

A HÁBORÚ ELVESZTÉSÉNEK KÖVETKEZMÉNYEI

Az első világháború elvesztésével felbomló Osztrák-Magyar Monarchiával együtt annak a Magyar Királyság mellett másik alkotó állama, az Osztrák Császárság is szétesett. Ellentétben Magyarországgal, ahol számottevő törekvések voltak az ország területi integritásának fenntartására, itt a létrejövő republikánus Ausztria eleve csak a német lakta területekre tartott igényt. Az Osztrák Császárság koronatarományai nem képeztek nemzeti államot, azokat elsősorban az uralkodó közös személye kötötte össze. Az ő távozásával ez az összetartó erő is megszűnt. Az új Ausztriának azonban rövid időn belül számos belső alkotmányjogi, illetőleg nemzetközi jogi problémával kellett szembenéznie. Jogutód állama lesz-e az Osztrák Császárságnak? Mi lesz az új állam államformája? Pontosán milyen államterületre fog a joghatósága kiterjedni? Önálló állam lesz-e, vagy csatlakozik Németországhoz? A kérdések nagy részében azonban nem dönthetett szuverén módon, mert a világháborút lezáró békeszerződés nemzetközi jogi helyzetét erősen determinálta. Az alábbi tanulmányban ezeket a problémákat tekintem át, az Osztrák Császárság szétesésétől az 1920-as alkotmány elfogadásáig.

AZ IDEIGLENES ÁLLAMHATALOM LÉTREJÖTTE ÉS KIÉPÍTÉSÉNEK SZAKASZAI

Az első világháború elvesztése – Németországhoz, vagy Magyarországhoz hasonlóan – Ausztriában is a kormányzó dinasztia bukását hozta magával. A létrejövő új államalakulat azonban erősebb szállakkal kötődött a régi hatalomhoz, mint a másik két említett államban. Ezen utóbbiakban ugyanis az uralkodó bukásával együtt az 1918 előtt választott törvényhozó szervek is kénytelenek voltak működésüket beszüntetni. Ausztriából szintén távozott az uralkodó, de az 1911-ben választott I. Birodalmi Tanács nem szüntette be működését.² A német képviselőket tömörítő pártok ugyanis – még az uralkodó távozása előtt, 1918. október 10-én – elhatározták, hogy nemzetgyűlést fognak létrehozni.³ Hat nappal később (október 16-án) a császár közismert manifesztumában kísérletet tett a Birodalom szövetségi állammá történő átalakítására, amelynek a német lakta területek egy tagállamát képezték volna.⁴ Így a német képviselőkkel október 21-én összeült testület elvileg a császári elhatározásban megjelölt egyik tagállam törvényhozása is lehetett volna. Az összegyűlt képviselők azonban nemzetgyűléssé nyilvánították magukat, majd az államhatalom alapintézményeiről szóló 1918. október 30-i határozatukkal megalapították az új osztrák államot.⁵ Az Osztrák Köztársaság kialakulása ezzel kezdődött el, és amint már az előző részben említettem, az 1920 októberében elfogadott alkotmánnyal zárult le. Ekkorra Ausztria aláírta az első világháborút lezáró békeszerződést, amivel stabilizálódott nemzetközi jogi

Szabó István:

Az Osztrák Köztársaság létrejötté

helyzete, és megfelelő előkészületek után a véglegesnek tekintett alkotmányt is elfogadták. Az Osztrák Köztársaság kialakulásának folyamata így az 1918 és 1920 október között eltelt két esztendőre tehető, amelynek fejlődése három főbb szakaszra bontható. Az első lényeges pont az ideiglenes nemzetgyűlésnek már többször említett 1918. október 30-ai határozata, az új államhatalom létrehozásáról,⁷ a második állomás ennek a törvénynek 1918 december 19-i módosítása, illetőleg kiegészítése,⁸ majd a harmadik a népképviselőtről⁹ és a végrehajtó hatalomról¹⁰ hozott 1919. március 14-i törvények elfogadása.

AZ ÁLLAMFORMA MEGHATÁROZÁSA

Az új állam megalakításáról szóló 1918. október 30-ai határozat [lásd 2. pont] az államformát nem érintette. A szociáldemokraták a köztársaság mellett törtek lándzsát, de ezt nem támogatta minden politikai erő.¹¹ Az események viszont felgyorsultak, Károly császár egyre kevésbé volt már ura a politikai helyzetnek, és november 11-én kibocsátott kiáltványában elismerte Német-Ausztria szabad döntését jövőbeni államformáját illetően.¹² Ezzel párhuzamosan a döntés is formálódni kezdett, és másnap hitelesítést nyert az államformáról szóló törvény,¹³ amellyel Német-Ausztria köztársasággá vált.¹⁴

Meg kell azonban említeni, hogy a köztársasági államforma bevezetéséhez sohasem kívánják meg az uralkodó beleegyezését. Egy monarchikus állam – a saját alkotmánya szerint érvényes módon – ugyanis vagy egyáltalán nem tud köztársasággá átalakulni, vagy az uralkodó egyetértése kell hozzá. A régi osztrák alkotmányos szabályok szerint az államforma megváltoztatására csak a Birodalmi Tanács császár által szentesített határozatával kerülhetett sor,¹⁵ az említett császári nyilatkozat azonban nem ilyen volt. A régi alkotmány a trónfosztásnak semmilyen módozatát nem ismerte el,¹⁶ márpedig az államforma említett megváltoztatásának ez volt a jogkövetkezménye. Hans Kelsen álláspontja szerint az ideiglenes nemzetgyűlés létrejöttével a régi Ausztriával megszakadt a kontinuitás [lásd 4. pont], az új államnak pedig önálló joga volt államformájának meghatározása.¹⁷ Elfogadott állásponttá vált, hogy Ausztria államformája – annak külön deklarációja nélkül – már az állam megalapításáról szóló október 30-ai határozattal köztársasággá vált.¹⁸ Így a császári nyilatkozatnak sokkal inkább politikai, mintsem alkotmányjogi jelentőséget tulajdonítottak, segített elkerülni a republikánusok és a monarchisták közötti konfliktus elmérgesedését.

AZ ÁLLAMUTÓDLÁS ÉS AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG

A probléma első eleme, hogy 1918 előtt nemzetközi jogi jogalanyisággal az Osztrák-Magyar Monarchia rendelkezett, így először ennek jogutódlását kellett meghatározni. Ha a két alkotó állama megmarad, akkor nyilvánvalóan ezek a jogutód államok. Magyarország esetében ez nem is jelentett nemzetközi jogi problémát, hiszen hazánk nem alkotó tartományaira hullott szét, hanem területeket csatoltak tőle el. A maradék Magyarország egyértelműen jogutódja volt az 1918 előtti Magyar Királyságnak,¹⁹ ez a két világháború közötti revíziós törekvések szempontjából is egy fontos érv volt.

Azzal viszont, hogy az Osztrák Császárság alkotó elemeire hullott szét, utód államának, vagy utód államainak meghatározása is vitás kérdéseket szült, elsősorban azért, mert az új osztrák állam egyértelműen elutasította a jogutódlás fennállását. A korabeli nemzetközi jog ugyanis az államutódlásnak sok változatát ismerte. Ezek között megtalálható volt a szétesés (*divisio*), amely azt jelentette, hogy egy államnak megszűnik a belső összetartó ereje, vagy idegen hatalmak részeire osztják fel.²⁰ Ennek következménye, hogy jogutód állam nélkül szűnik meg. Az osztrák álláspont tehát nem volt légből kapott ötlet. A másik szóba jövő államutódlási modell a területátengedés (*cessio*) lehetett, amely szerint egy állam azonosságában nincs változás, csak területeinek egy részét más állam(ok)hoz csatolják.²¹ A mai nemzetközi jog egyébként már különbséget tesz az államazonosság és az államutódlás között. Az első esetben semmilyen változás nem áll elő, az utóbbiban egy állam megszűnik, és egy másik lép a helyére. Területátengedés esetén ezen felfogás szerint államazonosság áll fenn. A forradalmat sem tekintik államutódlásnak, hanem azt is az államazonosság körébe sorolják.²² Mivel Ausztriában 1918 októberében forradalmi események is lezajlottak, aminek hatására egyes területei leváltak, nézőpont kérdése volt, hogy ki melyik álláspontot teszi magáévá.

Vissza kell azonban térnünk a korabeli osztrák állásponthoz, amely szerint a régi Ausztria szétesett, és annak nincs utódállama.²³ Ez jelentette azt is, hogy a világháború lezárásának szempontjából az új Ausztria nem volt hadban álló fél, hanem semleges államnak kell tekinteni.²⁴ Ezzel összhangban a korábbi kormányzati szerveket is megszűntnek tekintették, amelyekkel a létrehozott új közigazgatás semmilyen jogutódlási viszonyban nem állt.²⁵

A St.Germain-i békeszerződésben azonban a győztes államok nem osztották ezt az álláspontot.²⁶ Az Ausztria szétesésére vonatkozó elméletet nem fogadták el, az Osztrák Köztársaságot az Osztrák Császárság utódállamának tekintették (a mai fogalmak szerint államazonosságot állapítottak meg), és a más államokhoz került régi koronatarományokat területátengedésként (*cessio*) kezelték.²⁷ Ausztria tehát a mai fogalmaink szerint nemhogy az államutódlást, hanem az államazonosságot is kénytelen volt elismerni. Ezzel a vesztes államok kö-

zé sorolták, és ebből következően viselnie kellett annak terheit is [lásd 7. pont]. Ezt azonban csak a békeszerződés által kikényszerített kivételnek tekintették. A részben annak végrehajtására bő egy hónappal később kibocsátott, az államformáról szóló törvényben – a békeszerződésben vállalt kötelezettségek kivételével – újra elutasították a jogutódlás fennállását.²⁸

A kontinuitás tagadása azonban nem jelenhetett meg a jogrend kérdésében.²⁹ Az új osztrák állam ugyanis semmilyen joganyaggal nem rendelkezett, így nem tudta nélkülözni a korábbi joganyag átvételét. A régi jogszabályok – amennyiben azok nem ütköztek az ideiglenes nemzetgyűlés által alkotott normákkal – további intézkedésig hatályban maradtak.³⁰ Az Osztrák Köztársaság két világháború közötti alkotmánytörténetében ez a kapcsolat az 1918 előtti jogrenddel hosszabb távon fennmaradt. A zavaros politikai viszonyok között ugyanis sok alkalommal egy, az első világháború alatt kibocsátott felhatalmazási törvényre támaszkodtak.³¹ 1934-ben – bár alkotmányos szempontból erősen vitatható módon, de részben erre alapozva – új alkotmányt is bevezettek [lásd 12. pont].³² Azt is meg kell azonban említeni, hogy az utódállam – bár erre nem köteles – az államutódlásnál is fenntartja az elődállam jogrendszerét.³³ Így ha új állam is keletkezik és nincs utódlási viszony, akkor sem köteles az új állam a korábbi jogszabályokat hatályon kívül helyezni. Ezzel a lépésével tehát az új Osztrák Köztársaság nem került ellentmondásba az államutódlást tagadó álláspontjával.

Az államutódlás problémakörétől nem választható el az állampolgári viszony kontinuitása. Amennyiben két állam között államutódlás áll fenn, akkor általában az állampolgárság tekintetében is kontinuitás van. Az Ausztriával kötött békeszerződés azonban ezzel ellentétesen foglalt állást, mint láthattuk ugyanis az új Auszriát az egykori Osztrák Császársággal államazonosnak tekintették, ugyanakkor az állampolgárság tekintetében elutasították a kontinuitást. Az Osztrák Köztársaság területén élőknél új állampolgársága keletkezett, amely hátrányos helyzetbe hozta az új államhatárokon kívül rekedt német ajkú lakosságot. Erről bővebben a békeszerződés kapcsán tesztek említést [lásd 7. pont].

AZ ÁLLAMTERÜLET MEGÁLLAPÍTÁSA

Mint az előzőekben láthattuk, döntés született az államformáról, kialakulóban volt az új államgépezet, de tisztázatlan volt az állam területe, amelyen ez az új államhatalmi szervezet funkcióját elláthatta. Az 1918 előtti Birodalmi Tanácsban képviselt államok önállósodását maga az új Ausztria is elismerte, de a pontos államhatár kialakításában nem volt egyetértés. A régi koronatarományok lakossága ugyanis etnikailag nem volt egységes. Ha ezek mentén húzzák meg az új államhatárokat, akkor az egykori Osztrák Császárság német ajkú lakosságának jó egyharmada idegen államok területére kerül. Így a német lakta tartományok egymás után jelezték belépési szándékukat az új osztrák államalakulatra.³⁴ Ezen belépési nyilatkozatok alapján az ideiglenes

nemzetgyűlés hamarosan törvényt alkotott Német-Ausztria területi kiterjedéséről,³⁵ amelyben így etnikai alapon állapította meg az államhatárokat, ábrázolva ezzel a régi koronartartományok határait.³⁶

A St. Germain-i békeszerződés azonban ezt nem fogadta el. Erről részletesebben a békeszerződésről szólva teszünk említést [lásd 7. pont]

A NÉMETORSZÁGHOZ TÖRTÉNŐ CSATLAKOZÁS (ANSCHLUß)

További nyitott kérdés volt, hogy Német-Ausztria teljesen önálló államként fog-e működni, vagy csatlakozik Németországhoz, és annak egy tagállama lesz. Ezen utóbbi elképzelés jelentős támogatottsággal bírt. Az állam- és kormányformáról szóló 1918. november 12-ei törvény (StGBI 1918/5) 2.§-a kimondta, hogy Német-Ausztria a Német Köztársaság része.³⁷ Ez egy olyan elképzelést vetett fel, amely szerint az összes német lakta területet egy egységes államba kellene tömöríteni.³⁸ A törekvés egyébként az új utakra lépő Németországban is megvolt. A Weimari Alkotmány első tervezetében Német-Ausztria megtalálható a német tagállamok között.³⁹ Sőt az alkotmány hatályba léptetett szövegének 61. cikkely (2) bekezdése kimondta: „*Német-Ausztriát a Német Birodalomhoz történő csatlakozása után a Birodalmi Tanácsban lakosságárányának megfelelő szavazati jog fogja megilletni. Addig Német-Ausztria képviselői tanácsadó szavazattal bírnak.*” Az első világháborút lezáró békeszerződésekben azonban Németországot kötelezték, hogy ismerje el Ausztria függetlenségét, és Ausztriának is kötelezettséget kellett vállalnia, hogy lemond a Németországoz történő csatlakozásról⁴⁰ [lásd 7. pont]. A német alkotmány idézett szövegét formálisan ugyan nem helyezték hatályon kívül, de 1922-ben – az antant nyomására, egy nemzetközi szerződésben – Németország kénytelen volt elismerni érvénytelenségét.

A ST. GERMAIN-I BÉKESZERZŐDÉS

Bár az új osztrák állam az államutódlás tagadásával [lásd 4. pont] tett kísérletet a vesztt háborúból eredő hátrányok elkerülésére, erre reális esélye nem volt. A vesztés államokban a háborús vereséget mindenhol forradalmi hullám követte, amely maga alá temette a háborút vívó politikai rendszereket. A remény Magyarország és Németországban is meg volt, hogy a győztes hatalmak az új politikai vezetéssel megértőbbek lesznek, és nem kényszerítik őket súlyos békefeltételek elfogadására. Ez a remény azonban rövid idő alatt szertefoszlott, és az új Ausztria is kénytelen volt viselni a vesztt háborúból eredő következményeket. 1919. szeptember 10-én St. Germain-ban aláírták az antant hatalmakkal kötött békeszerződést.

A békeszerződés megállapította Ausztria pontos területét. Ez lényegesen kedvezőtlenebb volt az eredeti elképzeléseknél [lásd 5. pont], mert nem terjedt ki az egykori Osztrák Császárság teljes német lakta területeire. Az új Csehszlovák államba közel 3 millió német

anyanyelvű polgár került, de Olaszország, és a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság is kapott német lakta területeket. Magyarországtól azonban – Burgenland néven – Ausztriához kerültek a nyugati, zömében német anyanyelvű vidékek.

A területi rendelkezésekkel összefüggésben felmerült az állampolgárság problémája is, amely viszont az állam jogutódlásával állt kapcsolatban. Az új osztrák államot azonban csak részben tekintették az Osztrák Császárság jogutódjának, általában akkor, ha ebből a szövetséges hatalmaknak előnye származott. Az állampolgárság meghatározásánál viszont ez a jogutódlás nem állt fenn. Az egykori osztrák területeken létrejövő államokban mindenhol új állampolgárság keletkezett, minden személy annak az államnak lett a polgára, ahol lakhelye volt.⁴¹ Ez azért volt hátrányos, mert az Ausztrián kívül rekedt német lakosságnak nem keletkezett ún. opciós joga. Magyarország helyzete ebben a kérdésben eltérő volt, a trianoni békeszerződést aláíró ország az 1918 előtti Magyar Királyság jogutód állama volt. Az elcsatolt területeken élő magyar anyanyelvű lakosságnak így lehetősége volt, hogy a magyar és az új állam állampolgársága között válasszon, és amennyiben az első mellett döntött, a megmaradt területekre átköltözhetett. Ausztria esetében azonban a kívül rekedt német lakosságnak ez a joga nem volt meg, ők szükségszerűen kisebbségi létbe kerültek. Persze azt is hozzá kell fűzni, hogy az opciós jogot, amely a kívül rekedt német anyanyelvűek áttelepülési lehetőségét jelentette volna az új államterületre, akkor sem lett volna kötelező megadni, ha állampolgárság kontinuitását elismerik.

A békeszerződés meghatározta Ausztria pontos nevét is, amely az Osztrák Köztársaság (Republik Österreich) volt. Ez rendhagyó előírás, amikor egy nép önrendelkezési jogát abban is korlátozták, hogy saját államának a nevét önállóan határozza meg. A rendelkezés azonban érthetőbbé válik, ha a Németországhoz való csatlakozás (Anschluß) tilalmára gondolunk [lásd 6. pont], amit a békeszerződés szintén kimondott.⁴² Eddig – mint láthatuk – a Német-Ausztria elnevezést használták, amely magában hordozta a Németországhoz való csatlakozás nem titkolt szándékát.

A békeszerződés ezeken kívül rendelkezett még a kisebbségek védelméről⁴³ és a fegyveres erők korlátozásáról⁴⁴ is. Az első Ausztria számára nem volt túl jelentős, hiszen a területén maradt más nációk létszáma igen minimális volt. A fegyveres erőkre vonatkozó korlátozás pedig minden vesztés államot érintett. Megtiltották az általános védkötelezettséget, és a hivatásos állományú haderő létszámát 30.000 főben maximalizálták.

A TARTOMÁNYOKKAL TÖRTÉNŐ HATÁSKÖRI MEGOSZTÁS

Az államhatalom alapintézményeiről szóló 1918. október 30-ai határozat [lásd 2. pont] a tartományi kompetenciákról nem rendelkezett, a törvényhozó hatalom egyedüli birtokosává az Ideiglenes Nemzetgyűlést nyilvánította,⁴⁵ és nem sokkal később az 1918 előtti tarto-

mányi gyűléseket meg is szüntették.⁴⁶ A cél azonban nem az önkormányzatiság, hanem csak a régi államhatalom felszámolása volt. Néhány nappal később ugyanis megszületett a tartományokat megillető államhatalmi jogosítványokról szóló törvény,⁴⁷ amely az újjászervezett tartományi államhatalmat nagyjából ugyanazon jogosítványokkal ruházta fel, mint amelyek 1867 után megillették őket.⁴⁸

A SZÖVETSÉGI TÖRVÉNYHOZÓ HATALOM GYAKORLÁSA

Az ideiglenes államhatalom létrejötte kapcsán már említettem [lásd 2. pont], hogy Ausztriában az 1918 előtt választott törvényhozás a forradalmi események után sem szüntette be működését, sőt annak egyik motorjává vált. Német ajkú képviselőiből egy Ideiglenes Nemzetgyűlés alakult, amely átmenetileg gyakorolta a törvényhozó hatalmat. Az új alkotmány elfogadására azonban 1919. februárjában Alkotmányozó Nemzetgyűlést választottak, amelynek megalakulásával az Ideiglenes Nemzetgyűlés értelem szerűen megszűnt. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés fő feladata nyilvánvalóan az alkotmány elfogadása volt, de ezzel párhuzamosan – a korabeli Németországhoz hasonlóan⁴⁹ – rendes törvényhozó szervként is működött.

Az államhatalom alapintézményeiről szóló 1918. október 30-ai határozat – amint azt az előző pontban is említettem – az Ideiglenes Nemzetgyűlést a törvényhozó hatalom korlátlan birtokosává nyilvánította. Az átmeneti időszakban a törvények hierarchiája megszűnt, nem volt különbség egyszerű és alkotmánytörvény között. Sőt még a törvény elnevezést sem használták kötelezően,⁵⁰ az Ideiglenes Nemzetgyűlés által kibocsátott jogszabályok a „határozat” (Beschluss) elnevezést viselték. A végrehajtó hatalomnak az elfogadott normákkal szemben semmilyen vétő joga nem volt. Az ideiglenes séget mutatta az is, hogy a nemzetgyűlésnek nem volt egyszemélyi elnöke, hanem a három legnagyobb politikai erő egy-egy egyenrangú elnököt állíthatott.⁵¹

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés 1919. februári összeülése után törvényt alkottak a népképviselétről,⁵² amely azonban továbbra sem hierarchizálta a törvényeket. Érdekes módon ez a Nemzetgyűlés ügyrendjében történt meg, amely különbséget tett egyszerű és alkotmánytörvények között. Az elsőt legalább 50 képviselő jelenlétében abszolút többséggel, a második csoportba tartozót a képviselők legalább felének jelenlétében 2/3-os többséggel kellett elfogadni. Az utóbbi körbe tartozó törvényeket azonban pontosan nem határozták meg.⁵³ Az Államkormány (Staatsregierung) [lásd 9. pont] az elfogadott törvényekkel szemben felfüggesztő vétőjoggal bírt.⁵⁴

A SZÖVETSÉGI VÉGREHAJTÓ HATALOM

A szövetségi végrehajtó hatalom tekintetében az 1918 előtti viszonyokkal – eltérően a törvényhozástól – szakítás történt. Alapvetően fogalmazódott meg, hogy

a közigazgatás a néptől függ.⁵⁵ 1918 októbere után a három legfontosabb szerv az Államtanács (Staatsrat), az ügyvivő Államdirektórium (Staatsdirektorium) és az Államkormány (Staatsregierung) volt. Az első kettő gyakorolta a klasszikus államfői jogokat, a harmadik volt a közigazgatás legfelsőbb szerveként fungáló kormány. Az ideiglenes állapotot jól mutatta az Államtanács és az Államdirektórium összetétele. Az Államtanácsnak az Ideiglenes Nemzetgyűlés három elnökén [lásd 8. pont] túli húsz tagja az arányosság elve szerint annak frakcióiból került ki, az Államdirektóriumot pedig önállóan a nemzetgyűlés három elnöke alkotta.⁵⁶ Tehát nem állítottak fel a végrehajtó hatalmat független szerveként gyakorló államfőt, hanem egy parlamenti bizottság látta el ezt a funkciót. Ez arra utal, hogy a jövőbeni államszervezetre vonatkozóan az Ideiglenes Nemzetgyűlés nem akart semmilyen determinációt előidézni, valószínűleg ezért nem állította fel az államelnöki tiszteletet. Az Államkormány az Államtanács által kinevezett államtitkárokból állt,⁵⁷ amely lefedte a kormány megszokott szervezeti felépítését.

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés 1919. márciusában átszervezte a végrehajtó hatalom gyakorlását.⁵⁸ Az Államtanácsot és az Államdirektóriumot megszüntették, és eddigi jogköreik jórészt a megmaradt Államkormányhoz csoportosították át. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek már volt egyszemélyi elnöke, aki néhány klasszikus államfői jogosítványt is gyakorolt.⁵⁹ 1919. márciusától tehát egy parlamentáris köztársasághoz hasonló kormányformája volt Ausztriának. A végrehajtó hatalom centruma a kormány lett, államelnöki tisztséget még nem állították fel, de a nemzetgyűlés elnöke eljárhatott több oda tartozó jogkörben. Az államfő helyettesítésének egyik megszokott módja, hogy amíg a tisztség nincs betöltve, addig a parlament elnöke lép a helyére. Bár itt még az államfői tisztséget még nem állították fel, de a nemzetgyűlés elnökének jogkörei ezt a konstrukciót feltételezik. Ezt erősíti az is, hogy ebben a helyettesítési módszerben a parlament elnökétől a törvényhozással szembeni államfői jogosítványok gyakorlását majd minden alkotmány megvonja. Mint láthatunk például a törvényekkel szembeni államfői vétőjogot itt sem a nemzetgyűlés elnöke, hanem az Államkormány gyakorolhatta [lásd 8. pont].

AZ IDEIGLENES ÁLLAMSZERVEZET JELLEGZETESSÉGEI

A forradalmakat mindig ideiglenes államberendezkedés jellemezte. Az új alkotmány elfogadása akár egy vagy két évet is igénybe vehetett, a régi államműködési mechanizmust azonban már erre az átmeneti időre sem tartották fenn, hanem az új alkotmány elfogadásáig egy ideiglenes alkotmányt léptettek hatályba. Így volt ez például Németországban akár az 1848-as, akár az 1918-as forradalom idején. Az 1848 májusának közepén összeülő frankfurti Alkotmányozó Nemzetgyűlés már június végén elfogadott egy ideiglenes alkotmányt,⁶⁰ és ezután láttak csak hozzá a rendes alkotmányozó folya-

mathoz. Weimarban az Alkotmányozó Nemzetgyűlés összeülését követő egy hét elteltével elfogadták az ideiglenes alkotmányt.⁶¹

Ausztria az ideiglenes államszervezet kiépítésében is több államban alkalmazott modelleket követett. A végrehajtó hatalom gyakorlásánál megszokott, hogy vagy egy parlamenti bizottságra bízzák azt, vagy egy ideiglenes államfőt választanak. Németországban, 1919-ben, amíg az Alkotmányozó Nemzetgyűlés nem ült össze, kizárólag a forradalmi szervek gyakorolták az államhatalmat, ekkor a törvényhozó és végrehajtó hatalom nem is volt szétválasztva.⁶² Ez az időszak Magyarországon is hasonló volt.⁶³ Németországban az átmeneti alkotmány kibocsátása után mind 1848-ban, mind 1919-ben egy ideiglenes államfőt választottak, amelynek megbízatása az új alkotmány elfogadásáig tartott. Magyarországon 1945/1946-ban a Nemzeti Főtanács egy parlamenti bizottsághoz hasonló szervezetben működött, és vitte ideiglenesen az államfői ügyeket.⁶⁴

Ausztriában a jelentős eltérés az volt, hogy a törvényhozó hatalom működése a forradalom idején egy pillanatra sem szakadt meg. Így a törvényhozást és a végrehajtást együttesen gyakorló forradalmi szervek sem alakultak ki. Először egy parlamenti bizottság, majd később egy ideiglenes államfő (a nemzetgyűlés elnöke) működött.

ALKOTMÁNYREVÍZIÓK AZ 1938-AS ANSCHLUßIG

Az 1920-ban elfogadott alkotmányt rövid időn belül jelentős módosítások érték. Az 1925-ben megszületett alkotmánynovella⁶⁵ a szövetség, valamint a tartományok és községek viszonyát érintette.⁶⁶ Az 1929-ben elfogadott újabb novella⁶⁷ a szövetségi államhatalom struktúráját alakította át, többek között jelentősen kiterjesztette az államfői jogköröket.⁶⁸ Ausztria az addigi parlamentáris köztársaságból félpreszidenciaális köztársasággá vált.

A 30-as évek elején – a gazdasági problémákkal párhuzamosan – Ausztria is súlyos politikai válságba csúszott. 1933. márciusában Nemzeti Tanács (képviselőház) vezetői⁶⁹ – egy szavazás körül kialakult éles vita

miatt – mindannyian lemondtak, és a képviselők minden külön határozat nélkül szétoszlottak.⁷⁰ A Szövetségi Elnök – bár erre 1929 óta lehetősége volt⁷¹ – nem írt ki előrehozott választásokat. Az ebből keletkezett hatalmi űrben a Szövetségi Kormány – egy 1917-es háborús felhatalmazási törvényt⁷² elővéve – a törvényhozást szükségrendeletekkel pótolta,⁷³ majd 1934. április 30-án egy teljesen új alkotmányt hirdetett ki.⁷⁴ Ez az alkotmány az 1938-as német megszállásig hatályban maradt.

ÖSSZEGZÉS

Az Osztrák Császárság felbomlása, majd a republikánus Ausztria létrejötte mind belső államjogi, mind nemzetközi jogi szempontból számos sajátosságot tartalmazott. Az I. világháborúban vesztes államoktól különbözött abban, hogy az 1918 őszi forradalmi események nem jelentettek teljes szakítást a korábbi államhatalommal. A republikánus átalakulást ugyanis még az 1911-ben választott Birodalmi Tanács indította el.

Nemzetközi jogi szempontból szintén sajátos helyzetben volt. Míg a többi vesztes államnál az államutódlás nem jelentett vitatott kérdést, addig itt a győztes hatalmak és Ausztria között jelentős jogértelmezési különbségek voltak. Az új Osztrák Köztársaság ugyanis nem tekintette magát az egykori Osztrák Császárság jogutód államának. Habár a korabeli nemzetközi jogi szabályok szerint az osztrák érvelés megfelelően indokolható volt. Arra azonban nem sok esélyük volt, hogy ezt a győztes hatalmak el is fogadják. Így kénytelenek voltak a veszített háborúból eredő terheket viselni. Emellett azon törekvésük sem járt sikerrel, hogy a régi Ausztria összes német lakta területét megtartsák. Az Osztrák Császárság német ajkú lakosságának több mint 1/3-a idegen államokhoz került. Ezen túl a békeszerződés eltiltotta azon törekvésüket is, hogy Németországhoz csatlakozzanak.

Ausztria helyzete a békeszerződés aláírása és az új alkotmány elfogadása után sem tudott megfelelően stabilizálódni. Republikánus történetének első két évtizedét sorozatos belpolitikai megrázkódtatások jellemezték, amely alkotmányos berendezkedésében is több jelentős változást hozott magával.

Jegyzetek

¹ A háború miatt a törvényhozás megbízási idejének lejártakor nem írtak ki új választásokat, hanem – Magyarországhoz hasonlóan [lásd 1915:IV. tc.] – egy törvénnyel meghosszabbították annak mandátumát. [Gesetz vom 16. Juli 1917, betreffend die Verlängerung der Wahlperiode der Mitglieder des Abgeordnetenhaus des Reichsrates. [Reichsgesetzblatt für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder (az Osztrák Császárság hivatalos lapja; a továbbiakban: RGBL.) 1917/300].

² Ausztriában 1907-ben bevezették az általános és egyenlő férfi választójogot, amely a korabeli Európában az egyik legszélesebb körű választójog volt. Ez adhatott okot arra, hogy az 1911-ben választott Birodalmi Tanácsot a forradalmi átalakulás idején is legitim szervnek tekintették, sőt ő maga volt az átalakulás egyik motorja.

³ GÜNTHER SCHEFBECK: Verfassungsentwicklung 1918–1920. In.: 75. Jahre Bundesverfassung [Festschrift aus Anlaß des 75.

Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz] (Wien 1995. [a továbbiakban: SCHEFBECK] 56. p.)

⁴ HANS KELSEN: Österreichisches Staatsrecht Scientia Verlag Aalen 1970 [a továbbiakban: KELSEN] 75–76. p.; ERNST C. HELLBLING: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte (Zweite Auflage) (Springer-Verlag, Wien, New York 1974. [A továbbiakban: HELLBLING] 401. p.); LUDWIG ADAMOVICH: Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes) (Wien 1927. [a továbbiakban: ADAMOVICH] 19. p.)

⁵ Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt. [Staatsgesetzblatt (Német-Ausztria hivatalos lapja; a továbbiakban StGBL 1918/1); HERMANN BALTL-GERNOT KOCHER: Österreichische Rechtsgeschichte

- (10. Auflage) (Leykam 2004. [a továbbiakban: BALTL-KOCHER] 246. p.; KELSEN 78. p.)
- ⁶ Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz) [Bundesgesetzblatt (az Osztrák Köztársaság hivatalos lapja); [a továbbiakban: BGBl] 1920/1]
- ⁷ Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt. (StGBI 1918/1)
- ⁸ Gesetz vom 19. Dezember 1918, womit einige Bestimmungen des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt vom 30. Oktober 1918, St.G.Bl. Nr. 1., abgeändert oder ergänzt werden. (StGBI. 1918/139)
- ⁹ Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung (StGBI. 1919/179)
- ¹⁰ Gesetz vom 14. März 1919 über die Staatsregierung (StGBI. 1919/180)
- ¹¹ LEHNER 262. p.
- ¹² HELLBLING 402. p.; BALTL-KOCHER 247. p.
- ¹³ Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich [StGBI 1918/5];
- ¹⁴ WILHELM BRAUNEDER: Österreichische Verfassungsgeschichte [9. Auflage] (Wien 2003. [a továbbiakban: BRAUNEDER] 187–188. p.; LEHNER 259. p.);
- ¹⁵ KELSEN 79. p.
- ¹⁶ KELSEN 78. p.
- ¹⁷ KELSEN 79. p.
- ¹⁸ SCHEFBECK 65. p.; BRAUNEDER 191. p.; KELSEN 79. p.
- ¹⁹ BRAUNEDER 190. p.
- ²⁰ SZÁSZY ISTVÁN: Az államok utódlásának elmélete. (Grill Károly Kiadója, Bp., 1928. [a továbbiakban: SZÁSZY] 28–29. pp.)
- ²¹ SZÁSZY 26–27. pp.
- ²² NGUYEN QUOC DINH-PATRICK DAILLIER-ALAIN PELLET-KOVÁCS PÉTER: Nemzetközi közjog (Osiris Kiadó Bp., 1998. [a továbbiakban: Nemzetközi közjog] 261. p.)
- ²³ OSKAR LEHNER: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte [3. ergänzte Auflage] (Linz, 2002. [a továbbiakban: LEHNER] 260. p.); BRAUNEDER 190. p.;
- ²⁴ LEHNER 260. p.; KELSEN 79–80. pp.
- ²⁵ Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich [StGBI 1918/5] 4.§; BRAUNEDER 190. p.
- ²⁶ HELLBLING 426. p.; LEHNER 261. p.; BRAUNEDER 190. p.; KELSEN 147. p.
- ²⁷ SZÁSZY 60–61. pp.
- ²⁸ Gesetz vom 21. Oktober 1919. über die Staatsform. [StGBI. 1920/484.] 1.§.; A törvény 1.§-a szerint „Az Osztrák Köztársaság és a „Birodalmi Tanácsban képviselt királyságok és államok”-nak nevezett régi osztrák állam között – a St. Germain-i békeszerződésben vállalt kötelezettségeiktől eltekintve – semmilyen jogutódlási viszony nem áll fenn.”; LEHNER 261. p.; KELSEN 147. p.
- ²⁹ LEHNER 261. p.; BRAUNEDER 190–191. pp.;
- ³⁰ Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, über die Grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt. [StGBI. 1918/1] 16.§
- ³¹ Gesetz vom 24. Juli 1917. mit welchem die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen. [RGI 1917/307]
- ³² Az 1934-es alkotmány bevezetése vitatható alkotmányos körülmények között történt, amelyről bővebben a 12. pontban szólnak.
- ³³ Nemzetközi közjog 264. p.
- ³⁴ ADAMOVICH 20–21. pp.; BRAUNEDER 188. p., 204. p.
- ³⁵ Gesetz vom 22. November 1918 über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich (StGBI 1918/40).
- ³⁶ LEHNER 263. p.
- ³⁷ LEHNER 265. p.
- ³⁸ BRAUNEDER 188–189. pp.
- ³⁹ Vorentwurf zur Verfassung des Deutschen Reichs. (Entwurf I.) Vom 3. Januar 1919. 15–16. pont [in: TRIEPEL, HEINRICH: Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht (Tübingen 1931 6–8. pp.)]
- ⁴⁰ ERNST RUDOLF HUBER: Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 1–8. k. (Stuttgart Berlin Köln Mainz 1957/1990. 7. k. 832–833. pp.
- ⁴¹ KELSEN 147–148. pp.
- ⁴² KELSEN 147. p.
- ⁴³ KELSEN 150–152. pp.
- ⁴⁴ KELSEN 152–153. pp.
- ⁴⁵ LEHNER 269. p.
- ⁴⁶ Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich (StGBI. 1918/5) 8. cikkely; LEHNER 269. p.
- ⁴⁷ Gesetz vom 14. November 1918, betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern (StGBI 1918/24)
- ⁴⁸ LEHNER 270. p.
- ⁴⁹ Németországban, 1919-ben szintén Alkotmányozó Nemzetgyűlés fogadta el az ún. Weimari Alkotmányt, amely működése idején a rendes törvényhozó hatalmat is gyakorolta. I.: SZABÓ ISTVÁN: Német alkotmányfejlődés 1806–1945 (Szent István Társulat Bp., 2002. [a továbbiakban: SZABÓ] 167–168. p.)
- ⁵⁰ LEHNER 271. p.
- ⁵¹ LEHNER 271. p.
- ⁵² Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung [StGBI. 1919/179]
- ⁵³ LEHNER 271–272. pp.
- ⁵⁴ LEHNER 272. p.
- ⁵⁵ LEHNER 272. p.
- ⁵⁶ LEHNER 273. p.
- ⁵⁷ LEHNER 273. p.
- ⁵⁸ Gesetz vom 14. März 1919 über die Staatsregierung. [StGBI. 1919/180].
- ⁵⁹ LEHNER 274–275. pp.
- ⁶⁰ SZABÓ 71–73. pp.
- ⁶¹ SZABÓ 166–167. pp.
- ⁶² A Népmegbízottak Tanácsa a végrehajtó hatalom legfőbb birtokosa volt, de törvényhozó hatalom hiányában például a nemzetgyűlési választójog szabályait is ő bocsátotta ki, és több halasztáhatlan törvényhozási funkciót ellátott. (Szabó 163–164. pp.)
- ⁶³ Az 1918. november 16-án kibocsátott ún. Néphatározat szerint a néptörvények útján a törvényhozó hatalmat is a népkormány gyakorolta.
- ⁶⁴ Az 1945:XI. tc. 5.§-a szerint: „A Nemzeti Főtanács a Nemzetgyűlés elnökeiből és a Nemzetgyűlés által választott további két tagból áll.”
- ⁶⁵ Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925, betreffend einige Abänderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920, B.G.Bl. Nr. 1. (Bundes-Verfassungsnovelle). (BGBl. 1925/268)
- ⁶⁶ BRAUNEDER 213. p.
- ⁶⁷ Bundesverfassungsgesetz vom 7. Dezember 1929, betreffend einige Abänderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920 in der Fassung des B.G.Bl. Nr. 367 von 1925 (Zweite Bundes-Verfassungsnovelle). [BGBl. 1929/392]
- ⁶⁸ BRAUNEDER 215. p.
- ⁶⁹ Elnöke, másodelnöke és harmadelnöke.
- ⁷⁰ Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates (IV. Gesetzgebungsperiode) der Republik Österreich 1932 bis 1934. [a továbbiakban: Nemzeti Tanács Naplója 1932–1934] 3392–3393. pp.
- ⁷¹ A Szövetségi Elnök az 1929-es alkotmányrevízió után saját elhatározásából feloszlathatta a képviselőházat (Nemzeti Tanácsot). [Bundesverfassungsgesetz vom 7. Dezember 1929 (BGBl. 1929/392) 14.§.]
- ⁷² Gesetz vom 24. Juli 1917, mit welchem die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen. [RGI 1917/307]
- ⁷³ A Nemzeti Tanács 1934. április 30-i ülésén a kormány 471 szük-

ségrendelet kibocsátásáról számolt be. [Nemzeti Tanács Naplója 3395. p.]

⁷⁴ Az 1934-es alkotmány bevezetése vitatható körülmények között történt. A hivatalos lapban két alkalommal jelent meg, először 1934 április 30-án, valamint egy nappal később május 1-én is. Az első kihirdetés az említett 1917-es [lásd 72-es lábjegyzet], a második pedig a Nemzeti Tanács által külön erre a célra kibocsátott felhatalmazási törvény alapján történt. Az 1917-es háború idejére szóló felhatalmazási törvény alkalmazása eleve aggályos volt, tény azonban, hogy az 1920 előtti szabályokon alapuló kivételes hatalom gyakorlására az alkotmányos kormányzás keretei között is volt példa. Magának az alkotmánynak az átlépése azonban mindenképpen alkotmány-sértő volt. [BRAUNEDER 232. p.] Az új alkotmány ilyen jellegű bevezetését az akkor egzisztáló hatalom is túlzásnak tartotta, ezért egy sürgősségi rendelettel [Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934 über die Abänderung der Geschäftsordnung des Nationalrates (BGBl I. 1934/238)] módosították a Nemzeti Tanács ügyrendjét, s így 1934. április 30-ára újra összehívták a Nemzeti Tanács 1933. március 4-én félbeszakadt ülését.

Ekkorra azonban – mivel Bécsben fegyveres felkelést robbantottak ki – a szociáldemokraták működését betiltották [Verordnung der Bundesregierung vom 12. Februar 1934, womit der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Österreichs

jede Betätigung in Österreich verboten wird. (BGBl I. 1934/78)], majd a népképviselési szervekben lévő mandátumaiktól is megfosztották őket [Verordnung der Bundesregierung vom 16. Februar 1934, betreffend die Abänderung der Verordnung der Bundesregierung 12. Februar 1934, B.G.Bl. Nr. 78., womit der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Österreichs jede Betätigung in Österreich verboten wird. BGBl I. 1934/100]. A mandátumok megvonása maga vitatható dolog, de további bizonytalan pontot jelentett, hogy a Nemzeti Tanácsnak a létszáma ezzel változott-e. Az alkotmánymódosítás-hoz ugyanis az összképviselők legalább felének jelen kellett lennie, és a jelenlévők kétharmadának támogatni kellett azt [BVG 1920. 44. cikkely (1) bekezdés]. Az 1923-ban kibocsátott választójogi törvény [BGBl Nr. 1923/367] 1.§-a a Nemzeti Tanács létszámát 165 főben határozta meg, az elhunyt képviselők és a megvont mandátumok miatt azonban 1934. áprilisában csak 91 tagból állt. Vajon a 165 vagy a 91 képviselő felének kellett-e jelen lenni a határozathozatalnál? Az 1934. április 30-ra összehívott ülésen 76-an jelentek meg, ebből a kormány előterjesztését 74-en támogatták 2 képviselő ellenezte. Bár egy képviselő (Dr. Ernst Hampel) ügyrendi vitát kezdeményezett, ezt az elnök elutasította, és megállapította, hogy a határozati javaslatot a Nemzeti Tanács – az alkotmánymódosítás-hoz szükséges többséggel – elfogadta. [Nemzeti Tanács Naplója 1932–1934. 3405. p.]



Fiume sajátos helyet foglal el nemcsak a tágabb értelemben vett közép-európai, hanem ezen belül is a magyar jog- és művelődéstörténetben: a város sorsa hűen tükrözi a kor jellemző jogi és politikatörténelmi sorsfordulóit és alapvető társadalmi-politikai folyamatait. Az 1870-es évektől kezdődően Fiumében az etnikai összefüggésben meginduló gazdasági-és kulturális fejlődés, a horvát-magyar közjogi viszonyok rendezése: az 1868-as horvát-magyar kiegyezés, valamint az 1870-ben életbe lépő provizórium egyik örvendetes hatásaként is értékelhető. Annak ellenére, hogy a közjogi viszonyok rendezése egy kompromisszumokkal és horvát oldalról hangsúlyozott részleges egyet nem értéssel átszőtt átmeneti állapotot rögzített, a kialakult politikai status quo alkalmas volt arra, hogy teret engedjen, sőt egyfajta versenyszellemet élesszen a város fejlődésében meghatározó szerepet játszó három etnikum: a horvát, az olasz és a magyar népcsoport nemzeti-politikai és kulturális törekvései számára. Azok a gazdasági eredmények, kulturális események és politikai küzdelmek, amelyek az 1870-es évektől fogva Fiumét jellemzik, azokból az erőfeszítésekből adódott szükségszerű eredmények is, amelyeket a három népcsoport egymást vállalva igyekezett megtenni a város politikai és kulturális arculatának meghatározásáért. Mindennek a fejlődésnek a hátterében az a jogi keretek által meghatározott feltételrendszer húzódik, amelynek kialakulása az 1868-as kiegyezés, valamint az ezt követő 1870-es provizórium rendelkezéseiben követhető nyomon. Az alábbiakban e jogi feltételrendszer kialakulásának legfontosabb állomásait, fázisait vázolom fel a forrásokra és a forrásokban megnyilvánuló értelmezésekre alapozva.

Andrási Dorottya:

Fiume államjogi helyzetének rendezése és jelentősége a XIX. század második felében a jogforrások tükrében

AZ ELŐZMÉNYEK:

FIUME ÁLLAMJOGI HELYZETÉNEK RENDEZÉSE A KIEGYEZÉS ELŐTT

A XIX. században a kiegyezést megelőző magyar-horvát közjogi vitákból Fiume hovatartozásáról, és az ezt megelőző történelmi eseményekből a város státuszát rendező három alapvető törvényt, az 1776-os, az 1779-es, és az 1807-es szabályozás lényegi elemeit, valamint az 1848-as események következményeit kell megemlíteni és kiemelni.¹ A magyar-horvát közjogi gondolkodás irányát egyaránt meghatározó, 1776-os Mária Terézia-féle szabályozás Fiumét és körzetét a Magyar Koronához csatolta. A következő, három évvel későbbi, Fiume szabad kereskedelmi várossá nyilvánításáról szóló 1779. április 23-án kelt királyi dekrétum hasonlóképpen alapvető jelentőségű jogforrás, amelyben az uralkodó