

KARL RENNER

## A nemzetek önrendelkezési joga különös tekintettel Ausztriára\*

[...]

V. A SZÖVETSÉGI ÁLLAM

1. rész. A nemzet és az állam szerves kapcsolata

45. § *A kerület mint az állami épület alapja*

**A**mint az peres eljárásokban szokás, mindkét felet, az államot és a nemzetet is meghallgattuk, igényeit mindkettő előterjesztette. Amit Ausztriában nemzet és állam évtizedek óta a valóságban megtett, gondolatban megismételtük. A felvilágosult abszolutizmus állama így kiáltott oda az éppen önmagukra ébredt nemzeteknek: én vagyok

---

\* Karl Renner: Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen. In besonderer Anwendung auf Österreich. [A nemzetek önrendelkezési joga, különös tekintettel Ausztriára] Franz Deuticke, Leipzig und Wien, 1918. c. könyvének 5. fejezete. A fordítás a Táncsics Alapítvány támogatásával készült. Karl Renner (1870. december 14.–1950. december 31.) jogász, osztrák szociáldemokrata politikus, 1918–1920-ban és 1945-ben kancellár, 1945-től haláláig államelnök. Politikusi pályája elején a nemzetiségi kérdés szakértője, Otto Bauerrel együtt az ún. „ausztroromaxista” nemzetiségpolitikai koncepció kidolgozója. A nemzetek önrendelkezési jogáról írt munkája egy jóval korábbi művének, az 1902-ben megjelent *Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat* (Wien, 1902) című könyvnek másfél évtized tapasztalatai alapján teljesen átdolgozott kiadása. Renner ebben az 1917-ben született munkájában az ausztriai belpolitika fejleményei, az államreform kísérletek és az államjog elméleti megközelítései alapján arra keres választ, hogy miként helyezhetőek el az egyes nemzetek egy nemzetek feletti állam szerkezetében olyan módon, hogy nemzeti jogaik teljes mértékben biztosítva legyenek. A közölt részlet az 1918-as kiadás 227–244. oldalain található.

az állam és egységesnek kell lennem, ezért egy nemzetté kell lennetek, ez úgy a ti, mint az én előnyömre válik! Van igazság abban, sok igazság, amit II. József császár 1784. május 11-i rendeletében mond: „Könnyen belátható, milyen haszonnal járna az államra nézve, ha benne csak egyetlen nyelvet beszélének.” Ez volt az abszolút fejedelmi hatalomban megtestesülő abszolút állami gondolat csúcspontja. De hamarosan felléptek a nemzetek és kijelentették: „Mielőtt volt az állam, vagyok én. Mert én vagyok az eredeti, a természetes. Állammá kell és akarok is lenni!” Így hangzik a történeti nemzetiségi elv, a nemzetállami gondolat, az abszolút nemzeti hatalmi eszme (2. §, 23. §). Erről is elmondható, hogy sok igazságot rejt magában. De az emberi élet nem egyetlen „elvből” fakad. Voltak idők, amikor az egyház mondhatta magáról: Több vagyok az államnál, én vagyok az emberiség! Ma azonban az emberiség nem egy egyház és az egyháziasság többé nem lényege az embernek. A ma létező állam is csak az élet egyik oldala – a világgazdaság fölötté kapcsolja össze az embereket, míg befolyási lehetőségei alatt a társadalmi élet árama hullámzik, az államiság is csak egy oldala az emberi dolgoknak, nem abszolút, hanem viszonylagos.

És így, viszonylagosságukban, államnak és nemzetnek el kellett ismerie egymást, meg kellett egyezniük. A nemzeteknek a nemzetiségi elv által lehetetlennek minősített összeolvadása nemzetek feletti közösségekbe ezerszeresen is tény. Két idegen nemzetiségű házassága egy nemzetek feletti jogi egységet alakít ki, a *családot*. eltérő nemzetiségűek közös munkája ugyanabban a műhelyben egy nemzetek feletti természetű gazdasági és jogi egységet hoz létre, az *üzemet*. A vegyes nemzetiségű területeken a kereskedelmi forgalom a *piacot* nemzetek feletti gazdasági és jogi egységgé teszi. Ezerféle nyilvános intézmény, iskolák, kórházak, posták, vasutak stb. kivétel nélkül *nemzetek feletti intézmények*. Ezek a pszichológiai, gazdasági és társadalmi kapcsolatok már az léteztek állam előtt, az élet kényszerítette és alakította ki a nemzetek feletti közösségeket, az állam és a jog ezeket csak utólag elismerte. Az állam több nemzetiségű, vegyes területeken eleve nemzetek feletti intézmény. Az élet így hoz létre állandó, még ha nem is súrlódásoktól mentes nemzeti kiegészítést a vegyes családokban, a vegyes műhelyekben, a vegyes piacokon, a vegyes intézményekben. Ne ámítsuk magunkat: odakint megérti egymást mindenki, német és cseh. Ha veszekszenek a képviselőtestületben nem akad meg az üzletmenet, a parasztok akkor is eladják a piacon marháikat, a munkások egymásnak nyújtják szerszámaikat a műhelyekben, a gyárosok és a kereskedők

ezért nem zárják be kirendeltségeiket. A hét hat napján vezetik üzletüket, dolgoznak, gazdálkodnak – az ünnepnapokon talán van idejük nemzeti-nek is lenni. Csak néhány vékony társadalmi réteg gazdasági törekvései mondhatóak egyúttal nemzeti törekvésnek is. Ezek az értelmiségiek – másképp fogalmazva – a szavak munkásai, ők soha nem akarnak és nem is tudnának megegyezni. Sajnos a választójogi privilégiumok túl hosszú ideig éppen őket juttatták szóhoz. De az ő köreiken kívül a nemzeti megértés tény, hiszen gazdasági szükségszerűség is.

Azt mondják, hogy a materiális dolgok a térben erővel ütköznek össze, ellenben a gondolatok szorosan egymáshoz simulnak. De ugyanígy kijelenthető az is, hogy konkrét dolgokban újra és újra sikerül megegyezni, az elvekben soha. Mert az elv mindig csak az egyik oldalra van tekintettel, egyetlen irányzatra. Az egész csak az összes ellentétes elvből adódik, de ezek konkrét dolgokban csak egymásnak ellentmondóan jelennek meg és részlegesen válnak valóra. Ha kint az életben a nemzetek egymás mellett és együtt élnek és dolgoznak, képesnek kell lenniük ezt az általuk létre hozott jogi formákba önteni és államiságukat így szervezni. Ha tehát ma a meglévő jogi- és államformák állandóan megkérdőjeleződnek, akkor éppen az a forma rossz, aminek szabályoznia kellene az életet: akkor az állam rosszul van szervezve.

A nemzet és az állam igényei úgy viszonyulnak egymáshoz, mint a négyzet és kör: a kör négyszögesítésének képletét soha nem találták meg. Éppen ilyen kevésbé fogja valaki megtalálni azt a varázsszöveget, ami a nemzetet és az államot súrlódás nélkül összeköti. A nemzeti kérdést éppen úgy nem lehet maradéktalanul megoldani, mint a vallásit. Minden társadalmi probléma feloldódik egyszer, de egyik sem maradványok nélkül. Az individualizmus sem valósult meg maradéktalanul és a szocializmus sem fog. Csak közelítő értékekről beszélhetünk, mint a Ludolf-féle szám a kör területe esetében, ami azt a sugár négyzetének többszöröseként adja meg. Az államnak és szervezetének gerince a saját terület – a nemzetek elkeverednek ezen a területen; az állam helyhez kötött, a nemzet és tagjainak mozgása szabad. Ezek az ellentmondások a gyakorlatban olyan kevésbé egyeztethetőek össze, mint a körvonal és az egyenesek. Mindig csak az ellentétek egyensúlyba hozásáról, pragmatikus áthidalásokról – ezt, mint megmutattuk, a gyakorlat is kikényszeríti – és mindenek előtt jogi kezelésükről lehet szó.

Az ausztriai nemzeti ellentéteknek is meg van a maguk kiegyenlítő eszköze, jogi kezelésük megfelelő intézménye, Ludolf-féle száma, és ez

a kerületekre alapozott állami berendezkedés. A megnevezés – „kerület” (Kreis) – semmiképpen sem mágikus jel vagy bűvös szám, pusztán csak a lerövidített megjelölése az egységes módon szervezett, demokratikus helyi igazgatásnak, vagyis a nép helyi önkormányzatának még megfelelő legnagyobbs kiterjedésű területnek.

Ahogy azt vizsgálódásunk megmutatta, a kerület, a municipiális helyi igazgatás kerülete, területének és kompetenciáinak kiterjedését tekintve az a közös alapegység, amire az állam és a nemzet egy időben felépíthető:

1. Az állam helyi közigazgatása legjobban a kerületben valósítható meg. Általában ez az állami közigazgatás legfontosabb része, a végrehajtó hatalom tényleges munkaterülete – a központi szervek nem kivitelezői a különböző rendelkezéseknek, hanem pusztán azok megvalósítását irányítják és felügyelik. Ebben a középszintű szervek segítik őket.

A kerület révén lehetséges az összes közigazgatási ág legalsó szintjének összefogása egy hivatali székhelyen és egy hivatali épületben, ami az államigazgatást kényelmessé és áttekinthetővé teszi.

A kerület egyúttal a gazdasági és szociális önkormányzat legnagyobb, még célszerű kiterjedésű területe, nem olyan nagy, hogy az érdekek különbsége fölébe kerekedjen azok azonosságának, de mégis elég nagy ahhoz, hogy ott a személyi és anyagi eszközök jelentős gazdasági és kulturális feladatok végrehajtáshoz is elegendőek legyenek. Hiszen a helyi közigazgatás rendelkezik a kerület minden természeti és gazdasági eszközével.

2. Ugyanez a kerület az esetek messze legnagyobb részében egyúttal nemzetileg is elhatárolható és Ausztria közigazgatási területének bő kilentizedét egyenylvűvé teszi.

A vegyes lakosságú kerületekben, amint azt a második részben bemutattuk, a nemzeti elv és az egyének szövetkezése könnyen érvényre juttatható – ezek a kerületek, az azonos terület ellenére, kettős kerületek (pl. Budweis német kerület, Budweis cseh kerület) – anélkül, hogy közigazgatásuk nehézkes lenne, mint az nagyobb kiterjedésű körzetek esetében történne.

A kerület teljesen megfelel a nemzeti kulturális önkormányzat követelményeinek is. Területükön országos átlagban már ma is 2–3 középiskola, 3 árvaház és sok egyéb humanitárius intézet, 2–3 kereskedelmi és iparkamara, 12 ipari, 2 mezőgazdasági és mintegy 30 speciális tanintézet található. Gazdag táptalaja ez, amin a municipiális helyi igazgatás számos szociálpolitikai intézményt virágoztathat fel, ha a választójog a kerületi képviselő esetében is általános és egyenlő lesz. Az élet a kerületben három szinten

zajlik, a községben, a körzetben és a kerületben, így a közigazgatás a legát-fogóbb és a leginkább helyi igényeket is igazságosan kezelheti. A nemzeti kulturális törekvések súrlódásmentesen bontakozhatnak ki.

3. A nemzetek feletti államigazgatás, aminek szüksége van közép-szintű szervekre és területi egységekre, a kerületeket kizárólag a szakigazgatás igényei alapján, a nemzetekre tekintet nélkül fogja össze közép-szintű területi egységekké, mert azok összekapcsolása ilyen kérdésekben közvetlenül nem érinti a nemzeti életet. A nemzeti igazgatáshoz nem középszintű egységekre, hanem egy központi szervre van szükség. A nemzet minden nemzeti kerülete egy egységet alkot és létrehoz egy központi nemzeti szervet, tekintet nélkül arra, hogy az egyes kerületek lekerekített vagy sem, nemzetileg tiszta vagy kettős kerületek. Az egy-nyelvű, tiszta nemzeti kerületek képezik a nemzetek zárt, nemzeti territóriumát, elvitathatatlan, zavartalanul birtokolt hazájukat, a nemzet egyfajta kizárólagos domíniumát, miközben a vegyes nyelvű kerületek két vagy több nemzet kondomíniumai. A teljes területi szuverenitás természetesen az állam felségjoga marad. Mindenekelőtt a külső, a nemzetközi jogi, aminek következtében egyedül csak ő rendelkezik területei átadásáról idegen hatalmaknak, de a belső, a közigazgatási jogi szuverenitás is,<sup>1</sup> és ennek erejénél fogva határozza meg a közigazgatási beosztást. Ám a területi szuverenitásnak ez a belső oldala részben kötött: a kerületi beosztást csak az állam alaptörvényének megváltoztatásával lehet módosítani, vagyis a nemzetek beleegyezése nélkül nem. Így azok otthonai biztonságban lehetnek.

Így töltheti be kettős funkcióját a kerület: egy időben az állam helyi igazgatásának és a nemzeti önkormányzatnak is szerve. A két közigazgatási funkció a kerületi előljáró személyében összpontosul, ő jelenti az alapvető kapcsolatot az állam és a nemzet között. Az ő pozíciójától felfelé elválnak egymástól az állami és a nemzeti igazgatás, hogy – amint látni fogjuk – a szövetségi hatalom szintjén megint az állami egész egységévé egyesüljön.

---

<sup>1</sup> Renner itt kétféle választja a területi szuverenitást. A külső szuverenitás az állam kizárólagos joga, hogy a nemzetközi kapcsolatok szereplőjeként és a nemzetközi jog alanyaként rendelkezzen saját területéről. A belső szuverenitás alatt Renner azt érti, hogy az állam külső befolyástól mentesen maga határozza meg saját közigazgatási és területi beosztását.

*46. § A kerület helye az állam felépítésében és az ausztriai állami épület sajátossága*

A fenti kettős tagolás még nem old meg minden Ausztria előtt álló feladatot.

A Reichsratban képviselt királyságok és tartományok egyenként nem csak lekerekített államterületet nem alkotnak, de a négy fő rész – az alpesi tartományok, a partvidék, a Szudéta-tartományok és a Kárpátok előtere<sup>2</sup> – gazdaságilag és kulturálisan is nagyon különböző. Ez a kulturális különbség nem zárja ki az állam viszonylagos egységét. Nincs olyan modern nagyállam (Großstaat), ami – különösen figyelembe véve a gyarmatokat is – ne mutatna fel hasonló mértékű különbségeket. A mai nagyállam megkülönböztető jegye éppen a különböző gazdasági fejlettségű területek egyesítése, mivel ezek nem csak különböznek, hanem egymást ki is egészítik. Egy ipari és egy agrárvidék tartós összekapcsolása egyetlen jogrend uralma és egy őket átfogó államhatalom alatt nem csak a két rész piacát biztosítja, hanem az állam egészét teszi gazdaságilag kevésbé függővé a külföldtől. Hasonló a kapcsolat partvidék és hátszország, alföld és hegyvidék között. Az egynemű terület önmagában még nem alkot államot, inkább kedvez az azonos jellegű részek anarchikus párhuzamosságának. Az állam lényegét inkább a rend mutatja meg a sokféleségben, a sajátos alkotórészek harmonikus betagozása egy egészbe, amit minden rész a saját funkciójával szolgál. Ez a rend és tagolás azonban megköveteli, hogy minden rész sajátos szerepét elismerjék és saját külön igényei szerint igazgassák.

Az összállami és a nemzeti mellett kellőképpen figyelembe kell venni a területi egységek érdekeiket is. Ezt a jelenlegi magasabb rendű közép-szintű területi egységek, a kormányzóságok (guberniumok)<sup>3</sup> csak részben biztosítják. Ha a kerületekben megtaláltuk az alapvető szervezési

<sup>2</sup> Alpesi-tartományok vagy Belső-Ausztria: a Renner által használt értelemben ennek területe nagyjából a mai Ausztria területével egyezik meg. Történetileg Alsó- és Felső-Ausztria, Stájerország, Karintia, Tirol, Salzburg és Krajna tartományok tartoznak ide. Partvidék: Görz és Gradiska (nagyjából az Isonzó-völgy), Trieszt, Isztria és Dalmácia tartományok, a mai Olaszország, Szlovénia és Horvátország területei. Szudéta-tartományok: Csehország, Morvaország, Szilézia tartományok. Kárpátok előtere: Galícia és Bukovina tartományok, a mai Dél-Lengyelország és Nyugat-Ukrajna.

<sup>3</sup> A koronartartományok egyes csoportjait összefogó közigazgatási és igazságszolgáltatási egységek a monarchia osztrák felében.

egységet, az építőköveket, akkor ezeket egyszerre három elv szerint kell összeilleszteni: legelőbb közigazgatás-technikai irányelvek alapján a *központi igazgatás* egységét biztosítandó, aztán nemzeti alapon a *nemzeti képviselet és igazgatás* nyolc egységét létrehozandó és harmadszor az autonóm *territoriális szervezéshez*, a birodalom történeti alkotóelemeinek megfelelően. Ebben a három dimenziós tagolásban rejlik az ausztriai állami berendezkedés különös nehézsége, melyen egyetlen más állammal sem osztozunk. Másutt csak provinciális elkülönülési törekvések vagy egyes területi egységek érdekei kerülnek ellentétbe az állami egységgel és minden eddig kialakított államszervezet pusztán ezeknek a kibékítését, ennek a meghasonlásnak a kiegyenlítését szolgálja. Ezért a hármas tagolást igénylő Ausztria számára, nincs kész alkotmányos példa, s azért kételkedünk olyan könnyen a kiút létében, mert nem szolgál útmutatóul egyetlen előkép sem,.

Az állami egység- és tisztán területi különérdek kompromisszuma a szövetségi állam (Bundesstaat). Ez kétségtelenül a legtökéletesebb állami forma, a Földön ez terjedt el leginkább. A germán szellem alkotásának tekintik, amelynek megadatott, hogy az egyes ember szabadságát és jólétét összehangolja az egész hatalmával és rendjével. Akármi is legyen az igazság ezzel kapcsolatban, a szövetségi állam mindenképpen képes az összeegyeztetést elvégezni. Természetesen erős hagyományokkal kell megküzdenie. Ezek: a bizánci birodalom bürokratikus szisztémája, amit a római joggal együtt a nyugati világ is elfogadott; a katolikus egyház szigorú, hierarchiája, központosítása, amelynek szervezési képessége minden elismerést megérdemel; végül a napóleoni államrend, ez a maga módján zseniális szervezési mű, ami a közösségből egy mindent összekuszáló, de éppen ezért teljhatalmú „állam” Leviathánját formálta. Előtte minden egyéni szabadság és önrendelkezés, minden külön létezés és külön jellegzetesség meg kellett hajoljon. Ebben az államrendben Bodin és Hobbes logikai spekulációi valóra váltak, benne az állami gondolat ulti legteljesebb diadalát a társadalom felett.

Német és angolszász földön a társadalom képes volt elkülönülni az államtól. Ahol szabadok maradhattak a bizánci, római és napóleoni hagyomány befolyásától, vagy nagyon hamar felszabadították magukat – Svájcban, a németalföldi Generaliteitben<sup>4</sup> – megvalósult a szerencsés

<sup>4</sup> A Habsburg birodalomtól elszakadt németalföldi tartományok szerveződtek állammá ezen a néven.

kompromisszum. A föderatív rendszer a legteljesebb formában az Amerikai Egyesült Államokban épült ki, innen az Újvilág latin népeire is átterjedt. Ezt az alkotmányformát az ausztriai németeknek nem kellene idegennek és elviselhetetlennek érezniük. Mégis az összes német nemzetiségű ausztriai politikus közül csak egyetlen, Fischof<sup>5</sup> ismerte fel benne az ausztriai németek és a birodalom létének feltételeit. Amilyen keménynek tűnhet az ítélet, annyira igaz is, hogy Ausztria egész Ferenc József-i korszakában ő volt a német polgárság közt az egyetlen valódi politikus elme. Egyedül ő látott messze a jövőbe – mindenki más ragaszkodott a birtokállományhoz, a pillanatnyi előnyhöz.

„De mindezek mellett nem könnyű dolog egy szövetségi állam alapítása.” (Welcker<sup>6</sup>) Ausztriában – a németektől eltekintve – mindig is voltak föderalisták, régóta ők alkotják az ország valódi többségét. Mégis, politikájuk nem hozott eredményeket. Ez őket magukat is bátortalanra tette, úgyhogy jónak vélték a feltűnő föderalista elnevezést a sokféle jelentésű „autonomista” titulusra cserélni. Sikertelenségük arra vezethető vissza, hogy csak az állam és a koronatarományok közti ellentétet vették tudomásul, a három külön érdeket nem vették számításba. Ez azonban csak keveseknél tévedés, a többségnél politikai számítás.

#### 47. § *Ausztria mint szövetségi állam*

Az eddigi föderalista mozgalmak teoretikus tisztázatlanságának és bizonytalanságának alapja, hogy kétféle igény – a területi és a nemzeti önkormányzat iránti – figyelmen kívül maradt vagy összekeveredett; politikai eredménytelenségük oka azonban az őszintétlenség és mohóság. Ezek miatt a területi autonomista nemzetileg, a nemzeti autonomista területileg remélt hasznot húzni a teoretikus zavarból. Ezért a föderalizmus teóriájában és gyakorlatában is álcázza magát; a legritkábban beszél egyértelműen szövetségi államról, nem rögzíti, melyek lennének annak egyes államai. Inkább helyettesítő kifejezéseket használ (autonó-

<sup>5</sup> Adolf Fischof (1816. december 8. – 1893. március 23.) orvos, osztrák liberális politikus, az 1848. március 13-i forradalom egyik vezetője, később a Reichsrat képviselője, a kremsieri alkotmányozó bizottság tagja. A nemzeti egyenjogúság jegyében javasolt megoldásai (*Österreich und die Bürgerchaften seines Bestandes*, 1869) inspirálták Rennert is.

<sup>6</sup> Carl Theodor Georg Philip Welcker (1790. március 29. – 1869. március 10.) politikus, államjogász, egyetemi tanár. 1848–49-ben a Franfurti Vorparlament liberális tagja.



mia, különállás), illetve helyettesítő területi meghatározásokat (koronartományok). Az őszintétlenség ellen csak a teljes fogalmi tisztaság segít: szövetségi államra van szükségünk, tehát kérdezzük magunktól azt, melyek legyenek a tagállamok?

Tudjuk és érezzük, hogy fő problémánk egyik nemzet elválasztása a másiktól. De emellett még egy másikkal is számolni kell: a német alpeisi tartományok (Belső-Ausztria), a partvidék, a Szudéta-tartományok és a Kárpátok előtere négy egészen különböző jellegű terület, melyek térbeli elhelyezkedésüknél fogva sem kormányozhatók és igazgathatók célszerűen és eredményesen egy központból minden kérdésben. Kétségtelenül érdekük a területi alapú saját kormányzat – ezt hívják a jogi nyelvet mellőzve „különállásnak” (Sonderstellung). A különállás érdeke kettős ellentétet szül: egyfelől az egyetlen központi államhatalommal, másfelől mind a hét másikkal a nyolc nemzet<sup>7</sup> közül. A négy territórium vagy „különállási terület” mindegyike két mai guberniumot fog át. Belső-Ausztria Bécset és Innsbruckot, a Partvidék Triesztet és Zárát, a Szudéta-tartományok Prágát és Brünnt (Brno), a Kárpátok-előtere Krakkót és Lemberget (Lvov, Lviv). (A lembergi felső tartományi bíróságnak van alárendelve Bukovina is.) Ezek szerint mindegyik „különállási területet” két részre osztják a történeti kormányzóságok. A kérdés először a következő: tisztán közigazgatás-technikailag a guberniumok a katonai, forgalmi és igazságügyi igazgatás pusztá bürokratikus, magasabb rendű közép-szintű területi egységei, amelyek működéséhez nem szükséges semmiféle önkormányzatiság, azt el sem bírnák. A nemzeti különállás érdeke azonban ennél többre tör: ezeket a területi egységeket saját részállammá akarja emelni, saját parlamenttel és saját kormányval. A nemzeti pártok 1917. május 30-i<sup>8</sup> államjogi nyilatkozatai után ez kétségtelenné és politikailag is aktuálisává vált.

Ezeknek a területeknek a pusztá önkormányzata tehát igazgatási szintjét és jogi rangját tekintve saját államisággá kellene váljon. Ez a politikai kisszerűség rejlik a „különállás” oly szerényen csengő jelszava

---

<sup>7</sup> A nyolc nemzet: németek, csehek, lengyelek, ruszinok, szlovének, szerbek és horvátok, olaszok, románok.

<sup>8</sup> A szláv klub nyilatkozata. 1917. május 30-án ült össze hosszú idő óta először a Reichsrat, ahol a szlovének, szerbek és a horvátok – a „délszláv klub” – nevében Antun Korošec szlovén katolikus politikus nyilatkozatot olvasott fel, melyben a monarchia minden délszlávok lakta területének egyesítését és egy trialista államszervezet kialakítását követelték.

mögött. Az önálló szabályrendelet-alkotás municipiális joga (a szó legszűkebb értelmében vett autonómia) szuverén törvényhozássá, a közigazgatás középszintű szerve központi szervvé, a bíróságok másodfoka első fokká, röviden szólva tehát a politikai öngazgatás szuverenitássá kell legyen. Az igazgatási fokozat különbsége az igazgatás jellegének különbségévé változna.

Ez alapján Ausztriát négy területi alapon meghatározott tagállam szövetségi államaként kellene berendezni. A nemzeti pártok képelete szerint azonban ebben az esetben *négy nemzetállamot* kell megteremteni!

*De nyolc nemzetünk van!* Ha egyszer elhatároztuk, hogy a nemzeti elvet elismerjük az államon belül, úgy Ausztriát nyolc nemzeti tagállamból álló szövetségi állammá kell alakítani, melyek alapja minden esetben egy-egy nemzet kerületeinek összessége. Bizonyosak lehetünk benne, hogy mindegyik nemzet igényt tart majd az önrendelkezés jogára, tehát a saját szabályalkotásra, az öngazgatásra és a bírászkodásra, röviden az államiság minden felségjogára.

Teljes tisztaságában áll előttünk mindaz, amit az első kiadásban<sup>9</sup> az ausztriai államprobléma három dimenziójának neveztem. Állam, nemzetek és territóriumok versengenek a szuverenitás minden megkülönböztető jegyért az állam felépítése kapcsán.

Ha tehát elfogadjuk, hogy az állami szervezet szükséges *alapja* a kerület, ebben az esetben jelentkezik a második nagy kérdés, a *felépítményé* vagy a *föderáció módjáié*. Ausztria esetében éppen ez utóbbi sajátos és példa nélküli! A szövetségi állam problémája mélyebb, mint rendszerint gondolják.

Ezen a ponton kel életre, rosszkor jött vendégként a történeti koronataromány. Még ha el is ismerik azt, hogy alkalmatlanok a nemzeti autonómia gyakorlására, előtérbe nyomulnak és területi autonómia megvalósítására ajánlkoznak. Sajnos erre is teljesen alkalmatlanok! Egy nem pusztán municipiális jellegű területi autonómia, hanem saját parlament és saját kormány működtetése sem Vorarlbergben, sem Salzburgban, Isztriában, Dalmáciában, sőt még Alsó-Ausztriában sem lehetséges. Számptalan okból legfeljebb a nyolc guberniális terület,<sup>10</sup> vagy leginkább

<sup>9</sup> Rudolf Springer [Karl Renner]: *Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat*. Wien, 1902. Magyar fordítása (részlet): A nemzeti kérdésről. A nemzeti kérdés lenini elméletének kialakulása 1896–1914 [vál. és a bev. tanulmányt írta Máté István] [szerk. Zalai Edvin] [ford. Lehr Anna, Máté István]. Budapest, Kossuth Kiadó, 1986. 89–109.

<sup>10</sup> Bécs, Innsbruck, Prága, Brno, Trieszt, Zára, Krakkó, Lviv.

a négy, ideiglenesen „különállási területnek” nevezett rész<sup>11</sup> jöhet számításba. Ha tehát nemzeti vagy területi föderalistának nevezzük magunkat, semmiképpen formálhatunk államot a koronatarományokból – a kifejezésnek egyetlen értelmében sem.

Mit jelent tehát „föderalistának” lenni? Valaki mikor tökéletes föderalista? Összefügg ez a tökéletesség valamely meghatározott, létező területi egységgel, akár legnagyobb vagy a legkisebbel? Válaszom: egyik sem! Sem a községgel, sem a körzettel, a kerülettel sem és a legkevésbé a koronatarományjal! Föderalista az, aki a természet által elkülönített részeket, maga is elkülöníti és az önkormányzatra jogosult külön részt azzal fel is ruházza, egyúttal azonban gondoskodik a részek szerves összekapcsolásáról; mindenki más nem. Mivel a nemzetek ilyen természetesen elkülönülő elemek – sőt számunkra első rangú elemek –, és ezek községi, körzeti, kerületi, tartományi, állami szinten keverednek, úgy az igazi föderalizmus alatt a községben kezdődik és fent az államnál ér véget. Mindenütt helye van, ugyanolyan jogosan. Éppen a föderáció kérdésének egyedisége Ausztriában, hogy nem korlátozódik a tartományokra és azoknak az államhoz való viszonyára, ezáltal teljesen új és példátlan doktrínáját és gyakorlatát tekintve!

Már a kevert nyelvű község is, mint például Budweis, két község föderációja kell legyen, mivel németek és csehek helyben számos érdekük tekintetében ténylegesen két külön politikai közösséget alkotnak. Hasonlóképp egy vegyes nyelvű kerület maga is föderációt kell alkosson. És annál inkább, ha a Cseh Királyságnak a jövőben bármiféle tekintetben egységes egésznek kell lennie vagy maradnia, ami feladatait békésen tudja ellátni, akkor nem lehet tovább egymás megsemmisítéséig küzdő ellenséges fivérek háza, akkor a föderalizmusnak mindenképp előtte a Cseh Királyság keretei között kell elkezdenie békét hozó küldetését, akkor a cseheknek először saját országukban kell föderalistának lenniük! Eddig nem jutnak el! Miféle látványos esztelenségben hisznek! Esztelenség, ha azt remélik, hogy a németek fölé kerekednek, amikor a Német Birodalom egy évszázad alatt nem kerekedett a lengyelek fölé;<sup>12</sup> esztelenség, ha

<sup>11</sup> Alpesi tartományok, Szudéta-tartományok, Partvidék, Kárpátok előtere.

<sup>12</sup> A poroszok által Posen (lengyelül: Poznań) tartományban folytatott a 19. század második felében folytatott nemzetiségi politikára utal. Ez telepítésekkel, állami eszközökkel (iskolai nyelv, hivatali nyelvhasználat, állami tisztségek elnyerésének korlátozása, gazdasági diszkrimináció stb.) próbálta elérni a lengyelek asszimilációját, kevés sikerrel.

azt hiszik, hogy a föderalizmus, ami megilleti őket a birodalomban, nem járna majd a németeknek tartományi szinten!

Ha a csehek valóban Csehországot akarják politikai egységgé alakítani, akkor egységként kell megszervezniük. Megszervezni azt jelenti: sajátosság és funkciók alapján differenciálni, majd a differenciált szerveket újra integrálni. A nemzetiségi politikában ugyanez így hangzik: a nemzeteket elkülöníteni, autonómmá tenni, hogy aztán ezeket szervezett egységekként állami egésszé fogjuk össze. Ha a csehek Csehországban zavargás helyett rendet, örökké feltörő, őket magukat is gyengítő harc helyett békét akarnak, akkor Csehországot meg kell szervezniük, akkor az országban magukat éppúgy, mint a német társaikat autonómmá kell tenniük és az együttműködés feltételeit szerződészerűen meg kell határozniuk: szerződés nélkül nincs beleegyezés!

Amit Csehországra vonatkozóan mondtunk, érvényes minden olyan területre, amely a természettől fogva hivatott arra, hogy meghatározott külön hatásköröket gyakoroljon az államon belül. A föderáció éppúgy szükséges a különállást igénylő területeken belül, mint a birodalom egészében. Ennek is alkalmas és szükséges alapegysége a kerület. Ez, ha használhatjuk még egyszer ezt a metaforát, a guberniumok vagy teritóriumok Ludolf-féle száma. Ha a nemzeti élet egyfelől a kerületekbe, másfelől a nemzeti parlamentekbe tevődik át, akkor ezeknek a magasabb területi egységeknek a hatáskörei nemzeti szempontból indifferensek lesznek, viszont csak ekkor lehet belőlük törvényalkotási joggal felruházott közigazgatási egység. Mivel lényegük a terület egysége, hatáskörük sem lehet más, mint teritoriális, a szó legtömörebb értelmében, vagyis nemzeti tekintetben semlegesített és indifferens.

Ezzel a kerület a három dimenzió, az állami, a területi egységekbeli és a nemzeti élet koordinátáinak metszés- és kiindulópontja: az állam minden kerület föderációja; a nemzet egy néptörzs minden kerületének és részkerületének föderációja; a teritórium az állam egy zárt részterületén minden kerület föderációja. Mindhárom ugyanannak a közös mértékegységnek, a lekerekített, egységes helyi közigazgatási területnek a többszöröse. Ez az állami organizmus alapsejtje. Nem létezik célszerű szervezet alapelemének felismerése nélkül. A sejt egészsége mindent megelőző feltétele belőle felépülő szervek egészségének. Politikai vitáinkban a „helyi közigazgatás” fogalma elő sem kerül. Holott minde nélkül az eszközt kell kijelölni, mégpedig centralistáknak, nacionalistáknak és territorialistáknak egyaránt. Nem egyszerűen a helyi közigaz-

gatás reorganizációjáról van szó, hanem egyenesen annak kialakításáról, minden állami helyi szerv, az első fokú bírói és adminisztratív szervek, valamint a helyi képviseleti testület rendszerszerű összefogásáról egységes területi elhatárolás keretei között. Ha a sejt egyszer kialakítottuk, akkor ebből világosan adódnak és könnyen megvalósíthatóak lesznek a magasabb szervezeti formák is, akkor azonnal felismerhető lesz minden eddigi föderalista javaslat hibája, melyek kritikus megvilágítása lesz következő feladatunk.

## 2. rész. A szövetségi állam intézményeinek elégtelen helyettesítése

### 48. § *Centralizáció és decentralizáció*

A népesség ténylegesen külön csoportokra oszlik a jogilag egységes államokban is. Az alkotmány megteheti, hogy nem vesz erről tudomást, ám éppen ezért az elkülönülés nagyon kellemetlen módon jelentkezhet az állami élet valóságában. Az állam anyaga fellázad annak formája ellen, amíg azt szét nem robbantja. Ausztria, vizsgálódásaink eredményei szerint szükségszerűen szövetségi állam kellene legyen, így ténylegesen már ma is az. Ebben az esetben az egységállam jogi formái ellentétükbe kell forduljanak, egészen más funkciót kell betöltsenek, mint amit nekik szántak. Ez csak úgy lehetséges, ha az egységállam intézményeit használják fel a föderatív intézmények pótlására. Ezeket a helyettesítő intézményeket – melyeket a formális egységállamon belüli föderalisztikus segédeszköznek nevezek –, kell először meghatároznunk, hogy szabaddá tegyük az utat a nyíltan elismert föderációhoz.

Az ilyen közigazgatási intézményeknek nincs világos fogalmi elhatárolásuk a különböző elméletekben, nekünk sem kell itt ezeket megadni és más felfogásokkal szemben megvédeni, vagy bizonyító passzusokkal alátámasztani. Ezzel is szeretnénk elkerülni a tudálékosságot és az intézményes lényeges, leginkább elismert jellegzetességeire koncentrálni

A legkézenfekvőbb segédeszköz a decentralizáció. A centralizmust kezdettől fogva a fő kártokozóként denúnciálta minden szláv politikus, szembe szegezve vele az autonómiát. Nálunk nem szövetségi és egyedi államról beszélnek, politikai nyelvhasználatunkban szinte kizárólag csak a centralizmus és az autonómia fordul elő: olyan fogalmakat kezelnek ellentétekként, melyek nem azok.

Centralizáció és decentralizáció nem alkotmányjogi, hanem közigazgatási jogi kategóriák – ez az egyetlen, amiben biztosak lehetünk, minden más vitatott.

A legszigorúbb értelemben véve a centralizáció az a rendszer, melyben csak egyetlen szerv igazgat, a miniszter, minden más szerv pusztán az ő kiegészítője. A törvények rendelkezései közvetlenül és egyedül rá irányulnak: őt bízzák meg a törvény végrehajtásával. Ebben a rendszerben az alárendelt szervek nem saját jogú hivatali szervek, saját, a törvényben biztosított feladatokkal és felhatalmazással, hanem csak a minisztérium kirendeltségei. Kompetenciájuk nem *ex lege* (közvetlenül törvényből), hanem csak *ex delegatione* (átruházással) keletkezik. A minisztériumnak nem kell igazodnia a hivatali úthoz, minden esetben maga dönthet a körzeti eljáró vagy a helytartó helyett, az alsóbb szerv rendelkezése helyett pusztán annak értesítésével saját szembe állított rendelkezését alkalmazhatja. Ebben a rendszerben értelmetlen a kompetenciákat törvényi szabályozással elosztani a hivatali szintek közt. Áttöri a centralizmus rendszerét, ha a törvények a körzeti elöljárót, vagy a helytartót ruházzák fel döntési és rendelkezési joggal. A minisztert megjelölő végrehajtási rendelkezés ilyenkor inkább ellenőrzési előírás természetével bír. Ebben az értelemben Franciaországban van a legteljesebben kifejtett centralizmus. Ez a különbségtétel inkább a közigazgatás jogi konstrukciójára vonatkozik, mint annak gyakorlati rendjére. A decentralizáció jogilag itt egyet jelent a helyi szervek hatalomnélküliségével és a központiak teljhatalmával.

Politikailag gyümölcsözőbb a kompetenciák megosztását, tekintet nélkül arra, hogy vajon törvény vagy rendelet alapján történik, tényleges formájukban tekinteni. Ebben az értelemben decentralizációról beszélünk, ha valamely kompetencia a központi szervtől lehetőleg távol, a helyi szervhez közelebb kerül; centralizáció, ha a természetes első fok, a helyi szerv (a körzeti elöljáró) helyett, egy ügyben azonnal a helytartóság rendelkezik (például egy nyomdaengedély kiadása) vagy ha a döntés joga egyenesen közvetlenül a minisztériumot illeti (például egy részvénytársaság alapítása). Ebben az esetben a centralizáció vagy decentralizáció kérdésében az a döntő körülmény, hogy melyik hivatali szint foglalkozik a kérdéssel első fokon, a felső- és a központi szinthez fordulás lehetősége nyitva marad. A hivatalszervezés irányelveiről kifejtettek szerint (34. §), az egész megkülönböztetés kapcsán jellemző a közigazgatás hivatali szintjeinek összemossa a bíróságok fokozataival, beleértve a közigazgatási bíróságokat is. A közigazgatás helyi, középszintű és köz-

ponti szerveinek különböző feladatai és szerepe van, amelyek egymást nem pótolhatják; csak teljesen eltekinteni lehet az egyes hivatali fokoktól (a részvénytársaság engedélyezése) vagy csökkenteni a helyi szervek számát (nyomdaengedély) vagy lemondani a középszintű szervekről. A centralizmus ebben az értelemben éppen annyi, mint a közigazgatás hiányos lokalizációja vagy a hivatali fokok hiánya.

A decentralizáció legmagasabb szintje akkor érhető el, ha nem csak az első fok kompetenciája kerül a központtól távol, de a hivatali út sem áll többé nyitva a központig, vagyis egy középszintű szerv a legfelső hivatali fok. Ekkor minden középszintű szervnél különböző közigazgatási hagyományok és szokások alakulnak ki, a központi szerv az anyagi közigazgatási jog azonossága ellenére sem képes biztosítani a közigazgatás egységes szellemét és a decentralizáció segédletével legalább néhány kérdést illetően kicsalják maguknak a föderalizmus előnyeit az egységállandamtól. A decentralizáció ebben az esetben egyet jelent a vezetés hiányával és a közigazgatás kontrollálatlanságával.

Ausztriában csekély a jogilag decentralizált ügyek száma és azok politikailag jelentéktelenek, az állítólagos egységállamhoz képest azonban a tényleges decentralizáció hallatlan mértékű! A negyedik fejezetben kifejtettük, hogy a provincia-rendszer még nem teljesen a múlté; hogy Csehország és Galícia helytartóságai egy minisztériumhoz képest is jobban tagoltak, emiatt gyakran magasabb rangú, több szakismerettel és több idővel rendelkező referensek hoznak döntéseket ezeknél a középszintű szerveknél, mint a központiaknál. Ha ez a helyzet nem is általában, de a különbség a két szint között mindenképpen túl csekély, a legfelsőbb fok felülvizsgálati tevékenysége önmagában alig több formalitásnál. Sőt, teljesen formális akkor, ha – mint ez előfordul – a minisztérium tartományilag illetékes részlegének és a tartományi helytartóságnak a vezetői fivérek vagy unokatestvérek! Ehhez jön még a parlamenti pártok politikai befolyása közigazgatásra: a képviselőház minden pártja, a szociáldemokrácia kivételével, helyi és regionális párt, birodalmi pártok nincsenek.<sup>13</sup> Minden bajnak ez a legfőbbike, a birodalom felbomlásának ez a kiáltó tünete közvetve a közigazgatást is megmérgezte. Ezért kényszerül arra egy és ugyanazon minisztérium, hogy régiók szerint különböző módon intézze az igazgatást, vagyis a középszintű szervek rendelkezéseit

<sup>13</sup> Valójában ekkor már, a németek és a csehek közti ellentét miatt, a szociáldemokrata párt is nemzeti pártok laza föderációjaként működött, vagy még úgy sem.

és döntéseit politikai behatásra minden esetben behunyt szemmel tudomásul vegye és megerősítse, így teljes felelősséget viseljen olyan dolgokért, melyeket maga nem akart, amelyeket politikai nyomás vagy tartományi önhatalmúság erőszakolt rá. Így áll elő az a kényelmes helyzet, hogy a „császár nevében”, a „k. k.”<sup>14</sup> hivatal, vagy „Ausztria” címkéje mindenhol fedezéket kínál, ami mögött helyi és a regionális csoportok és klikkek külön érdekeiket könyörtelenül érvényesítik, és ennek a virsafaftnak a következményeiért büntetlenül felelőssé tehetik a „k. k. oszt-rákságot”. A legtöbb visszasságért a centralizmus lesz a bűnbak, jóllehet ez már csak papíron létezik. Így veszti el folyamatosan tekintélyét a korona és a központi kormány, anélkül, hogy mindig valóban felelősséget viselne, és mindkét intézmény szenved az élet anyaga és annak jogi formája közti, őket aláásó ellentmondástól. A korona, a kormány és a centralizmus csak nyerhetnek, ha azokban az ügyekben, melyeket egységesen intézni képtelenek a nyílt föderalizmus elfogadásával feladják az egység látszatát és ezzel a felelősséget is, és az utóbbit azokra ruházzák, akik mohón falják a föderalizmus édes gyümölcseit míg a keserű magokért, melyekkel a tömegeket etetik, állhatatosan a bécsi centralizmust vagy „Ausztriát” teszik felelőssé. Ez szinte mindig igaz Galíciára és legtöbbször Csehországra is.

Láthatjuk, hogy létezik tényleges decentralizáció jogi decentralizáció nélkül: ez az első rés, amin keresztül a föderalizmus betört hozzánk. Becsületének megmentésére az ausztriai közigazgatás végül rákényszerülhetne, hogy maga is beismerje, az állítólagos centralizmus szintiszta hazugság, és azt követelje, hogy többé ne kelljen felelősséget vállalnia olyan dolgokért, melyekhez semmi köze sincs.

Ténylegesen úgy igazgatnak minket, mint egy szövetségi államot, de a hivatalos közlönyök papírján és képzeletben még egységállam vagyunk. A háború élelmezési válságában ezt az ellentmondást testünkön tapasztalhattuk meg.

#### 49. § *Az önkormányzat egyes funkciói*

A föderalizmus, a nacionalizmus úttörőjeként a közigazgatási kompetenciák megosztásának befolyásolásán kívül is minden elképzelhető kerülőutat felhasznált az államhatalom fokozatos meghódítására, anélkül

<sup>14</sup> k. k.: kaiserlich-königliche, császári-királyi.



hogy világosan és közvetlenül az egységállam felszámolását kérte volna. Csempészösvényeinek hálózatát csak áttekintjük, ha azt valamiféleképpen rendszerbe foglalhatjuk.

A hatalommegosztás elve alapján az állam tevékenysége háromszoros tagolású: törvényhozás, igazságszolgáltatás és közigazgatás. A népesség területi vagy személyi alapon kialakult csoportjai mindhárom területen érvényre juthatnak szövetségi állami szervezet nélkül is, érvényesülésük három jogintézményben fejeződik ki: 1. A saját szabályrendelet-alkotás jogában vagyis az autonómiában – ezt a szó legszűkebb értelmében véve. 2. Az öngazgatásban. 3. A saját igazságszolgáltatásban. Az öngazgatás és a saját bírászkodás együtt egy államrész önkormányzatát alkotják. Ennek kapcsán is őrizkedni kell attól, hogy egy dolog jogi formáját magával a dologgal keverjük össze.

Mivel az államterület és az állam népessége soha sem homogén egy nagyállamban, az autonómia, az öngazgatás és a saját bírászkodás három intézménye anyagi értelemben mindenhol érvényesüléséért küzd, még az abszolút államban is. Tényleges érvényesülése egyszerűen az alkalmazkodás törvényének természetes következménye. Megkülönböztetésképpen és a belső logika alapján is nevezünk ezeket a törekvéseket, addig, amíg valóban csak ténylegesen érvényesülnek és jogilag nem, „külön szabályrendelet-alkotásnak” (Sondersatzung) és „különkormányzásnak” (Sonderregierung) („különigazgatás” – Sonderverwaltung – és „különbírászkodás” – Sondergerichtsbarkeit). Ezeknek a törekvéseknek a tudatos összekapcsolása, mivel az állam éppen ezt a három funkciót gyakorolja, a „különállamiság” (Sonderstaatlichkeit) törekvése vagy tendenciája: ezzel az autonómia kifejezésnek meghagyjuk azt az értelmet, amit az ausztriai politikai terminológiában általánosan tulajdonítanak neki és ahogy mi is használjuk a politikai beszédmódban „nemzeti autonómiát”. Az autonómia nemzeti és területi értelemben is a különállamiság tendenciája.

Azt állítjuk most már, hogy ez a három tendencia hozzátartozik minden alkotmányformához, az abszolutizmushoz, az alkotmányossághoz (Konstitutionalismus) és a demokráciához is. Az abszolút állam a demokráciához hasonlóan rákényszerül, hogy sajátos törvényeket bocsásson ki egyes területek és népességcsoportok számára, ezeknek sajátos közigazgatási intézményeket biztosítson és az igazságszolgáltatást is sajátosan alakítsa. Csak ott ezeket a partikuláris rendelkezéseket, éppen úgy, mint az általános érvényűeket, a központi törvényhozás vagy kormány hozza meg, az összesség érdekeinek figyelembe

vételével. Ugyanezt a célt szolgálják az abszolutisztikus privilégiumok, mint az angol parlament legtöbb *private bill*-je<sup>15</sup> és ebben az értelemben Skócia jelentős államjogi elkülönülés nélkül is messzemenő „*home rule*”-l<sup>16</sup> bír. Ilyen típusú kivételek az igazságszolgáltatásban a legritkébbak, különösen területi alapon, miközben a katonai-, a kereskedelmi- és a tengeri bíraskodás, az egyházak fegyelmi jogköre, és a számos döntőbíróóság személyi alapon meghatározott csoportokra vonatkozóan jelentenek kivételes elbánást. Az érdekcsoport, amelyre a kivétel érvényes, viszonyulhat ehhez teljesen passzívan és lehet a különleges elbánás (Sonderfürsorge) pusztán néma tárgy: ekkor ez egy passzív közjogi szervezet, amit saját közreműködése nélkül szerencsétlenül az állam különleges elbánása.

Ha azonban egy ilyen érdekcsoport maga is befolyást gyakorol – legyen az pusztán tényleges, vagy legyen az jogi, a lényeg, hogy jelentős legyen – az állami tevékenység három ágának egészére, úgy ez a befolyás különkormányzássá lesz. Nálunk régóta élvez így alkotmányos alapok nélkül és az alkotmányon kívül Galícia *via facti* területi alapú különkormányzatot, az alkotmány alapján pedig a katonai hatalom bír a legmesszebb menő személyi alapú különkormányzattal. Az államon belüli tényleges hatalommegosztás és tényleges természete megítéléséhez, a politikai ítélethez kiemelkedő jelentőségű a tényleges különkormányzás fogalma, sőt a jogszisztematika (Rechtssystematik) számára is igen fontosnak tartom. Mert ez a tényleges különkormányzás a valódi alapja a szűkebb értelemben vett autonómia, az önkormányzat és a saját bíraskodás jogi fogalmainak, nélküle az utóbbiak sem ismerhetők fel világosan.

Ebből adódik az ítélet: a jogilag létező egységállam ellenére a közös érdekű csoportok *via facti* gyakorolhatják az általában vett különkor-

<sup>15</sup> Private bill: speciális törvény, ami egy személyre vagy csoportra vagy egy szervezetre vonatkozik és azt mentesíti egy másik törvény hatálya alól, egyedi hasznát biztosít számára vagy mentesíti egy vélhetően törvénybe ütköző cselekedet jogi következményei alól.

<sup>16</sup> Home rule: olyan államszervezési irányzat Nagy-Britanniában, ami az egyes országrészek problémáját nem az állami elszakadásban, hanem autonóm jogok biztosításában látta. Mindenek előtt az ír kérdés megoldásának egyik módjául szánták. A tervek szerint ír parlament jött volna létre a szigorúan ír kérdésekben való döntéshozatalra, miközben az ír képviselők továbbra is részt vettek volna a westminsteri parlament munkájában, amelyik a külügyekről, vámokról, hadügyekről és a koronát érintő ügyekről döntött volna.

mányzást, vagy legalább a saját szabályrendelet alkotást, az öngazgatást vagy a saját bírászkodást, amennyiben tényleges befolyásuk a jog szerint központi törvényhozásra és közigazgatásra olyan nagy, hogy ezek állami funkcióit teljesen külön érdekeik szolgálatába állíthatják. Ha egy államban területi értelemben több ilyen csoport osztozik a tényleges befolyásban, akkor az az állam, ellenkező látszat, leplező papírtakaró és paragrafuszegély ellenére rendelkezik egy szövetségi állam minden valódi sajátosságával. Ennek feladatait azonban nem nyugalomban, rendben és súrlódásmentesen látja el, hanem vég nélküli ellenkezés, az érdekcsoportok állandó háborús készültsége közepette, mivel ezeknek hatalmukat minden pillanatban újra ki kell vívniuk és meg kell védeniük, hiszen azt nem jogi értelemben, csak ténylegesen birtokolják. Ez a végeérhetetlen háborús készültség kizárja a politikai munka mindennemű folyamatosságát, az állam a látszat alapján állandó mozgásban és izgalomban van, de a valóságban teljesen béna és törvényhozása terméketlen. A belső leszerelést csak a jogi helyzet megfeleltetése a tényleges viszonyoknak teszi lehetővé, minden részt újra felszabadít és teret nyit a kultúr munkájának.

Eddig a dolgok megítélésének igen gyakori hiányossága akadályozta ennek belátását. Túl gyakran csapjuk be magunkat a papírosok látszatával, a papírt a dolog lényegének vesszük. Az állami szervek és intézmények működésére való közvetlen rálátás az állampolgárok nagy többsége esetében hiányzik, ezekről csak nyomtatott újságpapír alapján alkotnak tárgyyszerűtlen fogalmat. A fogalom soha nem pótolja a rálátást. Még rosszabb azonban, hogy a törvényközlönyök és törvénykönyvek nyomasztó paragrafushegyei a valós dolgok helyébe azt a képet állítják, ahogy a dolgoknak a törvényhozó akarata szerint lennie kellene. Ez az akarat szerinti kép (Sollbild) legtöbbször erőszakot tesz a jogászok gondolkodásán, ahogy ez is újra csak zsarnokoskodik a közvéleményen. A jogász akarat szerinti képe és az olvasó látszat alapján kialakított képe bizonyos körülmények között képes egy egész népet szellemileg megtéveszteni és a nagy gesztusok, nemes indítékek és a magasztos célok elvárászsolt világába, az intellektuális és morális mámor birodalmába áthelyezni. Ezek után szörnyű a valóságra ébredni, a fellegekből a kemény földre zuhanni, amint azt oly szomorúan példázza Franciaország és Olaszország. Ez ellen kizárólag az segíthet, ha a gazdasági osztályok közvetlenül és döntően módon részesei a politikának.

Mivel ezek az alkotmány Schmerling-féle meghamisítása<sup>17</sup> miatt a legutóbbi időig nem juthattak érvényre politikai életünkben, nálunk is az állam látszat vagy akarat szerinti képe uralkodik, amelynek valóságát alaposan félreismertük. Tényleges működése alapján államszervezetünk már régen felbomlott egy szövetségi állam különkormányzataira; csak törvénykönyveink erről még keveset tudnak. Éppen a tények és a jogrend ellentmondása bénítja meg politikai életünket.

Sem a nemzetek, sem a területi egységek nem rendelkeznek az önkormányzás jogával, de valójában magukat elkülönítve kormányozzák. Hosszú fejlődés eredménye ez, amit a központ és az egyes részek sem tudatosan idéztek elő. Főként a központ hódolt évtizedekig a tudatalan filozófiájának. A részek – nemzetek, tartománycsoportok – automatikusan egy célra törekedtek, a törvényhozás, közigazgatás és igazságszolgáltatás hármasságára anélkül, hogy tudták volna, ezek miként függenek össze egymással, hogy ez a három funkció hármas egységben éppen a különállapot adja, mivel ezeken kívül más állami funkció nem létezik. És az eredmény még ma is leplezve van.

A koronatartományoknak valóban van némi joga saját szabályalkotásra és az önigazgatásra, de ezekből a jogokból nem következik, hogy nem érintették hátrányosan az állam tényleges egységét. Éppen azon feladataik ellátásában sikerült ezeket a koronatartományokat obstrukcióval megbénítani, melyek jogilag is megilletik őket. Azokról az ügyekről van szó, melyek az államnak vannak fenntartva, de ténylegesen nem intézi őket.

Induljunk ki a tényleges különigazgatásból. Ez különböző módon lesz jogi önigazgatássá, és ezek a jogi formák olyan sokfélék, hogy nehéz az önigazgatást egyáltalán definiálni is:

<sup>17</sup> Vélhetően Schmerling kúriális választójogának bevezetését értékeli Renner ilyen kemény szavakkal. Anton von Schmerling osztrák államminiszter 1861. februárjában bevezetett választási rendszerében a választókat 4 kúriára osztották (nagybirtokosok, kereskedelmi- és iparkamarák, városi és vidéki kúriák), melyekben foglalkozás és vagyoni helyzet alapján különültek el a választójoggal rendelkezők. Az egyes kúriák meghatározott számú képviselőt választhattak saját soraikból, melyekre csak az adott kúriába tartozók szavaztak. A rendszerben egy nagybirtokos vagy egy kereskedelmi-és iparkamarai tag választó szavazata sokszorosát érte egy vidéki kúriába tartozónak. Az általános választójog felé vezető lépés volt, amikor 1896-ban egy ötödik kúriát is kialakítottak, amelyben minden nagykorú férfi választójoggal rendelkezett. Ez a lépés ugyanakkor nem változtatott az aránytalanságokon.

a) Az előbb említett passzív közjogi szervezetek öngazgatása. A minisztérium nevezi ki az öngazgatás vezetőjét, de nem a hivatalnokok köréből, hanem törvényileg kötelezett rá, hogy a csoport laikus tagjai közül, a grófságban lakó földbirtokosok, a város polgárai stb. közül tegye. Az érdekcsoportnak magának nincs semmiféle beleszólása ebbe. Így néz ki Anglia régi rendi önkormányzata.

b) Az érdekcsoportnak van egy képviseleti testülete, amely a közjog aktív szerveződése. A minisztérium az öngazgatás vezetőjét ebből a képviseletből vagy a képviselet javaslatára nevezi ki; vagy a képviselet saját akarata szerint választja ki az öngazgatás vezetőjét, aki megerősítésre szorul vagy sem; végül maga a képviselet az érdekeik szerinti igazgatás letéteményese. Így néz ki az Angliában az elmúlt két emberöltő során megvalósult tiszta municipiális rendszer.

A passzívtól az aktív szervezetig, az utóbbin belül a kinevezéstől a választásig és végül a közvetlen testületi önkormányzatig (municipalizmus) az intézmény alapját jelentő jogeszme állandó erősödését és kibontakozását észlelhetjük, ami a különigazgatás tisztán ténybeli állapotát jogilag is megfogalmazza, jogilag létezővé teszi, és jogi öngazgatássá alakítja.

A jogi eszme kibontakozásának azonban semmiképpen sem kell lépést tartania a valós élet fejlődésével. A legkiteljesedettebb angol önkormányzatnak is megfelelt az a) pont alatti primitív forma. A tényleges önkormányzat egyenesen bármilyen jogi forma nélkül is fennállhat.

Ma már általánosan elismerik, hogy nálunk akár a bírósági, akár a közigazgatási hivatalnokok szinte kizárólag abból a nemzetből kerülnek ki, amelynek területén hivatalnokoskodnak, persze csak a három vezető nemzet, a németek, csehek, lengyelek esetében. A szabálytól való minden eltérés háborús ok lesz a parlamentben, bizonyos körülmények között obstrukciót okoz. Ráadásul mindegyik nemzetben belül egyre inkább elzárkózik a tartományi hivatalnokok csoportja. Ezzel ténylegesen előállt az a) pont alatti helyzet, mint ha jogilag is érvényesülne.

Továbbá tény az is, hogy a jogi formában nem, de politikailag annál inkább szervezett érdekcsoportok – melyek így az aktív közjogi szervezetek jogon kívüli, tisztán politikai hasonmásai – szegyenlős javaslattól a nyílt jelölésig és a zsaroló kényszerítésig terjedő módon eredményesen gyakorolnak befolyást az érdekszférájukba tartozó magasabb hivatalok

betöltésére! Ismert, hogy a galíciai helytartó békeidőben a lengyel klub<sup>18</sup> bizalmi embere volt. A tartományban nem csak a közigazgatási állásokat töltötte be egyedül vagy másokkal közösen, hanem a bíróságokat és az egyetemeket is – a pusztá aláírást fenntartva [a minisztériumnak]! Látjuk, hogy a valódi különigazgatás és a különbíráskodás a legmagasabb formáig kiépült, anélkül, hogy ehhez a törvényben egy betűt is meg kellett volna változtatni. És a lengyel nemesség ilyen különkormányzása, ami csupán a legutóbbi időben enged teret a demokratikus befolyásnak, nem csak önkormányzat, hanem másoké is, a saját polgárságé, parasztságé és munkásságé és mindenek előtt egy másik nemzeté, a ruténeké! Hasonlóan állnak a dolgok Csehországban, Tirolban, Felső-Ausztriában és még az állam szívében, Alsó-Ausztriában is, amelyeknek joguk volt, hogy a galíciai nemesi köztársaság mellett felállítsák a kispolgárság demagóg köztársaságának.

És a saját törvényhozás? A képviselőház hosszú évekig tartó terméketlenségét semmiképpen sem lehet a birodalmi képviselők alkalmatlanságának vagy éretlenségének tulajdonítani. Mivel, amint fentebb mondtuk, csak helyi és regionális pártjaink vannak, mivel maga a legnagyobb nemzeti párt is, az állandóan változó cégérű német *Gemeinbürgerschaft*,<sup>19</sup> sok kisebb táborra bomlott, amelyek helyi nagyságok, Bécs, Linz, Salzburg, Innsbruck, Bozen, Graz, Eger, Reichenberg, Trautenau körül csoportosulnak, ma ott tartunk politikailag, ahol Egyiptom volt 5000 éve vallásilag, a helyi istenek és helyi hősök korszakában. Ilyen frakcióktól nem várható birodalmi törvényhozás, még a mindenkit érintő dolgok szabályozásának érdeke sem. A kispolgárság és a kisparasztság csak lokális érdekeket ismer és ért, és ez két réteg vezeti a parlamentet. Minden birodalmi törvényt először ezektől a csoportoktól kell kierőszakolni vagy kialakítani. Továbbá előnyben vannak a parlamentben meghozandó partikuláris, egyes részterületekre vonatkozó vagy a tartománygyűlések által kitöltendő kerettörvények. Ezekben nyilvánul meg a külön törvényhozás. Ami még a korábbi korszakok egységes közigazgatási törvényeiből megmaradt, azt az előző paragrafusokban ecsetelt tényleges decentrali-

<sup>18</sup> A ciszlajtán parlamentben a különböző pártok parlamenti klubokként (frakcióként) szerveződtek. Ezek közül az egyik volt a lengyel képviselők klubja, vagyis pártja.

<sup>19</sup> *Gemeinbürgerschaft*: a különböző német pártok megegyezése a Reichsratban, ami alapján vállalták, hogy közösen védik meg a német nemzeti érdekeket, elsősorban a Szudéta-vidéki németeket, a csehekkel szemben.

záció, a helytartóság túlzott hatalma és a központban részlegesen fennálló provincia-rendszer fokozatosan aláássa.

Aki képes a csalóka, leplező jogi formák mögött magát a dolgot nézni, el fogja ismerni: a föderalizmus léte tény, nem kell azt előbb kigondolni, megalapozni és bevezetni. A föderalisták csak a nyílt föderációt, mindezek összegét nem merték leplezetlenül követelni, ezt részben okosan kerülték, részben nem volt hozzá bátorságuk. A herceg már elesett, kabátját azonban egy szalmabábra tették rá, amit „centralizmusnak” neveztek el. Ha nyíltan követelték volna a nemzetek föderációját, akkor a szegény ruténokkal, szlovénokkal stb. lennének föderálva. Ha a nemzetek konstituálását igényelték volna, akkor a munkások is, akikben van merészség, jelentkeztek volna, hogy számolják őket is a nemzethez. Ha a nemzetek konstituálása és föderációja jogi tény lenne, akkor véget érne a nemzeti határokért folytatott háború, elkezdődne a belső kultúrmunka, és azoknak, akik hozzászoktak, hogy elvegyenek, mindenek előtt adniuk kellene. A polgári osztályoknak meg kellene osztaniuk a nemzeti kultúrát, mindenek előtt a jó népiskolákat a nemzet tömegeivel. Túl kényelmetlen számukra saját felelősségükre cselekedni, anélkül, hogy a hercegi kabátos szalmabábot örökké felelőssé tehetnék. És emellett az ilyen tudatos nyíltság ártalmatlan állami vezetőinkkel is meggyűlöltette volna a tudatlan filozófiáját, aminek a pillanatnyi miniszterelnök v. Seidler<sup>20</sup> olyan megható tanújelét adja.

Nemzeti és territoriális pártjaink a külön államiságot Montesquieu-höz hasonlóan, de tudattalanul felbontották annak három funkciójára: a tartománygyűlések autonómiájára, az öngazgatásra és a saját igazságszolgáltatásra. Az utóbbi kettőt ravaszul hivatali nyelvi követelések mezébe öltöztették és így ténylegesen elérték nem csak azt, ami őket megillette, hanem sokkal többet is. Végül az államhatalomnak meg kellett tanulnia, milyen veszélyes is tud lenni, ha nem vet lelkiismeretesen számot saját magával. Egyébiránt nem feltételezem az autonomistákról, hogy ravasz árulók voltak, akik tervszerűen és céltudatosan aláásták a régi egységállamot. Legtöbbjük bizonyára csak ösztönösen cselekedtek, de legalább az ösztön meg volt bennük. Minden föderalisztikus segédeszközt ravaszul felhasználtak, a bikát nem csak megragadták a szarvánál, hanem farkánál fogva az istállójukba húzták, saját bikát és ahol lehetséges volt, vele

<sup>20</sup> Ernst von Seidler (1862. június 5. – 1931. január 23.) jogász, egyetemi tanár, politikus. 1917 júniusától 1918 júliusáig miniszterelnök. A nemzetileg elhatárolt kerületek általa támogatott terve vezetett végül bukásához.

együtt egy idegent is. Mivel a nemzetek nincsenek rendes módon, amint arra joguk van, aktív közjogi szerveződéseké alakítva, hívatlan szószólóik, akik csupán nemzeteik egy részét képviselve pártfogolták őket, a koronartományok területi beosztása miatt megértették, hogyan vethetnek alá más nemzeteket, megfosztva őket a birodalommal való közvetlen kapcsolattól (Reichsunmittelbarkeit). Mivel ezek a szószólók, mint minden politikai párt cserélődnek, velük a föderatív hatalom a birtokosai is állandóan változnak. Az éppen aktuális nem felelős a megelőzőért és így a jog stabilitása sem biztosítható. Mivel a hatáskörök birtoklásának nincs jogi biztosítéka, ezek minden hatalmi változásnál cserélődnek a nemzeti pártok között. Az állam így szervezetlen, veszekedő, feltörekvő és lehanyagló klikkek zsákmánya, amelyeknek a köztük kitörő háború nemzeti határaikért akkor sem hagyja időt a kultúrmunkára, ha akarnák. A tömegek pedig némán és kétkedve állnak félre, és nincsenek abban a helyzetben, hogy a kormány tértelenségét és a pártok intrikáit felfogják.

Csak a jog hozhat rendet és békét; a nemzetek törvény által történő megszervezése és a törvényileg rögzített föderalizmus az egyetlen segítség. Annyi biztos, hogy ezen a téren a központi államnak már nincs több veszteni valója. Kétely nélkül adhatja fel azt, amit ténylegesen már nem birtokol többé, ezért azonban legalább egy szűkebb munkaterületen visszanyerheti saját szabadságát és saját önrendelkezési jogát. Nem szabad túlzottan félnie kompetenciái feladásától; de amelyekre szüksége van, azokat mindenre tekintet nélkül meg kell óvnia és kérlelhetetlenül érvényesítenie. Saját működési körén belül nem vezetheti más, mint az érdekei, nem befolyásolhatja és korlátozhatja más, mint a közigazgatás technikai célszerűsége. Így egyesítheti harmonikusan az állami egységet a föderációval, az egész hatalmát a részek szabadságával, az összességé javára.

Fordítás és jegyzetek:  
*Egry Gábor*