrák–Magyar Bank jelentette. I. Ferenc

²⁷ SOMOCYI Éva: *Ferenc József*. Budapest, 1989. Gondolat Könyvkiadó, 164. p.

²⁸ REINÖHL, Fritz: *Geschichte der k. u. k. Kabinettskanzlei*. Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs, Ergänzungsband VII. Wien, 1963. Druck und Verlag Ferdinand Berger, Horn N.-ö., 70. p.

²⁹ SOMOCYI 1989. 165. p.

³⁰ WINKELHOFER 2015. 74. p.

³¹ GOLDINGER 1975. 180. p.

³² Uo.

császár minisztere, Johann Philipp von Stadion gróf kezdeményezésére 1816-ban hozták létre az Osztrák Nemzeti Bankot, így ez az intézmény lett az Osztrák Császárság jegybankja. A kiegyezéskor nem tudtak új, dualisztikus alapon átszervezett bankot szabadalmazni, ugyanis 1862-ben a bank szabadalmát 14 évre meghosszabbították.³³ Kizárólagos jogosultsága csak a jegybanknak volt a bankjegyek kiadására, jogának szavatolása azonban nem került bele a kiegyezésbe.

A kiegyezés jogilag lehetőséget adott Magyarországnak, hogy jegybankot állíthasson fel, de lényegében úgy született meg a kiegyezés, hogy a jegybankügyet nem rendezte. A kérdés átmeneti rendezéséről Vöslauban kötöttek megállapodást Lónyay Menyhért és Franz Becke pénzügyminiszterek 1867. szeptember 12-én.

A magyar politikai és a hétköznapi élet is behatóan foglalkozott a jegybank helyzetével, illetve felállításának lehetőségével. A magyar kormányok önálló Magyar Nemzeti Bankot szerettek volna, azonban erről az osztrákok hallani sem akartak. Ausztriában 1878. június 17. és 21. között tárgyalták a közös jegybank felállításáról szóló törvényjavaslatot, amelyet elfogadtak.³⁴ A közös jegybankot 1878 és 1887. december 31. között szabadalmazták. Az Osztrák–Magyar Bank alakuló ülését 1878. június 26-án tartotta.³⁵ A közös bank működését az 1878. évi XXV. törvénycikk határozta meg. A bank élén a főkormányzó állt, akit az osztrák és a magyar kormányok, pontosabban azok pénzügyminiszterei javaslatára nevezett ki és iktatott be az uralkodó. A közös jegybank fennállása alatt a következő személyek töltötték be a főkormányzói posztot: Alois Moser (1878–1892), Kautz Gyula (1892–1900), Leon Biliński (1900–1909), Popovics Sándor (1909–1918), Ignaz Gruber (1919) és Alexander Spitzmüller (1919–1922).³⁶ A banknak két főintézete volt, az egyik Bécsben, a másik Budapesten, melyek élén egy-egy alkormányzó állt, akiket az osztrák és a magyar pénzügyminiszterek neveztek ki, azon 3-3 személy közül, akiket a bank főintézetei külön-külön ajánlottak.³⁷

³³ KÖVÉR György: Az Osztrák–Magyar Bank működése és az Osztrák–Magyar Bank alapításának előzményei, 1851–1878. Az Osztrák–Magyar Bank, 1878–1914. In BÁCSEKAI Tamás (szerk.): *A Magyar Nemzeti Bank története I. Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924*. Budapest, 1993. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 162. p.

³⁴ GOTTAS, Friedrich: *Ungarn im Zeitalter des Hochliberalismus. Studien zur Tisza-ära (1875–1890)*. (Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie, Band 16.). Wien, 1976. Der Verlag Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 115. p.

³⁵ PRESSBURGER, Siegfried: *Das Österreichische Noteninstitut 1816–1966*. Zweiter Teil. Erster Band. Die Österreichisch-Ungarische Bank. Im Auftrage der Oesterreichischen Nationalbank. Wien, 1969. Hrsg. von der Oesterreichischen Nationalbank, 23. p.

³⁶ KÁRBIN Ákos: Az Osztrák–Magyar Bank és az 1892. évi valutareform előzményei. *Történelmi Szemle*, 2017. 1. sz. 21. p.

³⁷ LEONHARDT Gusztáv: *Az Osztrák–Magyar Bank igazgatása 1878–1885*. Budapest, 1886. Franklin-Társulat Magyar Irodalmi Intézet és Könyvnyomda, 7. p.

A bank feladata volt a jegykibocsátáson túl a váltók, szelvények és értékpapírok leszámítolása, kézi zálogkölcson kiállítása, letétek őrzése és kezelése, pénzt elismervényre, valamint rövid lejáratú váltókra és értékpapírokat folyószámlára átvenni, utalványokat kiállítani, bizományi üzletet vezetni, állami kötvényeket beváltani, arany- és ezüstércet vásárolni, ugyanígy külföldi váltókban külföldi piacról fémet venni, jelzálogkölcson és záloglevelet, valamint a bank saját zálogleveleit adni és venni. Érdekesség, hogy a Monarchia összeomlását a jegybank túlélte, és a bevezetőben tárgyalt utódállamok kívánságának megfelelően alakították át azt.

Az államszerkezet további elemei voltak a törvényhozás helyei. Bécsben is és Budapesten is működött a kétkamarás parlament. Az alsóház és a felsőház elkülönült egymástól. Az osztrák és a magyar képviselőházba népképviselési alapon, vagyis választás útján kerültek be a képviselők. Magyarországon az uralkodó királyi és kormányzati felségjogainak köszönhetően része volt a törvényhozó hatalomnak, amit az Országgyűléssel közösen gyakorolt. A király hívta össze és rekesztette be az országgyűlési ciklust, valamint feloszlathatta a képviselőházat. A törvénykezdeményezés joga uralkodói felségjog, így a törvényjavaslatok többségét a kormány készítette el, de a minisztereknek vagy a minisztériumoknak nem volt saját törvénykezdeményezési joga.

Az 1849-es évet követően Magyarországon szisztematikusan bevezetésre került az osztrák jogrend. A dualizmus korában a hatalommegosztás elvének megfelelően az igazságszolgáltatást függetlenítették a törvényhozástól és a végrehajtó hatalomtól.³⁸ Bevezetésre került a független bírák és bíróságok intézménye. Felállították a feddhetetlen és semleges bírák, továbbá az állami szervezetrendszerből elválasztott királyi bíróságok rendszerét, ahol a Kúria, ítélőtáblák, törvényszékek, járásbíróságok szintjei jelentek meg.³⁹ Kialakításra került az ügyészség, amely az igazságügy-miniszternek volt alárendelve.

4. A jog szuverenitása: az előszentesítési jog

A 19. század közepére a rendi állam elemeit Magyarországnak sikerült maga mögött hagynia. A kiegyezés megalkotásában szerepet játszottak az abszolutista múlt egyes elemei, keveredve az alkotmányosság igényével, amelynek

³⁸ JUDSON, Pieter M.: *The Habsburg Empire. A New History*. Cambridge, Massachusetts, 2016. Harvard University Press, 262. p.

³⁹ BARANY, George: *Ungarns Verwaltung: 1848–1918*. In WANDRUSZKA, Adam – URBANITSCH, Peter (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band II. Verwaltung und Rechtswesen. Wien, 1975. Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 414. p.

eredményeként egy nehezen kormányozható birodalom született meg. Így látta a kiegyezés folyamatát Hanák Péter 1959-ben.⁴⁰

Az uralkodó az állami élet különféle szektoraiban erős és kiterjedt jogosítványokkal rendelkezett. A király bizonyos privilégiumai a magyar törvényhozásra kiemelkedő befolyást gyakoroltak. A király hozzájárulása nélkül a magyar minisztertanács és annak miniszterei az országgyűlés elé törvényjavaslatot nem terjeszthettek. Ez az ún. előszentesítési jog volt, amelyet a magyar minisztertanács 1867. március 17-én fogadott el, s amely ezt követően az egész korszakban lehetővé tette az uralkodónak, hogy az összes minisztertanács napirendjén levő törvényjavaslatot előzetesen megvizsgálhassa, azok ellen kifogást emelhesen, s azt követően kizárólag az ő engedélyével kerülhettek nyilvános országgyűlési előterjesztésre és tárgyalásra a vonatkozó javaslatok.

Az előszentesítési jog német nyelven *Vorsanktionierung*, *Vorsanktion*, angol nyelven pedig *Pre-Royal Assent*. Az 1867. március 17-én tartott magyar minisztertanácson az uralkodó elnökölt, ahol az ügyek intézésére egy sor szabályzatot hoztak, s ennek keretében elfogadták az 1867/64. M.E. sz. bizalmas szabályzatot, amelynek a 12. §-ában rögzítésre került az előszentesítés joga. A szabályzatról Iványi Emma *Magyar minisztertanácsai jegyzőkönyvek az első világháború korából 1914–1918* című forráskiadványában olvashatunk bővebben.⁴¹

Az előszentesítési jog titkosságáról szóló tévhitről, elterjedt s berögzült (fél) igazságról Sente Zoltán szólt részletesen, illetve számba vette és feltárta a szakirodalmi utalásokat.⁴² Munkájában bizonyítja, hogy az uralkodó előszentesítési joga nem volt titkos, illetve hogy a dualizmus korában született jogi szakmunkák is tényként kezelik az előszentesítési jog működését és alkalmazását. Ugyanakkor Sente megjegyzi azt is, hogy a második világháborút követő jogi és történeti szakirodalomban utalnak az előszentesítési jog titkosságára.

Újabb megvilágításba helyezte az előszentesítési jog kérdését Steven Beller a közelmúltban a Monarchiáról megjelent munkája, amelyben az 1867 és az 1879 közötti időszakot egyértelműen a liberalizálódás korának tartja, azonban meglátása szerint a magyar politikusok túlzottan nagy vétót adtak az uralkodó kezébe az előszentesítési joggal. Viszont Beller is titkosnak írja le azt az 1867. március 17-ei minisztertanácsai határozat alapján.⁴³

⁴⁰ HANÁK Péter: A dualizmus válságának problémái a XIX. század végén. *Történelmi Szemle*, 1959. 1–2. sz. 59. p.

⁴¹ IVÁNYI Emma: *Magyar minisztertanácsai jegyzőkönyvek az első világháború korából 1914–1918*. Magyar Országos Levéltár kiadványai, II. Forráskiadványok 8. Budapest, 1960. Akadémiai Kiadó, 21–23. p.

⁴² SZENTE 2011. 227. p.

⁴³ BELLER, Steven: *The Habsburg Monarchy 1815–1918*. (New Approaches to European History) Cambridge, 2018. Cambridge University Press, 129. p.

Szabó Dániel egyik munkájában olvashatjuk, hogy: „A kormány alkalmazkodási kényszerének utólag leglátványosabb jellemzője a Monarchia mindkét államában érvényben lévő előszentesítési »jog«, azaz hogy a kormány csak az uralkodó által jóváhagyott törvényjavaslatot terjeszthet az országgyűlés elé. Azért alkalmaztam az utólag kifejezést, mert erről még a politikai közvélemény sem értesült egészen a századfordulóig, a számtalan s sokszor az ellenzékbe átállott miniszter megtartotta a »titkot«”.⁴⁴ Szabó azt állítja, hogy a korábbi miniszterek, miniszterelnökök, akik egyébként hivatali idejüket követően ellenzékbe kerültek, megőrizték a titkot. Ez meglehetősen életszerűtlen, s nehezen kivitelezhető a gyakorlatban.

Ugyanakkor a 20. század második felének jogtörténetírásában számos utalás figyelhető meg arra vonatkozóan, hogy az előszentesítési jog mennyire volt befolyásoló hatással az uralkodó hatalomgyakorlására az országgyűléssel és a kormánnyal szemben. A törvényjavaslatok szempontjából az előszentesítés joga felfogható egyfajta biztosítékként arra vonatkozóan, hogy az uralkodó nem tagadja meg a szentesítést – írja Sarlós Béla egyik munkájában.⁴⁵ Ellenben a költségvetés szempontjából az előszentesítés egy új elem az 1848. évi III. törvénycikk szerint. Sente jelzi, hogy az 1848. évi III. törvénycikk 9. §-a már jelez olyan jogosítványt az uralkodónál, amelyet „végelhatározás” miatt elé kell terjeszteni.⁴⁶

Cieger András munkájában pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy a dualizmus fennállása alatt az uralkodó egyetlen törvény szentesítését sem tagadta meg, így az államfő ezen felségjoga szimbolikusan tekinthető.⁴⁷

Ahogy fentebb jeleztük az előszentesítési jog természetszerűleg az osztrák félnél is érvényben volt. Ezt az előzetes normakontrollt ott is alkalmazta a császár a törvénykezdeményezést tekintve – mutatta be Christoph Schmetterer a Ferenc Józsefről írt munkájában. Vagyis amikor a *Reichsrat* többsége az előszentesített törvényt fogadta el, az a császár jóváhagyásával törvény lett. A császár a *Reichsrat* törvényhozó határozatait csak elfogadhatta vagy elutasíthatta, de ebben a fázisban már nem változtathatott annak tartalmán.⁴⁸ A gyakorlatban szinte soha nem fordult elő, hogy Ferenc József megtagadta volna a *Reichsrat* törvényhozási döntéseinek a jóváhagyását. Más módszerei is voltak a jogalkotás befolyásolására: a törvények túlnyomó többsége a kormány

⁴⁴ SZABÓ Dániel: A magyarországi politikai rendszer működése. In GERŐ András (szerk.): *A Monarchia kora*. Budapest, 2007. Új Mandátum Könyvkiadó, 132. p.

⁴⁵ SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, 1976. Akadémiai Kiadó, 31. p.

⁴⁶ SZENTE 2011. 227. p.

⁴⁷ CIEGER András: *A magyar országgyűlés a dualizmus korában. A képviselőház (1865–1918)*. I. kötet. Budapest, 2021. Országház Könyvkiadó, 49. p.

⁴⁸ SCHMETTERER 2016. 110. p.

törvényjavaslatain, azaz a kormány jogalkotási javaslatain alapult, és a kormány nem javasolt olyan törvényeket a Birodalmi Tanácsnak, amelyekkel a császár nem értett egyet. Arra azonban nem volt garancia, hogy a *Reichsrat* változtatlanul elfogadja a kormány javaslatait.

Egy említésre méltó eset arra vonatkozóan, hogy volt példa az uralkodó által szentesített törvények végrehajtásának megakadályozására is. Az 1906 és 1910 között működött második Wekerle-kormány 1909-ben adóreformot hajtott végre. A koalíciós kormány egyik legnagyobb jelentőségű reformja az egész adórendszerre és adóigazgatásra kiterjedt – 1909. évi V–XII. törvénycikkek –, amelyet az országgyűlés megszavazott, az uralkodó pedig szentesített. A kormány életbe léptette a V. törvénycikket a földadóról és a VI. törvénycikket a házadóról 1910. január 1-jén.⁴⁹ A további törvényeket 1911. január 1-től hajtották volna végre, amelyeknek a hatálybalépését azonban a munkapárti kormány megakadályozta.

5. A közös uralkodó: Ferenc József

A modern alkotmányok tekintetében kétféle államfőmodell különíthető el. Az első, amelyben az államfő köthető a végrehajtó hatalomhoz, döntően befolyásolja annak működését. Ez esetben az államfő vagy egy személyben gyakorolja a végrehajtó hatalmat, vagy osztozik rajta egy testülettel. A másik modell a semleges államfő, aki nem részese egyik hatalmi ágnek sem, csekély önálló és közvetlen hatáskörrel rendelkezik, valamint nem helyettesíthető hatáskörei vannak arra az esetre, amikor komplikáció lép fel valamelyik hatalmi ág működésében. Ugyan steril módon egyik modell sem alkalmazható a gyakorlatban, azonban a Monarchia államfője, a császár és király, az előbbi kategóriába sorolható. Ferenc József egy kifejezetten aktív és mindennapi politikai ügyekhez szervesen kapcsolódó főszereplő, elhivatottsággal és decens munkamorállal.⁵⁰

Ferenc József neveltetése során azt tanulta meg, hogy a fejedelmi hatalom isteni eredetű, s ő Isten kegyelméből uralkodik, és nem vonható felelősségre cselekedeteiért, azért csak az Úristennek tartozik elszámolással.⁵¹ Az ő személyisége és felfogása is változott az évek során. Az 1860-as években döbrent rá arra, hogy ha egyben kívánja tartani hatalmas birodalmát, úgy bizonyos kompromisszumokat kell kötnie, ezáltal hatalmát és felelősségét meg kell osztania.

⁴⁹ SARLÓS 1976. 207. p.

⁵⁰ SCHWARCZWÖLDER Ádám: Egy személyre szabott birodalom uralkodója – Ferenc József. In UJVÁRY Gábor (szerk.): *VERITAS ÉVKÖNYV 2017*. Budapest, 2018. VERITAS–Magyar Napló, 39. p.

⁵¹ GERŐ András: *Ferenc József és a magyarok*. Budapest, 2016. Habsburg Történeti Intézet, Közép- és Kelet-Európai Történelem és Társadalom Kutatásért Közalapítvány, 29. p.

Ugyan a kiegyezéssel mindkét országban felelős parlament vitte az ügyeket, de az összbirodalmat érintő kérdésekben tulajdonképpen korlátlan hatalom maradt az uralkodó kezében. A Monarchia államfőjének politikai jogosítványai és hatalmi technikái nem példa nélküliek, hiszen számos más uralkodóknak is voltak hasonló jogai.

Ugyan Ferenc József minden személyiségjegyet bemutatni és felsorolni nincs mód, azonban jellemző, hogy bizalmát a legszorosabb „munkatársai”, vagyis a miniszterei a személyéhez köthető lojalitással, nagyfokú tapasztalattal és kötelességtudattal tudták elnyerni.⁵² Ferenc József sok esetben került nehéz helyzetbe miniszterei kapcsán, akiknek az ő akaratát kellett képviselnie és keresztülvinnie hivatali idejük során. Egy alkalommal azt felelte miniszterének, hogy „Ön mehet, én maradok”.⁵³ *Az uralkodó a kiegyezés után a belügyek terén megosztotta hatalmát, azonban a közös ügyek terén korlátlan módon gyakorolta azt.*

Összegzés

A 19. században a nyugat-európai s tengeren túli államok – köztük az Osztrák–Magyar Monarchia – politikai rendszere hasonló fejlődési utat járt be. Kialakult, majd a század utolsó szakaszára Európa-szerte általánosan elterjedtté vált a polgári, alkotmányos állam. Így a Monarchia jogi és politikai berendezkedésében is érvényesült a hatalmi ágak szétválasztása, a választójogi alapon működő népképviselői törvényhozás, a parlamentnek felelős végrehajtó hatalom, a bírói függetlenség, a jogi egyenlőség és egyenjogúság, vagy akár a tulajdon sérthetetlensége. Vagyis a Monarchia egy alkotmányos princípiumon nyugvó államalakulatot képezett.

Más államokhoz képest különlegessé teszi a Monarchiát dualista államszerkezete a közös és közös érdekű ügyek tekintetében, valamint azok intézésének módszere kapcsán, melyben az uralkodó abszolutista és alkotmányos elemeket ötvöző rendszer eredőjének kellős közepén irányította birodalmát.

⁵² BLED, Jean Paul: *Franz Joseph. „Der letzte Monarch der alten Schule.”* Wien–Köln–Graz, 1988. Böhlau Verlag, 354. p.

⁵³ VOCELKA, Michaela – VOCELKA, Karl: *Franz Joseph I. Kaiser von Österreich und König von Ungarn.* München, 2016. C. H. Beck Verlag, 325. p.

Heka László*

A SZERB–HORVÁT–SZLOVÉN KIRÁLYSÁG ÁLLAMMODELLJE

I. Történeti bevezetés

A jugoszláv eszme eredetileg horvát „találmány” volt, amely az 1830-as években alakult ki az „illír mozgalom” keretében. Megvalósítására 1918-ban az I. világháború végeztével kerülhetett sor. Zágrábban 1918. október 5-én ugyanis megalakult a Szlovének, Horvátok és Szerbek Nemzeti Tanácsa, majd 29-én a Horvát Sabor kimondta az elszakadást az Osztrák–Magyar Monarchiától, és kikiáltotta a Szlovének, Horvátok és Szerbek Államának létrejöttét.¹ Ez a nemzetközileg el nem ismert és mindössze egy hónapig fennálló államalakulat háromtagú küldöttségével képviseltette magát 1918. december 1-jén Belgrádban a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság létrejöttének proklamálásában. Mivel a párizsi békekonferencián nem ismerték el az új államot, így azt a Szerb Királyság képviselte mint az antant egyetlen szövetségese a délszlávok közül.²

A soknemzetiségű, multikulturális és multikonfesszionális államban az összetartó elem a nyelvi hasonlóság volt és a déli szlávokhoz való tartozás tudata, viszont minden más szempontból éles ellentétek feszültek az egy államba tömörülő népek, etnikumok között. Az elsősorú problémás elem az államforma és a kormányforma meghatározása volt. A horvátok szövetségi államban gondolkodtak, amelyben mellettük a szlovének, szerbek, bosnyákok, montenegróiak, macedónok és bolgárok saját területükön széles autonómiával

* Heka László habilitált egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Összehasonlító Jogi és Jogelméleti Intézet. ORCID ID 0000-0001-8561-2628

¹ MATIJEVIĆ, Zlatko: Narodno vijeće Slovenaca, Hrvata i Srba u Zagrebu: Osnutak, djelovanje i nestanak (1918/1919). *Fontes. Izvori za hrvatsku povijest*, Vol. 14. 2008. No. 1. 35–66. p. Vö. KRIZMAN, Bogdan: *Raspad Austro-Ugarske i stvaranje nove jugoslavenske države*, Zagreb, 1977. Školska knjiga

² TRUMBIĆ, Ante: *Problemi hrvatsko-srpskih odnosa*. München, 1959. Knjižnica Hrvatske revije, 82. p.

rendelkeztek, a szerbek számára viszont csak az egységállam volt elfogadható a „minden szerb egy országban” uralkodó eszme megvalósításaként.³ Az államforma tekintetében a belgrádi udvar természetesen az alkotmányos monarchia fenntartását kívánta, így biztosítva a Szerb Királyság jogfolytonosságát, amivel a többi államalkotó nemzet jelentős része nem tudott azonosulni. A horvátok legerősebb politikai tömörülése, a Horvát Paraszt Párt például 1920-ban (az első alkotmány elfogadása előtt) fölvette a párt nevébe a „köztársasági” szót, jelezve, hogy elutasítja a monarchiát. Az antant azonban a Szerb Királyságra bízta az új állam megszervezését. Belgrád viszont nemcsak a föderalizmust utasította vissza, hanem a „jugoszláv” elnevezést is, amely túlságosan emlékeztette őket a „legnagyobb ellenségükre”, az Osztrák–Magyar Monarchiára. Az udvar ragaszkodott ahhoz, hogy a „szerb” megjelölés elhagyhatatlan az ország elnevezéséből, mert arra a szerb állam jogutódjaként tekintettek. A horvát és szlovén nemzet fölvétele az ország elnevezésébe kifejezte, hogy három rokon nemzet közös államalakulatáról van szó.

A Szerb–Horvát–Szlovén Királyság létrejöttét követően a nemzeti, gazdasági, vallási és kulturális különbségek olyan mértékűek voltak, hogy a nyelvi hasonlóságok ellenére sem tudták összetartani az „egybegyűrt” népeket. Az ellenségeskedést azonban már az ország megalakulásának körülményei is indukálták. Az 1918. december 5-i zágrábi tüntetések, a montenegrói karácsonyi felkelés és az azt követő, az 1925-ben kihirdetett királyi amnesztiáig tartó Crna Gora-gerillaharcok a belgrádi hegemonia elleni reakciók voltak.

A nemzetiségi-politikai konfliktusok csúcspontja a belgrádi parlamentben 1928. június 20-án elkövetett merénylet volt. A szerb radikális párt képviselője ekkor ugyanis megölte a Horvát Paraszt Párt vezetőjét és néptribunját, Pavle Radić és Đuro Basariček képviselőket. Egy harmadik képviselőt, Stjepan Radićot pedig halálosan megsebesítette, aki Zágrábban halt bele a sebesüléseibe, augusztus 8-án.⁴ Párttársaik, Ivan Pernar és Ivan Grandić viszont felépültek a golyók okozta sérüléseikből. Ezt követően I. Sándor király 1929. január 6-án (az ortodox Szenteste) hatályon kívül helyezte a Vid-napi alkotmányt, feloszlatta a parlamentet, és diktatúrát vezetett be. Emellett még októberben átnevezte az országot Jugoszláv Királysággá, felszámolta a „vallási vagy törzsi jellegű” politikai pártok, egyesületek, szakszervezetek működését, bevezette a cenzúrát stb. Ennek reakciójaként Horvátországban az Ante Pavelić ügyvéd vezette usztasák (jelentése „felkelők”) a parasztpártiak békés politikája helyett forradalmi úton akarták kivívni a függetlenséget. 1934. február 9-én Marseille-ben

³ Lásd SIROTKOVIĆ, Hodimir: Federativne ideje u toku stvaranja prve jugoslavenske države 1914–1918. In *Pregled: časopis za društvena pitanja / Periodical for social issues*, 1971. 4. sz.

⁴ KRIZMAN, Bogdan: *Korespondencija Stjepana Radića 1919–1928*. Zagreb, 1973. Institut za hrvatsku povijest, 107–108. p.

az usztrasák egyik csoportja a macedón VMRO (az erős bolgár befolyás alatt álló „Belső Macedón Forradalmi Szervezet”) tagjaival együtt megölték II. Sándor királyt és J. L. Barthou francia külügyminisztert.⁵ Ezután az ország élére Pál régens és a régenstanács került. Jugoszlávia szakított az antantbarát politikával, és közeledett az egyre erősödő Németország felé, de a közös állam egyetlen „integráló” eleme, a hadsereg és a rendőrség maradt. A szerb–horvát kibékülésre irányuló utolsó kísérletet az 1939. augusztus 26-án létrehozott Horvát Bánság jelentette. A horvátok széles körű autonómiát és területi kedvezményeket (Szerémséget Zimonnyal és Bosznia-Hercegovina horvát lakta részeit) kaptak, de az 1941. március 27-i katonai puccs véget vetett az új tartománynak. A király és kormánya külföldre menekült, Németország és szövetségesei pedig április 6-án megtámadták az országot. 1941. április 10-én Zágrábban kikiáltották a Független Horvát Államot (a mai Horvátország és Bosznia-Hercegovina területén, hozzájuk csatolva az egész Szerémséget). A magára maradt Szerbia április 17-én aláírta a feltétel nélküli kapitulációt, amivel megszűnt a Jugoszláv Királyság.

2. A hatalommegosztás elve és annak megvalósulása

A Habsburg Monarchiából kivált tartományok nemzeti egyenjogúságra irányuló törekvéseit Belgrádban figyelmen kívül hagyták. Így az 1918. december 20-án megalakult első kabinetben a tizenhárom szerb nemzetiségű miniszter mellett csupán négy horvát, két szlovén és egy muzulmán kapott helyet.⁶ Ezután azonban még kevésbé ügyeltek a nemzetiségi kvótákra. A kialakult állammodellt általában a szerbek akaratának megvalósulásaként értelmezik, de ez vitatható álláspont, ahogy maga a délszláv eszme is, mivel az korántsem volt egy egységes politikai nézet.

Még érdekesebb jogi vita bontakozott ki azzal kapcsolatban, hogy a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság (továbbiakban SzHSz Királyság) csupán a Szerb Királyság jogutódja, amelyhez hozzácsatolták a korábbi Habsburg Monarchia délszláv részeit, vagy egy új országról van itt szó. Ezt a kérdést Németország vetette fel a délszláv királyságban lévő német vagyoni elkobzásával kapcsolatos perben. Azt állította, hogy az SzHSz Királyság új államként – a versailles-i szerződés szerint – nem rendelkezik azonos jogokkal, mint a többi antant szövetséges állam. Az egyezmény ugyanis különbséget tett a „rég” és az „új” államok között. A jogvita annak kapcsán alakult ki, hogy Németország köteles

⁵ ORMOS Mária: *Merénylet Marseille-ben*. Budapest, 1984. Kossuth Könyvkiadó, 48. p.

⁶ ENGELSFELD, Neda: *Povijest hrvatske države i prava – razdoblje od 18. do 20. stoljeća*. Zagreb, 2002. Pravni fakultet, 297. p. 23. sz. lábjegyzet.

volt megtéríteni a háborús kárt az antantországoknak, amit részben azáltal tett meg, hogy az államokra ruházta át az ottani német vagyont.⁷ Kivételt ez alól azon új államok képeztek, amelyek a háború idején nem rendelkeztek államjogi jogalanyisággal. Némely új állam is elkobozta a német vagyont. A versailles-i szerződés 297. §-a viszont lehetőséget biztosított az ilyen jogtalanul elkobzott vagyon visszaszerzésére az ad hoc jellegű vegyes bíróságok előtt. Ilyen kereket nyújtott be a délszláv állammal szemben Németország. A vegyes bíróság azonban nem kis meglepetésre megállapította, hogy az SzHSz Királyság „régí” államnak minősül, amely természetesen a szerb álláspontot tükrözte.

A délszláv állam mindössze 23 éves története két korszakra osztható: az 1918 (pontosabban az alkotmány létrehozásának napja – 1921. június 28.) és 1929 közötti, amikor az országot SzHSz Királyságnak nevezték, illetve a királyi diktatúra bevezetésétől 1941-ig tartó Jugoszláv Királyság időszakára. Az előbbi jellegzetesége a jogi partikularizmus és a Vid-napi alkotmányban rögzített államszervezet, a másiké pedig a királyi diktatúra és az oktrojált alkotmány jogrendje.

Mindkét korszakban összetett állammodellről beszélhetünk. Az 1921. évi alkotmány az országot unitáriusnak nevezte, azt valóban egy központból irányították, azonban az alkotmány kivételével nem volt más olyan törvény, illetve jogszabály, amely az állam teljes területén és valamennyi állampolgárára alkalmazandó lett volna.⁸ Ezért bizonyos föderatív elemek fedezhetők fel az államszerkezetében. Amíg a szövetségi állammodellnél megkülönböztethető egy felső, központi szint és egy alsó, tartományi szint, addig az SzHSz Királyság esetében erről nem volt szó. A tartományok nem alkothattak törvényeket, a létük csupán a történelmi múlt, az államba tömörülő régiók gyorsan lezajlott egyesülésének eredménye. A jogi partikularizmus az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásának, az I. világháború utáni határmódosításoknak a következménye. Viszont a tartományoknak még önkormányzatisága sem volt, az államiság semmilyen formája sem volt felfedezhető. Még a központi parlamentben sem voltak a tartományok külön képviseltetve, így pl. a kétkamarás országgyűlés felsőházából is hiányoztak. Azt, hogy a belgrádi udvar és a kormány kizárólag egységes és központosított államban gondolkodott, tanúsítja az a tény is, hogy az ezeréves horvát Sabor, amely csak az abszolutizmus idején szüneteltette munkáját, 1918 után nem került összehívásra. A horvát országgyűlés

⁷ The peace treaty of Versailles, 1919. VI. 28. 243. és 297. §. Közli IVAŠKOVIC, Igor: Pravna narava Države in Kraljestva / Kraljevine SHS v konfliktu jugoslovanskih ideologij. In *Prispevki za novejšo zgodovino* LX – 2/2020. Ljubljana, 2020. Inštitut za novejšo zgodovino Slovenije. 73. p. Vö. IVAŠKOVIC, Igor: Polemike o statusu države i Kraljevine SHS. *Pravni vjesnik*. Vol. 36. 2020. No. 3–4. 281. p.

⁸ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, 2014. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 13–14., 40. p.

(a korábbi tartománygyűlést az 1868. évi horvát–magyar kiegyezés elismerte horvát országgyűlésnek)⁹ az SzHSz Királyságba való belépésről sem tárgyalhatott, mivel utolsó határozata az 1918. október 29-én a Szlovének, Horvátok és Szerbek Államának kikiáltásáról szólt.¹⁰ Emiatt egyes horvát jogtörténészek megkérdőjelezik a délszláv állam létrehozásának alkotmányosságát. A horvát államiságot meghatározó második jogintézményt, a több mint ezeréves horvát báni tisztséget az 1921. évi alkotmány helyezte hatályon kívül.¹¹ A királyi diktatúra bevezetésével bekövetkező közigazgatási felosztás a hat területi egységet bánóságoknak nevezte, élükön a bánokkal, de azoknak kevés közük volt a történelmi horvát báni tisztséghez. Igaz, az 1939. évi Cvetković–Maček-paktum (a szerb–horvát kibékülés) a Horvát Bánóság felújításával visszaállította a báni tisztséget, de a bán a kormánnyal együtt már 1941-ben menekülni kényszerült az országból. Az 1945-ben létrehozott jugoszláv föderáció végül véglegesen eltörölte a báni tisztséget.

A délszláv államban tehát a tartományok ugyan saját közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszerrel bírtak, egymástól eltérő jogszabályokat alkalmaztak, de a hatalomgyakorló szerveik nem rendelkeztek önálló döntési hatáskörökkel, felelősséggel, és nem volt olyan mechanizmusuk, amely a kontroll gyakorlását, vagy a döntések korlátozását, illetve befolyásolását tette volna lehetővé.¹²

Éppen ellenkezőleg, a hatalmat a király az általa irányított kormány és a parlament kezében összpontosította, ami természetesen lehetővé tette a hatalmi visszaéléseket. Az SzHSz Királyság államszerkezete a vertikális hatalommegosztás atipikus példája volt, amely az államba tömörült tartományok történelmi múltja, közjogi hagyományai, vallási, kulturális és egyéb jellegzetességeinek következményeként jelentkezett.

⁹ CEPULO, Dalibor: Entwicklung der Regierungsinstitutionen des Königreiches Kroatien und Slawonien (1868–1918). In MÁTHÉ Gábor – MEZEY Barna: *Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, 2015. Eötvös University Press, 57–60. p.; PÉTERVÁRI Máté: *A járáások kialakítása Magyarországon az 1870:XLII. tc. alapján*. Szeged, 2021. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 50. p.

¹⁰ Vö. HEKA László: A horvát Sabor (Szábor) jogtörténeti szerepe. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*, 2002. Tomus LXII. Fasc. 8. 3–43. p.

¹¹ HEKA László: A horvát bán Magyarország alkotmánytörténetében. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, Publicationes Doctorandorum Judicorum*, 2001. Tomus I. Fasc. 8. 201–238. p.; GOSZTONYI Gergely: Die Lage des Königreichs Kroatien und Slawonien nach den Ausgleich. In MÁTHÉ Gábor – MEZEY Barna: *Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, 2015. Eötvös University Press, 261. p.

¹² PETRÉTEI József: A hatalommegosztás alkotmányjogi kérdéseiről. *Dolgozatok az állam- és jogtudomány köréből*, 1989. 131–155. p.; PETRÉTEI József: „Hatalommegosztás”. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, 2018). <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas>

3. Államszerkezet

Az alkotmány elfogadását megelőző korszakban (1918–1921) az állam legfontosabb szervei a régens ukája alapján létrejött Ideiglenes Nemzeti Képviselő (az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megalakulásáig) és a kormány voltak.¹³ A kormány határozott az „ideiglenes” testület tagjainak számáról (összesen 296 fő), valamint a delegálásuk módjáról. A Szerb Népgyűlés (*Srpska narodna skupština*) 1918. december 14-én ülésezett utoljára, amikor soraiból 84 képviselőt választott az Ideiglenes Nemzeti Képviselőbe. A többi küldöttet a többi délszláv tartomány törvényhozásának tagjai közül a belgrádi kormány nevezte ki, mégpedig 60 főt Horvátországból, 42 főt Bosznia-Hercegovinából, 32 főt Szlovéniából, 24-24 főt a Vajdaságból és „Dél-Szerbiából” (a mai Észak-Macedónia), 12-12 főt Dalmáciából és Montenegróból, valamint négy főt Isztriából. A Horvát Parasztpártnak két helyet biztosítottak, de ők lemondtak a részvétel lehetőségéről. E testület 1919. március 1-től 1920. november 28-ig Belgrádban ülésezett. Abban a megválasztottak mellett meghívtak is helyet kaptak. Ez a testület alkotta meg a régens elképzeléseinek megfelelő választási törvényt (a szerb királyság választási törvénye alapján), és felhatalmazta őt arra, hogy rendelettel feloszlathassa az Alkotmányozó Nemzetgyűlést.¹⁴ A választási törvény értelmében az Alkotmányozó Nemzetgyűlés tagjainak megválasztásában nem vehetett részt a zsidó, a magyar és a német származású állampolgárok jelentős része, de szavazhattak az állampolgársággal nem rendelkező csehek és szlovákok (mint szlávok).¹⁵ A zsidók, a magyarok és a németek politikai jogai más téren is erősen korlátozottak maradtak (a politikai pártok létrehozása, gyülekezeti jog stb.).¹⁶ A választási törvény előírta, hogy Bácska, Bánát és Baranya (Drávaszög) területén 3301 szavazó választhat egy képviselőt, míg Montenegróban 4337, Szlovéniában 5381, Koszovóban és a Szandzsákban 5600, Szerbiában 5662, Macedóniában 5990, Horvátországban és Szlavóniában 6849, Bosznia-Hercegovinában 7495, Dalmáciában pedig 8092 szavazópolgár választhatott meg egy képviselőt. Még „zavarba ejtőbb” a „választási számtan” a nagyvárosokban választandó képviselők vonatkozásában. Zágrábban 4954, Belgrádban pedig 2737 szavazó választott egy-egy képviselőt.¹⁷ A választójogi

¹³ *Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca*. (A Szerb–Horvát–Szlovén Királyság Hivatalos Közlönye, továbbiakban *Službene novine Kraljevstva SHS*) 1919. (február 27.) 11. sz.

¹⁴ JANKOVIĆ, Dragoslav: *Istorija država i prava jugoslovenskih naroda*. Naučna knjiga, 1957. 456. p.

¹⁵ A zsidók, magyarok és németek szavazati jogának korlátozásáról lásd BANAC, IVO: *Nacionalno pitanje u Jugoslaviji: portjeklo, povijest, politika*. Zagreb, 1988. Globus, 361. p.

¹⁶ KOSNICA, Ivan – PROTEGA, Martina: *Politička prava u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca: Razvoj temeljnih obilježja*. In *Pravni vjesnik*. 2019. 1. sz. 144. p.

¹⁷ BANAC 1988. 362–363. p.

szabályoknak köszönhetően az unitárius államért síkra szálló szerb Nemzeti Radikális Párt jelöltjei átlagosan 3127 szavazattal szereztek meg egy mandátumot, míg a föderalizmust támogató Horvát Parasztpárt jelöltjeinek átlagosan 4611 szavazat kellett egy képviselőhelyhez. A választási eredmények számadatai szerint a szerb radikálisok 284 575, a horvát parasztpártiak pedig 230 590 szavazatot kaptak, ám ezzel az előbbiek 91, az utóbbiak pedig 50 mandátumhoz jutottak.¹⁸ Ennek köszönhetően a szerb pártok (a Demokrata- és a Radikális Párt) magukhoz ragadták a hatalmat, és azt meg is tartották 1941-ig.¹⁹ A harmadik legerősebb – és egyben az egyetlen nem nemzeti alapon szerveződő – pártot, a Kommunista Pártot az 1920. december 30-án, a kormány által kibocsátott „*Obznana*” nevű rendelettel betiltották, így az ellenzéket a Horvát Köztársasági Parasztpárt vezette. Az 1920-ban felvett „köztársasági” megjelölésből is kitűnik, hogy ellenezték a monarchiát. Jóllehet e párt mellé tömörült a szlovén, a montenegrói, a muzulmán és a török párt is, mégis a belgrádi udvarnak sikerült 1921. június 28-án (az ortodox naptár szerint Szent Vitus emléknapján, ezért nevezik az alkotmányt Vid-napinak) az alkotmány elfogadásához megszerezni az egyes ellenzéki pártok támogatását is.²⁰ A délszláv állam első alkotmánya volt hivatott lefektetni az államszerkezetet, amely körül éles viták zajlottak a föderatív és az egységes állam hívei között. Végül az egységes, centralizált állammodellt szabályozó alkotmánytervezetet 183 demokrata és radikális képviselő nyújtotta be. Jóllehet a 419 tagú Alkotmányozó Nemzetgyűlésben 161 honatya kitarzott a bojkott mellett, mégis a 89 demokrata párti és 87 radikális képviselő mellett annak elfogadására voksolt 23, a jugoszláv muzulmán szervezetet támogató, 11 török dzsemijet párti, tíz szlovén parasztpárti és három, a földművelők szövetségéhez tartozó képviselő. Az alkotmány mellett 223, ellene pedig 35 képviselő szavazott. A korfui egyezményben ugyan megállapodás született, hogy az államberendezkedésről abszolút többséggel fognak dönteni, erre mégsem került sor.

Az 1903. évi szerb alapokmány mintájára elkészített konstitúció lefektette az államszervezet alapjait. Meghatározása szerint a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság egységes államterülettel, államigazgatással és egységes állampolgársággal bíró alkotmányos, parlamentáris és örökletes monarchia volt, amely ugyan többnemzetiségű ország volt, de az államberendezkedés szerint unitárius államról beszélhetünk. A törvényhozó hatalmat a király és a nemzetgyűlés közösen, a végrehajtó hatalmat a királynak és a parlamentnek felelős kormány, a bírói hatalmat pedig a király nevében ítélkező bíróságok gyakorolták. A horizontális

¹⁸ KOSNICA – PROTEGA 2019. 144. p.

¹⁹ GLIGORIJEVIĆ, Branislav: *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji 1919–1929*. Beograd, 1979. Institut za savremenu istoriju: Narodna knjiga

²⁰ Vidovdanski alkotmány. *Službene novine Kraljevstva SHS*, 1921. (június 28.) br. 142 A

hatalommegosztás inkább formális volt, mivel a király befolyása mindhárom hatalmi ágban meghatározó volt, ezért azok nem voltak sem függetlenek, sem önállóak.²¹

A királynak törvénykezdeményezési joga volt (a parlamenttel együtt), feloszlathatta a *szkupstinát*, és választásokat írhatott ki.²² A király volt az államfő, a hadsereg főparancsnoka, kinevezte és felelősségre vonhatta a neki alárendelt minisztertanácsot és annak minden tagját, így az állami tisztviselőket is. A kormány, illetve az igazságügyi miniszter javaslatára kinevezte a „független” bírókat, akik az ítéleteiket „a törvény alapján a király nevében” hozták. Az uralkodó személye sérthetetlen volt, ő állt a végrehajtó hatalom élén, de minden intézkedéséhez szükséges volt az illetékes miniszter ellenjegyzése. Kihirdethette a törvényeket, valamint a szükségállapotot, dönthetett a háború és a béke kérdéséről, felfüggeszthette a szabadságjogokat.

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás terén viszont fennmaradt a partikularizmus. Eleinte az országban az addigi szervezeti felépítésének megfelelően hét ideiglenes tartomány működött: 1. Szerbia, 2. Montenegró, 3. Bosznia és Hercegovina, 4. Horvátország és Szlavónia (Muraköz, Krk sziget és Kastav), 5. Dalmácia, 6. Szlovénia (a Muravidékkel), valamint a 7. Bánság, Bácska és Baranya. Alacsonyabb szintű egységek voltak a kerületek (Horvátországban megyék), valamint a járások és a községek. A kormánynak idővel sikerült felszámolnia a partikuláris területi egységeket, és 1922-től 33 kerületet hozott létre. Azok élén a királyhoz hűséges és általa kinevezett állami tisztviselők, a főispánok álltak, mellettük működött a kerületi közgyűlés és a kerületi bizottság, amely 1927-től önkormányzattal rendelkezett. Valójában mielőtt ténylegesen meghonosodott volna ez a rendszer, a király diktatúrát vezetett be. A járásokban a *járási előljáró* végezte azokat a feladatokat, amelyek a kerületekben a főispán hatáskörébe tartoztak. Őt a belügyminiszter nevezte ki, és a főispán ellenőrizte a munkáját. Noha a törvény a járási szinten is önkormányzatiságot biztosított, az nem valósult meg, ahogy a községekben sem.

A délszláv állam első alkotmánya *korlátozott parlamentarizmust* vezetett be, mivel a kormány nem csak a parlamentnek felelt, hanem a királynak is (91. §), ami végső soron azt jelentette, hogy parlamentáris többség nélkül is maradhatott (volna) a kormány, illetve megbukhatott (volna) akkor is, ha többsége van a nemzetgyűlésben. E rendelkezés nyomán 1918 és 1929 között 23 kormány bukott meg, amelyek közül a parlament csupán két minisztertanácsot fosztott

²¹ *Službene novine Kraljevine SHS*, 1921. (június 28.) 14a. sz.; *Ustav Kraljevine SHS* (A Szerb–Horvát–Szlovén Királyság Alkotmánya), Belgrád, 1921. Állami Nyomda, 4–43. p.

²² BALKOVEC, Bojan: Vpliv volilne zakonodaje na izide parlamentarnih volitev v Narodno skupščino leta 1920 in 1923. *Žgodovinski časopis*, 1988. 3. sz. 433–447. p.; BALKOVEC, Bojan: Izborna zakonodavstvo prve jugoslavenske države (1918–1941). *Časopis za suvremenu povijest*, god. 48, 2016. 1. sz. 197–216. p.

meg a kormányzástól, a többi a király és a hozzá közel állók szorították ki a kormányzati pozícióból.²³

A szabadságjogok terén az alkotmány garantálta a törvény előtti egyenlőséget, a személyes szabadságot, a lakás sérthetetlenségét, a vallás és lelkiismereti szabadságot, a sajtószabadságot, az egyesülési és gyülekezeti jogot, a kérvényezés jogát, a tudományos és művészeti szabadságot, a levelek titkosságát stb., azonban a szabályozást gyakran követte a záradék: „ha a törvény másképpen nem határoz”, azaz az ilyen garanciák csupán „üres formulák” is lehettek.

Az 1928-ban bekövetkező merényletet követően I. Sándor 1929. január 6-án *A királyi hatalomról és a legfelsőbb államigazgatásról* szóló törvénnyel hatályon kívül helyezte az alkotmányt, feloszlatta a Népgyűlést (*Narodna skupština*) és személyi diktatúrát vezetett be.²⁴ A király lett mindhárom hatalmi ág feje, kinevezte a neki felelős minisztertanácsot és kormányfőt, törvényeket alkotott, és azokat a miniszterek ellenjegyzésével rendeletileg kihirdette.²⁵ A bírói hatalmat a király nevében gyakorolták. *A közbiztonság és az államrend védelméről* szóló törvény felfüggesztette a közéletet és a politikai életet, betiltotta a vallási vagy „törzsi” (értsd „nemzeti”) jellegű politikai pártok működését, a hasonló jellegű szervezeteket pedig feloszlatta, bevezette a cenzúrát, feloszlatta a közigazgatási egységeket stb. A teljhatalmú uralkodó csupán a „jugoszláv” elnevezésű szervezetek működését engedélyezte, főként mivel a király 1931. október 3-án átnevezte az országát Jugoszláv Királysággá. Egy hónappal korábban (szeptember 3-án) az egyre elégedetlenebb állampolgárok számára oktrojált alkotmányt „ajándékozott”.²⁶ A 116 szakaszból álló alkotmány csupán palástolta a király önkényuralmát. Előírta, hogy Jugoszlávia örökletes alkotmányos monarchia, amelyben a király a *nemzeti egység és az állam összességének* biztosítója, aki *megerősíti és kihirdeti a törvényeket, kinevezi az állami tisztviselőket, és a törvénnyel összhangban katonai előléptetéseket s kitüntetések adományoz mint a haderő főparancsnoka.* A végrehajtó hatalom és a hadvezetés mellett a királynak a törvényhozásban is döntő szerep jutott. A kétkamarás parlamentben a *Nemzetgyűlés* és a *Szenátus* egyenrangúak voltak, a törvényjavaslatok elfogadásához szükség volt mindkét kamara beleegyezésére. A Szenátuson keresztül az uralkodó saját akarata szerint formálhatta a törvényeket, mert a szenátorok felét nyilvános szavazással választották (hatéves mandátumra), a másik felét

²³ SUĆESKA, Avdo: *Istorija države i prava naroda SFRJ*. Sarajevo, 1966. Univerzitet u Sarajevu, 214. p.

²⁴ Zakon o kraljevskoj vlasti i vrhovnoj državnoj upravi. *Službene novine Kraljevstva SHS*, 1929. (január 6.)

²⁵ ĐIMIĆ, Ljubodrag: *Ministarski saveti Kraljevine Jugoslavije 1918–1941*. In *Vlade Srbije 1805–2005*. Beograd, 2005. Zavod za udžbenike i nastavna sredstva. 245–272. p.

²⁶ *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* (A Jugoszláv Királyság Hivatalos Közlönye), 1931. 207. sz.

pedig a király nevezte ki. Az uralkodó hívta össze, nyitotta meg és zárta be a nemzetgyűlést, azt feloszlathatta, és új választásokat írhatott ki, akként, hogy semmilyen határidő sem korlátozta. A képviselők nem voltak sem függetlenek, sem önállóak, hiszen a királynak esküdtek hűséget, törvénykezdeményezési joggal akkor élhettek, ha az „indítványukat írásban támogatja a Szenátus vagy a Nemzetgyűlés tagjainak legalább egyötöde.”²⁷

A bírósági rendszert az uralkodó akként befolyásolta, hogy egyrészt vagy ő, vagy igazságügyi minisztere nevezte ki a bírókat, és bármelyiküket elbocsáthatta állásából (az igazságügyi miniszteren keresztül) az alkotmányban előírt ötéves határidő alatt, ha a bíró elvesztette az uralkodó bizalmát.²⁸

A közigazgatás terén a korábbi kerületek helyett kilenc bánságot hoztak létre, míg a járások és a községek önkormányzatiság nélkül maradtak. A bánságok elnevezései (a Tengermelléki bánságot kivéve) a folyók nevéből eredt: Drávai (központja Ljubljana), Szávai (Zágráb), Tengermelléki (Split), Vrbaszi (Banja Luka), Drinai (Szarajevo), Zetai (Cetinje), Dunai (Újvidék), Moravai (Niš) és Vardari (Szkopje). Végül Belgrád (Zimonnal és Pancsovával együtt) külön közigazgatási egységet alkotott.

A bánság legfőbb szervei a király által kinevezett bán és a négyévente megválasztott báni tanács, valamint a báni igazgatóság voltak. A végrehajtó hatalmat a bán gyakorolta, aki munkájáért az illetékes miniszternek felelt. Jóllehet a báni tanácsok és a báni bizottságok önkormányzati szervek voltak, azonban a választások nyílt szavazással történtek, és a király bármikor feloszlathatta (a belügyminiszter javaslatára) a báni tanácsot, ezért nehezen beszélhetünk valóságos önkormányzatiságról.

4. A jog szuverenitása

A délszláv állam egyik legfőbb jellemzője volt a jogi partikularizmus, mivel az államot alkotó részek, illetve tartományok magukkal hozták a területi-igazságszolgáltatási rendszerüket és saját jogrendszerüket.²⁹ Az alkalmazott jog és az igazságszolgáltatási-közigazgatási illetékesség alapján legalább hat elkülönült terület létezett párhuzamosan: a szerb (a mai Szerbia, Koszovó és Észak-Macedónia területén), a horvát (Horvátország és Szlavónia), a magyar (Vajdaság

²⁷ 63. § Ustav Kraljevine Jugoslavije. *Službene novine br. 200*. 3. septembra 1931. Beograd, 1931. Državna štamparija Kraljevine Jugoslavije, 20. p. https://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1931#page/5/mode/1up

²⁸ BEUC, Ivan: *Povijest država i prava na području SFRJ*. Zagreb, 1989. Universitatis Studiorum Zagabiensis, 161. p.

²⁹ PAVLOVIĆ, Marko: Problem izjednačenja zakona u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca / Jugoslaviji. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 68. 2018. 3–4. sz.494. p.

és Muraköz), az osztrák (Dalmácia, Isztria, Szlovénia, Bosznia-Hercegovina), a montenegrói (Podgorica) és az iszlám jog (Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Szandzsák és más délszláv területeken lakó muszlimok számára).³⁰

Az államba egyesült tartományok megtartották bírósági rendszerüket és szervezetüket a már kinevezett bírókkal együtt. A tartományok legmagasabb szintű bíróságai az alábbiak voltak: a belgrádi *Kasszációs Bíróság* (Szerbia és Macedónia részére), a zágrábi *Hétszemélyes Tábla* (*Stol sedmorice*, Horvátországra és Szlavónia területén) és annak kihelyezett osztálya (Dalmáciára és Szlovéniára kiterjedő illetékességgel), a szarajevói *Légfelsőbb Bíróság* (*Vrhovni sud*, Bosznia-Hercegovinában), a podgoricai *Nagy Bíróság* (*Veliki sud*, Montenegróban) és a belgrádi *Kasszációs Bíróság* újvidéki osztálya (a Vajdaságra kiterjedő illetékességgel).³¹ A Vid-napi alkotmány elrendelte a zágrábi székhelyű Kasszációs Bíróság felállítását is, és rögzítette a bírói függetlenséget. A bírót tehát nem lehetett jogerős bírói ítélet nélkül elmozdítani az állásából, vagy áthelyezni hozzájárulása nélkül, illetve nyugdíjaztatni a 65. életévének betöltése előtt „kivéve, ha testileg és szellemileg képtelenné válik a munkájának elvégzésére”.³²

Ez a mozaikszerűen összeálló alkalmazandó jog nem lehetett olyan alap, amelyen egységes jogelvek és közös jogrendszer felépülhetett. Enélkül pedig az állampolgárok jogbiztonságát nem lehetett garantálni. A létrejövő államban azonban az államegység, az állampolgárok törvény előtti egyenlősége és jogbiztonsága megkövetelték, hogy legalább az állami működés szempontjából sarkalatos területeken egységes törvényeket alkossanak, mégpedig minél rövidebb idő alatt. Mint valamennyi más kérdésben, ezzel kapcsolatosan is két tábor alakult ki. A dualista monarchiából kivált területek jogászai (horvátok, szerbek és szlovének) az osztrák jogot kívánták kiterjeszteni az ország egész területére, amit viszont Belgrád nem volt hajlandó elfogadni.³³ Az udvar számára elfogadhatatlan volt minden, ami a Habsburg Monarchiára emlékeztetett, ezért hangoztatták, hogy a Szerb Királyságnak önálló, jól működő jogrendszere van. Abban csupán egyes osztrák jogintézményeket voltak hajlandóak átvenni, olyanokat, amelyek a Szerb Királyságban ismeretlenek voltak. Természetesen e kérdésben is a király akarata érvényesült.

Mivel az 1921. évi alkotmány létrehozásáig az Ideiglenes Nemzeti Képviselőlet mint törvényhozó testület mindössze tizenkét törvényt fogadott el (pl. a választási

³⁰ DRAKIĆ, Gordana: Formiranje pravno sistema u međuratnoj jugoslovenskoj državi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2008. 1–2. sz. 646. p.

³¹ BEUC 1989. 168–169. p.

³² 112. § (5) Ustav Kraljevine SHS – Vidovdanski ustav (1921). *Službene novine Kraljevine SHS*, 1921. (június 28.) 14a. sz.

³³ ČULINOVIĆ, Ferdo: *Tri etape nacionalnog pitanja u jugoslovenskim zemljama*. Zagreb, 1962. Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 24–25. p.

törvény, az állampolgársági törvény, a népiskolákról, az ügyvédségről és közjegyzőségről és az esküdtszékekről szóló törvény), ezért az ország irányítása javarészt kormányrendeletekkel történt. Ez idő alatt a kormány közel 800 rendeletet hozott. Az alkotmány elfogadása után sem történt meg a jogi unifikáció, amelyet nehezített az is, hogy a politikai helyzet nem volt stabil, a kormányok rövid ideig működtek, a miniszterek gyorsan váltakoztak. Az egyes jogágakon belül a jogszabályok partikularizmusa olyan mértékű volt, hogy megkérdőjelezhetővé vált, van-e a délszláv államnak jogrendszere. Ez a kérdés főként a különböző törvények jogkövetkezményeivel kapcsolatosan merülhetett fel. Mégis létezett a jogrendszer, amelynek működését az egységes államhatalom és az egységes államterület biztosították. A bíróságok közötti illetékesség kérdése mindvégig fennállt. Előfordult, hogy egyes bíróságok a különböző tartományok joga helyett a nemzetközi magánjog szabályait alkalmazták.³⁴ A végrehajtási jog terén előfordult, hogy az ország egyik területén kihirdetett bírói ítéletet egyáltalán nem lehetett végrehajtani, vagy csak nagy nehézségek árán.³⁵

A Vid-napi alkotmány nem tudta ténylegesen megvalósítani a kitűzött célt, az egységes igazságszolgáltatási rendszer megvalósítását. Végül az 1928. szeptember 24-ei a *Bíróságok szervezetéről, illetve a bírókról* szóló törvény (módosítva 1929. január 18-án) szabályozta az állami bíróságok szervezetét, hatáskörét és székhelyüket. A területi alapon szervezett bíróságok lehetek *rendes (járási, kerületi, kereskedelmi, fellebbezési és kasszációs), rendkívüli (shari'a bíróságok a muzulmánok családi és örökösödési ügyeire, hadi bíróságok, az Állami Tanács, az Államvédelmi Bíróság stb.) és közigazgatási bíróságok*.³⁶ Az első fokon a járási (egyes bíróság), a kerületi (tanácsban ítélezett) és a kereskedelmi bíróságok jártak el, másodfokúak voltak a kerületi és a kereskedelmi bíróságok (a fellebbezett elsőfokú járási bíróságok ítéletei esetében), illetve a fellebbezteli bíróság (a kerületi és kereskedelmi bíróságok fellebbezett ítéletei esetében).

A délszláv állam specifikuma volt a shari'a (sária, sharia, a déli szlávoknál *šari'a, šerijat*) bíráskodás, amelyet a Vid-napi alkotmány 109. §-a garantált az Ausztriával 1919-ben megkötött békeszerződés alapján.³⁷ Ezek a bíróságok a muszlimok (a mai bosnyákok, albánok, törökök, romák) családügyi ügyeiben szolgáltattak igazságot. Ezek a bíróságok ítéleztek Bosznia-Hercegovina és

³⁴ LAZAREVIĆ, Adam: Kritičan momenat u izjednačenju zakonodavstva. *Branič*, 1931. 9. sz.444. p. Idézi PAVLOVIĆ 2018. 516. p.

³⁵ MATIJEVIĆ, Ivo – ČULINOVIĆ, Ferdo: *Komentar Zakona o izvršenju i obezbeđenju*. I. Beograd, 1936. Svetlost, 27. p. 40. sz. lábjegyzet. Idézi PAVLOVIĆ 2018. 516. p.

³⁶ Az Államvédelmi Bíróság tagjai a király által kinevezett bírók voltak, kik ítéleztek az állam, a király és az alkotmány ellen elkövetett bűncselekmények esetén. Ítéletük ellen nem volt fellebbezési lehetőség.

³⁷ KARČIĆ, Fikret: *Šerijatski sudovi u Jugoslaviji 1918–1941*. II. kiadás. Sarajevo, 2005. Fakultet islamskih nauka u Sarajevu. 22. p.

a Novi Pazari Szandzsák területén az Osztrák–Magyar Monarchia idején. I. Ferenc József ugyanis az 1912. évi LXVI. törvénycikkkel Ausztriában elismert hitfelekezetté nyilvánította az iszlám vallás *hanefita* ágazatát, ami Magyarországon az 1916. évi XVII. törvénycikkkel,³⁸ Horvátországban pedig az 1916. április 27-i törvény alapján történt.³⁹ A délszláv muszlimok melletti kitartáshoz Bécs és Budapest részéről talán a „Dzsihad fetva” (*cihad-i ekber fetvasi*) is hozzájárult, amelyet a szunnita muzulmánok legmagasabb testülete, az isztambuli székhelyű Mesihat hirdetett ki.⁴⁰ A dzsihádra való felhívás alapján a muszlimoknak az Oszmán Birodalom, az Osztrák–Magyar Monarchia és a Német Császárság oldalán kellett volna harcolniuk, de a kezdeményezés csak a balkáni muszlimok között járt sikerrel. Mindenesetre Ausztria a békeszerződésben kötelezte Belgrádot, hogy a muszlimok személyi státuszával, családi és öröklési joggal, illetve a vakufokkal⁴¹ kapcsolódó kérdéseket a *shari'a* jog alapján külön államilag szervezett *shari'a* bíróságok előtt tárgyalhassák.⁴² A vallási igazságszolgáltatást és a *shari'a* bíróságokat csak a szocialista Jugoszlávia keletkezésével (1945-ben) szüntették meg.⁴³ A muszlimok mellett vallási bíróságok felállítására jogosultak voltak az elismert egyházak is: a görögkeleti, a katolikus, az evangélikus, az ókatolikus és az iszlám közösség, míg a zsidókra az *Osztrák Polgári Törvénykönyv* (OPTK) szabályait alkalmazták.

Az Osztrák–Magyar Monarchiából kivált tartományoktól eltérően a szerb és montenegrói jogrendszerek nem ismerték az államügyészség intézményét, amely csak az 1928. december 29-i és az 1929. március 21-ei törvénnyel honosodott meg. Ekkor jött létre az egész országra kiterjedő egységes *Állami Ügyészség*.⁴⁴ Mivel az államügyészség a bíróságokhoz kötődött, és az egységes Semmítőszék megalakulására nem került sor a királyság felbomlásáig, így a legfőbb ügyészség intézménye sem jött létre. Emiatt mindvégig megmaradt a hat autonóm terület legfőbb államügyészsége, igaz eltérő elnevezésekkel. Az *ügyvédekről* szóló törvény 1929 óta lehetővé tette számukra, hogy az ország egész területén

³⁸ 1916. évi XVII. törvénycikk az iszlám-vallás elismeréséről.

³⁹ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára MJ K27 1916. 04. 09. (7. ülés) 45. Az iszlám vallás elismeréséről szóló horvát–szlávön autonóm törvényjavaslat felterjesztése (HSzDM).

⁴⁰ KARČIĆ, Fikret: Džihad fetva u Bosni i Hercegovini. In *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu* 55. Sarajevo, 2012., 311. p.

⁴¹ A délszláv térségben a fenti törökös kifejezést fogadták be, a magyar szóhasználatban a vakf változat honosodott meg. A vakf bizonyos nyilvános, leginkább vallási közoktatási, közjótékonyági célokra leköötött vagyon (vallási alapítvány), amely ki van véve a forgalomból. Bővebben lásd *Kislexikon*. Vakf címszó. <http://www.kislexikon.hu/vakf.html#ixzz77O4iH5xj>

⁴² *Zakon o uređenju šerijatskih sudova i o šerijatskim sudijama*. Beograd, 1929. Izdavačka knjižarnica Gece Kona. I. p.

⁴³ Lásd ŠKALJIĆ, Abdulah: *Šerijatsko nasljedno pravo*. Sarajevo, 1941. Državna štamparija

⁴⁴ *Zakon o državnom tužilaštvu*. Beograd, 1929. Državna štamparija Kraljevine SHS.; ŽIVANOVIĆ, Tomo: *Krivični zakonik i Zakonik o sudskom i krivičnom postupku za Kraljevinu Jugoslaviju s kratkim objašnjenjem*. Beograd, 1930.

ellássák a hivatásukat. Létrejött a közjegyzőség is, valamint 1934-től az Állami Számvevőszék is.

A jogágakon belüli jogi unifikáció tehát a *közjog*, *alkotmányjog* területén kezdődött meg, majd az 1922. április 21-ei törvénnyel a *Szerb Királyság Büntető Törvénykönyvének* IX. (az állam elleni bűncselekmények) és X. (a hatalom és a törvény megsértésére vonatkozó) fejezetét kiterjesztették az ország egész területére.

A diktatúra bevezetése után sokkal nagyobb figyelmet szántak a jog egységesítésére.⁴⁵ 1929. január 27-én fogadták el a *Büntető törvénykönyvet*, február 16-án a *Büntetőeljárásról* szóló törvényt, július 13-án a *Polgári perrendtartásról* szóló törvényt. Azonban az egységes polgári törvénykönyv megalkotására nem került sor, így hat különböző Ptk.-t alkalmaztak az országban. A büntetőeljárásban a nyilvánosság, a szóbeliség, a közvetlenség, az anyagi igazság, a szabad bírói ítélet és a hivatalbóli eljárás elve érvényesült. A pénzügyjogot is egységesítették, viszont a vagyoni jog és a házassági jog területén megmaradt a partikularizmus. Vele együtt a Vajdaságban és Horvátországban a magyar vagyonjog számos intézménye tovább élt 1945-ig, a többi területeken pedig vegyesen használták az OPTK-t, a helyi nemzeti törvényekkel és a vallási joggal együtt.

5. Az „X-faktor”

A délszláv állam létrehozása vitathatatlanul az ottani népek döntése volt, csak-hogy annak megvalósulása, az unitárius örökletes monarchikus berendezkedése ellenkezett a nem szerb nemzetiségű állampolgárok érdekeivel. A Szerb Királyság elsőként Bácska, Bánát és Baranya területét (a „Vajdaságot”), majd Montenegro-t csatolta jogi szempontból az országhoz, erősen vitatható módon. Belgrád irányításával 1918. november 25-re Újvidéken összehívták az ún. „vajdasági nagygyűlést”, amelyen a Bácska, Bánát, Baranya „küldöttjei” (valójában csak szlávok, illetve szláv érzelműek) vehettek részt, és kimondták a Vajdaság csatlakozását Szerbiához.⁴⁶ A Vajdaságban ugyan kb. fél-fél millió német és magyar mellett 400 ezer román és mindössze 300 ezer szerb és 80 ezer bunyevác-sokác

⁴⁵ ČULINOVIĆ, Ferdo: *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX i XX vijeka* II. Zagreb 1959. Školska knjiga, 308 p.

⁴⁶ KONČAR, Ranko: Vasa Stajić és a Vajdaság Szerbiához csatolása 1918-ban. *Létiünk*, 2008. (március.) 18–27. http://adattar.vmmi.org/cikkek/1731/letunk_2008_03_03_ranko_koncar.pdf; JANKOVIĆ, Dragoslav: *Srbija i jugoslovensko pitanje 1914–1918*. Beograd, 1973. Institut za savremenu istoriju; MILUTINOVIĆ, Kosta: Vojvodina i stvaranje Jugoslavije. *Historijski pregled*, 1961. 3–4. sz.; MILUTINOVIĆ, Kosta: Vojvodina između Beograda i Zagreba. *Starine*, knj. 53. 1966. 313–363. p.; STAJIĆ, Vasa: Moje učešće u jugoslovenskom ujedinjenju. In *Spomenica oslobođenja Vojvodine 1918*. Novi Sad, 1929.; VOJVODIĆ, Mihailo – ŽIVOJINOVIĆ, Dragoljub: *Veliki rat Srbije 1914–18.*, Beograd, 1970. Srpska književna zadruga, 490. p.

(horvát) élt, mégis a 757 meghívott részvevő között 578 szerb, 84 bunyevác, 62 szlovák, 21 rutén, hat német, három sokác, kettő horvát és egy magyar volt, ami lényegesen eltért a tartomány nemzetiségi összetételétől.⁴⁷ Főként szembevetendő, hogy egyetlenegy román sem kapott meghívót, ami annak a következménye volt, hogy ők természetesen a Bánátot román földnek tartották.⁴⁸ Ezzel a határozattal elszakították a Vajdaságot az Osztrák–Magyar Monarchiából kivált többi tartománytól, és Szerbiához csatolták (1945-ben a baranyai háromszög Horvátországhoz került). Nem véletlen, hogy száz évvel később Újvidéken a tartományi gyűlés ezt a dátumot a *Vajdaság napjává* nyilvánította.

Montenegró elcsatolása következtében viszont felkelés robbant ki. A legkisebb balkáni ország 1878 óta nemzetközileg elismert állam volt, 1910-től pedig királyság, önálló alkotmánnyal és parlamenttel. Szerbia azonban szerb államnak, a lakosait pedig szerbeknek tartotta. Emiatt törekedett Montenegró államiságának megszüntetésére, felhasználva a nagyszámú szerb érzelmű Crna Gora-i lakosságot.⁴⁹ A háború befejeztével az antantországok elfogadták Belgrád állítását, miszerint Crna Gora 1916-ban kapitulált, ezért a szerb hadsereg megszállhatta, éppúgy, mint a Vajdaságot.⁵⁰ A montenegróiak hiába hivatkoztak arra, hogy I. Nikola Petrović-Njegoš király elutasította a kapituláció aláírását, és az udvarának és kormányának egy részével Franciaországban telepedett le. A fegyverletételről szóló rendeletet Mirko herceg hozzájárulásával az országban maradt miniszterek aláírták.⁵¹ Miután a szerb hadsereg bevonult Montenegróba, a megszállók felügyelete alatt megtartották a választást. Ezután az 1918. november 24. és 29. közötti podgoricai nagygyűlésen (hivatalos elnevezése szerint a „Montenegrói Szerb Nemzet Nagy Népgyűlése”) kimondták a Petrović-Njegoš uralkodóház trónfosztását és Crna Gorának Szerbiával való egyesülését.⁵² En-

⁴⁷ Habár a délszlávok nemzetiségi hovatarozásáról eltérnek az adatok, ahogy vitatják azt is, hogy az egyik magyar követ valójában magyar nemzetiségű volt-e.

⁴⁸ BOAROV, Dimitrije: *Vajdaság politikai története*. Újvidék, 2012. Forum Könyvkiadó, 107–108. p.

⁴⁹ PAVLOVIĆ, Srđa: Who Are the Montenegrins? Statehood, Identity and Civic Society. In BIEBER, Florian (szerk.): *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*. Baden-Baden, 2003. Nomos Verlagsgesellschaft. 83–106. p.

⁵⁰ SPASOJEVIĆ, Janko: *Crna Gora i Srbija*. Podgorica, 2014. Književna zadruga Srpskog narodnog vijeća; ŠAULIĆ, Novica: *Crna Gora*. Beograd, 1924. Narodna Misao; POPOVIĆ, Andrija: *Spas ili propast Crne Gore*. Beograd, 1928. Štamparija „Privrednik”; TOMIĆ, Svetozar: *Desetogodišnjica ujedinjenja Srbije i Crne Gore*. Beograd, 1929. Štamparija „Sv. Sava”; ČETKOVIĆ Jovan: *Ujedinitelji Crne Gore i Srbije*. Dubrovnik, 1940. Štamparija „Jadran”

⁵¹ PERAZIĆ, Gavro: Međunarodnopravna osnova mandata savezničkih oružanih snaga na teritoriji Crne Gore 1918–1919. godine. *Istorijski zapisi*. http://www.montenegrina.net/pages/pages1/istorija/cg_izmedju_1_i_2_svj_rata/okupacija_cg_nakon_pg_skupstine.htm

⁵² PAVLOVIĆ, Srđa: The Podgorica Assembly in 1918: Notes on the Yugoslav Historiography (1919–1970) about the Unification of Montenegro and Serbia. *Canadian Slavonic Papers*, Vol. 41. 1999. No. 2. 157–176. p.; ŠUKOVIĆ, Mijat: *Podgorička skupština 1918*. Podgorica, 1999. Biblioteka Gramota, II. kiadás 2004. 294. p. Vö. VUJOVIĆ, Dimitrije Dimo: *Podgorička skupština 1918*. Zagreb, 1989. Biblioteka Povijesna istraživanja, 287. p.

nek köszönhetően Szerbia a mai Vajdasággal, Koszovóval, Macedóniával és Montenegróval kibővülve lépett a délszláv államba.⁵³ Az I. Nikola királyhoz hű montenegróiak az államiségük visszanyerése érdekében kirobantották az ún. „Karácsonyi Felkelést”, amelyet a szerb hadsereg vérbe fojtott, és pacifikálta a helyi lakosságot.⁵⁴ A gerillaharcokat azonban folytatták az amnesztia 1925. évi kihirdetéséig. További elégedetlenségre adott okot I. Sándor régens 1920. június 17-én kibocsátott rendelete, amellyel a Szerb Ortodox Egyház (SPC) joghatósága alá helyezte az ország valamennyi pravoszláv vallású alattvalóját (montenegrói, macedón, bolgár stb.).⁵⁵ Jóllehet a Crna Gora-i egyház függetlenségét (autokefalitas) a király nem a kánonjog szabályai szerint szüntette meg, mégis az SzHSz Királyság és a Konstantinápolyi Patriarchátus 1920. március 18-ai megállapodása alapján, ez utóbbi 2056. sz. határozatával hozzájárult ahhoz, hogy az SPC legyen az országban az egyetlen elismert ortodox egyház.⁵⁶ Habár az 1921. évi népszámlálás szerint az országban 46,6% ortodox, 39,8% katolikus, 11% muzulmán, 1,8% protestáns és 0,5% izraelita vallású állampolgár élt, mégis az SPC vált az állami egyházzá.

Végül a gazdasági kérdésekben is Belgrád akarata érvényesült. A délszláv államban egyesültek a régió leggazdagabb (Szlovénia) és legszegényebb (Koszovó) térségei. Szlovénia területén 512 hitelintézet volt 76 millió korona takarékbetéttel, Horvátországban (Dalmácia nélkül) 1039 hitelintézetben 371 millió korona takarékbetét volt, valamint 90 ezer gyári dolgozó. Velük szemben a sokkal népesebb Szerbiában mindössze 187 pénzüintézet volt 116 millió dinár tőkével és 55 ezer gyári dolgozóval, Bosznia-Hercegovina pedig 38 pénzüintézetrel és közel 30 millió korona tőkével rendelkezett, valamint közel 50 ezer gyári dolgozóval. Montenegróban a lakosság egytizedének egyáltalán nem volt földje, míg Macedóniában a művelhető földet sem művelték meg, a gyári dolgozók száma csupán tízezer volt.⁵⁷ Mindezek ellenére a belgrádi kormány 1918 decemberétől 1923-ig tartó pénzüreformja keretében egységes pénzként bevezette a szerb dinárt, mégpedig akként, hogy a koronát és a szerb dinárt

⁵³ *Službene novine Kraljevstva SHS*, 1929. január 6.Vö. PETRANOVIĆ, Branko – ZEČEVIĆ, Momčilo: *Jugoslovenski federalizam. Ideje i stvarnost*. I. köt., Beograd, 1986. Prosveta, 293–294. p.

⁵⁴ A szerb historiográfia által elhallgatott tényekről, például a felkelést leverő szerb hadsereg által felgyújtott ötezer montenegrói házról lásd RASTODER, Šerbo: *Skrivana strana istorije*. Tom 1. Podgorica-Cetinje, 2005. Centralna narodna biblioteka Crne Gore „Đurđe Crnojević”, 16–40. p.

⁵⁵ Aleksandar Karađorđević anyai ágon a Petrović Njegoš uralkodócsalád leszármazottja volt. Cetinjében született 1888-ban, ahol nagyapja I. Nikola udvarán nevelkedett. A délszláv állam régebbi volt 1921-ig, azután pedig a királya.

⁵⁶ ŠUKOVIĆ, Mijat: *Narod niko ništa nije pitao. Pobjeda*, 2011. (március 10.) *Crnogorska Pravoslavna crkva*. http://2010.cpc.org.me/latinica/istorija_crkva.php?id=3#transkripcija

⁵⁷ BEUC 1989. 150. p.

1:1 alapon egyénértékűnek ismerte el.⁵⁸ Ezzel a Monarchiából kivált részek hátrányos helyzetbe kerültek.⁵⁹

Az egyes tartományok közötti civilizációs, kulturális különbségek még jobban kifejezik az állam heterogenitását. A szegény és elmaradott országban 1921-ben a lakosság 51,5%-a analfabéta volt. Azonban Szlovéniában csupán a lakosság 8,8%-a nem tudott írni-olvasni, Vajdaságban 23,3%-a, Horvátországban 32,3%-a (főleg a szerb lakta Katonai határőrvidéken volt sok írástudatlan). Szerbiában viszont már 60% volt az analfabéták aránya, Bosznia-Hercegovinában 80%, Koszovóban, Macedóniában és Montenegróban pedig még ennél is magasabb. Megjegyzendő, hogy a szlovén, a horvát és a vajdasági polgárságot „sokkolta” az a tudat, hogy Budapest és Bécs helyett Belgrád és Nis lesznek az új centrumok, és hogy I. Ferenc József helyet Sándor régens lesz az uralkodójuk.

A szerb–horvát konfliktusok már 1918. december 5-én megkezdődtek, amikor Zágrábban a Jellasics téren tiltakozó nép éltette „a horvát köztársaságot”. Válaszul a kormány emberei rájuk lőttek, tizenöt embert megöltek, több mint húsz fő megsebesült, majd rendkívüli intézkedéseket vezettek be. 1928. június 20-án a belgrádi parlamentben merénylet és tömeggyilkosság történt, 1934-ben pedig a horvát–macedón szervezkedés keretében szintén merényletben megölték I. Sándor királyt. Az ország bő két évtizedes fennmaradása során a szerb érdekek kerültek előtérbe, így minden vitának a háttérben a nemzeti kérdés állt.

A Jugoszláv Királyság nem volt valódi parlamentáris állam, mert a kormány nem volt felelős a parlamentnek, nem is a parlamenti többségből került ki a minisztertanács, hanem azt a király nevezte ki. A diktatúra bevezetése után az oktrojált alkotmány létrehozta a Szenátust, amely tagjainak felét a király nevezte ki, a másik felét az 1931. szeptember 30-án hozott *A szenátorok megválasztásáról* szóló törvény alapján választották. A választás nyilvános szavazással történt, emellett pedig a szenátorokat csak a népképviselők, a báni tanács tagjai és a járások elnökei választhatták. Mivel a népképviselőket kivéve a többi választót a király nevezte ki, így a választott szenátorokra is nagy befolyása volt. Emellett a szenátoroknak hűségesküt kellett tenni a királynak.

⁵⁸ BIČANIĆ, Rudolf: *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja i drugi radovi*. Zagreb, 1995. Pravni fakultet u Zagrebu, Organizator, 41–55. p.

⁵⁹ KOLAR-DIMITRIJEVIĆ, Mira: *Povijest novca u Hrvatskoj (Od 1527. do 1941. godine)*. Zagreb, 2013. Hrvatska narodna banka, 138–147. p.

REPUBLIKÁNUS ÁLLAMMODELLEK

Heil Kristóf Mihály*

SVÁJC, A KANTONOK SZÖVETSÉGE A SVÁJCI DEMOKRÁCIA ÉS HATALOMMEGOSZTÁS RÖVID TÖRTÉNETE

1. Államtörténet az első közös alkotmányig

A svájci Alpok hófödte hegységeiben számos európai folyam (Rajna, Rhone, Inn, Aarre vagy Ticino) forrása található. A Svájcban még csak csermelyként felszínre törő vizek több ezer kilométeres hódító útjaikra indulva alapvetően határozzák meg a kontinens vízrajzát és az ahhoz évszázadokon át igazodó geopolitikát. Svájc azonban nem csupán földrajzi adottságaival gyakorol(t) hatást Európára, az ország a modern demokráciának is megkerülhetetlen bölcsője. Svájc – USA és Kanada mellett – a három klasszikusan föderációnak tartott országok egyike és a Föld talán leginkább decentralizált állama.¹

Az alpesi terület a kontinens birodalmi küzdelmeinek részévé vált. Először Julius Ceasar csatolta az *Imperium Romanum*hoz, majd a romanizált lakosság mellett az alemannok és a burgundok is megtelepedtek. A térség része lett előbb a Frank Birodalomnak, majd a *Sacrum Romanum Imperium*nak is. A régió népeinek egyesülése, a mai svájci államszövetség kialakulása évszázados történeti fejlődés eredménye. Az Alpok között élő népek idővel felismerték, hogy egymással szövetségre lépve, kihasználva hegyeik és völgyeik adta földrajzi adottságaikat, képesek lehetnek katonai és kereskedelmi előnyhöz jutni a környező országokkal szemben. A birodalmi szomszédtól kivívott szabadságát féltő kantonok első formális összefogása, a három úgynevezett *őskanton*

* Heil Kristóf Mihály tudományos segédmunkatárs, MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport (ELKH). ORCID ID: 0000-0001-5334-7946

¹ Erről bővebben lásd ELAZAR, Daniel J. (ed): *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Lásd Jerusalem Center for Public Affairs. https://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm?fbclid=IwAR2GfVJZ9TuP09njZ6JvuQ-T5ERRQ_eJwZXspGL8AQ3ltqEVe_LjkvNp6c9o; LINDER, Wolf – VATTER, Adrian: *Institutions and Outcomes of Swiss Federalism. The Role of the Canton in Swiss Politics*. *West European Politics*, 2001. 7. sz. 95–122. p.

1291. augusztus elsején kötött szövetségi szerződése volt.² Schwyz, Uri és Unterwalden kantonok megfogadták, hogy egymás javai és érdekei tiszteletben tartásával és védelmezésével fogják egymást segíteni.³ Fontos megjegyezni, hogy bár a modern Svájc valóban a föderális állami berendezkedés mintapéldája, de az 1848-as alkotmány elfogadását megelőző évszázadokban a svájci kantonok és városok megelégedtek egy, a számukra nagyobb önállóságot biztosító konföderáció jellegű együttműködéssel. Az őskantonok alkuját követő években a jól képzett szövetséges svájci gyalogság győzelmein felbátorodva a konföderáció bővülni kezdett:⁴ elsőként Luzern városa csatlakozott, 1332-ben, utána az osztrák fennhatóság alól felszabaduló Glarus és Zug kantonok, valamint az egymással és az örökös tartományokkal is folyamatosan harcban álló Bern és Zürich lépett be a szövetségbe, 1351-ben, illetve 1353-ban. Az évszázados szabadság- és belharcokat⁵ követően 1499-ben Bázelen megkötött újabb kompromisszum értelmében a kantonok megtartották önállóságukat, és megvédték magukat a Német-római Birodalommal szemben is. Az érdekszövetség a régi és az új kantonok, a városok és a közös uralmi területek eltérő struktúráján nyugvó, bonyolult rendszerének az összessége volt. 1370-ben a nyolc kanton az ún. *Pfaffenbrief*ben foglalta össze a közös államszövetségi törvényalkotásuk alapvetéseit. Majd miután 1386-ban a sempachi és 1388-ban a náfelsi csatában is győzedelmeskedtek az osztrák lovagok felett, 1393-ban az ún. *Sempachi Okirat*ban megerősítették a békét, és az egység kifejezéséeként megtiltották az önálló hadviselést. 1481-ben Stanzban a belső konfliktusok korlátozásában is megállapodtak egymással.⁶

A győztes háborúk növelték az államszövetség területét, és újabb kantonokat ösztönöztek a csatlakozásra. 1481-ben Fribourg és Solothurn, 1501-ben Basel és Schaffhausen, 1513-ban pedig Appenzell társult az immár tizenhárom kanton együttműködésébe,⁷ amelyet a nemzetközi térben először a *vesztfáliei béke* ismert el, 1648-ban. A harmincéves háborút lezáró tárgyalás a Német-római Csá-

² PAHUD DE MORTANGES, René: *Schweizerische Rechtsgeschichte ein Grundriss*. St. Gallen, 2007. Dike Verlag, Zürich, 12. p.

³ A szakirodalom nem egységes a tekintetben, hogy az őskantonok szövetségét a helyi hűbérurak hatalmaskodása vagy a Habsburg család agresszív terjeszkedése elleni védekezés ösztönözte-elsődlegesen.

⁴ A konföderáció első jelentős győzelme az 1315-ös morgarteni csata volt, amely jelentősen megnövelte a svájciak tekintélyét Európában. A győzelemben jelentős szerepet játszó Schwyz kanton után lett a szövetséges kantonok neve Svájc. Az ország történetének első évszázadairól és a konföderáció kiépüléséről bővebben lásd BLICKLE, Peter: *Das Gesetz der Eidgenossen Überlegungen zur Entstehung der Schweiz 1200–1400. Historische Zeitschrift*, 1992. 561–586. p.

⁵ 1443-ban háború tört ki a konföderáció és az Ausztriával szövetkező és végül vereséget szenvedő Zürich között, majd 1474-ben a burgundi herceg ellen indított háborút a kantonok szövetsége.

⁶ HEGEDŰS ÉVA: Svájc. In KOVÁCS István (szerk.): *Nyugat-Európa alkotmányai*. Budapest, 1988. Közigazgatási és jogi Könyvkiadó, 413. p.

⁷ AJTAY Gábor: *A svájci demokrácia*. Budapest, 1930. Athenaeum, 10–13. p.

szárság számos tartománya mellett elismerte Hollandia és az évszázadok óta önálló Svájc függetlenségét, valamint rögzítette annak örök időkre szóló *semlegességét* is.⁸ A szuverén államként elismert Svájc *status quo*-ja egészen 1798-ig változatlan maradt, a szövetség nem bővült, és az alkotmányos keretek is statikusak maradtak. Azonban ez nem jelentette azt, hogy békés évszázadok köszöntöttek az országra. Belharcolok, vallási konfliktusokon alapuló háborúk és forradalmak időszaka következett, amelyek megingatták magát a szövetséget is. A 17. századra a csatározások kis híján a konföderáció felbomlásához vezettek. Tovább gyengítette az összefogást a területek sokszínűsége és jogállásbeli különbözősége is. Bár a svájci társadalomból hiányzott a szigorú kereteket adó rendi tagoltság, csupán – az átjárható – vagyoni különbözőségek differenciálták a lakosságot, az egyes területek közötti vagy azon belüli társadalmi és gazdasági feltételek nagyban eltértek egymástól, ebből fakadóan a kantonok politikai vezetési módszereiben is különbségek alakultak ki. Eltérő volt a hatalomgyakorlás szervezett formája a városokban és a vidéki közösségekben. A polgári forradalmakat megelőzően Svájcban háromféle területi kategóriát különböztettek meg, voltak a szövetségi helyek (*eidgenössische Orte*), a kapcsolódó területek (*zugewandte Orte*) és az ún. közös uralom alatt álló térségek (*Gemeine Herrschaft*).⁹

A teljes jogú kantonok és az alávetett területek közötti megkülönböztetés folyamatos konfliktusok forrását jelentette. Bern, Fribourg, Solothurn kantonok vezető családjai magukhoz ragadták a hatalmat, amiből a népet kirekesztve *arisztokratikus* módszerekkel „uralkodtak”. Valamivel demokratikusabban szerveződtek meg az ún. *félleg arisztokratikus* kantonok, Zürich, Bazel és Schaffhausen, ahol „csak” a városon kívüli vidéki népet zárták ki a közügyek gyakorlásából. A „mozdulatlan” svájci társadalom – Schwyz, Uri, Unterwalden, Glarus, Luzern és Zug kantonokban – megőrizte ősi demokratikus formáját.¹⁰ A legfőbb döntéshozó szervük a közvetlen részvételt igénylő *népgyűlés* maradt.¹¹

A kantonok korai együttműködésének helyszíne, intézményes formája a diéta, azaz a *szövetségi parlament* volt. Az összehívás jogával kezdetben minden kanton élhetett, azzal, hogy a gyűlés indítványozójának kellett meghatározni az ülésezés helyszínét, tehát nem volt még állandó központ, ameddig Zürich – mint a vezető kanton – meg nem szerezte a házigazda szerepet. Később az ülésszakot éves rendszerességgel állandósították, így a gyűlést a Limmattal parti település hívhatta össze. A parlamentbe minden tag pontos iránymutatással

⁸ KAJTÁR István – HENGER Csabáné: *Egyetemes állam- és jogtörténet*. Budapest–Pécs, 2014. Dialóg Campus Kiadó, 143. p.

⁹ SCHOLLENBERGER, Johann Jacob: *Das schweizerische öffentliche Recht*. Hannover, 1909. M. Jänecke, 9–12. p.

¹⁰ SZENTPÉTERI István: *A közvetlen demokratikus formák sorsa a burzsoá állami fejlődésben*. Szeged, 1962. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 15. p.

¹¹ AJTAY 1930. 12–13. p.

ellátva delegált követeket küldött, akik – a magyar nemesi vármegyei követekhez hasonlóan – szigorúan csak az *utasításban* foglaltak szerint járhattak el. A szövetségi gyűlés hatásköre elsősorban a közös külügyekre, a háborús kérdések intézésére, valamint a belső viszályok elsimítására terjedt ki, azonban erősen korlátozva volt a már említett kantonális szuverén követutasítások rendszere által.¹²

A demokratikus formák ellenére a korai Svájc kormányzata arisztokratikus maradt, valójában csak nagyon szűk vezető körben érvényesültek a népuralmi elvek. Az ősi svájciak ragaszkodtak államszervezeti hagyományaikhoz, politikai intézményeiket nem fejlesztették. Hiányzott a – polgári fejlődésre oly jellemző – formakeresési igény. S bár a korai svájci demokrácia még csak csíráiban tartalmazta a polgári államberendezkedések intézményeit, de nem lehet véletlen, hogy több nagy államelméleti gondolkodóra hatottak ösztönzően az ország demokratikus hagyományai. Már Rousseau és Kálvin is felismerte, hogy az Alpeselek közötti hagyományos demokratikus intézményeken nyugvó rendszer példamutató lehet a jövőbeli polgári államok számára. Végül azonban nem a Zürich partján vagy a berni havasok között fejlődött ki az első modern értelemben vett „mintademokrácia”, hanem csak később, Franciaországot és Amerikát érintve tértek haza a – demokrácia tömegmozgalmai által – módosult elvek; bennük a kapitalizálódó Svájc felismerte a lehetőséget ősi intézményrendszerének továbbfejlesztésére.¹³

A francia forradalom felszínre hozta a szövetségen belüli ellentéteket és nézetkülönbözőségeket. Francia mintára és segítséggel Vaud kanton felkelt Bern és az arisztokrácia ellen. Az idegen seregek győzedelmeskedtek, és elfoglalták az országot, amelyet nem csupán megszálltak, hanem át is kívántak alakítani annak alkotmányos struktúráját. A francia reformok egy *egységes, centrálisan szervezett köztársaság* kiépítésén dolgoztak.¹⁴ Az első, 1798-as alkotmány létrehozta az „egységes és oszthatatlan” ún. *Helvéciai Köztársaságot*, amelyet a történeti, nemzetiségi, vallási és nyelvi tradícióktól – szándékosan – eltérően alakítottak ki. Támogatók hiányában az alkotmány a létrehozóival, a Direktóriummal együtt megbukott, hatályát már 1800 januárjában felfüggesztették. Az új, 1802. július 2-án elfogadott ún. második *Helvét Alkotmány* ismét a centralisták-nak kedvezett, a föderalisták pedig továbbra sem fogadták el. Végül Napóleon vállalta a mediátor szerepét, és öt svájci centralistából, öt föderalistából és négy francia szenátorból álló bizottságot állított fel, akiket megbízott egy kompromisszumokra építő harmadik alkotmány kidolgozásával.¹⁵ Napóleon 1803-ban elfogadott alkotmánya (*Acte de médiation*) felhagyott a centralizációval, illetve

¹² HEGEDŰS 1988. 414. p.; AJTAY 1930. 14–15. p.

¹³ SZENTPÉTERI 1962. 16. p.

¹⁴ Uo. 18. p.

¹⁵ HEGEDŰS 1988. 414. p.

résben visszaállította a kantonok önrendelkezését és a közvetlen demokratikus formákat.¹⁶ Az újjászerveződő konföderáció meghaladta az államszövetséget (*fédération des États*), de még nem jutott el a szövetséges államhoz (*État fédératif*), tehát megmaradt szuverén kantonok politikai együttműködéseként, melyben a tagok autonómiáját csupán szűk körű szövetségi fennhatóság korlátozta.¹⁷

Az új alkotmányt további hat kanton (St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin és Vaud) is elfogadta. Az immáron tizenkilenc tagú konföderáció közös törvényalkotó szerve az – évente más-más helyen ülésező – diéta lett, amelybe minden kanton egy követet küldött, pontos utasítással. A diéta elnöke a fogadókantont vezetője volt.¹⁸

A Napóleon bukását követő bécsi kongresszus (1815) záródokumentumát aláíró nemzetek (Ausztria, Anglia, Portugália, Poroszország és Oroszország) elismerték Svájc *függetlenségét*, és további három kantont (a Direktórium által anektált Genfi Köztársaság, Neuchatel, Valais) csatoltak a szövetséghez.¹⁹ A kantonok továbbra is megtarthatták szuverenitásukat, és a diéta hatásköre is változatlanul csupán a kül- és hadügyekre, valamint a belső viták békés rendezésére terjedt ki. A gyenge központi hatalom kezében nem volt valódi fegyver a kantonok ellen, a követeknek adott eltérő utasítások állandósult ellentétekhez vezettek a szövetségesek között. Amikor az 1830-as, júliusi francia forradalom hatásai begyűrűztek az Alpeselek völgyei közé, a politikai és vallási konfliktusok kiéleződtek, és az 1815-ös szövetségi paktum revíziójához vezettek.²⁰ A Szövetségi Tanács új alkotmánya 1848. szeptember 12-én lépett hatályba.²¹ Az új alaptörvény gyökeres változást hozott: a régi – egymással lazább szövetségi kapcsolatban álló – szuverén kantonok egy önálló tagállamok alkotta

¹⁶ SZENTPÉTERI 1962. 19. p.

¹⁷ AJTAY 1930. 19. p.

¹⁸ Uo.

¹⁹ JORIO, Marco: Der Wiener Kongress und die Schweiz. In TELESKO, Werner – HILSCHER, Elisabeth – WERNER, Eva Maria (Hrsg.): *Der Wiener Kongress 1814/1815*. Band 1. 2019. Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften 121–132. p.

²⁰ Az arisztokratikus kantonokban a korábbi vezető réteg elvesztette hatalmát, majd 12 kanton demokratizálta alkotmányát. Az új törvények jellemzően a népszuverenitás elvére építettek és elismerték a magánjogi és politikai egyenlőséget is. Nem mindenhol sikerült békés körülmények között az alkotmányos átalakulás: Bazel megtagadta a környékbeliektől az arányos képviseletet így 1833-ban a kanton kettészakadt Bazel-városra és Bazel-vidékre. Aargau kantonban pedig a protestánsok és a katolikusok támadtak egymásra 1841-ben. 1843-ban titkos konferencián megszervezték a katolikus kantonok szövetségét, a *Sonderbundot*, akik követeléseikkel és a diéta elhagyásával kirobbantották az ún. Sonderbund-háborút. A konfliktusok felszínre hozták az 1815-ös paktum hibáit. 1848 februárjában a diéta egy 14 tagú bizottságot állított fel azzal a feladattal, hogy készítse elő az új alkotmány szövegét, amelyet még abban az évben el is fogadtak.

²¹ Az új alkotmányt 15 és fél kanton fogadta el 6 és fél ellenében. NÉMETH István: Svájc. In VADÁSZ Sándor (szerk): *19. századi egyetemes történelem 1789–1914*. Budapest, 2005. Korona Kiadó, 293. p.; Bővebben lásd STADLER, Peter: Die Schweiz 1848 – eine erfolgreiche Revolution? *Historische Zeitschrift*, 2000. 29. sz. 47–56. p.

– a szubszidiaritás elvén működő – föderatív országot hoztak létre. Az alkotmány elfogadása a polgári liberális erők győzelmét hozta, és az 1848. november 6-án Bernben összeülő első szövetségi gyűlés megválasztotta az új állam *első kormányát*, amelynek elnöke Jonas Furrer volt. Svájc belső békéje, gazdasága, valamint kultúrája megszilárdult és virágzott, aminek hatására az 1848-as forradalmi hullámok leverését követően számos, hazájából emigrálni kényszerült forradalmárt fogadott be.²² Az ország békéjét egyedül az 1856-os *royalista felkelés* zavarta meg. Végül a neuchateli tárgyalások hozták meg az „új Svájc” nemzetközi elfogadását. Poroszország lemondott Neuenburgra (Neuchatel) vonatkozó igényéről. A polgári társadalom fejlődésében fontos mérföldkő volt, amikor – Zürichet követve – 1869 után a kantonok többsége bevezette a *nép törvényindítványozási (iniciatíva)* és a *népszavazással való szentesítés (referendum)* jogát.²³

A demokratizálódó kantonok 1860-as években elinduló mozgalmi további alkotmánymódosításokat szorgalmaztak, amelyet kezdetben a konzervatívoknak és az óliberálisoknak sikerült elhárítani. Végül az 1874. április 19-re kiírt népszavazáson győzedelmeskedtek a liberális erők, és elfogadták a módosított szövetségi alkotmányt. Az egyik legjelentősebb változtatás a katonaság kiképzésének és felfegyverzésének a szövetség általi átvétele volt, amivel növelte befolyását a hadseregbe. Szintén a szövetség hatáskörébe került az ország jogi berendezkedésének meghatározása is (a szövetségi polgári törvénykönyv 1912-ben, a büntetőkódex pedig 1942-ben készült el). A szövetségi államparátust nem alakították át. A későbbi módosítások ellenére mind a mai napig az 1874. évi alkotmányra épül az ország, amely szerint, amíg a kantonokban – egyre csökkenő jelentőséggel, de – a közvetlen demokrácia elve érvényesül, addig a szövetségi szinten a közvetlen és képviseleti demokrácia egyvelege figyelhető meg.²⁴

A következő száz évben a szövetség kiadásai az ötvenszeresére emelkedtek, ennek megfelelően már az 1977. évi általános adórevíziót megelőzően is számos módosítást élt meg az alkotmány. Ezek jellemzően bővítették a központi kormányzat pénzügyi mozgásterét, azzal, hogy a közvetlen adók többsége továbbra is a kantonoknál maradt.²⁵

²² A korai magyar emigrációról lásd LUKÁCS Lajos: *Magyar politikai emigráció 1849–1867*. Budapest, 1984. Kossuth Kiadó

²³ NÉMETH 2005. 368. p.

²⁴ Uo. 369. p.

²⁵ A szociális és gazdasági költségek ellensúlyozására számos adót vetett ki a szövetség a 20. században. 1915 és 1960 között megadóztatták az állampolgárok jövedelmét és vagyonát, majd 1960 után csak a jövedelmet, 1915-ben egyszeri hadiadót, majd 1919-ben rendkívüli hadiadót, 1917-ben bélyegilletéket, 1925-ben dohányadót, 1941-ben pedig forgalmi adót vetettek ki. Bővebben lásd HEGEDŰS 1988. 423. p.

A *szavazati jog* nőkre való kiterjesztésének kérdése szövetségi szinten először 1959-ben került napirendre, amit hosszas vitákat követően 1971-ben fogadtak el. A férfiak és nők törvény előtti egyenlőségét csak tíz évvel később, 1981-ben ismerte el a szövetségi alaptörvény.

A huszadik században számos másodgenerációs alapjog került elfogadásra. 1890-ben a betegségi és balesetbiztosítás, 1925-ben az öregségi, illetve árva- és rokkantnyugdíj, 1962-ben a természetvédelem, illetve 1971-ben a környezetvédelem kapott alkotmányos védelmet.²⁶

A todozott-foltozott alkotmány bár híuen tükrözte az ország társadalmi és gazdasági változásait, de – amellet, hogy számos alapjog tekintetében továbbra is hiányos volt – lassan nehezen áttekinthetővé vált.²⁷ A teljes körű általános revízió gondolata 1965-ben került napirendre, majd két évvel később a Szövetségi Tanács tíztagú munkacsoportot hozott létre, amely 1973-ra elkészült munkájában a szabadságjogok hiányos katalógusának alkotmányos bővítését jelölte ki legfőbb feladatként, illetve a kantonok együttműködési kötelezettségét kívánta erősíteni. Egy következő bizottság 1974 és 1977 között vizsgálta meg az alapjogok, a föderáció és a szövetségi szervek ügyét. Az 1987-es újabb delegált testület parlamenti megbízása – tanulva az elmúlt évtizedek sikertelenségéből – már kötötte a kodifikáció-előkészítő bizottságot az 1848-as alapokhoz, csupán szerkezeti, nyelvi és szakmai pontosításokat várt el tőle a törvényhozó. Több évtizedes egyeztetés után 1999-ben fogadta el a szövetségi parlament az új alkotmányt, amit népszavazással is megerősítettek. 2000-től ez Svájc napjainkban is hatályos alkotmánya.²⁸

2. A hatalommegosztás elve és magvalósulása Svájcban

Az ősi konzervatív svájci felfogás évszázadokig gátolta az állam belső szerves fejlődését, így csupán a francia forradalom hatására megszülető, az állami és társadalmi átalakulás programját manifesztáló deklarációk modernizálták a hagyományos svájci demokráciát.²⁹

²⁶ Uo. 424. p.

²⁷ HÄFELIN, Ulrich: *Verfassungsgebung. Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 1974. 86–88. p.

²⁸ Bővebben lásd JANZA Frigyes: *A svájci kantonális közigazgatás, a közvetlen demokrácia és az Európai Unió*. Pécs, 2004. Pécsi Tudományegyetem

²⁹ Az emberi és polgári jogokról szóló genfi deklaráció XXXVI. szakaszában 1793. június 9-én rögzítették, hogy a nép gyakorolja a szuverenitást, majd egy évvel később, a február 5-i genfi alaptörvény XXI. cikke kimondta, hogy a szuverenitás a nemzetből ered. FLEINER, Fritz – GIACOMETTI, Giovanni: *Schweizerische Bundesstaatsrecht*, Zürich, 1949. Polygramischer Verlag, 2.p. Lásd *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. https://issuu.com/schulthess_com/docs/schweizerisches_bundesstaatsrecht_f

Az 1848-as új alkotmánnyal a kantonok államszövetségi rendszerét (*Staatenbund*) felváltotta a szövetséges állam (*Bundesland*). Bár a *kantonok* megmaradtak önálló államnak, de egy új központi hatalom is kialakult. A *szövetségi állam* önálló szervei részben a nép, részben a kantonok küldötteiből álltak.³⁰

Az új, 1848-as alkotmány a montesquieu-i elveket rugalmasan értelmezte. A *szövetségi törvényhozó hatalom* a kétkamarás (kéttanácsos) országgyűlés, a *Szövetségi Gyűlés* volt. A Nemzeti Tanács (*Nationalrat / Conseil National*) képviselte a szövetséges népek szuverenitását, míg a Kantonok Tanácsa (*Ständerat / Conseil d'état*) az államok, azaz a kantonok önállóságát testesítette meg. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a rendszer nem az angol típusú kétkamarás szisztéma adaptálását jelentette, hiszen bár a Nemzeti Tanács valamelyest megfeleltethető a hagyományos alsóházaknak, azonban a Kantonok Tanácsa semmiképpen sem a felsőház pandanja, inkább a – katonailag független – kantonok közötti kapcsolattartás legfőbb fóruma. A Nemzeti Tanács népképviselő-jellegű volt, tagjait három évre általános – férfi – választójog alapján választották, ahol körülbelül minden húszezer lakosra jutott egy képviselő. 1919-től proporcionálissá, azaz arányossá tették a rendszert: minden kantont és félkantont külön választókerületté alakítottak. Ezzel – Franciaország mellett – Svájcban vezették be először a húsz évnél idősebb férfiakra általánosan kiterjedő választójogot. Passzív választójoggal rendelkezett minden választásra jogosult személy, a katolikus vagy protestáns egyházi személyek kivételével, mivel nem akarták vallási viták színterévé tenni a nemzetgyűlést. Ezzel szemben a föderatív jellegű Kantonok Tanácsa az egyenlő képviselet elve szerint működött. Mindegyik kanton két-két küldöttet delegált, a félkantonok pedig egyet-egyet. (Így számuk kezdetben 44, majd 1978 után 46 lett.) Az 1848-as alkotmány értelmében a *követek* – korábbiaktól eltérően – szabad mandátummal rendelkeztek, nem voltak a kantonjuk utasításaihoz kötve, és a törvényhozásban végzett munkájukról beszámolási kötelezettséggel sem tartoztak. A Kantonok Tanácsa az évek alatt átalakult, és inkább egy második népképviselő hatáskörét húzta magára. Tagjait a nép és már nem a kantonális parlamentek választották. A két kamara szimmetrikus jellegű volt, tehát egyenlő jogokat gyakoroltak a törvényalkotásban.³¹

1848-at megelőzően nem volt végrehajtó szerve a konföderációnak. A kormányzati funkciót az országgyűlés helyszíne szerinti – berni, zürichi vagy luzerni – kantonok végrehajtó tanácsa látta el. Az 1848-as alkotmányozást követően az új szövetséges állam központi végrehajtó hatalommal lett felruházva.

³⁰ AJTAY 1930. 23. p.

³¹ HEGEDŰS 1988, 416–417. p.; SZENTE Zoltán: A konföderációtól a föderációig. Svájc alkotmánytörténete a Helvét Konföderációtól az 1874-es alkotmányig. In MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest, 2003. Osiris Kiadó, 316. p.; A Nemzeti Tanács szervezetéről bővebben lásd AJTAY 1930. 38–43. p.

A korabeli Európában újszerű és egyedülálló Szövetségi Tanács (*Bundesrat / Conseil fédéral*) szisztémája legfeljebb a francia direktórium kormányzatához vagy a tiszavirág-életű Helvét Köztársasághoz volt hasonlítható. A Szövetségi Tanács, mint a Svájci Államszövetség legfőbb végrehajtó és kormányzó hatósága, hét tagból állt.³² Tagjait a Szövetségi Gyűlés két kamarája választotta eredetileg három, majd négy évre. Választható volt mindenki, aki megfelelt a szövetségi törvényhozó szerv passzív választójogi kritériumainak, azzal a kitéttel, hogy egy kantonból legfeljebb egy tagot lehetett választani, lehetővé téve így az eltérő nyelvű, vallású és háttérű kantonok minél szélesebb körű reprezentálását a kormányzatban. A Szövetségi Gyűlés bár külsős emberekre is voksolhatott volna, jellemzően a maga soraiból választott, így azoknak a két tagság összeférhetetlen volta miatt le kellett mondaniuk a nemzeti vagy kantoni tanácsai posztjukról.³³ A kormány elnökét és alelnökét tagjai közül rotációs elv szerint a Szövetségi Gyűlés egy-egy évre választotta, azzal, hogy nem lehetett újraválasztani őket. Az elnök egy személyben volt *állam- és kormányfő* is. A kormány hét tagja a szövetségi hatáskörbe utalt legjelentősebb közös ügyeket irányította: a külügyet, belügyet, igazságügyet, hadügyet, pénzügyet, postügyet, valamint a kereskedelmet, ipart és mezőgazdaságot. A tanácsosoknak joguk volt a parlament által tárgyalt kérdéseket megvitatni, azokhoz hozzászólhattak, és javaslatokat fogalmazhattak meg, szavazati joggal azonban nem rendelkeztek.³⁴ A Szövetségi Tanácsnak joga és kötelezettsége volt – többek között – a szövetség törvényei szerint irányítani az ország ügyeit, őrködni az alkotmányos rendszer felett, különös tekintettel a kantonok és a nép jogaira; gondoskodni a szövetség katonai ügyeiről, közigazgatásáról.³⁵ A svájci kormányzati rendszer jellegét tekintve csak bizonyos elemeiben hordozza a korabeli Európa szokásait, de az elnöki rendszerekhez hasonló motívumok is fellelhetők benne, lényegét tekintve azonban mindkettőtől különbözik. A Szövetségi Tanács, mint egy közvetítő „vegyes” rendszerű testület, nem feltétlen igazodik a pártpolitikához, bár tagjait a törvényhozó hatalom választja meghatározott időre, a testületet ugyanezen törvényhozó hatalom nem hívhatja vissza, ahogy a testület sem oszthatja fel a törvényhozás két kamaráját.³⁶

Svájc igazságszolgáltatása – a közigazgatáshoz hasonlóan – három szinten működött: *szövetségi, kantonalis és helyi* (települési) szinten. Az igazságszolgáltatás legfőbb fóruma 1848 óta a Szövetségi Bíróság (*Bundesgericht*) volt, aminek tagjait a Szövetségi Gyűlés hat évre választotta, ügyelve arra, hogy

³² A Svájci Államszövetség szövetségi alkotmánya 95. cikk. Lásd HEGEDŰS 1988. 426–461. p. (A továbbiakban hivatkozott alkotmányos rendelkezések ugyancsak innen származnak.)

³³ SZENTE 2003. 316. p.

³⁴ A Svájci Államszövetség szövetségi alkotmánya 101. cikk

³⁵ Uo. 102. cikk

³⁶ HEGEDŰS, 1988. 417. p.; SZENTE, 2003. 316. p.

az ország mindhárom hivatalos nyelve, a német, a francia és az olasz is képviselve legyen. Mindenki választható volt, aki a Szövetségi Tanácsba választható volt, akár jogi végzettség és gyakorlat nélkül is.³⁷ A szövetségi bírónak tilos volt bármely egyéb központi vagy regionális tisztséget betölteniük vagy egyéb foglalkozást űzniük.³⁸ A kantonális bírákat a Kantonok Tanácsa választotta. Svájcban a hagyományos alkotmánybíráskodás hiányzott, minden bíróságnak volt ilyen jellegű funkciója, azzal a megszorítással, hogy a szövetségi törvények kivételt képeztek a felülvizsgálható tárgyak körében, így a Szövetségi Bíróság alkotmányellenesség esetén is csupán az állampolgári panaszokat (*staatrechtliche Beschwerde*) vagy a kantonok törvényeit semmisíthette meg. Az alsófokú bíróságokon is gyakran alkalmaztak jogi végzettség nélküli bírákat is, mivel a svájci demokráciatudat szerint mindenkinek – képzettségre való tekintet nélkül – minden köztiszttség betöltését lehetővé kellett tenni. A bíróságnak három fő kollégiuma volt, ahol a *közjogi és közigazgatási perekkel*, a *magán-*, illetve a *büntetőjogi* ügyekkel foglalkoztak. A Szövetségi Bíróságnak éves beszámolási kötelezettsége volt a Szövetségi Gyűlés felé.³⁹

Svájcban a hatalmi ágak elválasztása nem volt merevnek tekinthető. Azon túl, hogy a Szövetségi Bíróság tagjait is a törvényhozó hatalom nevezte ki, maga a Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Tanács is végzett jogalkalmazói munkát. A Szövetségi Bíróságot fontos igazgatási jogkörökkel is felruházták, sőt meghatározott esetekben jogalkotói munkát is végezhetett.⁴⁰

3. Államszerkezet: Svájc, a kantonok szövetsége

A modern svájci államot 26 kanton alkotja.⁴¹ 20 kanton és 6 félkanton, ez utóbbiak bár teljesen önállóak, az állami ügyekben való szavazati és részvételi joguk csak fele a kantonokhoz képest.⁴² A létrejövő *Svájci Államszövetség* (franciául: *Confédération Suisse*, németül *Schweizerische Eidgenossenschaft*) megalakulásával

³⁷ A *Svájci Államszövetség szövetségi alkotmánya* 107. cikk (1) bekezdés, 108. cikk (1) bekezdés

³⁸ Uo. 108. cikk (3) bekezdés

³⁹ Bővebben lásd RUCK, Erwin: *Verfassungsrecht und Verfassungsleben in der Schweiz*. Koblenz, 1925. Carl Heymanns Verlag

⁴⁰ HEGEDŰS 1988. 417–418. p.

⁴¹ Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden (Alsó és Felső Unterwalden), Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel (város és vidék), Schaffhausen, Appenzell (mindkét Rhoden), St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf és Jura népei együtt alkotják a Svájci Államszövetséget.

⁴² Az utolsó csatlakozó önálló kanton, Jura 1978-ban jött létre kiválva Bernből. SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Budapest, 2006. Osiris Kiadó, 334. p.

olyan föderális ország jött létre, amely a továbbiakban csak nevében őrizte konföderációs múltját, hiszen a szövetséges szuverén kantonok számos jogkörükről lemondtak, és azokat közös szövetségi hatáskörbe adták. Valószínűleg Svájcban valósul meg a legkövetkezetesebben a szubszidiaritás elve. A létrejött decentralizált kompetitív föderációban az egyes regionális szintű kormányok között szoros kapcsolat volt. 1848 előtt minden kanton önálló külpolitikát folytathatott, követeket küldhetett és fogadhatott, saját hadsereget állíthatott fel és pénzt verethetett. A föderáció hatáskörét az alkotmány pontosan rögzítette, a kantonok az ún. *reziduális* jogköröket gyakorolták, azaz minden olyan hatáskört megtarthatnak, amelyet az alkotmány nem utalt az államszövetség hatáskörébe vagy nem helyezte annak ellenőrzése alá.⁴³

A kantonok saját alkotmányuk érvényességéhez kötelesek voltak kérni a Szövetség jóváhagyását, amelyet akkor kaptak meg, ha a központi kormányzat megbizonyosodott róla, hogy a területi alkotmányok „a szövetségi alkotmány rendelkezéseibe ütközőt nem tartalmaznak, biztosítják a politikai jogok közársasági – képviseleti vagy demokratikus – formák szerinti gyakorlását, azokat a nép elfogadta és módosíthatók, amennyiben azt a polgárok abszolút többsége kívánja.”⁴⁴ A kantonoknak tilos volt egymás között külön szövetségeket és politikai szerződéseket kötni, azonban törvényhozási, igazságszolgáltatási és államigazgatási tárgyokban – a szövetségi hatóságok előzetes hozzájárulásával – a szövetségi alkotmány keretei között szerződhetek.⁴⁵

A kantonok hatáskörében maradt – az alkotmányban meghatározott kivételekkel – például a mezőgazdasági törvényhozás, az alsó- és középfokú oktatás szervezése, igazgatása, illetve ellenőrzése és a bírósági szervezetrendszer megszervezése.⁴⁶

Az alkotmány *kizárólag a szövetséget* ruházta fel a külpolitika vitelével: az idegen államokkal való szövetségek, illetve nemzetközi – vám- és kereskedelmi – szerződések megkötésére, a hadüzenet és a háborúindítás jogával (*ius ad bellum*), valamint a békekötéssel.⁴⁷ Kivételes esetben azonban a kantonok is szerződhetek idegen államokkal gazdasági, rendészeti és szomszédsági kérdésekben, tiszteletben tartva a föderáció és más kantonok jogát.⁴⁸ A Svájci Államszövetség rendelkezett a külföldi képvisellel és a hadianyaggal is,⁴⁹ azonban állandó reguláris hadsereget nem toborozhatott,⁵⁰ mivel az és a tisztek

⁴³ SZENTE 2003. 315. p.

⁴⁴ A Svájci Államszövetség szövetségi alkotmánya 6. cikk

⁴⁵ Uo. 7. cikk

⁴⁶ AJTAY 1930. 34. p.

⁴⁷ A Svájci Államszövetség szövetségi alkotmánya 8. cikk

⁴⁸ Uo. 9. cikk

⁴⁹ Uo. 19. cikk

⁵⁰ Uo. 13. cikk

– őrnagy rangig történő – kinevezése a kantonok joga volt.⁵¹ Központi szinten szabályozták az országba való be- és kilépésre, tartózkodásra jogosultak, illetve kiutasíthatók körét is.⁵²

A biztonság és a külföldi államokkal való érintkezés egységes koordinálása, illetve a politika meghatározása mellett a szövetségen belüli, a kantonok közötti harmonikus együttműködés és együttélés megteremtése is a szövetség kizárólagos joga volt, így a vasút-, a posta-, illetve a távíróhálózat kiépítése és szabályozása,⁵³ a pénzverés,⁵⁴ a bankjegykibocsátás,⁵⁵ a vízi, vasúti és légi közlekedés,⁵⁶ valamint a súly- és mértékrendszer⁵⁷ kialakítása. Az egységes és prosperáló kereskedelem érdekében szövetségi szinten határozták meg a ki- és beviteli vámok mértékét is.⁵⁸ Szintén a Szövetségi Gyűlésnek volt jogosítványa az országosan hatályos magán- és büntetőjog-alkotásra,⁵⁹ a kereskedelmi élet és a beteg-, valamint egészségbiztosítás szabályainak kodifikálására.⁶⁰ Ugyancsak a szövetség joga a felsőoktatási intézmények alapítása.⁶¹

A szövetségi állam bevételei a saját vagyoni javak hasznain túl – többek között – a szövetséges posta és távíroda bevételeiből, a beszedett vámokból, valamint a kantonok hozzájárulásából tevődtek össze.⁶²

4. Hatások és utak a svájci jogfejlődésben

Svájc jogfejlődésének sokszínűségét két alapvető adottsága határozta meg. Egyrészt a terület – földrajzi fekvéséből is következő – kulturális olvasztótégely-jellege, vagyis, hogy többnemzetiségű ország, amely története során számos birodalommal került közeli kapcsolatba, hatást gyakorolva egymásra.

⁵¹ Uo. 21. cikk

⁵² Uo. 69–70. cikkek

⁵³ Uo. 26. és 36. cikkek

⁵⁴ Uo. 38. cikk

⁵⁵ Uo. 39. cikk

⁵⁶ Uo. 24., 26/A. és 37. cikkek

⁵⁷ Uo. 40. cikk

⁵⁸ Uo. 28. cikk

⁵⁹ Uo. 64. cikk

⁶⁰ Uo. 34. cikk

⁶¹ Uo. 27/A. cikk

⁶² Uo. 41–42. cikkek, valamint bővebben lásd AJTAY 1930. 32–33. p.

Másrésről, hogy az 1848-as föderációs egyesülésig minden kanton, város, völgy önálló államot alkotott, és féltékenyen őrizte saját szuverenitását, alkotmányát és jogrendjét.⁶³

A 12. századig a svájci jog a germán szokásokra – elsősorban a burgundi és alemann törvényekre – támaszkodott. Majd a 13. századtól a glosszátorok munkásságának köszönhetően került előtérbe a római jogi gondolkodás.⁶⁴

A 16. századtól számos egyetem és akadémia alapult Svájc területén,⁶⁵ amelyek mindegyike támogatta a római jogot. A svájci egyetemi és így a tudományos élet egyaránt segítette a humanista iskola, a modern természettudományi iskola és a pandektista iskola fejlődését.⁶⁶

A kantonális széttagoltság a 19. századtól gátolta a modern társadalmi és gazdasági viszonyok által megkívánt egyéges magánjogi és kereskedelmi szabályozást. A kodifikációs hullám már az 1848-as átalakulás előtt megindult Svájcban. A kantonális törvényhozás alapvetően három irányból inspirálódott. Amíg francia Svájc és Tessin kanton jogalkotásán francia hatások voltak érzékelhetőek, addig Bern, Aargau, Luzern és Solothurn kantonok az osztrák jog hagyományait és elsősorban az *Osztrák Polgári Törvénykönyvet* követték. Majd a század második felében kicsit megkésve a német történeti iskola hatása alatt került összeállításra a zürichi joganyag, amely nagyban befolyásolta a többi közép-svájci kantont is. Az, hogy a kodifikációk mindegyikén egyaránt mély nyomot hagyott a római jog és a germán jog, nem lehet meglepő, hiszen a francia és az osztrák jog, valamint a német történeti iskola is a *ius communé*-ban gyökerezett.⁶⁷

A svájci jogtörténet hasonlóságot mutat a német fejlődéssel abból a szempontból is, hogy a föderális államban a szövetségi szintű törvényalkotási jogkörök az egyes alkotmánymódosításokkal bővültek. A törvényalkotó a teljeség igényével hézagmentes kodifikációra törekedett, aminek érdekében több előkészítő munkát is végeztetett, mint például Eugen Huber négykötetes műve a svájci magánjog történetéről és rendszeréről.⁶⁸ A kantonális kodifikációt követően – az alkotmánymódosításoknak köszönhetően – kerülhetett

⁶³ Jean-Philippe Dunand svájci jogtörténész négy jelentős hatást emelt ki a svájci jogfejlődést vizsgálva: a római jog recepcióját (13–14. század); a jogtudományt (16–19. század); a kantoni és szövetségi kodifikációkat (19–21. század) és végül a mai római jogot. Lásd DUNAND, Jean-Philippe: The experience of Roman private law in Switzerland. *Fundamina*, 2000. 1. sz. 227–239. p.

⁶⁴ BÜHLER, Theodor: Die Methoden der Rezeption des römisch-gemeinen Rechts in die Erbrechte der Schweiz. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung*, 2003. 4. p.

⁶⁵ Bazel (1460), Genf (1566), Bern (1679), Lausanne (1708), Fribourg (1763), Zürich (1833), Neuchâtel (1840)

⁶⁶ Bővebben lásd DUNAND 2000. 231–235. p.

⁶⁷ Uo. 236–237 p.

⁶⁸ KAJTÁR 2014. 140. p.

sor a szövetségi szabályozások kidolgozására. Az 1874-es alkotmánymódosítás felhatalmazta a Svájci Államszövetséget, hogy törvényben szabályozza a kereskedelem minden kérdését, 1898-ban pedig a teljes civiljogi reformra, amelynek nyomán 1907-ben elfogadásra került és 1912. január elsején hatályba lépett az első svájci szövetségi polgári törvénykönyv, a *Schweizerisches Zivilgesetzbuch* (ZGB). A személyek jogát, családjogot, öröklési jogot és tulajdonjogot szabályozó ZGB nagy hatást gyakorolt a 20. századi jogfejlődésre. Több európai (például Liechtenstein) és kontinensen kívüli országnak szolgált mintaként (lásd Mustafa Kemal Atatürk török polgári törvénykönyvét),⁶⁹ ennek oka az lehetett, hogy a ZGB felhasználta a német polgári törvénykönyv *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB) tapasztalatait, és beépítette rendszerébe, így jobban meg tudott felelni saját korának.⁷⁰

A Helvét Köztársaság idején 1799. május 4-én elfogadott liberális szellemű büntető törvénykönyv megszüntette a minősített halál- és a testi büntetés alkalmazását, így növelve a szabadságvesztés mint fő büntetési nem jelentőségét. Az 1848-as újjászervezés után a büntető törvénykezés még évtizedekig a kantonok kezében maradt, több mint egytucat büntető törvénykönyvet fogadtak el a kantonok az elkövetkező évtizedekben.⁷¹ Az első egységes szövetségi büntető törvénykönyvet 1937-ben hirdették ki és 1942-ben léphetett hatályba – közel ötvenöt év előkészítő munkát követően. A Svájci Jogász Szövetség 1887-es kezdeményezése nyomán a Szövetségi Tanács 1889-ben Carl Stoost bízta meg egy szövetségi büntetőkódex előkészítésével. Stooss feladata volt a tagállami szabályozások összehangolása és egy modern büntetőpolitika kidolgozása.⁷²

Összességében a Svájci Államszövetség jogalkotása tiszteletben tartja a kantonok jogosítványait, és – mint láthattuk – az európai jogfejlődés számos iskolájából merít.

5. Közvetlen demokrácia

Az 1874 utáni alkotmánymódosítások csak részben szóltak a szövetségi és kantonális szintek közötti hatáskörmegosztásokról, de kiépítették a *közvetlen demokrácia* intézményeit. Népszavazás az állam mindhárom szintjén (szövetségi, kantonális és helyi) lehetséges. A szövetségi és kantonális törvények kihirdetésüktől

⁶⁹ SCHNYDER, Bernhard: Zivilgesetzbuch (ZGB). *Historisches Lexikon der Schweiz* (HLS) <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/030734/2014-11-18/>

⁷⁰ KAJTÁR 2014. 140. p.

⁷¹ NAGY Ferenc: A svájci büntetőjogi szankciórendszer. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica*, 1986. 145–146. p.

⁷² ZÜRCHER, Christoph: Carl Stooss. *Historisches Lexikon der Schweiz* (HLS) <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013299/2013-11-26/>

számított három hónapon belül – kellő számú támogató aláírás összegyűjtését követően – népszavazással megtámadhatók. Sőt, százezer aláírás összegyűjtését követően a Svájci Államszövetség alkotmánya is megtámadható, valamint minden 1891 után, a Szövetségi Gyűlés által meghozott alkotmánymódosítást a nép által jóvá kellett hagyni. Ugyancsak százezer támogató aláírás szükséges a nem a szövetségi törvényhozó által előterjesztett javaslat parlament elé utalásához. (Ez az ún. *iniciatíva*.) Érvényességi küszöb egyik népszavazási formánál sincs, eredménye kötelező erővel bír, és nem évül el. (Az utóbbi négy évtizedben évente körülbelül hat szövetségi népszavazást tartanak.) A népkedvezményezési joggal minden szavazásra jogosult állampolgár rendelkezik. Így a nép akár közvetlenül is alakíthatja az ország jogrendjét. A *referendum* intézménye pedig – az ősi közvetlen néptörvényhozásból, a *Landsgemeinde* alapján – a törvényhozó által hozott rendelkezés nép általi elfogadására ad lehetőséget. A *kötelező referendum* rendszerében minden törvény hatályba lépését elfogadásnak kellett megelőznie, míg a *fakultatív referendum* intézménye előfeltételeket rejt, miszerint az elutasításhoz – kantononként eltérő szabályok szerint – bizonyos számú aláírás előzetes összegyűjtését követően lehetett csak népszavazást kiírni. Harmadik típus, az ún. *pénzügyi referendum* az adótörvények, állami kölcsönök és meghatározott, rendkívüli összegű beruházások előzetes helybenhagyása. A referendumrendszer a kantonok többségében és a szövetségi szinten is alkalmazást nyert. A szövetségi alkotmánymódosítást kötelező népszavazásnak kellett megerősíteni, kisebb jelentőségű szövetségi hatáskörbe tartozó ügyekben csak fakultatív jog volt, tehát harmincezer választó aláírása vagy nyolc kanton együttes kezdeményezése volt szükséges. A referendum intézményének kantonális szintű gyakorlása a jellemzőbb, ahol az alkotmánymódosításnál tágabb körben is kötelező a nép hozzájárulását kérni.⁷³

Az új, polgárosodó alkotmányos rendszer átította a teljes államszerkezeti egységet. A központi és regionális szintek alatti községekben a közgyűlésben (*Gemeinde Versammlung*) vált a polgári joggyakorlás általános fórumává, majd a nagyobb településeken helyi szinten is bevezették a referendum és a népkedvezményezés intézményét. A polgárok az államigazgatás minden szintjéről *visszahívhatják* a választott tisztségviselőket (*Abberufungsrecht*), egyénileg és testületileg egyaránt.⁷⁴

⁷³ Bővebben lásd AJTAY 1930. 115–147. p.

⁷⁴ SZENTPÉTERI 1962. 25–26. p.

Összegzés

Jogosan tehetjük fel a kérdést, hogy ha a *vegyes demokrácia*, tehát a képviselői és a közvetlen demokrácia sajátos keveréke, Svájchoz hasonló állami stabilitást és prosperáló gazdaságot képes eredményezni, akkor miért nem elterjedtebb a világban? A kérdés persze sokkal összetettebb ennél. Számos érv szólhat a vegyes demokrácia mellett és ellene egyaránt.

A vegyes demokrácia rendszere mellett szólhat a lakosság *részvételének ethosza*. A nép közvetlen bevonása a kormányzati munkába csökkenti az elidegenedést és az államügyekkel szembeni közömbösség kialakulását. Folyamatos *párbeszédet* igényel a kormányzó és ellenzéki pártok, valamint azok szavazói között, ez pedig oldja az ország antagonisztikus szétfeszülését.⁷⁵ Ugyancsak e rendszer mellett szól a szisztéma *közpénzmeztartó ereje*. A költségvetésről tartott népszavazásról megállapítható, hogy túlköltekezést gátló hatásuk van.⁷⁶ A döntések népszavazás általi megerősítése javítja a parlament *törvényhozó feladatvégzésének minőségét*, a jogszabálytervezés átgondoltságára is hatással van, valamint növeli a meghozott döntés *politikai legitimitását*. Továbbá szokás még felhozni a közvetlen demokráciának az egy keresőre jutó termelési értékekre gyakorolt pozitív hatását, tehát a gazdasági hasznosság érvét is.⁷⁷

A vegyes rendszerű berendezkedés ellen szólhat a *jogbizonytalanság*. Egyes kutatások⁷⁸ szerint a felülvizsgálható jogszabályokat csupán elenyésző részben támadja meg a nép, és azoknak is csak töredékét bírálja felül, tehát kérdéses a rendszerbe épített ellenőrző funkció *hatékonyasága*. A rendszer kritikusi a népbe vetett túlzott bizalommal szokták még támadni a szisztémát, amikor megkérdőjelezzik a nép döntési kompetenciáját és kitartását, vagy felhívják a figyelmet egyes érdekcsoportok esetleges torzító szerepvállalásának lehetőségére.⁷⁹

A vegyes demokrácia svájci sikere az ország történeti múltjában keresendő: a történeti fejlődés nem az egyeduralkodástól és az önkénytől haladt a demokrácia felé, mint más európai államokban, hanem a többségében közösségük által irányított kantonok és városok önként vállalt laza szövetségeként jött létre, amely közel nyolc évszázados szerves fejlődéssel alakította ki a hatékony modern vegyes demokráciát.

⁷⁵ Bővebben lásd KRIESI, Hanspeter: Közvetlen demokrácia. Svájc esete. In ENYEDI Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái*. Budapest, 2009. Századvég

⁷⁶ A költségvetésről népszavazást tartó és arról a népet meg nem kérdező kantonok összetetéséről lásd KRIESI 2009. 16. p.

⁷⁷ KIRSCHGASSNER, Gebhard – FELD, Lars – SAVIOZ, Marcel: *Die direkte Demokratie*. Bazel, 1999. Helbing und Lichtenhahn

⁷⁸ BAKÓ Bea: Mennyit rólunk, nélkülünk? *Iustum Aequum Salutare*, 2003. 3. sz. 175. p.

⁷⁹ PÁKOZDI Imre: Miért megoldás a svájci típusú demokrácia? *Mozgó Világ*, 2007. 11. sz. 34. p.

Képessy Imre*

CSEHSZLOVÁKIA VAGY CSEH-SZLOVÁKIA? A FÖDERALIZÁCIÓ ESÉLYEI A NEMZETÁLLAMISÁG ÁRNYÉKÁBAN

I. Történelmi áttekintés

Csehszlovákia megszületésének históriája ugyan évekkel 1918. október 28-át megelőzően kezdődik, az állam megalakulását hagyományosan mégis ehhez a naphoz kötjük. Aznap virradóra terjedt el ugyanis Prágában annak híre, miszerint az Osztrák–Magyar Monarchia (utolsó) külügyminisztere, gróf Andrássy Gyula elfogadta a wilsoni békefeltételeket, ideértve a cseh-szlovákok és a jugoszlávok jogaira vonatkozó kitételeket is.¹ Mindez katalizátorként hatott a leendő állam fővárosában, ahol először utcai tüntetések törtek ki, majd az 1918 júliusában megalakított Csehszlovák Nemzeti Bizottság² kibocsátotta kiáltványát a független csehszlovák állam megalakításáról.³ Ezt követte még aznap az 1918. évi 11. törvény elfogadása (erre ugyancsak a Nemzeti Bizottság részéről került sor), amely jogszabályi formában rendelkezett az állam megszületéséről, és lefektette jogrendjének néhány alapszabályát.

Csehszlovákia esetében nemcsak a kezdet, hanem a vég időpontját is ismerjük: az államalakulat a második világhéget megelőzően bomlott fel először, 1939. március 15-én. A második világháborút követően – igaz, némileg megfoglykozott államterülettel – ismételen ott találjuk az országot Európa térképén.

* Képessy Imre tudományos segédmunkatárs, MTA–ELTE Jogtörténelmi Kutatócsoport (ELKH), tanárségé ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jogtörténelmi Tanszék. ORCID ID: 0000-0001-8388-7273

¹ Különbékét kérünk Wilsontól. *Pesti Napló*, 1918. (október 29.) 253. sz. 5. p.

² Az öt tagú szervet a későbbi hatalomátvétel érdekében hozták létre, az szoros együttműködésben állt a Tomáš Garrigue Masaryk által vezetett Csehszlovák Nemzeti Tanáccsal. A kérdésről bővebben lásd HALÁSZ Iván: Az első Csehszlovák Köztársaság és a második Lengyel Köztársaság születeése az első közjogi dokumentumok tükrében (1918–1919). *Állam- és Jogtudomány*, 2019. 3. sz. 33. p.

³ BENCSIK Péter: *Csehszlovákia története dokumentumokban*. Budapest, 2016. Napvilág, 55. p.

A csehek és szlovákok közös államának története nem sokkal a „bársonyos forradalmat” követően, 1992. december 31-én éjfélkor ért végképp véget.

Csehszlovákia történelmének hektikus jellege azonban nemcsak a külpolitikai tényezőknek volt köszönhető: az ország a megalakulásától kezdve belső feszültségekkel küzdött, ami főként a lakosság heterogén etnikai összetételére volt visszavezethető. Ez nem kizárólag az államalkotó tényezőként definiált „csehszlovák” nemzet és az országban élő nemzeti kisebbségek között szült feszültségeket, hanem a csehek és szlovákok viszonyrendszerében is. Jelen tanulmányban ez utóbbira kívánok fókuszálni, egész pontosan annak bemutatására, hogy a szlovákok által szorgalmazott föderatív elképzelések⁴ a csehszlovák alkotmánytörténet egyes periódusaiban milyen mértékben tudtak érvényesülni.

A kérdés vizsgálata során hét alapvető korszakot kell egymástól elkülönítenünk: (1) az első köztársaság időszakát, amely Csehszlovákia 1918 októberében történt kikiáltásától 1938 szeptemberéig tart; (2) a második köztársaság időszakát, amely a müncheni konferencia eredményeként 1938 októberétől bekövetkező területi és alkotmányos változásoktól 1939. március 14-ig, Csehszlovákia felbomlásáig tart. (3) A harmadik köztársaság időszaka az ország 1945-ös újjáalakításától 1948. május 9-ig, a kommunista hatalomátvétel alkotmányos formában történő deklarálásáig tart, míg a (4) negyedik periódus a népi demokratikus Csehszlovák Köztársaság címszóval írható le, és 1948-tól 1960-ig tart (ez volt hivatalosan a szocialista állam „kiépítésének” időszaka). (5) Az ötödik periódus a szocialista államberendezkedést rögzítő 1960. évi alkotmány elfogadásától 1968-ig, a prágai tavaszig, míg a (6) hatodik korszak Csehszlovákia 1969. január 1-jén megvalósított föderalizációjától 1989 végéig, a bársonyos forradalomig tart. Az utolsó (7) időszak a kommunista rendszer összeomlásától Csehszlovákia megszűnéséig terjed.

1.1. A cseh–szlovák együttműködés kérdése a csehszlovák állam létrehozását megelőző években

A csehszlovák állam megalapozásában megkerülhetetlen jelentőséggel bírt a cseh és szlovák emigráns szervezetek működése, amelyek közül az első világháború éveiben a legfontosabb szerep vitathatatlanul a Tomáš Garrigue Masaryk, Edvard Beneš és Milan Rastislav Štefánik által vezetett Csehszlovák Nemzeti Tanácsnak jutott.⁵ E testület mellett, szlovák részről kiemelendő

⁴ HAMBERGER Judit: *A csehszlovák föderáció példája*. In *OTKA-43186 kutatási zárójelentés*. 10–17. p. http://real.mtak.hu/966/1/43186_Z1.pdf

⁵ ČAPLOVIČ, Dušan – ČAPLOVIČ, Miroslav: *Osmičky v našich dejinách* [Nyolcasok a mi történelmünkben.] Bratislava, 2018. Perfekt, 56–59. p.; HALÁSZ 2019. 33. p.

az Amerikai Egyesült Államokban élő szlovák emigránsokat tömörítő Szlovák Liga.⁶ E szervezet jelentőségét a jövődő államalapítás szemszögéből vizsgálva abban kereshetjük, hogy miután a szlovák emigráció köreiből kezdett uralkodóvá válni a csehekkel közös állam gondolata,⁷ a Szlovák Liga képviselői Cleveland városában találkoztak az USA-ban élő cseh emigránsokat tömörítő Cseh Nemzeti Egyesület tagjaival, hogy megvitassák a jövődő államisággal kapcsolatos alapvető kérdéseket. A két napig tartó tárgyalások eredményeként 1915. október 23-án megszületett az ún. *clevelandi egyezmény*.⁸ A dokumentum a „cseh földek” (azaz Csehország, Morvaország és Szilézia) és Szlovákia függetlenségének kivívását jelölte meg a legfontosabb eléréndő célkitűzésként, amit a cseh és a szlovák nemzet egyesülésének kellett követnie egy *föderatív államszövetségben*.⁹ Az egyezmény a szlovákok részére teljes nemzeti autonómiát ígért, saját törvényhozással, saját államigazgatással, teljes kulturális szabadsággal (amiben benne foglaltatott a szlovák nyelv teljesen szabad használata és államnyelvvé tétele) és végül saját pénzügyi és politikai igazgatással.¹⁰ Az államszerkezetet illetően a dokumentum demokratikus államrendszerű perszónáluniót javasolt, Angliához hasonlóan.¹¹

A *clevelandi egyezményt* két olyan emigráns szervezet fogalmazta meg és írta alá, amelynek a későbbi államalapítók nem voltak tagjai, így annak jogi kötőereje korlátozott volt. A dokumentum két okból mégis jelentős: egyfelől maga Masaryk is többször hivatkozott az egyezményre a nyugati hatalmakkal folytatott tárgyalások során, másrészt az a későbbiekben a szlovák autonómia-törekvések egyik fontos szimbólumává vált.

Az első világháború végéhez közeledve, 1918. május 31-én került sor a *pittsburghi egyezmény* aláírására,¹² amelyet már a későbbi köztársaság első elnöke,

⁶ Slovenská liga v Amerike slávi 100 rokov. [Az amerikai Szlovák Liga 100. évfordulóját ünnepli.] *SME Svet*, 2007. (május 26.) <https://svet.sme.sk/c/3316039/slovenska-liga-v-amerike-slavi-100-rokov.html>

⁷ Eredeti nevén České národné združenie. Lásd JANČURA, Vladimír: Slovákov dala dokopy s Čechmi Amerika. [Amerika kötötte össze a szlovákokat a csehekkel.] *Pravda*, 2015. (november 4.) <https://zurnal.pravda.sk/neznama-historia/clanok/372722-slovakov-dala-dokopy-s-cechmi-amerika/>

⁸ GÁBRIŠ, Tomáš: Právne Vyjadrenie Hodnôt Novovytvorenej Čsr (1918). [Az újonnan megalkotott Csehszlovák Köztársaság jogi alapelveinek meghatározása (1918).] In NECKÁŘ, Jan et al. (Edts.): *Dny práva – 2008 – Days of Law*. Brno, 2008. Masarykova Univerzita, 439–440. p.

⁹ MOSNÝ, Peter: Szlovákia a születendő Csehszlovákia koncepcióiban. *Jogtörténeti Szemle*, 2007. 1. sz. 49. p.

¹⁰ ŠKVARNA, Dušan – BARTL, Július – ČIČAJ, Viliam – KOHÚTOVÁ, Mária – LETZ, Róbert – SEGEŠ, Vladimír: *A szlovák történelem lexikona*. Pozsony, 2003. Slovenské Pedagogické Nakladateľstvo, 243. p.

¹¹ BENCSIK 2016. 43. p.

¹² ŠKVARNA et al. 2003. 344. p.

Tomáš Garrigue Masaryk is ellátott kézjeggyével.¹³ E dokumentum aláírói ki-
mondták, hogy céljuk a csehek és a szlovákok egyesülése a Cseh Tartományok és
Szlovákia független államában. Deklarálták, hogy a jövőbeni állam demokratikus
köztársaság lesz, amelyben Szlovákia *autonómiát kap* saját adminisztrációval,
törvényhozó gyűléssel, bírósági rendszerrel és szlovák hivatalos nyelvel. Azaz:
a korábbi, „szimmetrikus” szövetségi berendezkedést felváltotta annak esz-
méje, hogy a jövőbeni közös államban a szlovák országrész bizonyos autonóm
jogköröket kap, aminek részletes szabályait a (közös) csehszlovák országgyűlés
fogja meghatározni.

Összegezve, a szlovákok szerepét illetően elmondhatjuk, hogy a két egyez-
ményben felvázolt vízió érdemben különbözött egymástól, azonban fontos
hozzátenni, hogy 1938-ig egyik egyezmény rendelkezései sem valósultak meg.
Ennek okát pedig főként abban találjuk meg, hogy ez ellentétes lett volna
a többek között Masaryk és Beneš által vallott *csehszlovakizmus* gondolatával.

1.2. A csehszlovakizmus

A csehszlovák állam létrehozásában vezető szerepet játszó ideológia alapvetése,
hogy a csehek és a szlovákok egy nemzetet alkotnak.¹⁴ Miként azt Edvard Beneš
megfogalmazta: „A csehek és a szlovákok [...] ugyanannak az egy nemzetnek
egyenrangú, egyenjogú, egyformán felnőtt két részét képezik. Az egyik csehül
beszél, a másik szlovákul; mindkét nyelv egyenjogú és egyenrangú; egyformán
és egyenlően tisztelni kell őket.”¹⁵ E gondolat alapvetése a 19. század közepére
vezethető vissza,¹⁶ azonban egészen a 20. század elejéig nem tudott megha-
tározóvá válni.¹⁷ Ezt leginkább azzal magyarázhatjuk, hogy a csehek egészen
a 20. század elejéig az Osztrák–Magyar Monarchián belül a *trialista* koncepció
megvalósulásáért küzdöttek, aminek köszönhetően a cseh korona egykori

¹³ Ebből kiindulva ez az egyezmény elvileg kötelezte volna az új államot a szlovák autonómia
biztosítására, már csak amiatt is, mert a fél évvel később megalakult csehszlovák kormány 1918. no-
vember 11-én Masaryk minden külföldön tett ígéretét magára nézve is kötelezőnek tekintette.
Lásd BENCSEK 2016. 49. p.

¹⁴ HAMBERGER Judit: *Csehszlovákia szétválása – Egy föderációs kísérlet kudarca*. Budapest,
1997. Teleki László Alapítvány, 12–15. p., továbbá: ŠKVARNA et al. 2003. 251. p.

¹⁵ BENCSEK 2016. 211–212. p.

¹⁶ Elegendő Palacky 1848–1849. évi tervzetére gondolni. Lásd PONGRÁCZ Alex: Szlovák és
magyar autonómiatörekvések a történelmi Felvidék területén, 1918–1938. *MTA Law Working
Papers*, 2019. 7. sz. 1–20. p.

¹⁷ BENCZE Dávid: A csehszlovákok első lépései. A csehszlovakizmus gondolatától az államala-
pításig. *Újkor.hu*, 2021. (március 23.) <https://ujkor.hu/content/csehszlovakok-első-lepesei-cseh-szlovakizmus-gondolatától-az-államalapításig>

országi Ausztriához és Magyarországhoz hasonló jogállást kaptak volna,¹⁸ míg a szlovákoknak a 19. század hozta el a „nemzeti ébredést” és a modern nemzetépítés eszméjét.

A csehekkel közös állam eszmei alapját adó ideológiát az 1910-es évekre a szlovák politikai vezetés is elfogadta. Szarka László e döntést azzal magyarázza, hogy: „A csekély létszámú szlovák politikai elit – a magyar rendőrség által folyamatosan ellenőrzött, részben internált – képviselői felismerték, hogy számukra az a legjobb megoldás, ha ráhagyatkoznak a csehszlovák államalapítás programjára és az abban minden tekintetben domináns csehekre.”¹⁹

Az ideológiai változást jól mutatja az első világháború végén megszületett *turócszentmártoni memorandum*, amelyet a Szlovák Nemzeti Tanács fogadott el 1918. október 30-án. A valamennyi szlovák politikust tömörítő szervezet a nyilatkozat szövegében saját magát *az egységes cseh–szlovák nemzet szlovák ága Nemzeti Tanácsának* nevezte, illetve *a Magyarország határai közt élő cseh–szlovák nemzet* egyedüli legitim képviselőjének mondta ki.²⁰ A dokumentumban a szlovák nemzetet a *nyelvileg és kulturális-történelmi értelemben egységes cseh–szlovák nemzet* részeként határozták meg,²¹ és azt jelölték meg az önrendelkezési jog alanyaként is.²²

1918 őszén tehát nemcsak a közös államiság, hanem az egy nemzethez tartozás gondolatát illetően is alapvető egyetértés mutatkozott a cseh és a szlovák politikusok döntő többségében, aminek számottevő hatása volt a jövődő állam berendezkedésére is.²³ Ezzel együtt – e helyütt is egyetértve Szarka László álláspontjával – „az 1918. októberi közvetett szlovák önrendelkezés önsors-beteljesítő döntés volt. Szlovákia úgy csatlakozott a cseh–szlovák államalapításhoz, hogy 1938-ig gyakorlatilag esélye sem lehetett az autonómiára”.²⁴

¹⁸ Lásd RIGÓ Balázs: Alkotmányos változások az 1860-as évek második felében. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica Et Politica*. Publicationes Doctorandorum Juridicorum 7. 2017. 196–199. p.

¹⁹ SZARKA László: Turócszentmárton, 1918. A szlovák önrendelkezés vitás kérdései. *História*, 2009. 31. sz. 44. p.

²⁰ Uo. 43. p.

²¹ Uo. 43. p.

²² BARNOVSKÝ, Michal – BEŇKO, Ján, et al.: *Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti* I. Bratislava, 1998. Dom slovenskej literatúry. 513–514. p.

²³ Ezt jól mutatja, hogy 1918. október 31-én, amikor a Szlovák Nemzeti Tanács egyik bizottságában felmerült a szlovák autonómia kérdése, tíz éves átmeneti időszakban állapotok meg a résztvevők, ami alatt megállapodásra kell majd jutni a csehekkel. Lásd ezügyben SZARKA 2009. 45. p.

²⁴ Uo. 44. p.

2. Hatalommegosztás elve és megvalósulása

2.1. Az első köztársaság időszaka (1918–1938)

Körülbelül két héttel Csehszlovákia kikiáltását követően, 1918. november 13-án a Csehszlovák Nemzeti Bizottság elfogadta az *Ideiglenes Alkotmányt*.²⁵ A jogszabály egyfelől vázlatosan rögzítette a legfontosabb államhatalmi szervek jogköreit, másfelől – politikai okokból – nem döntött véglegesen az államformáról,²⁶ bár az államfői hatalom birtokosaként a köztársasági elnököt jelölte meg.²⁷ Az alkotmány szövegében – a *pittsburghi egyezményben* foglaltakkal ellentétben – semmilyen, a szlovákok speciális helyzetére emlékeztető rendelkezést nem találunk. A jogszabály a törvényhozó hatalmat a Prágában székelő Nemzetgyűlésre ruházta, a végrehajtó hatalom gyakorlására az (egységes) csehszlovák kormányt jogosította fel.

1920. február 29-én, rövidebb az 1920 áprilisában megtartott választásokat megelőzően fogadta el az Ideiglenes Nemzetgyűlés a *Csehszlovák Köztársaság Alkotmánylevelét*, amely ugyanezen szemléletet tükrözte.²⁸ Az 1920. március 6-án hatályba lépett alkotmány preambulumban nemzetalkotó tényezőként a csehszlovák nemzetet jelölte meg,²⁹ emellett az állam nevét az addig vegyesen használt Csehszlovákiáról illetve Cseh-Szlovákiáról Csehszlovák Köztársaságra változtatta.³⁰ Az állam hivatalos nyelve a „csehszlovák” lett, illetve az alkotmány az államformát demokratikus köztársaságként határozta meg, amelynek élén a köztársasági elnök áll.³¹ Az alkotmány az állampolgárság vonatkozásában is deklarálta az egységességet,³² és egyetlen fővárost jelölt meg: Prágát.³³

²⁵ Lásd 37/1918. Sb. *Zákon ze dne 13. listopadu 1918 o prozatímní ústavě. O národním shromáždění*. <https://www.aspi.sk/products/lawText/1/823/1/2/zakon-c-37-1918-sb-o-prozatimni-ustave/zakon-c-37-1918-sb-o-prozatimni-ustave>

²⁶ Ennek hátterében az állt, hogy az államalapítók sem voltak ezügyben egységesek, Milan Rastislav Štefánik monarchikus keretek között képzelte el az ország jövőjét. HALÁSZ 2019. 43. p.

²⁷ Az Ideiglenes Alkotmány emellett kimondta, hogy a bíróságok ítéleteiket a köztársaság nevében kötelesek hozni. 37/1918. Sb. 13. §

²⁸ Lásd 121/1920. Sb. *Zákon ze dne 29. února 1920 kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky* [121/1920. számú törvény, amellyel hatályba lép a *Csehszlovák Köztársaság Alkotmánylevele*]. Magyar fordítása elérhető BENCSIK 2016. 83–89. p.

²⁹ És nem az állam valamennyi polgárát, amit a nemzeti kisebbségek több alkalommal kifogásoltak. SIMON Attila: *Nemzetállam-építés eszközei az első Csehszlovák Köztársaságban*. Közép-európai közlemények. Szeged, 2009. Egyesület Közép-Európa Kutatására–SZTE Juhász Gyula Pedagógusképző Kar, 107–113. p.

³⁰ 121/1920. Sb. A *Csehszlovák Köztársaság Alkotmánylevele* 1. § (1) bek.

³¹ Uo. 2. §

³² Uo. 4. § (1)

³³ Uo. 5. § (1)

A jogszabály az ország területét egységes és oszthatatlan egészként definiálta,³⁴ és azon belül speciális jogállást csak Kárpátalja részére biztosított. Ennek oka, hogy a „Kárpátokon túl élő ruszinokra” akként tekintettek az államalapítók, mint akik (a saint-german-en-laye-i kis egyezményben foglaltak alapján)³⁵ saját akaratukból csatlakoztak Csehszlovákiához. A „Kárpátaljai Rusz” részére ugyan a „legszélesebb autonómia” megadásáról rendelkezett az alkotmány³⁶ (ami magában foglalta az önálló törvényhozást is),³⁷ azonban ezen ígéretek nem valósultak meg maradéktalanul. Emellett az autonómia kérdését a szlovák politikusok az 1930-as évek elejétől kezdve szinte folyamatosan napirenden tartották, de az első csehszlovák köztársaság esetében vertikális hatalommegosztásról nem beszélhetünk.

2.2. A második Cseh-Szlovák Köztársaság (1938–1939)

A müncheni konferencia eredménye a területi módosításokon túl kataklizmaszerű változásokat hozott magával.³⁸ A Zsolna városában október 6-án összegyűlt szlovák képviselők döntő többsége (a szociáldemokraták és a kommunisták kivételével) elfogadta „A szlovák nemzet manifesztuma” címet viselő dokumentumot, amiben deklarálták a szlovák nemzet önrendelkezéshez való jogát: „A müncheni négyhatalmi egyezmény alapvetően változtatta meg az állami és politikai helyzetet Közép-Európában, és ennélfogva hivatkozunk szlovák nemzeti egységünk oszthatatlanságának nemzetközi garanciáira és az általunk benépesített országgra. Szabadon, saját akaratunk szerint kívánjuk teljes mértékben meghatározni jövőbeli életünket, beleértve az államszervezetet is...”³⁹ A prágai vezetés a továbbiakban már nem hagyhatta figyelmen kívül a szlovákok igényeit, így végül 1938. november 22-én, a 299/1938. sz. alkotmánytörvény elfogadásával sor került a szlovák autonómia megadására.⁴⁰

³⁴ Uo. 3. § (1)

³⁵ Lásd SCHELLE, Karel: Kárpátalja, mint Csehország része a két világháború között. *Jogtörténeti Szemle*, 2009. 2. sz. 28. p., illetve FIZIKER Róbert: Az osztrák Trianon. *Világtörténet*, 2013. 4. sz. 429–449. p.

³⁶ 121/1920. Sb. 3. § (2)

³⁷ Uo. II. cikkely

³⁸ Már csak amiatt sem, mert a müncheni konferencián elfogadott egyezmény tartalmazta a szlovákok igényeinek teljesítését. Lásd: TAUCHEN, Jaromír: A müncheni egyezmény érvénytelensége. *Jogtörténeti Szemle*, 2009. 2. sz. 36. p.

³⁹ BENCsik 2016. 150. p.

⁴⁰ 1938-ban nemcsak Szlovákia, hanem Kárpátalja is autonómiát szerzett. Az utóbbi országrész helyzetét rendező alkotmánytörvényt a szlovák minta alapján fogadták el, így az lényegét tekintve ahhoz rendkívül hasonló rendelkezéseket tartalmazott. Lásd 328/1938. Sb. *Alkotmánytörvény Kárpátalja autonómiájáról*. Magyar fordításáért lásd BENCsik 2016. 158–160. p.

A törvény preambuluma szerint a *Cseh-Szlovák Köztársaság* két, egyenlő nemzet szuverén akaratából jött létre, illetve utalt a szlovák nemzet részére korábban tett ígéretekre a teljes autonómia vonatkozásában, amit a *pittsburghi egyezmény* és egyéb szerződések is rögzítettek.

Az alkotmánytörvény deklaráta, hogy Szlovákia a Cseh-Szlovák Köztársaság autonóm része,⁴¹ és kimondta, hogy Szlovákia területén a hivatalos és az oktatási nyelv a szlovák.⁴² A jogszabály értelmében Szlovákián belül a törvényhozó hatalmat a „*snem*” (magyarra fordítva az országgyűlés) fogja gyakorolni, míg a végrehajtó hatalom a szlovák tartományi kormány kezébe került. Szlovákia országgyűlését feljogosították arra, hogy a Cseh-Szlovák Köztársaság jogrendjének keretén belül elfogadjon Szlovákia alkotmányát.⁴³

A jogszabály ezzel együtt meghatározta azon államügyeket is, amelyek továbbra is a prágai Nemzetgyűlés kizárólagos határhörébe tartoztak. Idesorolták az alkotmánylevelet, annak elfogadását, módosítását, valamint azon kérdéseket, amelyek a közös törvényhozó, kormányzó- és végrehajtó szerveket érintik; a Cseh-Szlovák Köztársaság külföldi kapcsolatait, a hadüzenet és békekötés kérdését, az állampolgársági ügyeket, a nemzetközi kereskedelemmel kapcsolatos ügyeket, mint például a vámok kérdését, valamint ebbe a kategóriába tartozott a nemzetvédelem kérdése, illetve a „közös pénzügy” is.⁴⁴ Emellett a szlovák országgyűlés egyetértése alapján a Nemzetgyűlés egyhangúlag dönthetett egyéb közös érdekelttségű kérdésekben is,⁴⁵ de a Nemzetgyűlés által elfogadott törvények hatálya csak akkor terjedt ki Szlovákiára, ha erre kifejezetten utalás történt a jogszabály szövegében.⁴⁶ Fontos szabályként rögzítették, hogy a (prágai) Nemzetgyűlés azon tagjai, akiket Szlovákia területén választottak meg, csak az előbbi tárgykörbe eső törvényjavaslatok esetében rendelkeztek szavazati joggal.⁴⁷ A szlovák autonómia biztosítékaként értelmezhetjük a törvény azon rendelkezését, miszerint az alkotmánylevél és az alkotmánytörvények módosításához a minősített többség a Szlovákiában megválasztott képviselők esetében is szükséges volt.⁴⁸ A központi kormány és a szlovák kormányzervek viszonyát illetően előírták, hogy a szlovák kormány valamely tagjának alá kellett írnia a prágai kormány által kiadott rendeletet, amennyiben az Szlovákiára is kiterjedő hatállyal bírt.⁴⁹ Hasonlóképp, a köztársaság központi kormányának

⁴¹ 299/1938. Sb. *Alkotmánytörvény Szlovákia autonómiájáról*. 1. § Magyar fordításáért lásd BENCSIK, 2016. 155–158. p.

⁴² 299/1938. Sb. 2. §

⁴³ Uo. 9. § (2)

⁴⁴ Uo. 4. § (1)

⁴⁵ Uo. 4. § (2)

⁴⁶ Uo. 7. § (1)

⁴⁷ Uo. 6. §

⁴⁸ Uo. 5. § (1)

⁴⁹ Uo. 12. § (2)

határozataiban és ügyiratainak aláírásában csak akkor vettek részt a szlovák kormány tagjai, ha Szlovákiát érintő ügyről volt szó.⁵⁰

1938 őszén a Cseh-Szlovák Köztársaság nem alakult át föderális állammá, hanem egy aszimmetrikus modellt valósult meg, Szlovákia és Kárpátalja autonóm jogállásával. Az alkotmányos konstrukció 1938 novemberétől 1939. március 14-ig állt fenn, amikor Szlovákia függetlenségének kikiáltásával és a Cseh–Morva Protektorátus létrehozásával Csehszlovákia évekre eltűnt Európa térképéről.

2.3. A szlovák nemzeti felkeléstől az 1948. évi alkotmányig – a harmadik köztársaság időszaka

Csehszlovákia második világháborút követő újjáalakításának egyik legfontosabb lépcsőfokát az jelentette, amikor Edvard Beneš a nyugati csehszlovák emigráció vezetőjeként elérte, hogy Nagy-Britannia semmisnek tekintse a müncheni konferencia eredményét. Ezt két évvel később, 1942-ben követte a hasonló tartalmú francia, illetve szovjet döntés,⁵¹ ami viszont nem vezetett a két világháború között létezett alkotmányos rend visszaállításához. A cseh–szlovák viszonyrendszernek a két világháború közötti séma szerinti rendezésére a miatt sem mutatkozott lehetőség, mert az 1944. augusztus 29-án kirobbant szlovák nemzeti felkelés vezető szerveként⁵² megjelenő Szlovák Nemzeti Tanács egyik legfőbb célja az volt, hogy elismertesse hatalmát a nyugati emigráns kormánnyal, és biztosítsa, hogy a csehek és a szlovákok új közös államában az egyenlőség elve lesz a rendező elv a két nemzet között.

A csehek és szlovákok közötti újfajta viszonyrendszer tükröződött az 1945. március 29-én elfogadott, majd április 5-én Kassa városában kihirdetett kormányprogramból is, amelynek VI. pontja tartalmazta a vonatkozó rendelkezéseket. Eszerint: „A kormány – abból kiindulva, hogy a szlovákokat önálló jellegű nemzetnek ismerték el – ígéretet vállalt arra, hogy az első pillanattól kezdve

⁵⁰ Uo. 12. § (1)

⁵¹ Ezügyben megjegyzem, hogy a szovjet segítség „ára” a Kárpátalja elvesztésében rejlett. Lásd LETZ, Róbert: Pojem slovenského územia v 20. storočí. [A szlovák terület fogalma a 20. században.] In LETZ, Róbert (szerk.): *Slovenské územie v historickom kontexte*. [Szlovák terület történelmi kontextusban.] Martin, 2017. Matica Slovenská, 195. p.

⁵² A szlovák nemzet összes demokratikus és progresszív eleme és irányzata, amelyek folyamatos harcot folytattak a korábbi szlovák fasiszta rendszer és náci német szövetségese ellen, azon a napon megalakították a Szlovák Nemzeti Tanácsot mint a hazai szlovák ellenállás vezető szervét. Ennél fogva a Szlovák Nemzeti Tanács volt az egyedül hivatott szerv a szlovák nemzet nevében szólni, illetve azon a napon átvette a törvényhozó és végrehajtó hatalmat egész Szlovákiára vonatkozóan, ahogy annak védelmét is. E hatalmat addig kívánta gyakorolni, amíg a szlovák nemzet demokratikusan megválasztja legitím képviselőit. Lásd BENCsik 2016. 209. p.

következésként törekedni fog, hogy a csehek és szlovákok viszonyában megvalósítsa a teljes egyenlőség elvét. Ennek egyik legfontosabb következménye abban állt, hogy a Szlovák Nemzeti Tanácsot, nemcsak az önálló jellegű szlovák nemzet jogos képviselőjeként ismerték el, hanem Szlovákia területén az államhatalom, a törvényhozói, kormányzati és végrehajtó hatalom hordozójának is.”⁵³

Mindez komoly változást jelentett az első köztársaság időszakában létezett alkotmányos berendezkedéshez képest, aminek gyakorlati megvalósítása nem kevés vita forrásául szolgált a „központi” csehszlovák vezetés, valamint a Szlovák Nemzeti Tanács (SZNT) között. A cseh–szlovák viszonyrendszert illetően az egyik legfontosabb különbséget az jelentette, hogy az SZNT egy „szimmetrikus” föderatív berendezkedésben gondolkodott, amit a prágai vezetés elutasított. Ennek lényegét az képezte, hogy az államfői hatalom továbbra is egységes maradt volna, illetve az egész államot érintő „közös ügyek” vitelére a csehszlovák parlament és a csehszlovák kormány lett volna jogosult. A cseh és szlovák „belügyekben” viszont a különálló cseh és szlovák törvényhozó, illetve végrehajtó hatalom képviselői jártak volna el. A Szlovák Nemzeti Tanács létét Prágában sem kérdőjelezheték meg: Szlovákia autonómiája tényé vált; a törvényhozó hatalmat az SZNT gyakorolta,⁵⁴ amelynek végrehajtó szerveként, lényegében (autonóm) szlovák kormányként jelent meg a kassai kormányprogramban is említett Megbízottak Testülete. A vertikális hatalommegosztás jeleként rögzítette a kassai kormányprogram, hogy a központi kormány a közös állami feladatokat Szlovákia területén a Szlovák Nemzeti Tanáccsal és a szlovák nemzeti Megbízottak Testületével szoros együttműködésben fogja megoldani.

A szlovák nemzeti szervek és a központi csehszlovák szervek közötti viszonyrendszer ezzel együtt tisztázatlan volt. A nézeteltéréseket az 1945. június 2-án megkötött (első) *Prágai Egyezséggel*⁵⁵ próbálták orvosolni. Ennek értelmében Csehszlovákia nem alakult át szövetségi állammá, hanem Szlovákia számára autonómiát biztosított. Emellett meghatározták, hogy mely ügyek tartoznak a központi törvényhozás hatáskörébe, valamint kimondták, hogy a közös ügyek esetén a végrehajtó hatalom gyakorlása a központi kormányt illeti meg, amely Szlovákia területén ilyen esetben a Szlovák Nemzeti Tanács *de facto* kormány-

⁵³ BENCSIK 2016. 216. p.

⁵⁴ Ez olyannyira igaz, hogy már a hírhedt *Beneš-dekrétumok* esetén is bevett szabállyá vált, hogy azok hatálya Szlovákia területére csak abban az esetben terjedhetett ki, ha azokat a Szlovák Nemzeti Tanács is elfogadta. Lásd például az állampolgársággal kapcsolatos 33/1945. számú alkotmánydekrétumot. *Dekret č. 33/1945 Sb.*

Ústavní dekret presidenta republiky o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1945-33>. Magyar fordítása elérhető BENCSIK 2016. 230–232. p.

⁵⁵ A magyar fordításért lásd BENCSIK 2016. 220–222. p.

szervének tekinthető Megbízottak Testületén keresztül gyakorolta jogköreit.⁵⁶ Ezt követte 1946. november 4-én a második *Prágai Egyezség*, amely a köztársasági elnök jogköreinek gyakorlását rendezte Szlovákia vonatkozásában, míg az 1946. november 6-án megkötött harmadik *Prágai Egyezség*⁵⁷ döntött arról, hogy az autonóm szlovák szervek felett milyen módon gyakorolhatnak kontrollt a központi szervek. Ennek lényege abban állt, hogy a Szlovák Nemzeti Tanács által kibocsátani kívánt jogszabályok javaslatát előzetesen be kellett mutatni a központi kormánynak. Amennyiben azt a prágai kormány nem hagyta jóvá, a javaslatot az SZNT nem tárgyalhatta. A jogalkotás esetén élt az utólagos kontroll is, ugyanis azok kihirdetéséhez elengedhetetlen volt a miniszterelnök aláírása.⁵⁸

A helyzetet tovább bonyolította a viszonyulás az 1920. évi alkotmányhoz, amiben Beneš elnök továbbra is a köztársaság alkotmányos berendezkedésének fundamentumát látta. Az SZNT azonban az alkotmánylevelet csak alapvető szinten és a köztársasági elnök jogállása vonatkozásában tartotta irányadónak, és egy új alkotmány elfogadását sürgette. Mindebből következően a harmadik köztársaság időszakát egy átmeneti periódusként jellemezhetjük politikai és alkotmányos szempontból egyaránt.

2.4. A szocialista állam kiépítésének időszaka (1948–1960)

Az 1946. évi választásokat követően összehívott törvényhozó testület az Alkotmányozó Nemzetgyűlés nevet viselte, ezzel is jelezve az új alkotmány megalkotására irányuló szándékot. Ennek elfogadása azonban már nem a harmadik köztársaság konszolidációját eredményezte, hanem épp ellenkezőleg: egy új korszak „nyitánya” volt. Miként Kelet-Közép-Európa legtöbb államában, Csehszlovákia esetében is „csak” a kommunista hatalomátvétel időpontja volt kérdéses: a demokratikus és kommunista erők küzdelme 1948-ra dőlt el, majd május 9-én – Prága felszabadulásának harmadik évfordulóján – elfogadták a szocialista hatalomátvételt „szentesítő” alkotmányt. Ezt Beneš elnök nem volt hajlandó aláírni, inkább lemondott államfői pozíciójáról. A május 9-i alkotmány

⁵⁶ A Szlovák Nemzeti Tanács saját végrehajtó szerveként létrehozta a Megbízottak Testületét, ami Szlovákia területén bírt illetékességgel. Lásd VOJÁČEK, Ladislav: SNR Jako Tvůrce Práva V letech 1944–1948. [A SZNT mint jogalkotó szerv 1944–1948 között.] In SEHNÁLEK, David – VALDHANS, Jiří – DÁVID, Radovan – KYNCL, Libor (Ed.): *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. 1. edition. Brno, 2009. Masaryk University, https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/tvorba_prava/Vojacek_Ladislav__1083_.pdf

⁵⁷ A magyar fordításért lásd BENCsik 2016. 237–238. p.

⁵⁸ Lásd VOJÁČEK 2009.

a népi demokratikus köztársaság kiépítését tűzte ki céljául, és egyfajta átmenetet képezett a szocialista és polgári eszmék között. Ezt bizonyítja, hogy még nem deklarálták az államhatalmi ágak egységét, illetve nem hozták létre szovjet mintára az elnöki tanácsot sem,⁵⁹ hanem az államfői hatalom gyakorlását meghagyták a köztársasági elnök kezében.⁶⁰

Cseh és szlovák relációban az 1948. évi alkotmány kimondta, hogy a Csehszlovák Köztársaság az egyenlő jogokat élvező két szláv nemzet, a csehek és a szlovákok *egységes* állama,⁶¹ hozzátéve, hogy az állam területe egy és oszthatatlan egészet képez.⁶² A törvényhozó hatalmat az egykamarás Nemzetgyűlés kezébe helyezték, a végrehajtó hatalmat a Nemzetgyűlésnek felelős kormány gyakorolta.⁶³

A Szlovákiára vonatkozó speciális szabályokat az alkotmány VIII. cikkelye tartalmazta. E helyütt rögzítették, hogy Szlovákiában az államhatalom és annak gyakorlása a szlovák nemzeti szervekre van bízva,⁶⁴ és e szervek feladata biztosítani a népi demokrácia szellemében az egyenlő jogok élvezését a csehek és szlovákok részére. Az alkotmány emellett hozzátette, hogy a köztársaság minden szervének arra kell törekednie, hogy egyenlően kedvező feltételeket teremtsen a két nép gazdasági, kulturális és társadalmi életéhez. Az 1948. évi alkotmány tehát Szlovákia számára biztosított bizonyos fokú autonómiát, de ezt az önállóságot természetesen a szocializmus keretei között kell(ett) értelmezni.

Az 1948-as alkotmányt több alkalommal is módosították, és a témánk szempontjából nézve a legjelentősebbnek mondható változás 1956-ban következett be, amikor július 31-én a 33/1956. sz. alkotmánytörvény a decentralizáció jegyében bővítette a szlovák szervek jogkörét, tehát szélesítette az autonómiát. Az alkotmánytörvény megerősítette a Szlovák Nemzeti Tanács törvényhozó jogkörét, a kezébe adta a Megbízottak Testülete tagjainak kinevezését és visszahívását, Szlovákia költségvetésének elfogadását, valamint kikötötte, hogy az egyenjogúság szellemében biztosítsa a magyar és ukrán nemzetiségű állampolgárok gazdasági és kulturális életének kedvező feltételeit.⁶⁵

⁵⁹ BENCsik 2016. 252. p.

⁶⁰ 150/1948 Sb. *Ústava Československé Republiky*. [A Csehszlovák Köztársaság alkotmánya] VI. cikkely. Magyar fordítását lásd BENCsik 2016. 252–260. p.

⁶¹ 150/1948 Sb. II. cikkely. (1)

⁶² Uo. II. cikkely. (2)

⁶³ Uo. VII. cikkely

⁶⁴ Uo. VIII. cikkely (1)

⁶⁵ Ez az első alkotmánytörvény 1948 után, amely megemlékezik a magyarokról is. Lásd: POPÉLY Árpád: A csehszlovákiai magyar kisebbség történeti kronológiája (1950–1964). *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 2002. 1. sz. 176. p.

2.5. A Csehszlovák Szocialista Köztársaság (1960–1968)

A Csehszlovák Kommunista Párt vezetése 1960-ban látta elérkezettnek az időt a szocializmus győzelmének deklarálására, és ennek jegyében fogant a 100/1960. sz. alkotmánytörvényben megtestesülő Csehszlovák Szocialista Köztársaság alkotmánya. Az alkotmány kimondta, hogy a „Csehszlovák Szocialista Köztársaság két egyenjogú testvéri nemzetének, a cseheknek és a szlovákoknak egységes állama”,⁶⁶ annak legfelsőbb államhatalmi szerveként a változatlanul Prágában székelő Nemzetgyűlést határozta meg, amely továbbra is az egyetlen országos törvényhozó testület maradt.⁶⁷ A végrehajtó hatalmat illetően az alkotmány úgy rendelkezett, hogy a kormány a Csehszlovák Szocialista Köztársaság államhatalmának legfelsőbb végrehajtó szerve.⁶⁸ Az államhatalmi ágak egysége jegyében a Szlovák Nemzeti Tanács vonatkozásában változott a fogalomhasználat, arra az új alkotmány Szlovákia vonatkozásában az államhatalom és az államigazgatás nemzeti szerveként tekintett. Az érdemi változást ugyanakkor az jelentette, hogy a centralizáció jegyében az SZNT jogköreit szűkítették, és a Megbízottak Testületét feloszlatták.⁶⁹

Összegezve: az 1960. évi alkotmány koncepcionális szinten nem változtatta az 1945-től létezett és az 1948. évi alkotmány elfogadásával alkotmányos szintre emelt aszimmetrikus berendezkedést, de annak tartalmát illetően mégis azt mondhatjuk, hogy a centralizációs tendenciák eredményeként Szlovákia autonóm jogállása szűkült.

2.6. Felemás föderalizáció (1969–1989)

A következő korszakhatárt 1968 ősze jelenti. Az Alexander Dubček névvel fémjelzett prágai tavasz a Szovjetunió és a *Varsói Szerződés* országainak fellépése következtében elbukott, de a tervezett reformok közül egyet mégiscsak végrehajtottak: Csehszlovákia szövetségi állammá való átalakítását. A föderalizációt megvalósító alkotmánymódosítás 1969. január 1-jén lépett hatályba,

⁶⁶ Lásd 100/1960. Sb. *A Csehszlovák Szocialista Köztársaság alkotmánya*. 1. cikk (2).

⁶⁷ Uo. 39. cikk (1)

⁶⁸ Uo. 66. cikk (1)

⁶⁹ Uo. 73. cikk (1)

amit a szlovákok üdvözöltek, és ennek köszönhetően az 1989-ig tartó, egyébiránt retrográd „normalizáció”⁷⁰ időszakával is könnyebben megbékéltek, mint a csehek.⁷¹

A változások eredményeként 1969. január 1-jén a Csehszlovák Szocialista Köztársaság a két egyenjogú testvéri nemzet, a cseh és a szlovák nemzet *szövetségi* államává vált.⁷² A föderációt *az egyenjogú cseh és szlovák nemzeti állam önkéntes köteléke* hozta létre, amely *mindkettőjük önrendelkezési jogán* alapszik.⁷³ Az alkotmány kimondta, hogy a Csehszlovák Szocialista Köztársaságot a Cseh Szocialista Köztársaság és a Szlovák Szocialista Köztársaság alkotja, és mindkét köztársaság egyenjogú.⁷⁴ A reform keretében deklarálták, hogy mindkét köztársaság tiszteletben tartja egymás szuverenitását és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság szuverenitását is; hasonlóképpen a Csehszlovák Szocialista Köztársaság is tiszteletben tartja a nemzeti államok szuverenitását.⁷⁵ A két tagállamnak kötelessége lett volna elfogadni saját önálló alkotmányát is, erre azonban a tárgyalts korszak végéig nem került sor.

Az alkotmányban rögzítették, hogy mindazon ügyek, amelyek az alkotmánymódosítás értelmében nem voltak explicit módon a Csehszlovák Szocialista Köztársaság hatáskörébe utalva, azok kizárólag a Cseh Szocialista Köztársaság, illetve a Szlovák Szocialista Köztársaság hatáskörébe tartoztak.⁷⁶

Az alkotmány a „közös ügyek” két fajtáját különítette el egymástól. A *Csehszlovák Szocialista Köztársaság kizárólagos hatáskörébe* tartozott a külpolitika, a nemzetközi szerződések megkötése, a Csehszlovák Szocialista Köztársaság képviselője a nemzetközi kapcsolatokban, a háború és a béke kérdéseiben való döntés, a nemzetvédelem, a Csehszlovák Szocialista Köztársaság védelme, a valutaügyek, a szövetségi törvényhozás és igazgatás az államszövetség hatáskörén belül, és a szövetségi szervek tevékenységének ellenőrzése, illetve a szövetségi alkotmányosság védelme. E területeken kizárólag a Csehszlovák Szocialista Köztársaság államhatalmának törvényhozó és végrehajtó szervei, államigazgatási szervei és bírói szervei tevékenykedhettek.⁷⁷

⁷⁰ Ezalatt az 1969 és 1989 közötti, Gustáv Husák neve által fémjelzett korszakot értjük a csehszlovák történelemben, ami az 1968 tavaszán megindult demokratikus változások visszafordítását és a represszív kommunista rendszer újbóli bevezetését és konzerválását jelentette. Lásd POPÉLY Árpád: A prágai tavasztól a bársonyos forradalomig, avagy a normalizáció két évtizede. *Új Szó Online*, 2019. (november 10.) <https://ujso.com/panorama/a-pragai-tavasztol-a-barsonyos-forradalomig-avagy-a-normalizacio-ket-evtizede>

⁷¹ BENCsik 2016. 354. p.

⁷² 143/1968. Sb. A *csehszlovák államszövetségről szóló alkotmánytörvény*. 1. cikk (1)

⁷³ Uo. 1. cikk (2)

⁷⁴ Uo. 1. cikk (4)

⁷⁵ Uo. 1. cikk (5)

⁷⁶ Uo. 9. cikk

⁷⁷ Uo. 7. cikk (1)

Emellett meghatározták azon ügyek kategóriáját, amelyek a *Csehszlovák Szocialista Köztársaság és a két köztársaság közös hatáskörébe* tartoztak. Ilyen volt a tervezés, a pénzügyek, a bankjegykibocsátás, a bankrendszer stb.⁷⁸ E területeken a taxatív módon meghatározott ügyekben a Csehszlovák Szocialista Köztársaság szervei jártak el, a többi ügyben pedig a Cseh Szocialista Köztársaság és a Szlovák Szocialista Köztársaság szervei.⁷⁹

Az alkotmány azt is rögzítette, hogy a Csehszlovák Szocialista Köztársaság, a Cseh Szocialista Köztársaság és a Szlovák Szocialista Köztársaság a szocialista demokrácia elveire épül, politikai rendszerük elvi kérdésekben azonos.⁸⁰ Ez természetesen erőteljesen behatárolta a föderalizáció tényleges érvényesülését, ami az idő előrehaladtával – az időközben elfogadott alkotmánymódosításoknak is köszönhetően – végeredményben egyre formálisabbá vált.

2.7. Végjáték (1990–1992)

Az 1989-ben egész Kelet-Közép-Európát átható politikai változások Csehszlovákiát sem kerülték el. A kommunista rendszer lengyelországi, magyarországi és kelet-német bukását követően a demokratikus erők békés tüntetéseket szerveztek Prága és Brünn városában. Az állampárt egyeduralma 1989. november 29-én ért véget, december 10-én megalakult az új kormány, majd december 28-án a prágai tavasz legismertebb politikusát, Alexander Dubčeket választották meg a parlament elnökévé és Václav Havelt köztársasági elnökké.

Az alkotmányos változások magukkal hozták a csehek és a szlovákok közötti kapcsolatok újragondolását. Az 1990 júniusában tartott demokratikus választásokat követően a szlovákok – ekkor még a föderáció keretei között gondolkodva – egyenrangúságukat akarták bebiztosítani: az önálló szlovák rendőrség és hadsereg szervezésének igénye mellett felmerült az önálló Szlovák Nemzeti Bank és az önálló Szlovák Televízió létrehozásának kérdése. 1991-ben az akkor még ellenzékben lévő, Vladimír Mečiar által vezetett HZDS (*Hnutie za Demokratické Slovenko*, magyarul Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom) már Csehszlovákia konföderációvá történő átalakításában gondolkodott, a Szlovák Nemzeti Párt pedig Szlovákia önállóságát hangoztatta, míg Václav Havel

⁷⁸ Ide tartozott még az árügyek kérdése, a külföldi gazdasági kapcsolatok, az ipar, a mezőgazdaság és az élelmezés, a közlekedés, a posta és távközlés, a tudomány és a technika fejlesztése, a beruházási tevékenység, a munka- és a bérügyek, a szociálpolitika, a szociális és gazdasági tájékoztatás, a szocialista vállalkozás jogi szabályozása, a gazdasági döntőbíráskodás, a szabványosítás, a súly- és mértékszabályozás, az ipari jogok és az állami anyagvizsgálat, az állam belső rendje és biztonsága, a sajtó és egyéb tájékoztató eszközök ügyei, illetve az ellenőrzés. Lásd BENCsik 2016. 355. p.

⁷⁹ 143/1968. Sb. 8. cikk

⁸⁰ Uo. 2. cikk (1)

Csehszlovákia fennmaradása mellett állt ki, Alexander Dubčekhez hasonlóan. Arra tekintettel, hogy az 1990–1992-es választási ciklusban még mind cseh, mind szlovák térfélen ellenzékben voltak a két ország függetlenségét támogató erők, Havel javaslatot fogalmazott meg az új alkotmány elfogadásának menetéről. Ezzel azt kívánta elérni, hogy arra még a választásokat megelőzően sor kerülhessen. Közel fél éven keresztül tárgyaltak a cseh és szlovák képviselők arról, hogy miként lehetne egy mindenki számára megfelelő kompromisszumra jutni, e tárgyalások azonban kudarcba fulladtak.

A helyzet akkor fordult a föderáció szemszögéből nézve igazán válságossá, amikor 1992 júniusában ismertté váltak a parlamenti választások eredményei. Annak ellenére, hogy egyetlen (párt)koalíció sem kampányolt az önállóság jelszavával, a hatalomra jutott kormányfők (cseh részről Václav Klaus és szlovák részről Vladimír Mečiar) határozott lépéseket tettek a szövetségi állam felbontásának irányába.⁵¹ E folyamat legfontosabb mozzanata Szlovákia önrendelkezési nyilatkozatának elfogadása volt, aminek eredményeként néhány nappal később Havel lemondott köztársasági elnöki posztjáról. A szétválás folyamatát bonyolította, hogy az akkoriban hatályos alkotmány alapján erre nem volt lehetőség, és a kérdést a függetlenségpárti politikusoknak nem lett volna észszerű népszavazásra bocsátani sem, hiszen a többség minden valószínűség szerint Csehszlovákia fennmaradása mellett voksolt volna. Végül erről egy önálló alkotmánytörvényt fogadtak el, amelyet hosszas egyeztetést követően végül a cseh és a szlovák pártok is megszavaztak. Szlovákia és Csehország önálló alkotmányának 1992 szeptemberében, illetve decemberében történő elfogadását követően 1992. december 31-én Csehszlovákia véglegesen megszűnt.

3. Államszerkezet

3.1. Az első köztársaság időszaka

Az első Csehszlovák Köztársaság egy parlamentáris köztársaság volt, amelyben a törvényhozó hatalmat az állam egész területére kiterjedőleg a Nemzetgyűlés gyakorolta. A törvényhozó testület két kamarából állt: a képviselőházból és a szenátusból.⁵² Székhelye Prágában volt, de kivételes esetben máshol is össze lehetett hívni. Az alkotmány rendelkezett arról is, hogy a cseh területeken korábban létezett tartománygyűlések törvényhozói és közigazgatási

⁵¹ KLÍMA, Karel: Az alkotmányfejlődés és gyakorlati tapasztalatai a Cseh Köztársaságban. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica*. 47. 1996. 232. p.

⁵² 121/1920. Sb. 6. § (1)

tevékenysége megszűnt.⁸³ Az alkotmánylevél a Nemzetgyűlés által hozott törvények vonatkozásában leszögezte, hogy – hacsak azok másként nem rendelkeznek – a Csehszlovák Köztársaság egész területére nézve érvényesek.⁸⁴ A képviselőháznak 300 tagja volt,⁸⁵ míg a szenátusnak 150.⁸⁶ A képviselők megbízatásának hossza 6 év volt, míg a szenátoroké 8, és utóbbiak vonatkozásában mind az aktív, mind a passzív választójog szigorúbban volt szabályozva.⁸⁷ Kárpátalját illetően az alkotmány rögzítette, hogy a ruszinok megfelelő számú képviselőt küldhetnek a Nemzetgyűlésbe.

Az államfővel kapcsolatban az alkotmány kimondta, hogy a köztársasági elnököt a Nemzetgyűlés választotta. Az ő jogállását az alkotmány a végrehajtó hatalomról szóló fejezetében szabályozta. Megbízatásának hossza 7 év volt, hatáskörébe a parlamentáris rendszerekhez hasonlóan csekélyebb mennyiségű államügy került. A felelősségre vonására vonatkozó szabályok hasonlatosak voltak az USA alkotmányához: a vádemelés joga a képviselőházat illette, a döntés meghozatalára a szenátus volt feljogosítva.⁸⁸

A kormány tagjait (ideértve a miniszterelnököt) a köztársasági elnök nevezte ki, ezzel együtt a testület kizárólag a Nemzetgyűlésnek tartozott felelősséggel.⁸⁹ Kárpátaljára vonatkozóan pedig azt a rendelkezést találjuk az alkotmányban, hogy annak kormányzóját a kormány javaslatára a köztársasági elnök nevezte ki, ő pedig Kárpátalja törvényhozásának volt felelős.

A bírói hatalmat illetően az alkotmány kimondta a bírósági szervezetrendszer elválasztását a közigazgatástól, valamint rögzítette a bírói függetlenség alapvető garanciáit. Az igazságszolgáltatási szervezetrendszer csúcsán elhelyezkedő Legfelsőbb Bíróságot Prágában hozták létre. Emellett nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy Csehszlovákia alkotmánya rendelkezett az Alkotmánybíróság felállításáról is, az Osztrák Köztársaság alkotmányának elfogadását megelőzően.⁹⁰

⁸³ Uo. 7. § (1)

⁸⁴ Uo. 7. § (2)

⁸⁵ Uo. 8. §

⁸⁶ Uo. 13. §

⁸⁷ A képviselőházban az aktív választójoghoz a 21. életév betöltése volt az egyéb feltételek teljesítése mellett a feltétel, passzív választójoghoz a 30. életév betöltésénél húzták meg a korlátot (121/1920. Sb. 9–10. §). A szenátusban a határok a 26. és a 45. életévben voltak meghatározva. (121/1920. Sb. 14–15. §)

⁸⁸ 121/1920. Sb. 67. §

⁸⁹ Uo. 77. §

⁹⁰ Az osztrák előzményeket illetően lásd KELEMEN Roland: A magyar alkotmánybíráskodás történeti áttekintése. *Diskurzus*, 2013. 1. sz. 13. p.

3.2. A második köztársaság időszaka

Az 1938 őszen lezajlott változások a két évtizeden keresztül lényegében változatlan államszervezetet sem hagyták érintetlenül. A Cseh-Szlovák Köztársaság központi törvényhozó hatalmának letéteményese változatlanul a kétkamarás Nemzetgyűlés maradt, amely az ország egész területén gyakorolta a törvényhozó hatalmat az alkotmánytörvényben rögzített ügyekben (lásd a 2.2. fejezetet). Minden egyéb kérdésben a törvényhozó hatalom Szlovákia területén Szlovákia országgyűlését illette meg, amelynek tagjairól általános, közvetlen, titkos választójog alapján döntöttek az arányos képviselő elve alapján.⁹¹ Bővítették az Alkotmánybíróság hatáskörét is, amely inntól kezdve vizsgálhatta, hogy a szlovák országgyűlés törvényei megfelelnek-e a Cseh-Szlovák Köztársaság alkotmánylevelében foglalt alapelveknek.⁹²

A törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyrendszerében fontos újdonságot jelentett annak kimondása, hogy a szlovák képviselők egyharmada megindíthatta a központi kormánnyal szemben a bizalmatlansági eljárást.⁹³ Hasonló rendelkezést iktattak be a köztársasági elnök választására vonatkozó szabályozásnál, amivel kapcsolatban megszabták, hogy az alkotmányban előírt többség⁹⁴ magában kell hogy foglalja a megfelelő többséget a Nemzetgyűlés azon tagjai közül, akiket Szlovákiában választottak.⁹⁵

A végrehajtó hatalmat gyakorló személyek kinevezését illetően az alkotmánytörvény előírta, hogy Szlovákia kormányának azon tagjait, akik egyúttal a központi kormány tagjai, a köztársaság elnöke nevezte ki a szlovák országgyűlés elnökségének javaslatára.⁹⁶

A bírói hatalom gyakorlását illetően újdonságot jelentett, hogy Szlovákia területén is létrehoztak egy különálló Legfelsőbb Bíróságot.⁹⁷

3.3. A harmadik köztársaság időszaka

A második világháborút követő években a horizontális hatalommegosztás Cseh-szlovákiában is a régió több államához hasonló jelenségeket mutatott. Beneš elnök ugyan az 1920. évi alkotmányt tekintette az alkotmányos rendszer alapjának,

⁹¹ 299/1938. Sb. 9. § (1)

⁹² Uo. I. cikk

⁹³ Uo. 5. § (2)

⁹⁴ Az összes képviselő több mint felének, és egyúttal a jelenlévő képviselők háromötödének leadott szavazatára volt szükség. Lásd: 121/1920. Sb. 57. §

⁹⁵ 299/1938. Sb. 10. §

⁹⁶ Uo. V. cikk (4)

⁹⁷ Uo. 17. § (1)

és saját elnöki jogköreit is abból vezette le. Az emigráció számára a legfőbb problémát a törvényhozó hatalom hiánya és összehívásának lehetetlensége jelentette. A helyzet feloldására született meg a 2/1940. számú alkotmánydekrétum. Ez előírta, hogy egészen addig, amíg nincs lehetőség az 1920. évi Alkotmánylevélben meghatározottak szerint a törvényhozó hatalom gyakorlására, addig a köztársasági elnök a szükséges esetekben, a kormány javaslatára jogosult jogszabályok kiadására dekrétumok formájában, melyek a törvény, illetve alkotmánytörvény erejével bírnak. Érvényességükhöz szükség volt az emigrációs kormány vezetőjének, illetve a végrehajtásáért felelős miniszternek az aláírására is.⁹⁸

Az 1946. évi választásokat követően az Alkotmányozó Nemzetgyűlés vált a törvényhozó hatalom letéteményesévé, amelynek népképviseleti jellegére árnyékot vetett a tény, hogy az állampolgárságtól megfosztott magyarokat nem engedték az urnákhoz járulni.⁹⁹ A Nemzetgyűlés egykamarás parlamentként működött 300 taggal, és összehívásától kezdve a köztársasági elnök dekrétumkiadási joga megszűnt. Szlovákiában a Szlovák Nemzeti Tanács gyakorolta a törvényhozó hatalmat.¹⁰⁰ E testület jogalkotó hatáskörének szabályait a Prágai Egyezségek rendezték.

A végrehajtó hatalmat az egész állam területén a kormány látta el, amely szovjet nyomásra 1945-től „népfrontos” jelleggel működött, míg Szlovákia területén a Megbízottak Testülete járt el. Utóbbi testület a szlovák országrész érintő ügyekben önállóan, a „közös ügyeket” illetően a prágai kormánnyal együttműködve gyakorolhatta hatáskörét.¹⁰¹

A 16/1945. számú elnöki dekrétum rendelkezett a népbíróságok felállításáról, amelyek 5 tagú tanácsokban jártak el. Közülük csak az első volt hivatásos bíró, 4 tag népbíróként tevékenykedett. Jelen tanulmány keretei között nincs lehetőség ezen szervek ítélezési tevékenységének részletes elemzésére, csak röviden jegyzem meg, hogy a szakirodalom több kérdést is felvet működésükkel kapcsolatban.¹⁰²

⁹⁸ BEŇA, Jozef: *Slovensko a Benešove dekréty*. Bratislava, 2002. Belimex, 15. p.

⁹⁹ JANICS Kálmán: *A hontalanság évei*. Budapest, 1989. Hunnia Kiadó, 155. p.

¹⁰⁰ Lásd Szlovák Nemzeti Tanács 30/1945. számú rendelete

¹⁰¹ SYRNÝ, Marek: *Tri pražské dohody v politike Demokratickej strany na Slovensku v rokoch 1945–1947*. [A három Prágai Egyezés a Demokrata Párt politikájában Szlovákiában 1945–1947 között.] In PEŠEK, Ján et al.: *Kapitolami najnovších slovenských dejín. K sedemdesiatym narodeninám Michala Barnovského*. [A legújabbkori szlovák történelem fejezeteihez. Michal Barnovský hetvenedik születésnapjára.] Bratislava, 2006. Historický ústav SAV, 42–56. p.

¹⁰² POPÉLY Árpád – ŠUTAJ, Štefan – SZARKA László (szerk.): *Beneš-dekrétumok és a magyar kérdés 1945–1948*. Máriabesnyő–Gödöllő, 2007. Attraktor, 37. p.

3.4. A népi demokratikus Csehszlovák Köztársaság államberendezkedése (1948–1960)

Az 1948. évi alkotmány a törvényhozó hatalom vonatkozásában kimondta, hogy azt az egész államra kiterjedő módon a 300 tagból álló, egykamarás Nemzetgyűlés gyakorolja, amelynek tagjait hat évre választották. Szlovákiában a törvényhozó hatalom nemzeti szerveként a Szlovák Nemzeti Tanácsot határozta meg a jogszabály, amely 100 tagból (küldöttből) áll, akiket szintén hatéves időtartamra választottak.¹⁰³

Az 1948. évi alkotmány Szlovákia számára bizonyos fokú autonómiát biztosított, tehát a Szlovák Nemzeti Tanács által kitűzött célok végeredményben teljesültek. Az alkotmány értelmében az SZNT törvényhozó hatalmát nemzeti és helyi jellegű ügyekben olyan mértékben gyakorolta, amilyen mértékben különleges rendelkezéseket igényelt a szlovák nemzet anyagi és szellemi erőinek teljes kibontakozása.¹⁰⁴ Ez alól kivételt jelentettek az olyan ügyek, amiket az egész országterületre kiterjedő hatályú törvény szabályozott.¹⁰⁵ Rögzítették, hogy az SZNT által hozott törvényeknek meg kellett felelniük az alkotmánynak és az alkotmánytörvényeknek.

Az SZNT által elfogadott jogszabályok érvényességéhez nélkülözhetetlen volt a miniszterelnök, a Szlovák Nemzeti Tanács elnöke, a Megbízottak Testületének elnöke és a végrehajtással megbízott tagjának aláírása. Ha a miniszterelnök úgy vélte, hogy valamely, a Szlovák Nemzeti Tanács által megszavazott és neki aláírásra benyújtott törvény nem felel meg az alkotmánynak vagy valamely alkotmánytörvénynek, illetve amennyiben túllépi a Szlovák Nemzeti Tanács hatáskörét, vagy nem volt összhangban az egységes közgazdasági tervvel vagy a költségvetési törvénnyel, tizenöt napon belül visszaküldhette azt a kormánynak, amely két hónapon belül dönthetett a kérdésben.¹⁰⁶

A végrehajtó hatalom gyakorlása – a honvédelmi, külpolitikai és külkereskedelmi ügyek kivételével – a Megbízottak Testületét illette meg Szlovákiában.¹⁰⁷ E testület, valamint annak valamennyi tagja felelősséggel tartozott a

¹⁰³ 150/1948 Sb. *Ústava Československé Republiky*. [A Csehszlovák Köztársaság alkotmánya.] IX. cikkely (1)

¹⁰⁴ A Szlovák Nemzeti Tanács törvényhozó jogkörébe tartozott a nemzeti kultúra, tudomány, irodalom, színművészet, zene; a törvény által szervezett iskolák; óvodák és bölcsődék; népművelés, sport; a közegészségügy és társadalombiztosítás; az alapítványok és adományok, amennyiben azok kiosztása Szlovákiát illeti; a községek és megyék egyesítése és különválasztása; építkezések műszaki ügyei, vízügy g) a talajművelés, mezőgazdaság, erdők, vadászat; a kisipar és a kiskereskedelem; a statisztikák és a Szlovákia saját érdekében történő kutatások; a gyámság és az árvák helyzetét érintő ügyek. Lásd 150/1948 Sb. 96. §. Magyar fordítása BENCSIK 2016. 259. p.

¹⁰⁵ 150/1948 Sb. 94. §

¹⁰⁶ Uo. 110. § (1)

¹⁰⁷ Uo. 95. § (1)–(2)

prágai kormánynak.¹⁰⁸ Tagjait a köztársaság kormánya nevezte ki és hívta vissza,¹⁰⁹ és kötelees volt a kormány intézkedéseit és utasításait betartani. Hasonlóképpen minden megbízott kötelességgel tartozott az illető miniszter intézkedéseit és utasításait betartani.¹¹⁰ A kormány minisztereinek emellett jogukban állt hatáskörüket Szlovákiában közvetlenül is gyakorolni, tájékoztatva erről az illetékes megbízottat.¹¹¹

A Megbízottak Testülete emellett azon ügykörökben, amelyekben az alkotmány a Szlovák Nemzeti Tanácsot „törvényhozó” hatalommal ruházta fel, az SZNT-nek is felelősséggel tartozott.¹¹² Ha a Megbízottak Testületének rendelete, határozata vagy intézkedése (vagy egy megbízott rendelete vagy intézkedése) túllépte hatáskörét, vagy ellentétben állt az alkotmánnyal, törvénnyel, a Szlovák Nemzeti Tanács törvényével, vagy akár egy kormány- vagy miniszteri rendelettel, akkor azt a kormány megsemmisíthette.¹¹³

3.5. Változások az államszervezetben az 1960. évi alkotmányt követően

Az alkotmány az 1948. évi alaptörvényhez képest már erőteljesebben magán viselte a szovjet minta jegyeit: egyfelől rögzítette a CSKP vezető szerepét, valamint deklarálta a hatalmi ágak egységes jellegét (a többi szocialista országhoz hasonlóan az alkotmány betűje szerint a Nemzetgyűlést illetve meg valamennyi, a népszuverenitásból levezethető hatalom).¹¹⁴ Ezzel együtt a Csehszlovák Szocialista Köztársaság alkotmánya a központi alkotmányos szervezet illetően komolyabb változásokat nem hozott: a törvények megalkotásának joga a Nemzetgyűlésnél maradt, amely továbbra is az egyetlen országos törvényhozó testületként működött.¹¹⁵ Az állam élén az államhatalom képviselőjeként változatlanul a Nemzetgyűlés által választott köztársasági elnök állt,¹¹⁶ míg a Csehszlovák Szocialista Köztársaság államhatalmának legfelsőbb végrehajtó szerve a kormány maradt.¹¹⁷

Az új alkotmány elfogadásával viszont a „szlovák nemzeti szervek” szervezete és hatásköre megváltozott: a Megbízottak Testülete megszűnt, és a Szlovák

¹⁰⁸ Uo. 117. § (1)

¹⁰⁹ Uo. IX. cikkely (2)

¹¹⁰ Uo. 117. § (2)

¹¹¹ Uo. 117. § (3)

¹¹² Uo. 118. §

¹¹³ Uo. 122. § (1)

¹¹⁴ BENCSIK 2016. 298. p.

¹¹⁵ 100/1960. Sb. 39. cikk (1)

¹¹⁶ Uo. 61. cikk (1)

¹¹⁷ Uo. 66. cikk (1)

Nemzeti Tanács jogkörei szűkültek. Utóbbi vonatkozásában kimondták, hogy tagjai a népnek felelősek és funkciójukból visszahívhatóak.¹¹⁸ Az SZNT hatáskörébe tartozott a törvényalkotás a nemzeti vagy regionális jellegű ügyekben, amennyiben a külön szabályozásra Szlovákia sokoldalú gazdasági és kulturális fejlődésének biztosításához volt szükség; illetve azokban az esetekben, amikor erre a Nemzetgyűlés törvényi felhatalmazást adott.¹¹⁹

A Szlovák Nemzeti Tanács végrehajtó szerveként 1960-tól az SZNT elnöksége szolgált.¹²⁰ Saját tagjai sorából megválasztotta megbízottjait; akiket tisztségükből bármikor visszahívhatott.¹²¹ A rájuk bízott feladatokat az SZNT jogkörén belül láthatták el, Szlovákia gazdasági és kulturális építésének további feladatait a kormány által meghatározott keretek között teljesítették.¹²²

3.6. Az 1968. évi föderáció hatása a horizontális hatalommegosztásra

Csehszlovákia szövetségi állammá alakulását kimondó alkotmánytörvény alapvető változásokat hozott az államszerkezetben. A szövetségi állami szerveket illetően a legfontosabb változást a Szövetségi Gyűlés elnevezést felvevő fórum kétkamarás testületté változása jelentette, amely ettől kezdve a Népek Kamarájából és a Nemzetek Kamarájából állt. Előbbi 200 taggal rendelkezett, és a két tagállam között a lélekszám arányában osztották fel a képviselői helyeket: 134 képviselőt választottak Csehországban, míg Szlovákiában 66-ot. A 150 tagból álló Nemzetek Kamarájába egyenlő számú, 75-75 képviselőt választottak. A Szövetségi Gyűlést a szocialista doktrínának megfelelően az alkotmány a legfelsőbb államhatalmi szervként határozta meg.¹²³

Itt utalnék arra, hogy a parlamenti döntéshozatalt illetően az alkotmányban rögzítettek egy speciális szabályt, amit a majorizálás tilalmának neveztek. Ezen – Csehszlovákia történelme során 1945-től létező – intézménnyel azt kívánták

¹¹⁸ Uo. 73. cikk (2)

¹¹⁹ Még ezek az ügyek tartoztak az SZNT hatáskörébe: az állami terv keretében összesítve meg tárgyalni a népgazdaság és kultúra fejlesztésének kérdéseit; megtárgyalni és jóváhagyni [...] szlovákiai intézményeknek a költségvetését; törvényjavaslatokat terjeszteni a nemzetgyűlés elé; saját jogkörein belül ellenőrzést gyakorolni; az egyenjogúság szellemében biztosítani a feltételeket a magyar és az ukrán nemzetiségű állampolgárok életének sokoldalú fejlesztéséhez; megválasztani a Szlovák Nemzeti Tanács elnökségét és az elnökség tagjainak sorából a Szlovák Nemzeti Tanács megbízottjait; megtárgyalni a Szlovák Nemzeti Tanács elnökségének, bizottságainak és megbízottjainak beszámolóit, lásd 100/1960. Sb. 74. cikk, BENCsik 2016. 303–304. p.

¹²⁰ 100/1960. Sb. 84. cikk (1)

¹²¹ Uo. 85. cikk (1)

¹²² 100/1960. Sb. 85. cikk (3)

¹²³ 143/1968. Sb. 29. cikk (1)

kivédeni, hogy a számbeli fölényben lévő nemzet (azaz a csehek) ne szavazhassák le a kisebb lélekszámú társnemzetet (azaz a szlovákokat). Mindazon esetekben, amikor a majorizálás tilos volt, a Nemzetek Kamarájában külön szavaztak a Cseh Szocialista Köztársaságban megválasztott képviselők és külön a Szlovák Szocialista Köztársaságban megválasztott képviselők. A határozat érvényességéhez szükséges volt, hogy a Cseh Szocialista Köztársaságban megválasztott képviselők többsége és a Szlovák Szocialista Köztársaságban megválasztott képviselők többsége a javaslatot egyaránt megszavazza, amennyiben az alkotmánytörvény nem kívánt minősített többséget.¹²⁴ Ez vonatkozott az állampolgársági ügyekre, a gazdasági tervekre, költségvetési ügyekre, adókra, pénzügyekre és más gazdasági kérdésekre.¹²⁵ A majorizálás tilos volt emellett a Csehszlovák Szocialista Köztársaság kormányprogram-nyilatkozatának jóváhagyásakor és a kormánynak szóló bizalmi indítvány megszavazásakor is.¹²⁶

Az alkotmányreform keretében létrehozták a Cseh Nemzeti Tanácsot, amely a cseh nemzet szuverenitásának és önállóságának képviselőjévé, illetve a Cseh Szocialista Köztársaság legfelsőbb államhatalmi szervévé vált,¹²⁷ valamint a Szlovák Nemzeti Tanácsot, amely a szlovák nemzet viszonylatában töltötte be ugyanezt a pozíciót.¹²⁸ A nemzeti tanácsok az egyes köztársaságok legfelsőbb képviselői testületének és egyetlen törvényhozó szervének számított.¹²⁹ Emellett mindkét köztársaságban felállították a (tagállami) kormányokat,¹³⁰ amelyek elnökből, alelnökből és miniszterekből álltak.¹³¹ Az alkotmány rögzítette, hogy a kormányban való tagság összeférhetetlen volt a Nemzeti Tanács elnökségében és az Alkotmánybíróságban viselt tagsággal.¹³²

Érdekességként említem meg, hogy az alkotmányreform keretében döntöttek a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Alkotmánybíróságának felállításáról, amely arról dönt(hetett volna) összhangban vannak-e a Szövetségi Gyűlés törvényei, illetve elnökségének törvényerejű rendeletei a Csehszlovák Szocialista Köztársaság alkotmányával, összhangban vannak-e a Cseh Szocialista Köztársaság és a Szlovák Szocialista Köztársaság alkotmánytörvényei, illetve a nemzeti tanácsok törvényei a Csehszlovák Szocialista Köztársaság alkotmányával, úgyszintén a köztársasági kormányok rendeletei a Csehszlovák Szocialista

¹²⁴ Uo. 43. cikk (1)

¹²⁵ Uo. 43. cikk (2)

¹²⁶ Uo. 43. cikk (3)

¹²⁷ Uo. 102. cikk (1)

¹²⁸ Uo. 102. cikk (2)–(3)

¹²⁹ Uo. 102. cikk (3)

¹³⁰ Uo. 124. cikk

¹³¹ Uo. 125. cikk (1)

¹³² Uo. 125. cikk (2)

Köztársaság alkotmányával és a Szövetségi Gyűlés törvényeivel.¹³³ Emellett dönt(hetett volna) a Csehszlovák Szocialista Köztársaság szervei és az egyik vagy mindkét köztársaság szervei közötti, illetve a két köztársaság szervei közötti illetékességi vitában,¹³⁴ valamint az Alkotmánybíróság javasolhatta (volna) a Csehszlovák Szocialista Köztársaság s úgyszintén a köztársaságok törvényhozásának tökéletesítését.¹³⁵ A feltételes mód használatával e helyen arra kívánok utalni, hogy a testület egészen a rendszerváltásig nem kezdte meg működését.

3.7. Csehszlovákia felbomlása (1990–1992)

A bársonyos forradalom fontos lépcsőfokaként került sor a 135/1989. sz. alkotmánytörvény elfogadására, amely a kommunista hatalmi monopólium eltörléséről rendelkezett, és hatályon kívül helyezte az alkotmánynak a Csehszlovák Kommunista Párt vezető szerepére vonatkozó utalásait. A demokratikus átalakítás az államszervezet egészét áthatotta, aminek eredményeként az 1989 végén kinevezett kormányban a kommunisták kisebbségbe kerültek. A cseh–szlovák föderáció struktúrája formálisan nem változott, de a Cseh, illetve a Szlovák Nemzeti Tanács működése a gyakorlatban jelentősen felértékelődött. Minthogy az útkeresés a szövetségi állam megmentésére kudarcot vallott, 1992. november 25-én elfogadták az 542/1992. sz. alkotmánytörvényt.¹³⁶ (Érdekességként említem, hogy erre a *Szlovák Köztársaság Alkotmányának* elfogadását, sőt részbeni hatálybalépését követően, de még az önálló *Cseh Köztársaság Alkotmányának* elfogadását megelőzően került sor). A törvény alapelvei szinten rendezte a szétválás folyamatát, ideértve a jogutódlás kérdését, a közös hadsereg felosztásának mikéntjét, biztosította mindkét országban a törvényhozó hatalom folytonosságát, szabályozta a joghatósággal összefüggő kérdéseket. Ennek köszönhetően 1993. január 1-jén, Csehszlovákia megszűnését követően megalakult az önálló Cseh és Szlovák Köztársaság.

4. A csehszlovák jogrendszer alapvonásai

Az a tétel, miszerint a jogrendszerben bekövetkezett változások nem mindig esnek egybe a politikai korszakhatárokkal, Csehszlovákia esetében is igaznak tekinthető.

¹³³ Uo. 87. cikk

¹³⁴ Uo. 88. cikk

¹³⁵ Uo. 89. cikk

¹³⁶ Magyar fordítása elérhető BENCSIK 2016. 457–458. p.

A majdnem 75 évet felölelő csehszlovák államiság időszakát áttekintve azt a megfigyelést tehetjük, hogy a jogrendszer egységessége és az államszerkezet egységessége fordított tendenciát mutatott: az első köztársaság, azaz az unitárius állam időszakában volt a csehszlovák jogrendszer a legtagoltabb, és annak valódi egységesítésére a második világháborút követő évtizedben került sor. Ennek megfelelően két nagy korszakot különíthetünk el egymástól: a két világháború közötti Csehszlovák Köztársaság időszakát, valamint az 1945 utáni érárt.

4.1. A két világháború közötti köztársaság jogrendszere

Csehszlovákia és a csehszlovák jogrendszer létrejöttének egyik legfontosabb mozzanatát az ún. recepciós törvény elfogadása jelentette. 1918. október 27-ről 28-ra virradó éjjel készítette el Alois Rašín¹³⁷ az önálló csehszlovák állam megalkotásáról szóló törvény javaslatát. A mindössze 5 §-ból álló normaszöveget a magát a jövőbeni állam legfőbb ideiglenes törvényhozó szerveként meghatározó Csehszlovák Nemzeti Bizottság¹³⁸ a következő napon megtárgyalta, és még este elfogadta. A törvénytárba 11/1918. szám alatt bevonult jogszabály lakonikus módon szólt Csehszlovákia megszületéséről, az államformáról is hallgatott.¹³⁹

Az alkotmánytörténeti szempontból rendkívüli fontossággal bíró törvényt a 2. § és 3. §-ban foglalt rendelkezések miatt nevezik a cseh és szlovák jogtörténészek recepciós törvénynek. A 2. § kimondta, hogy „Az összes eddigi birodalmi és tartományi törvények és rendeletek ideiglenesen hatályban maradnak”, míg a 3. § értelmében „Az összes önkormányzati, állami és megyei hivatalok, valamint az önkormányzati, állami, megyei, kerületi és községi hatóságok [...] ideiglenesen az eddig hatályban lévő törvények és rendeletek alapján kötelesek működni.”

Mindez – az Osztrák–Magyar Monarchia dualista államszerkezetéből adódóan – azt eredményezte, hogy a „cseh országrészekben” (Csehország, Morvaország és Szilézia) az osztrák jog, míg Szlovákia és Kárpátalja területén a magyar jog

¹³⁷ Cseh közgazdász és politikus, a Csehszlovák Köztársaság első pénzügyminisztere. Rövidített életrajza elérhető *Britannica*. Alois Rašín.

¹³⁸ Eredeti nevén Národní výbor československý, 1918. július 13-án alakult meg Prágában. Lásd KUKLÍK, Jan: Příprava a přijetí prozatímní ústavy. [Az ideiglenes alkotmány előkészítése és elfogadása.] In ZEMAN, Jan – WAWROŠZ, Petr – BÁRTA, Jan – KUKLÍK, Jan – PEROUTKA, Ferdinand – RYCHLÍK, Jan – PAVLÍČEK, Václav – MALÝ, Karel – BROKLOVÁ, Eva (szerk.): *Československá ústava 1920: Devadesát let poté*. [Az 1920-as csehszlovák alkotmány: Kilencven év után.] *Ekonomia, právo, politika*. [Közügazdaság, jog, politika.] Prága, 2010. Institut Václav Klause, 77–78. p.

¹³⁹ LIŠKA, Ivan: Unifikácia a recepcia práva v ČSR po roku 1918. *Visegrad Journal for Human Rights*, 2004. 2. sz. 55. p.

maradt hatályban.¹⁴⁰ Ezt az állapotot nevezi a csehszlovák jogtörténetírás „jogi dualizmusnak”, ami valójában a kezdetekben jogi „trializmusként” jelentkezett (arra való tekintettel, hogy 1920-ban került hivatalosan Csehszlovákiához a Szilézia északi részén található Hultschiner Ländchen nevű terület, ahol egészen addig a német jog volt irányadó).

A csehszlovák kormányzat részéről természetesen a kezdetektől fogva megjelent a jogrendszer egységesítésének igénye, aminek érdekében 1919-ben ideiglenes jelleggel létrehozták az ún. unifikációs minisztériumot,¹⁴¹ amely a valóságban egészen az első Csehszlovák Köztársaság végéig, tehát a Szudéta-vidék 1938-ban bekövetkezett megszállásáig működött. A joganyag egységesítését három módon próbálták elérni: egyrészt új törvények és rendeletek elfogadásával, amelyek az egész országban egységes szabályozást teremtettek.¹⁴² Annak ellenére, hogy a Csehszlovák Nemzeti Bizottság, majd az 1920 tavaszán összeült Nemzetgyűlés 1918 és 1928 között összesen ezer törvényt fogadott el, e törekvések csak részlegesen voltak sikeresnek mondhatók, hiszen mind a büntetőjog, mind a magánjog, sőt még a közigazgatási jog terrénumában is fennmaradtak különbségek a „két országrész” között. Emellett az 1920-as évek elejétől intenzíven megindultak a kodifikációs munkálatok, ugyanakkor az erre irányuló kísérletek a legtöbb esetben eredménytelenek maradtak. Az anyagi büntetőjogot illetően két javaslat is elkészült, egyiket sem fogadták el. Hasonló sorsra jutott a büntetőeljárás kódex tervezete is. A harmadik út a joggyakorlat egységesítése volt, ami leginkább az osztrák jogszabályok meghonosítását célozta a szlovák területeken, de ez is rendkívüli nehézségekbe ütközött arra való tekintettel, hogy az osztrák és a magyar jog nemcsak tartalmilag, hanem jogforrási szinten is különbözött egymástól.¹⁴³

4.2. A jogrendszer változása 1945 után

A csehszlovák jogrendszer egységesítése kiemelt prioritást kapott a harmadik köztársaság időszakában is. Ez tetten érhető volt a korábban említett második és harmadik *Prágai Egyezség* megkötése során. Előbbi esetén az SZNT

¹⁴⁰ Hozzá kell tenni, hogy csehszlovák szemszögből 1918. október 28-tól ezekre a jogszabályokra csehszlovák jogként tekintettek. Lásd LIŠKA 2004. 55. p.

¹⁴¹ Teljes nevén: A törvények és az közigazgatás egységesítéséért felelős minisztérium [Ministerstvo pro sjednocení zákonů a organisace správy], lásd 431/1919 Sb.

¹⁴² Meg kell említeni, hogy több esetben születettek olyan jogszabályok (főként rendeleti szinten), melyek területi hatálya csak bizonyos országrészekre terjedt ki, lásd például az 69/1920. sz. kormányrendelet a közjegyzői juttatásokról. Lásd 69/1920 Sb. *Nářzeny vlády republiky Československé ze dne 30. ledna 1920 o sazbách notářských*. <https://www.aspi.cz/products/lawText/1/1650/1/2>

¹⁴³ LIŠKA 2004. 57. p.

szorgalmazta a jogszabályok felülvizsgálatát és valamennyi rendelkezés hatályon kívül helyezését, amely a cseh és szlovák nemzet közötti egyenlőtlenségek forrásául szolgálhatott. A november 6-án elfogadott alku keretében a csehszlovák kormány döntött a jogászokból álló állami „unifikációs bizottság” felállításáról.

A jogrendszer és a jogi praxis tényleges egységesítésére 1948-ig nem maradt idő, ez a feladat a centralizációs tendenciákat célul kitűző szocialista rendszerre maradt, amely a „szovjet blokk” többi államához hasonlóan a jogot eszközként használta a társadalom és a gazdaság átalakítására. Ez az etatista felfogás Csehszlovákiában is egyfelől a jogalkotás „dömpingjéhez” vezetett, másfelől igényelte az egységes kódexek megalkotását. Ennek keretében 1950-ben került sor az egységes *Polgári törvénykönyv* elfogadására, amelyet 1964-ben egy új, korszerűbb jogszabály váltott fel. Hasonlóképp 1950-ben került sor első alkalommal az egységes *Büntető törvénykönyv* és a *Büntetőeljárási kódex* elfogadására. Mindkét törvénykönyvet 1961-ben helyezték hatályon kívül, az új kódexek elfogadásával egyidejűleg. E jogszabályok közül a 1964. évi *Polgári törvénykönyv* napjainkban is hatályban van mind Szlovákiában, mind Csehországban – természetesen a két önálló állam törvényhozása által azóta elfogadott módosításokkal.

5. Csehszlovákia vagy Cseh-Szlovákia?

A tanulmány címében feltett kérdés nemcsak egy elméleti felvetés, amit az ország unitárius vagy szövetségi berendezkedésére utaló szimbólumként használnak (bár elismerem, a címválasztás során ez is szerepet játszott). Az apropót valójában az a vita adta, amely 1990-ben zajlott Csehszlovákiában, és amely a korabeli sajtóban a „kötőjelháború” nevet kapta (cseh és szlovák eredetijében a *pomlčková válka* illetve *pomlčková vojna* kifejezést használták, ami egészen pontosan gondolatjel-háborút jelent).¹⁴⁴ Ennek oka abban rejlett, hogy 1990 januárjában, a bársonyos forradalmat követően Havel elnök javasolta, hogy az állam hivatalos nevéből hagyják el a „szocialista” jelzőt. A javaslat nem vált vitákat keltett, mivel a szlovák képviselők a „Csehszlovák Köztársaság” név helyett a két nemzet és a két országrész egyenjogúságát kifejező „Cseh-Szlovák Köztársaság” nevet javasolták, ami viszont a csehek ellenállását váltotta ki. Nem is véletlenül, hiszen Csehszlovákia történelmének egyik legsötétebb időszakában, 1938 és 1939 között használták ezt az írásmódot. A vitát elsőként, ideiglenesen feloldó megállapodás keretében az állam elnevezése Csehszlovák

¹⁴⁴ Lásd TASR: Pomlčková vojna bola prvým signálom, že spoločný štát nemusí vydržať. [A gondolatjel-háború volt az első jel, hogy a közös államnak nem kell kitartania.] *Teraz.sk*, 2015. (április 19.) <https://www.teraz.sk/magazin/pomlckova-vojna-bola-prvym-signalom/130757-clanok.html>

Szövetségi Köztársaságra módosult. A valódi kompromisszumot ugyanakkor nem a „szövetségi” szó beiktatása jelentette, hanem az az eléggé rendhagyónak mondható megoldás, hogy csehül kötőjel nélkül (*Československá federativní republika*), szlovákul viszont kötőjellel (*Česko-slovenská federatívna republika*) írták egy és ugyanazon köztársaság hivatalos nevét. Ez a megoldás csak átmeneti volt, 1990. április 20-án született meg a döntés, amelynek értelmében az állam új elnevezése a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság lett. A változást rögzítő törvény mindkét nyelven meghatározta a köztársaság nevét, és azokat egyenlőnek mondta ki. Érdekességként jegyzem meg, hogy ez a megoldás (*Česká a Slovenská Federatívna Republika*) a helyesírási szabályok megsértését jelentette. A magyar nyelvvel ellentétben ugyanis mind csehül, mind szlovákul csak az országok nevének első szavát írják nagybetűvel. Csehszlovákia utolsó hivatalos elnevezésében viszont az összes szót nagybetűvel írták, mert ilyen módon a szlovákok számára presztízskérdésnek számító „Slovenká” is nagybetűvel jelent meg.

Összegzés

Az Edvard Beneš vezette csehszlovák delegáció által a versailles-i békekonferencia elé terjesztett tizenegy írásos memorandum egyikében található egy ígéret arra vonatkozóan, hogy Csehszlovákiából „második Svájc válik”.¹⁴⁵ E gondolat egyaránt utalt a jövődő állam demokratikus berendezkedésére és azon belül az ország etnikailag heterogén összetételű lakosságának valamennyi tagjával szembeni nagyfokú toleranciára. A két célkitűzés közül az elsőt a két világháború közötti időszakban sikerült valóra váltani, míg 1948-at követően igazságtalanság lenne ezt az országon számonkérni, hiszen az egyre erősödő szovjet befolyásnak köszönhetően ugyanazon folyamatok játszódtak le itt is, mint a régió legtöbb államában.

A második célt illetően a helyzet már jóval bonyolultabb. Ha a vizsgálatot – miként azt tanulmányomban tettem – csakis és kizárólag a csehek és szlovákok viszonyára összpontosítjuk, akkor azt a megállapítást tehetjük, hogy e viszonyrendszert mindig is felemás módon sikerült rendezni Csehszlovákia fennállásának egész időtartama alatt. Az első köztársaság vezetői két évtizedig igyekeztek a problémát, egy ideológia álarca mögé rejtve, a szőnyeg alá söpörni. Majd jött a szocializmus időszaka, amely változó mértékben engedte a szlovákok törekvéseit érvényesülni. Amikor végre az 1968. évi reform elhozta a várva várt föderációt, annak rendelkezései sem valósultak meg a gyakorlatban. És amikor

¹⁴⁵ GULYÁS László: A magyar–szlovák határ kérdése a versailles-i békekonferencián. *Forum Társadalomtudományi Szemle*, 2006. 2. sz. 122. p.

1990-et követően végre lehetőség nyílt az őszinte szembenézésre, már túl késő volt: a két év alatt végbement folyamatok a köztársaság felbomlásához vezettek, amivel kapcsolatban a legfőbb vívmányként azt lehet kiemelni, hogy az teljesen békés módon zajlott.

Azt természetesen nem állíthatjuk, hogy még ma is létezne az 1918-ban létrehozott állam, ha Csehszlovákia vezetői a különböző korszakokban eltérő döntésekre jutottak volna a szlovákok helyzetét illetően. De abban egészen biztosak lehetünk, hogy fennmaradásának esélyei javultak volna.

Beke-Martos Judit*

AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK – EGY EGYEDÜLÁLLÓ KÍSÉRLET

Az Amerikai Egyesült Államok egy, a maga korában egyedülálló kísérlet eredményeként jött létre, és talán nem túl merész azt mondani, hogy szerencsés egybeesések eredményeként működik mind a mai napig. Az észak-amerikai kontinens felfedezésével, a 17. századtól kezdődő folyamatos bevándorlással az amerikai területeken a brit korona kolóniákat alapított. Ezek a kolóniák az alapító okiratukban előírtak szerint működtek, az angol uralkodó alattvalóiként és a korona területeiként. Amikor III. György (1760–1820) teljesen figyelmen kívül hagyta a tengerentúl igényeit és alázatos kívánságait, a kolóniák képviselői összegyűltek, és kijelentették elszakadásukat az angol koronától. Ezzel, az 1776. július 4-én kiadott *Függetlenségi nyilatkozattal* a kolóniák államokká váltak.¹ Ezek az államok azonban politikailag tapasztalatlanok, gazdaságilag gyengék és katonailag könnyen legyőzhetőek voltak, így logikus következményként valamilyen laza összefogásra törekedtek. Az egységes állam létrejötte fel sem merült, hiszen az újonnan létrejött államok a frissen kiharcolt függetlenségüket ezzel veszélyeztetve látták. Inkább egy olyan konstrukció kialakítására törekedtek, ahol valamennyi állam megtartja teljes önállóságát, míg a külvilág felé gazdaságilag, katonailag és területileg nagyobbak és erősebbnek tűnnek. Az így létrejövő konföderáció több sebből vézett, és tulajdonképpen – hosszabb távon – teljesen működésképtelenné vált volna, ha nem jön időben a teljes revízió, jobban mondva egy új alkotmány és egy új, immár föderatív,

* Beke-Martos Judit PhD, tudományos munkatárs, MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport (ELKH), ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék, illetve Zentrum für Internationales, Ruhr-Universität Bochum, Jogi Kar. ORCID ID: 0000-0003-2373-8529

¹ *The Declaration of Independence. A Transcription.* <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>

szövetséges állammodell. Ez a mai napig működő „Unió”² az elmúlt több mint két évszázadban szintén számos változáson ment át. Az eredeti elképzelés egyes hiányosságait praktikus megoldásokkal, az alkotmányfejlődést pedig a jogfejlesztő, illetve részben jogalkotó jogalkalmazás rendszerével korrigálták. Ezek a sajátosságok tették lehetővé a kísérlet mai napig tartó sikerét. Az Amerikai Egyesült Államok mára ötven államból és további úgynevezett területekből álló szövetségi állam és – saját terminológiájuk szerint – egy nemzet.

1. Történelmi áttekintés: fontos mérföldkövek az amerikai történelemben

Az Amerikai Egyesült Államok fejlődéstörténetét sokféleképpen be lehet mutatni: eltérő korszakok vagy kiemelkedő történelmi események ismertetésével. A teljesség igénye nélkül – és az elengedhetetlen kiindulóponton túl – három lényeges mérföldkövet érdemes az alkotmányfejlődés és az államok együttműködésének alakulása szempontjából itt kiemelni.

Kiindulópont a Konföderáció, ami elnevezését tekintve már az Amerikai Egyesült Államok, de felépítésében még a mai állammodell elődje.³ Alapja az ún. *Konföderációs Cikkelyek*, az első amerikai alkotmány, melyet a *Függetlenségi nyilatkozat* idején üléselő Második Kontinentális Kongresszus⁴ által 1776. június 11-én (ugyanazon a napon, amikor a *Függetlenségi nyilatkozat* elkészítésére is kijelöltek egy ötfős bizottságot, mely kevesebb mint egy hónap

² Az amerikai alkotmány preambulumban jelenik meg a „more perfect Union” azaz a még tökéletesebb unió kifejezés, amellyel látható egyrészt, hogy az alapítók a konföderációt is egyfajta együttműködésnek, illetve szövetségnek tekintették, de hiányosságait orvosolandó, inkább egy föderatív államformát választottak. *Preamble to the United States Constitution*. <https://constitutionus.com/>

³ A jelenlegi Unió az alkotmány VI. cikk első bekezdése értelmében a Konföderáció jogutódja. Article VI. Clause 1. *US Constitution*. <https://constitutionus.com/>

⁴ Az 1775 áprilisában kirobbant Revolutionary War következményeként 1775. május 10-én összegyűltek a kolóniák küldöttjei, és megnyitották a Második Kontinentális Kongresszust Philadelphiában. The American Revolution. Timeline. *Library of Congress*. <https://www.loc.gov/collections/george-washington-papers/articles-and-essays/timeline/the-american-revolution/> Ez a grémium hagyta jóvá a *Függetlenségi nyilatkozatot*, és egyezett ezzel bele a kolóniák állammá és a brit koronától függetlenné válásába. Ugyanez a grémium 1781-től a Konföderáció Kongresszusaként működött tovább egészen addig, amíg 1789-ben, az új amerikai alkotmány alapján össze nem gyűlt az első szövetségi Kongresszus. Continental Congress. *History.com*. Feb 4, 2010. <https://www.history.com/topics/american-revolution/the-continental-congress>

alatt végzett is munkájával) megbízott bizottság,⁵ illetve elsősorban annak pennsylvaniai tagja, John Dickinson szövegezett. Ezen bizottság munkájának eredményét, a *Konföderációs Cikkelyeket* a Kongresszus 1777. november 15-én fogadta el,⁶ és november 17-én küldte meg az időközben kolóniából államokká vált 13 államnak, hogy saját eljárásrendjük szerint ratifikálják azt. Tekintve, hogy a *Konföderációs Cikkelyek* XIII. cikkelye alapján a dokumentum hatálybalépéséhez valamennyi állam elfogadása szükséges volt,⁷ és Maryland ratifikációjára 1781-ig kellett várni, így a Konföderáció csak 1781. március 1-jén jött létre. A Konföderáció legfőbb hiányosságai a végrehajtó hatalom hiánya és a közös költségvetés rendezetlensége voltak. Ez a konstrukció egészen addig maradt fenn, míg utóda, az 1787-es amerikai szövetségi alkotmány elfogadásra nem került, és intézményei lépésről lépésre át nem vették a konföderációs intézmények szerepét 1788-ban és 1789-ben.

Az első mérföldkő az 1787-es alkotmányozó gyűlés volt, ahol a 13 állam közül 12-ből küldtek delegáltakat. A gyűlés kifejezett célja a *Konföderációs Cikkelyek* módosítása volt, erre kapta mandátumát a Konföderáció Kongresszusától 1787. február 21-én.⁸ A delegáltak 1787. május 14-e, a hivatalos kezdőnap, és szeptember 17-e, az alkotmányjavaslat aláírásának és az üléselés berekesztésének

⁵ „Resolved, That a committee be appointed to prepare and digest the form of a confederation to be entered into between these colonies.” Journals of the Continental Congress, Vol. 5. 431. p. lásd A Century of Lawmaking for a New Nation: U.S. Congressional Documents and Debates 1774–1875. *Library of Congress*. <https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=lljc&fileName=005/lljc005.db&recNum=15>. A rákövetkező napon, június 12-én a Második Kontinentális Kongresszus kiegészítette határozatát, mely szerint a bizottság tagjai közé minden kolónia delegálhatott egy főt. Ezeket a személyeket rögzítették is, így a Konföderációs Cikkelyeket megalkotó bizottság tagjai a következők voltak: Mr. Josiah Bartlett (New Hampshire), Mr. Samuel Adams (Massachusetts), Mr. Stephen Hopkins (Rhode Island), Mr. Roger Sherman (Connecticut), Mr. Robert R. Livingston (New York), Mr. John Dickinson (Pennsylvania), Mr. Thomas McKean (Delaware), Mr. Thomas Stone (Maryland), Mr. Thomas Nelson (Virginia), Mr. Joseph Hewes (North Carolina), Mr. Edward Rutledge (South Carolina), Mr. Button Gwinnett (Georgia). Journals of the Continental Congress, Vol. 5. 433. p. lásd A Century of Lawmaking for a New Nation: U.S. Congressional Documents and Debates 1774–1875. *Library of Congress*. <https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=lljc&fileName=005/lljc005.db&recNum=17>. A New Jersey állambeli delegáltak, Mr. Francis Hopkinsot június 28-án fogadta el a Kongresszus. *The Works of John Adams*. Notes and Illustrations by his grandson, Charles Francis Adams, Charles C. Little and James Brown, Boston, 1850. 492. p., illetve Journals of the Continental Congress, Vol. 5. 491.p. A Century of Lawmaking for a New Nation: U.S. Congressional Documents and Debates 1774–1875. *Library of Congress*. <https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=lljc&fileName=005/lljc005.db&recNum=75>

⁶ *Journals of the Continental Congress*, Vol. 9. 907–928. p., illetve 932–935. p.

⁷ Articles of Confederation. KAMMEN, Michael (ed.): *The Origins of the American Constitution*. USA, 1986. Penguin Books, 18. p.

⁸ Report of Proceedings in Congress; February 21, 1787. *The Avalon Project. Documents in Law, History and Diplomacy*. https://avalon.law.yale.edu/18th_century/const04.asp

napja, között szabadon jöttek-mentek.⁹ Munkálkodásuk minden konfliktus és nehézség ellenére sikeres volt, hiszen prezentálni tudtak egy olyan javaslatot, melyet 1787. szeptember 28-án a Konföderáció Kongresszusa egyhangúlag megfelelőnek ítélt arra, hogy ratifikáció céljából megküldje a 13 államnak.¹⁰ Ez az új állam, melyet szintén Amerikai Egyesült Államoknak hívtak, létre is jött, kétkamarás, 1789-től ülésező Kongresszussal, egy elnökkel és egy Legfelsőbb Bírósággal. Az első történelmi gócpontja a mai Egyesült Államoknak az 1787–1788–1789-es évek voltak.

A második, és egyben az együttműködés szempontjából meghatározó jelentőségű, mérföldkő az amerikai polgárháború, azaz az 1861 és 1865 között lezajlott ún. *civil war* volt, ahol az északi államok a déliek ellen harcoltak. A déli államok saját elhatározásukból és saját törvényhozásuk útján bejelentették kiválásukat az Unióból 1860 legvégén, 1861 elején. Az akkor még hivatalban lévő James Buchanan elnök bár elítélte a kiválást, és hangsúlyozta, hogy ilyen joggal nem rendelkeznek az érintett déli államok, nem volt hajlandó szövetségi fegyveres erőket mozgósítani – akkor sem, mikor a déli csapatok elfoglalták azokat a szövetséges pontokat, melyeket az elnök nem kívánt átadni a kiváló területeknek. Utódja, Abraham Lincoln március 4-i beiktatását követően csapatokat mozgósított a charlestoni kikötőbe, ahol 1861. április 12-én kitört a polgárháború.¹¹ Alkotmányjogi szempontból valóban problémás volt a helyzet, mert a szövetségi alkotmány részben szabályozta azt, hogy új területek hogyan csatlakozhatnak az Unióhoz, de azt nem, hogy hogyan – ha egyáltalán – lehet kiválni az Unióból. Az alkotmány IV. cikk 3. szakasz első bekezdése értelmezhető úgy is, hogy kiválni tulajdonképpen nem lehet.¹² A déli államok elsősorban azért kívántak kiválni az Unióból, mert nem voltak hajlandók eltörölni a rabszolgaságot. Amikor Lincoln megnyerte a választást, az érintett államok úgy vélték, innentől kezdve menthetlen a helyzet, a rabszolgafel szabadítás elkerülhetetlen, és fennálló életmódjuk megmentése érdekében önállósodni kívántak. Az ilyen módon kiváló államok létrehoztak egy ideiglenes kongresszust (*Provisional Congress*), mely egykamarás törvényhozó szervként alkotott az amerikai szövetségi alkotmányhoz rendkívül hasonló alkotmányt a déli Konföderáció (*Confederate States of America*) részére. Ezen új, a déli

⁹ A tanácskozás történetéről lásd BOWEN, Catherin Drinker: *Miracle at Philadelphia*. New York/Boston, 1986. Back Bay Books

¹⁰ Resolution of Congress of September 28, 1787, Submitting the Constitution to the Several States. *The Avalon Project. Documents in Law, History and Diplomacy*. https://avalon.law.yale.edu/18th_century/ressub02.asp

¹¹ Secession. United States history. *Britannica*. <https://www.britannica.com/topic/secession>, illetve Civil War Glass Negatives and Related Prints. 1861. Timeline. *Library of Congress*. <https://www.loc.gov/collections/civil-war-glass-negatives/articles-and-essays/time-line-of-the-civil-war/>

¹² Article IV Section 3 Clause 1. *US Constitution*. <https://constitutionus.com/>

államok által kreált alkotmány szintén kétkamarás törvényhozó szervet írt elő, a Konföderáció Kongresszusát, mely egy alsóházból és egy szenátusból állt. Ez a Konföderációs Kongresszus a virginiai Richmond városban ülésezett 1862. február 18-án először és 1865. március 18-án utoljára. A háború előrehaladtával és a déli erők vereségeivel egyre nőtt a Konföderációs Kongresszus alsóháza és szenátusa közötti érdekellentét, mely tulajdonképpen lehetetlenné tette a törvényhozást.¹³ Végül az északi csapatok főkapitánya, Ulysses S. Grant és a déli főparancsnok, Robert E. Lee 1865. április 9-én találkoztak a virginiai Appomattox Court House-ban, ahol a déliek letették a fegyvert. A helyszínen kötött megállapodás értelmében valamennyi déli katona szabadon hazamehetett.¹⁴ Ez azért volt fontos, mert az országot újra egyesíteni kellett, valahogy békét kellett teremteni, hogy Amerika ismét egy unió lehessen. Az április 9-én ilyen módon megkezdett rekonstrukciós időszak szerencsétlen fordulatot vett, amikor pár nappal később, április 14-én Lincoln elnök merénylet áldozata lett, és április 15-e reggel belehalt sérüléseibe.¹⁵ Utóda, alelnöke, a korábbi Tennessee állambeli szenátor, Andrew Johnson lett, aki meglehetősen alkalmatlan volt az előtte álló óriási feladatra.¹⁶ Az ő utóda, a háborúban győzedelmeskedő északi főkapitány, Ulysses S. Grant, aki már a fegyverletételnél pontosan érezte, hogy mire van Amerikának szüksége, sokkal eredményesebben tudott közvetíteni, és így az ún. rekonstrukciós időszak Grant második elnökségének végére, 1877-re le is zárult.¹⁷ Valamennyi korábban elszakadni kívánó és a Konföderáció részévé váló állam visszatért, ismét az Unió része lett, és a háború alatt elfogadott, a rabszolgaság megszüntetéséről szóló XIII. alkotmánykiegészítés lépésről-lépésre elfogadásra került a déli államokban is.¹⁸

A harmadik említésre méltó jelenség kevésbé mérőfldkő, inkább egyfajta fejlődés eredménye: a Legfelsőbb Bíróság szerepe óriási változáson ment keresztül létrejöttétől kezdve. Manapság az amerikai Legfelsőbb Bíróság világszerte ismert: amikor megüresedik egy szék, az egész világ élőben követheti az utódtalálás folyamatát; amikor korszakalkotó döntést hoznak, arról minden

¹³ Creating a Confederate Senate. *United States Senate*. https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Creating_a_new_Senate.htm

¹⁴ Battle of Appomattox Court House. *History.com*. April 15, 2020. <https://www.history.com/topics/american-civil-war/appomattox-court-house#:~:text=The%20Battle%20of%20Appomattox%20Court,to%20Union%20General%20Ulysses%20S>

¹⁵ Assassination of President Abraham Lincoln. *Library of Congress*. <https://www.loc.gov/collections/abraham-lincoln-papers/articles-and-essays/assassination-of-president-abraham-lincoln/>

¹⁶ Andrew Johnson. *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/andrew-johnson/>

¹⁷ Ulysses S. Grant. *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/ulysses-s-grant/>

¹⁸ 13th Amendment to the U.S. Constitution: Abolition of Slavery (1865). Milestone Documents. *National Archives*. <https://www.archives.gov/milestone-documents/13th-amendment#:~:text=Passed%20by%20Congress%20on%20January,slavery%20in%20the%20United%20States.>

sajtóorgánum beszámol. Joggal merül fel a kérdés, hogy miért ennyire jelentős ez, és vajon csak a 21. század hozta-e meg a bíróságnak tulajdonított kiemelt szerepet, vagy mindig is így volt ez az amerikai történelemben? Az utóbbi kérdésre egyszerűbb válaszolni, mert ez korántsem volt mindig így. A Legfelsőbb Bíróság első elnöke, John Jay, öt év után, 1795-ben lemondott elnöki posztjáról, mert inkább New York államban akart kormányzó lenni. Mikor 1800-ban ismét jelölni kívánták őt a posztra, azt nem fogadta el.¹⁹ Ez mutatja a bíróság akkor említésre is alig méltó jelentőségét. Az igazságszolgáltatás a szövetségi alkotmányban a legkevésbé részletesen kidolgozott hatalmi ág, mely szintén egyfajta csekélyebb jelentőségre enged következtetni. A bíróság szakmai szerepe és tekintélye akkor nőtt nagyot, amikor 1803-ban John Marshall, a bíróság akkori elnöke, a *Marbury v. Madison*²⁰ ügyben hozott ítéletben kijelentette és logikusan levezette, hogy a bíróságnak nem csak joga, hanem kötelessége is meghatározni, hogy mi is a jog, és így, amikor egy törvény az alkotmánnyal ellentétes, akkor annak alkotmányellenességét megállapítani. Ez az ún. *judicial review* eljárás (mely már korábban is létezett, de egyértelmű megállapításra az imént említett ítéletben került) megalapozta az igazságszolgáltatás szerepét az amerikai fékek és egyensúlyok rendszerében.²¹ A bíróság jelentősége a 19. századtól a 20. század közepéig többé-kevésbé állandó maradt. A precedensjogrendszer és a *judicial review* eljárás eredményeként a bíróságok – és utolsó szó jogán a Legfelsőbb Bíróság – jogalkalmazó és jogértelmező tevékenységükkel jogalkotó szerepet is vállaltak. Ez tartotta fenn társadalmi és nem utolsósorban politikai szerepüket. A 20. század második felében, a Legfelsőbb Bíróság egyre aktívabb szerepet vállalt a társadalmi kérdések értékelésében, számos olyan ügyet fogadott be, melynek eldöntése közvetlen politikai következményekkel járt. Ekkor kezdett jelentőssé válni a bíróság összetétele és a munkájának eredményéből származó következmények. Ez a fejlődés persze időben egybeesett a televízió térnyerésével, így nem lehet egyértelműen azt mondani, hogy a megnövekedett jelentőség a tévé és később az internet megjelenésétől teljesen független, de az megállapítható, hogy a bíróságok munkájukat tekintve soha korábban nem vállaltak ilyen aktívan és nyíltan szerepet az amerikai jogéletben, mint az 1950-es évektől kezdve. Így a fentebbi kérdésre, hogy miért is ilyen

¹⁹ John Jay, 1789–1795. *Supreme Court Historical Society*. <https://supremecourthistory.org/chief-justices/john-jay-1789-1795/#:~:text=After%20serving%20as%20Chief%20Justice,John%20Marshall%20for%20the%20position>

²⁰ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803)

²¹ BEKE-MARTOS, Judit: Slow Correction of an Omission or Proactive Expansion of Judicial Authority? – The Gradual Development of the Judiciary’s Regulation and Role from Article III of the U.S. Constitution to *Marbury v. Madison*. In L’ALIKOVÁ, Natalia – SOUKENÍKOVÁ, Denisa – VITKÓOVÁ, Andrea – VRANKOVÁ, Monika (eds.): *Ponatie a charakter práva*. Bratislava, 2014. Slovak Academic Press, 62–69.p.

jelentős az amerikai Legfelsőbb Bíróság, bár nincs egyértelmű válasz, mégis megállapítható, hogy annak szerepe és elsősorban a törvényhozással folytatott aktív párbeszéde, a jövő alakulásában kiemelkedő szerepet játszik, meghatározza az amerikai jogot, és ezzel kihatással lehet az egész világ jogfejlődésére.

2. A hatalommegosztás elve: vertikális és horizontális hatalommegosztás

Az Amerikai Egyesült Államokban egyaránt megtalálható a vertikális és a horizontális hatalommegosztás elve, bár a terminológia ilyen módon nem lelhető fel az alkotmányban. A vertikális hatalommegosztás kérdése a szövetségi – vagy ahogy az amerikaiak hívják, a nemzeti – szint és az állami szint közötti jog- és hatáskörmegosztás kérdését kívánja rendezni, míg a horizontális hatalommegosztás a Montesquieu-től származó hármass elosztás alapján a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmi ágak egymástól való elválasztását jelenti. Utóbbi egyértelműen kirajzolódik a szövetségi alkotmány felépítésében, hiszen az első cikk a törvényhozással, a második a végrehajtással, a harmadik pedig az igazságszolgáltatással foglalkozik. Ilyen módon válik egyértelművé, hogy a három ágnek külön szervei, feladatköre és kötelezettsége van. Az egymás mellé rendelt hatalmi ágak között van együttműködés, melynek szabályozását szolgálja a fékek és egyensúlyok rendszere. Ezzel egyfajta kooperáció vagy kontroll alakul ki a hatalmi ágak között és különállásuk, legalábbis az alkotmány szövegében, egyértelmű, könnyen értelmezhető és világos. A gyakorlatban ez egészen máshogy néz ki, így az imént említett példa, mely szerint a bíróságok jogalkotó tevékenységet folytatnak, máris egy hatásköri átfedést mutat, mely cáfolja a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalmi ágak közötti egyértelmű határvonal létezését, illetve működését. A horizontális hatalommegosztás kérdése az 1787-es alkotmányozó gyűlésen is fontos téma volt, és többször is felmerült, így rögtön a gyűlés elején, május 30-án.²² A téma nem teljesen önállóan, hanem a föderális berendezkedéssel kapcsolatban merült fel, melyet június 21-én tárgyalt a gyűlés. Kérdésként merült fel, hogy miként lehet működőképes az, ha két szinten párhuzamosan működnek az elkülönült hatalmi ágak. Minden szkepszis ellenére James Madison megerősítette, hogy a szövetségi és az állami rendszerek egymással párhuzamosan működnek majd.²³

Arra vonatkozólag, hogy pontosan hogyan is osztja meg a szövetségi és az állami szint a hatás- és jogköröket, ha összeütközésre kerülne sor, a vertikális

²² BOWEN 1986. 41.p.

²³ Ketcham, Ralph (ed.): *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. New York, 2003. Signet Classics, 66–69.p.

hatalommegosztásnak kellene választ adni. Itt az alkotmányozó atyák elképzelése az volt, hogy a hatás- és jogkörök alapvetően az államokat és azok lakosait illetik, míg a kifejezetten szövetségi szinten intézendő kérdéseket az alkotmány konkrétan felsorolja, ezzel felhatalmazást adva a szövetségi szintnek ezen kérdésekben eljárni.²⁴ A gond azonban az, hogy már az alkotmány szövegében megtalálható az ellentmondás, hiszen az Alkotmány VI. cikk második bekezdésében kimondja, hogy a szövetségi alkotmány, a szövetségi törvények és azon nemzetközi egyezmények, melyeknek az Amerikai Egyesült Államok tagja, az állam legfelsőbb jogforrásai és így előbbre valók, mint az állami jogforrások. Adott esetben, ha az ellentmondás felmerül, akkor az állami bíróságoknak is a szövetségi jogforrásokat kell előnyben részesíteniük és alkalmazniuk.²⁵ Ezzel egyidőben az első tíz alkotmánykiegészítés (együttes elnevezéssel az ún. *Bill of Rights*) részeként 1791-ben ratifikált és az alkotmány V. cikke²⁶ alapján az alkotmány szerves részét képező X. alkotmánykiegészítés²⁷ azt mondja, hogy mindazon jogok, melyek nem kerülnek kifejezetten a szövetségi szint hatás- és jogkörébe, az államoknál maradnak, és az államok joga, illetve kötelezettsége ezekről gondoskodni. Tehát az eredeti föderációs koncepció úgy nézett ki, hogy az állam lép közvetlen kapcsolatba az állampolgárral, és a szövetségi szint csak akkor tehet bármit is, ha az adott kérdéskör természeténél fogva csak egységesen és központosított módon szabályozható vagy rendezhető. Első olvasatra nincsen ezzel az elképzeléssel semmi gond, hiszen látszólag elkülönül az állami hatás- és jogkör a szövetségi hatás- és jogkörtől. Azonban a szövetségi szint szupremáciáját kimondó VI. cikk egyértelművé teszi, hogy ha mégis megjelenne ugyanaz a kérdéskör mind az állami, mind pedig a szövetségi szinten, akkor utóbbi élvez előnyt, ez pedig ellentmond annak a X. alkotmánykiegészítésben található szabályozásnak, hogy az államok élveznek szabályozási és jogalkotási elsőbbséget. Az eredeti elképzelés nem hibás, például így volt lehetséges, hogy az alkotmányozó gyűlés eltekintett egy alapjogi charta megfogalmazásától, hiszen a tagállamoknak volt ilyen, és őket illette az állampolgáraikkal való elsődleges kapcsolattartás. Ez 1791-re megváltozott, mikor elfogadták az alapjogi katalógust magába foglaló első tíz alkotmánykiegészítést. Innentől kezdve elképzelhető volt a szövetségi alapjogok és az állami alapjogok védelmének összeütközése, mely esetben azonban, éppen a szövetségi alkotmány szupremáciájából adódóan, a szövetségi szintet kell előnyben részesíteni. Így tehát a vertikális hatalommegosztás a gyakorlatban nagyon is problémásnak bizonyul.²⁸

²⁴ Article I. Section 8. *US Constitution*. <https://constitutionus.com/>

²⁵ Supremacy clause, Article VI. Clause 2. *US Constitution*. <https://constitutionus.com/>

²⁶ Article V. *US Constitution*. <https://constitutionus.com/>

²⁷ X. Amendment to the US Constitution. *US Constitution*. <https://constitutionus.com/>

²⁸ Bővebben lásd BEKE-MARTOS Judit: A szuverenitás szerepe a föderális államrendszerben – A jogalkalmazás gyökerei az USA jogtörténetében. *Jogtörténeti Szemle*, 2019. 3–4. sz. 30–32.p.

3. A szövetségi állam felépítése

A szövetségi állam felépítése az alkotmány alapján relatíve egyértelműnek tűnik. Az egyes államok belső berendezkedése sokszor hasonlít a szövetségi szintűre, de nem feltétlen egyezik meg azzal. Egyetlen közös feltétel a köztársasági államforma és annak garantálása az alkotmány IV. cikk 4. szakasza alapján valamennyi államban.²⁹ A szövetségi szinten a törvényhozási feladatokat a kétkamarás Kongresszus végzi. Az alsó ház a Képviselőház, amelynek tagjait a kezdetektől fogva a lakosság, lakosságárányosan közvetlenül választja, két éves mandátummal. A felsőház a Szenátus, amelynek tagjait, egységesen minden államból két főt, egészen 1913-ig az állami törvényhozás delegálta hat éves mandátummal. A XVII. alkotmánykiegészítés eredményeként ma már a Szenátus tagjait is a lakosság választja, közvetlenül.³⁰

A végrehajtó hatalom feje az elnök. Szintén egyfajta differentia specificája az amerikai államnak, hogy az amerikai elnök egy személyben az államfő és a kormányfő is. Pár évvel ezelőttig ez a világon teljesen egyedülálló volt, de az utóbbi években végbement török alkotmánymódosítás hasonló pozíciót vizionált a török vezetőnek. Ennek ellenére elmondható, hogy az Amerikai Egyesült Államok az egyetlen olyan, magát legalábbis köztársasági és demokratikus államnak tartó állam, ahol az állam- és kormányfő egy és azonos személy. Az elnököt segíti egy kabinet. Ez tulajdonképpen a kormány, ami a közigazgatás fejeként funkcionál és vannak központosított hivatalok, tehát olyan szervek, amelyek a funkciójuk miatt szövetségi szinten végzik tevékenységüket. Itt példaként említhető a *Federal Bureau of Investigation* (FBI), amely központi szinten szerveződik és ilyen módon a központi végrehajtó hatalom része.

A harmadik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás legfelsőbb szerve a Legfelsőbb Bíróság, ahogy arról korábban már szó volt. Az alkotmány itt is kísérletet tesz a vertikális hatalommegosztás értelmében az eltérő jog- és hatáskörök szétválasztására, és egyfajta felsorolást illeszt a III. cikk második szakaszába.³¹ Az itt említett jogviták a szövetségi bírósági rendszer hatáskörébe tartoznak, minden más egyéb téma az állami bíróságokéba. A szövetségi szintű bíróságok eljárási jogköre azonban itt nem kizárólagos, így itt is sor kerülhet hatásköri összeütközésekre, melyek nem annyira egyszerűen oldhatók fel. A szövetségi bírósági hierarchiát az ún. bírósági törvényekben (*Judiciary Acts*) a Kongresszus – alkotmányos felhatalmazással – építette ki, így ma 94 kerületi és 13 területi fellebbviteli szövetségi bíróság alkotja a szövetségi igazságszolgáltatás infrastruktúráját.

²⁹ Article IV. Section 4. *US Constitution*. <https://constitutionus.com/>

³⁰ XVII Amendment to the US Constitution. *US Constitution*. <https://constitutionus.com/>

³¹ Article III. Section 2. Clause 1. *US Constitution*. <https://constitutionus.com/>

4. A jog szuverenitása: a precedensrendszer előnyei

Az amerikai jogrendszer eljárásjoga az angol *common law*-ra épülő esetjogrendszer, azaz precedensjogrendszer. Ez azt jelenti, hogy adott jogvitában a korábban meghozott ítélet az irányadó, így ha a ma bíróság elé kerülő jogvita részleteit illetően a bíróság korábban már hozott egy ítéletet, akkor a mai jogvitában jó eséllyel ugyanazt az ítéletet fogja hozni, kivéve, ha a két eset egymástól valamilyen részletet tekintve megkülönböztethető. A precedensrendszer sarokköve az ún. *stare decisis* doktrína, mely kimondja, hogy az adott jogi kérdésben korábban meghozott ítélet jogi kötőerővel bír az ítéletet meghozó bíróságra és valamennyi alacsonyabb szintű bíróságra nézve is.³² Az esetjog alkalmazása önmagában megkönnyíti a jog társadalomhoz való igazodását, ugyanakkor pont ez a flexibilitás az, amiért kontinentális jogászok az esetjog alkalmazását egyfajta jogbizonytalanságnak tartják. A korábban említett *judicial review* eljárással együtt, mely szerint a bíróság jogosult, illetve köteles az alkotmánnyal ellentétes jogforrások alkotmányellenességének megállapítására, az amerikai állammodell a mára már talán elavultnak és túl minimalistának tartott amerikai alkotmány alapján sikeresen működik tovább. A bírói jogalkotói jogalkalmazás lehetővé teszi az eredeti alkotmányos szabályoknak a modern korhoz való adaptálását, még akkor is, ha ez a hozzáállás inkább az alkotmányt élő instrumentumként látó jogértelmezést támogatja, szemben a szöveg eredeti értelmezéséhez ragaszkodó jogértelmezéssel.³³

Az amerikai jogfejlődés rendkívül szerteágazó és sok szempontból partikuláris. Eredetét tekintve három forrásból táplálkozik: az angol *common law*, az amerikai területeken felmerülő precedenssel nem rendelkező új jog és a telepések saját morális és etikai szabályai.³⁴ Az angol jog recepciója sem történt meg azonnal, inkább lépésről-lépésre és igény szerint nyúltak vissza az amerikai

³² Stare decisis. Legal Information Institute. *Cornell Law School*. https://www.law.cornell.edu/wex/stare_decisis#:~:text=Stare%20decisis%20means%20%E2%80%9Cto%20stand,with%20the%20previous%20court's%20decision, illetve BEKE-MARTOS 2019. 34.p.

³³ A living instrument v. originalists vita az 1970-es évektől folyamatosan jelen van az amerikai szövetségi bíróságok gyakorlatában. Az inkább liberális politikai nézeteket valló bírók úgy vélik, az alkotmány egy élő jogi instrumentum, melynek alkalmazkodnia és jogfejlesztő jogértelmezés és jogalkalmazás útján fejlődnie kell a korral. Az inkább konzervatív bírók részben úgy vélik, hogy az alkotmányt kizárólag úgy lehet értelmezni, ahogy az alapító atyák azt 1787-ben értették. Továbbiakban lásd például SOLUM, Lawrence B.: Originalism Versus Living Constitutionalism: The Conceptual Structure of the Great Debate. *Northwestern University Law Review*, 2019. 6. sz. 1243. p.

³⁴ BEKE-MARTOS Judit: Az amerikai szövetségi bírósági rendszer kezdeteiről. In P. SZABÓ Béla – ÚJVÁRI Emese (szerk.): *Risus cum lacrimis – Könyv Babják Ildikó emlékére (tanulmányok, baráti írások)*. Debrecen, 2017. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 45–58.p.

jogászok az anyaország joganyagához.³⁵ A kötőerővel bíró esetjog is csak az adott hierarchián belül érvényesül. Ez azt jelenti, hogy egy adott állam elsőfokú bírósága kötve van mind az adott állam fellebbviteli, mind a legfelsőbb bíróságának esetjogához és – az alkotmány VI. cikk, második bekezdése alapján – a szövetségi, azon területre vonatkozóan joghatósággal bíró kerületi és területi, ahogy a szövetségi Legfelsőbb Bíróság esetjogához is. Így lehetséges, hogy ha nincs szövetségi precedens egy adott kérdésben, akkor a különböző államok bíróságai a kérdést teljesen különbözően ítélik meg. Amikor nyilvánvaló ellentmondások jelennek meg az egyes államok esetjoga között egy relatíve általános jogkérdést illetően, akkor – feltételezve, hogy van valamilyen szövetségi vonatkozása a kérdésnek – a Legfelsőbb Bíróság be szokott fogadni egy témába illő jogesetet felülvizsgálatra, és ítéletével kötőerővel bíró precedenst alkot, melyhez azután már valamennyi állami bíróságnak ragaszkodnia kell. Az esetjogon keresztül észlelhető jogfejlesztés azonban tipikusan tagállami hatáskör volt és marad.

5. Az amerikai demokráciafelfogás kérdésköre

Az amerikai állammodellnek számos különlegessége van, ami említhető lenne ebben az utolsó pontban, mint kvázi X-faktor, ami Amerikát megkülönbözteti a többi összetett vagy föderális modelltől, így például a korábban már említett elnöki rendszer, vagy a bíróságok jogfejlesztő jogalkotói jogalkalmazása. Mégis, az amerikai rendszer manapság érzékelhető válságában talán a leginkább időszzerű és mindenképpen rendkívül érdekes aspektus az amerikai demokráciafelfogás kérdése. Sokszor hallani, hogy az Amerikai Egyesült Államok a világ legrégebbi, ma is működő demokráciája. Ami a köztársasági államformát és az alkotmányban, de még inkább az első tíz alkotmánykiegészítésben rögzített alapértékeket illeti, az Amerikai Egyesült Államok valóban egy több mint 230 éve működő köztársaság, mely reprezentatív elvek alapján, a lakosság részvételével működik. Vajon valóban olyan demokratikus, mint amilyennek látszik? Vajon az alapításakor, az alkotmány megszüvegezésekor ugyanazok a népképviselői érdekek vezették az alapító atyákat, mint amelyek ma felfedezhetők és – a legfrissebb események tükrében – valamelyest talán veszélyben érezhetők?

Az amerikai állampolgársági és bevándorlási hivatal információs anyaga szerint „az Amerikai Egyesült Államok képviselői demokrácia,” mely annyit jelent, hogy a „kormányt az állampolgárok választják. Az állampolgárok választják

³⁵ HALL, Kermit L. – FINKELMAN, Paul – ELY, James W. Jr.: *American Legal History – Cases and Materials*. 4th Ed. New York, 2011. Oxford University Press, 39–42.p.

tisztviselőiket, akik azt követően gondjaikat és elképzeléseiket képviselik. A választásban való részvétel és a megválasztott képviselővel való kapcsolattartás két lehetséges útja az amerikai demokráciában való részvételre.”³⁶ Az amerikai belügyminisztérium archívumában a George W. Bush elnöksége alatti időszakból (2001–2009) található egy bejegyzés „demokrácia” címszó alatt. Definió nem található itt, csupán annyi, hogy a demokrácia egy alapvető nemzeti érdek, mely minden további törekvést lehetővé tesz.³⁷ Ezek a megállapítások tartalmukat tekintve helyesek, de nem segítenek annak megértésében, hogy mit is jelent a demokrácia az Amerikai Egyesült Államokban.

A demokráciafogalom az ókorra, az ókori görög államra vezethető vissza, ahol a *demos* (azaz a nép) gyakorolta a *kratost* (azaz a hatalmat).³⁸ Az amerikai alkotmányozó gyűlés résztvevői, az alapító atyák korántsem voltak olyan megengedők a demokráciát illetően, mint ókori elődeik, még akkor sem, ha ismerték és elismerték elődeik munkáját. A „zsarnoktól”, Angliától való elszakadást elengedhetetlennek tartották, de az állam vezetését kizárólag a nép kezébe adni nem feltétlen tekintették támogatandó koncepciónak. Nem véletlen, hogy kizárólag a „köztársasági” szó jelenik meg az alkotmányban, a „demokratikus” nem. A talán legprominensebb ellenzője a tiszta „népuralomnak” a massachusettsi delegált, Elbridge Gerry volt. Saját szemével látta 1786-ban az ún. *Shay's rebellion* során, hogy mire képes a felbőszített, elégedetlen nép, és ebből levonta azt a következtetést, hogy a nép uralma (azaz a demokrácia) valójában a csőcselék uralma, melynek nem szabad tág teret engedni.³⁹ James Madison, akit az alkotmány atyjának és fő szövegezőjének tartanak, más véleményen volt. Az ő terminológiai különbségtétele a köztársaság és a közvetlen – avagy ahogy ő nevezte: tiszta – demokrácia között húzódott. A *Federalist Papers* 14. számában megjelent írásában e kettőt el is különítette egymástól azzal, hogy az utóbbiban a nép maga gyűlik össze, és gyakorolja a kormányzást, míg a köztársaságban képviselők és

³⁶ Democracy in the United States. *United States Citizenship and Immigration Services*. https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/lesson-plans/Government_and_You_handouts.pdf 1. p.

³⁷ Democracy. *Archive. U.S. Department of State*. <https://2001-2009.state.gov/g/drl/democ/index.htm>

³⁸ Democracy. *Britannica*. <https://www.britannica.com/topic/democracy>. A demokrácia eredetére vonatkozólag számtalan írás található és idézhető, így például FLECK, Robert K. – HANSEN, Andrew: *The Origins of Democracy: A Model with Application to Ancient Greece*. *The Journal of Law & Economics*, 2006. 1. sz. 115–146. p.; SAWYER, Stephen W.: *Demos Assembled – Democracy & The International Origins of the Modern State 1840–1880*. Chicago, 2018. The University of Chicago Press, vagy BLACKWELL, Christopher W.: *The Development of Athenian Democracy*. *Stoa Publication*, January 24, 2003. *Dēmos. Classical Athenian Democracy. A Stoa Publication*. https://www.stoa.org/demos/article_democracy_development@page=2&greekEncoding=UnicodeC.html

³⁹ Elbridge Gerry. *Shays' Rebellion & the Making of a Nation*. https://shaysrebellion.stcc.edu/shaysapp/person.do?shortName=elbridge_gerry, illetve Gerry személyét és politikáját illetően MORRISON, S.E.: *Elbridge Gerry, Gentleman-Democrat*. *The New England Quarterly*, 1929. 1. sz. 6–33.p.

megbízottaik útján teszik ugyanezt.⁴⁰ Madison szerzőtársa a *Federalist Papers* sorozatban, a valamelyest centralistább szemléletet képviselő Alexander Hamilton más terminológiát választott, még ha tartalmát tekintve óvatos optimizmussal támogatta is Madison elképzeléseit. Így egy 1777. május 19-én Gouverneur Morrisnak írt levelében úgy fogalmazott, hogy „egy képviseleti demokrácia, ahol a választójog megfelelően biztosított és szabályozott, és a törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás gyakorlása kiválasztott személyekre hárul, akiket a nép valóban és nem csak formailag választ, véleményem szerint a legnagyobb valószínűséggel boldog, rendezett és tartós.”⁴¹ Ezek a viták jelentősek és érdekeseek még akkor is, ha hozzá kell minden alkalommal tenni, hogy az általános választójog nem terjedt ki sem a nőkre, sem a rabszolgákra, így ez az általános képviseleti rendszer nem felel meg annak, ami ma ezen értendő. A választójog Hamilton levelében foglaltak szerinti szabályozását a legliberálisabb delegáltak is támogatták. A képviseleti elv intézményi szabályozását illetően számos garancia került az amerikai rendszerbe: így bár a Kongresszus alsóházát, a Képviselőházat a választójoggal rendelkező szabad fehér férfi lakosság közvetlenül választotta két évre lakosságszám-arányosan, addig a Szenátusba minden állam két főt delegálhatott saját törvényhozásán keresztül. A formai feltételek szigorúbbak a szenátorok esetében, mint a képviselőknél, ugyanebből az okból, hiszen ilyen módon biztosítható, hogy a felsőház, mely együttműködni kényszerül az alsóházzal, egyfajta kontrollt gyakorolhat a nép választotta képviselők fölött.

Alexis de Tocqueville 1831-ben kilenc hónapon keresztül beutazta a korabeli Amerikai Egyesült Államokat, és miután visszatért Franciaországba, összefoglalta az amerikai társadalomra és társadalmi berendezkedésre vonatkozó gondolatait a *Democracy in America* című korszakalkotó művében (1835). Tocqueville megfigyelései alapvetően elismerőek. Sok szempontból csodálja az amerikai berendezkedést, hiszen az nagymértékben támogatja az egyéniségeket, az individuum érvényesülését. Ezzel egyidőben Tocqueville óva int attól a lehetséges következménytől, miszerint a túlzott individualizmus az összetartozás kárára válhat, és minden jóakarat ellenére a széles néprétegek uralma helyett a néhányak uralmát eredményezheti.⁴²

A *The Atlantic* című folyóirat hasábjain 1893-ban jelent meg Francis Newton Thorpe elemzése az amerikai demokráciáról. A szerző kijelenti, hogy az amerikai

⁴⁰ Federalist Papers 14. *The Avalon Project. Documents in Law, History and Diplomacy.* https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed14.asp. Madison több egyéb helyen említi az esetleges nehézségeket, illetve a támogató érveket a demokrácia mellett, így különösen a *Federalist Papers* 10, 51, 63-as számaiban.

⁴¹ From Alexander Hamilton to Gouverneur Morris, 19 May 1777. *Founders Online.* <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-01-02-0162>

⁴² Alexis de Tocqueville. *History.com.* <https://www.history.com/topics/france/alexis-de-tocqueville>. Tocqueville, Alexis de: *Democracy in America.* 1996. Wordworth Classics

demokrácia római, kelta és teuton elvekből ered, és fejlődése politikai lépéseken keresztül érzékelhető. Hozzáteszi továbbá, hogy ilyen szempontból, mivel gyökerei már a kolonizációs időszakban is fellelhetőek voltak Európában, tulajdonképpen nem is eredeti az amerikai demokrácia. Thorpe azzal zárja sorait, hogy az amerikai demokrácia bukását komplexitása segíti elő, hiszen – ahogy azt már Montesquieu is megmondta – annak, aki kormányoz, erényesnek kell lennie, és sokkal nehezebb erényes népet, mint erényes uralkodót találni.⁴³

A 20. század sok változást hozott az Amerikai Egyesült Államokban, melyek a demokratikus berendezkedést támogatták, így a különböző társadalmi csoportok egyenlőségéért folytatott küzdelmek a szüfrassettektől a polgári egyenjóságig mozgalmakig. Mindazonáltal a 21. század soha nem látott kihívások elé állítja ezt a rendszert. Érdekes módon a kínai külügyminisztérium honlapján olvasható egy írás az amerikai demokráciáról, ahol bár érthető módon kritikusan, de megfelelő objektivitással mutatja be a szerző az alapeszmét, mielőtt megállapítaná, hogy az amerikai demokrácia egyfajta működési válságban van, többek között azért, mert saját háza táján nem tart megfelelő rendet, és túl erősen koncentrál a demokrácia exportjára. Így, ahogy a meg nem nevezett szerző szárazon megállapítja: Amerika már nem a demokrácia fellelgvára.⁴⁴

Az amerikai szerepfelfogásról folytatott viták manapság is aktívan folynak, így továbbra is jogos és aktuális a kérdés: mit is jelent az amerikai demokrácia? Van-e különbség a köztársaság és a demokrácia között az amerikai állammodellben, és hogyan lehet kijavítani azokat a hiányosságokat, amellyel a rendszer nap mint nap küzd? Amíg az Amerikai Egyesült Államok a nyugati fejlett világ vezető hatalma, addig ezek a kérdések az egész világot foglalkoztatják.⁴⁵

⁴³ Thorpe, Francis Newton: Democracy in America. *The Atlantic*, December 1893. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1893/12/democracy-in-america/523974/>

⁴⁴ Szerző nélkül: The State of Democracy in the United States, 2021.12.05. *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202112/t20211205_10462535.html. Ugyanez az írás is idézi a 2021. február 24. és április 14. között elvégzett közvéleménykutatás eredményét, mely szerint az 53 193 megkérdezett 36%-a az amerikai befolyástól veszélyeztetve látja a németországi demokráciát. KITZMANN, Julia: Deutsche sehen in USA größere Bedrohung als in China oder Russland. *Spiegel Politik*. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutsche-sehen-in-usa-groessere-bedrohung-als-in-china-oder-russland-a-d616341d-b1b7-4d87-949d-c2a2959a205b>

⁴⁵ Thomas, George: 'America is a Republic, Not a Democracy' Is Dangerous – And Wrong – Argument; Enabling sustained minority rule at the national level is not a feature of our constitutional design, but a perversion of it. *The Atlantic*, November 2, 2020. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/11/yes-constitution-democracy/616949/>

Jogtörténeti Értekezések

(alapította Kovács Kálmán)

1. RÉVÉSZ Tamás: *A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után*. Budapest, 1971
2. BUZÁS József: *Székesfehérvár és Fejér vármegye közigazgatása az 1918–1919. évi polgári demokratikus forradalom idején*. Budapest, 1971
3. MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ Tamás: *Az esti- és levelező tagozatú oktatás fejlődése az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán (1945–1970)*. Budapest, 1972
4. RÁCZ Lajos: *A polgári házasság intézményének megvalósulása Magyarországon*. Budapest, 1972.
5. BUZÁS József: *Veszprém vármegye közigazgatása az 1918–1919. évi polgári demokratikus forradalom első két hónapjában*. Budapest, 1973
6. KOVÁCS Kálmán (hrsg. und eingeleitet von): *Rechtsgeschichtliche Studien zum Zivilrecht. Studienband*. Budapest, 1974
7. NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: *A jogtörténet-tudomány kutatási eredményei és perspektívái a felszabadulás után (helyzetelemzés)*. Budapest, 1975
8. DEGRÉ Alajos: *A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig*. Budapest, 1977
9. RÉVÉSZ T. Mihály: *A sajtópolitika egyes kérdései Magyarországon a kiegyezés után*. Budapest, 1977
10. KOVÁCS Kálmán (szerk. és előszó): *A tanács hatalom jogpolitikája 1919-ben*. Tanulmánykötet. Budapest, 1979
11. MEZEY Barna: *A Rákóczi-szabadságharc országgyűlései*. Budapest, 1981
12. KOVÁCS Kálmán (szerk. és előszó): *A magyar politikai és jogi gondolkodás történetéből. XVIII–XIX. század*. Tanulmánykötet. Budapest, 1982
13. KOVÁCS Kálmán (szerk. és előszó): *Az állami és jogintézmények változásai a XX. század első felében Magyarországon*. Budapest, 1983

14. KOVÁCS Kálmán (szerk. és előszó): *A jogászképzés a magyar felsőoktatás rendszerében*. Tanulmánykötet. Budapest, 1984
15. KOVÁCS Kálmán (szerk. és előszó): *A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon. 19–20. század*. Tanulmánykötet. Budapest, 1986
16. KOVÁCS, Kálmán – RÉVÉSZ, T. Mihály (hrsg. und eingeleitet von): *Zu den gegenwärtigen rechtsgeschichtlichen Forschungen*. Studienband. Budapest, 1987
17. MEZEY Barna: *A magyar polgári büntönügy kezdetei*. Budapest, 1995, Osiris–Századvég Kiadó
18. POMOGYI László: *Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon*. Budapest, 1995
19. MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Tanulmánykötet. Budapest, 1998, Osiris Kiadó
20. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga – MEZEY Barna (szerk.): *A magyar büntönügy kutatásának alapjai*. Tanulmánykötet. Budapest, 1997 (2. kiadás, Budapest, 2000, Gondolat Kiadó)
21. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga – MEZEY Barna (hrsg.): *Strafrechtskodifikation im 18. und 19. Jahrhundert*. Studienband. Budapest, 1997
22. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga (szerk.): *Tanulmányok a magyar büntönügy történetéből*. Tanulmánykötet. Budapest, 1998, Gondolat Kiadó
23. GÖNCZI Katalin: *Magyarok az amerikai Legfelsőbb Bíróság előtt*. Budapest, 2000, Osiris Kiadó
24. POMOGYI László: *Szegényügy és közösségi illetőség a polgári Magyarországon*. Budapest, 2001, Osiris Kiadó
25. FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Budapest, 2001, Osiris Kiadó
26. MEZEY Barna (szerk.): *A praxistól a kodifikációig. Csemegi Károly emlékére (1826–1899)*. Budapest, 2001, Osiris Kiadó
27. MEZEY Barna (hrsg.): *Strafrechtsgeschichte an der Grenze des nächsten Jahrtausendes*. Studienband. Budapest, 2003, Gondolat Kiadó
28. MEZEY Barna (szerk.): *Eckhart Ferenc emlékkönyv*. Budapest, 2004, Gondolat Kiadó
29. HAJNAL Hugó: *Csemegi Károly*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadó
30. KÉPES György: *A tökéletesebb unió: az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadó
31. MEZEY Barna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kovács Kálmán egyetemi tanár emlékére*. Budapest, 2005, Gondolat Kiadó
32. BECCHI, Paolo – SEELMANN, Kurt: *Gaetano Filangieri és az európai felvilágosodás*. Budapest, 2005, Gondolat Kiadó
33. HORVÁTH Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*. Budapest, 2006, Gondolat Kiadó

34. LADÁNYI Andor: *Törekvések, kísérletek a jogászképzés reformjára 1890–1944.* Budapest, 2007, Gondolat Kiadó
35. CHAUVEAU, Adolphe – HELIÉ, Faustin: *A bűnrészesség.* Budapest, 2008, Gondolat Kiadó
36. HORVÁTH Attila – KOLTAY András – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Sapienti iniuria non potest fieri. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére.* Budapest, 2009, Gondolat Kiadó
37. KÉPES György: *Dánia alkotmánytörténete a 13. század végétől napjainkig.* Budapest, 2009, Gondolat Kiadó
38. MEZEY Barna (szerk.): *Szimbolikus kommunikáció. A jog színházától a jogi rituáléig.* Budapest, 2011, Gondolat Kiadó
39. MEZEY Barna (szerk.): *Bor és jogtörténet.* Budapest, 2011, Gondolat Kiadó
40. BRAUNEDER, Wilhelm – KOHL, Gerald: *A jogtörténet-tudományi kutatások Ausztriában.* Budapest, 2011, Gondolat Kiadó
41. KÉPES György (szerk.): *Az abszolút monarchia.* Budapest, 2011, Gondolat Kiadó
42. ROKOLYA Gábor: *A közjegyzői intézmény fejlődése a polgári korban.* Budapest, 2013, Gondolat Kiadó
43. MEGYERI-PÁLFFI Zoltán (szerk.): *Szuverenitáskutatás.* Budapest, 2020, Gondolat Kiadó
44. STIPTA István: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem.* Budapest, 2020, Gondolat Kiadó
45. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga – GOSZTONYI Gergely (szerk. és előszó): *A rendszerváltás harminc éve, avagy determinált volt-e a jogrendszer transzformációja?* Budapest, 2020, Gondolat Kiadó
46. NAGY Noémi (szerk. és előszó): *Nemzetiségi-nyelvi szuverenitás a hosszú 19. században.* Budapest, 2020, Gondolat Kiadó
47. KARÁCSONY András (szerk. és előszó): *Szuverenitáskérdések. Elméletek, történetek.* Budapest, 2020, Gondolat Kiadó
48. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga: *Hivatás és függetlenség.* Budapest, 2020, Gondolat Kiadó
49. RAYMUNDUS PARTHENOPEIS: *A törvények rövid, könnyű és hasznos foglalata.* (Fordította, sajtó alá rendezte, jegyzetekkel ellátta és a bevezető tanulmányt írta BLAZOVICH László) Budapest, 2021, Gondolat Kiadó
50. MEZEY Barna (szerk.): *Kölcsönhatások. Európa és Magyarország a jogtörténelem sodrásában.* Budapest, 2021, Gondolat Kiadó
51. MÁTHÉ Gábor: *Közép-Európa újkori születése. A magyar közjog elemi forrásai. 16–20. század.* Budapest, 2021, Gondolat Kiadó
52. HORVÁTH Boldizsár: *Emléktöredékek köz- és magánéletemből.* (Sajtó alá rendezte CIEGER András és MATOLCSI Réka) Budapest, 2021, Gondolat Kiadó

53. MEGYERI-PÁLFFI Zoltán (szerk. és előszó): *Ábrázolt és épített jog*. Budapest, 2021, Gondolat Kiadó
54. GOSZTONYI Gergely (szerk. és előszó): *A velünk élő történelmi cenzúra*. Budapest, 2022, Gondolat Kiadó
55. LÁSZLÓ Balázs: *Az 1811. évi erdélyi büntetőkódex-javaslat*. Budapest, 2022, Gondolat Kiadó
56. NAGY JANKA Teodóra – BÉLI Gábor (szerk.): *A jog kulturális holdudvara*. Budapest, 2022, Gondolat Kiadó
57. KOVÁCS-SZÉPVÖLGYI Enikő (szerk. és előszó): *Kihívások a büntetőjogi jogalkotás terejében a 19–21. században. Külföldi minták és nemzeti megoldások*. Budapest, 2022, Gondolat Kiadó