

## Szerbia államjogi helyzete a háboru után.

Irta : Dr. Buza László.

A Németbirodalomban a háboru elejétől kezdve élénken vitatják, hogy kívánatos-e új területek annexiója. Nálunk alig lehet vitás, hogy gazdasági és politikai szempontok egyaránt határainknak a Balkánon való kiterjesztése mellett szólnak. Nemcsak a szárazföldi út biztosítása a szövetséges államok területén keresztül az Északi-tengertől a Perzsa-öbölig, hanem déli határaink, főleg Bosznia-Hercegovina békés birtokának biztosítása is, szükségessé teszik legalább Szerbia északi részének annexióját.

Minő államjogi helyzete legyen ennek az annektálandó területnek? Olyan kérdés, mellyel foglalkozni már ma sem időszertlen. Lehetőleg elő kell készítenünk a háboru után felmerülő problémák megoldását, mert elsősorban attól függ hazánk sorsának jövő alakulása, hogy sikerül-e ezeket a nehéz kérdéseket szerencsésen megoldani.

Az abszolút monarchiában nem nehéz az újonnan szerzett területek államjogi helyzetét megállapítani. Ott az egész államhatalom a fejedelem kezében van, ki azt tőle függő hivatalnokok útján gyakorolja. Az annektált területen is a fejedelmet illeti meg szükségképen az egész államhatalom. Kérdés csak az lehet, hogy az anyaország központi szerveinek hatáskörét terjesszék-e ki az új területre, vagy bizonyos különállást biztosítsanak annak oly módon, hogy számára külön központi szerveket kreálnak.

Más a helyzet a modern alkotmányos államokban. Itt a polgárok maguk is aktív részt vesznek a politikai jogok útján az államhatalom gyakorlásában. Az új területnek az anyaországba való teljes bekebelezése tehát csak úgy történhetik meg, ha az

annektált terület lakosainak ugyanazokat a politikai jogokat biztosítják, melyek a régi állampolgárokat megilletik. Ezzel pedig az új állampolgárok az anyaország ügyeinek intézésére is befolyást nyernek. Vannak esetek, mikor ez nem aggályos, mikor az új terület lakosai rendelkeznek a megbízhatóságnak azzal a mértékével, mely a politikai jogok gyakorolhatásának szükségképeni előfeltétele. Pl. ha fajrokonok bekebelezéséről van szó, kik a kulturának is ugyanazon fokán állanak, mint az anyaország lakosai.

Egészen másként áll a dolog azonban akkor, ha az annektált területen idegen nemzetiségű és ellenséges érületű egyének laknak. Ilyenkor az új állampolgároknak semmiesetre sem lehet befolyást engedni az anyaország ügyeinek intézésére. Még hosszú ideig élni fog bennük a régi hazához való ragaszkodás érzete; az anyaországban ellenséget fognak látni, mely ellen fegyverrel kellett védelmezni régi hazájukat s fel sem tehető, hogy a politikai jogok gyakorlásánál az anyaország érdekeit tartsák szem előtt. Ha az új állampolgárok emellett a kulturának is alacsonyabb fokán állanak, teljesen lehetetlen ugyanazokat a politikai jogokat s ugyanazok mellett a feltételek mellett adni meg nekik, mint az állam régi polgárainak.

Az annektált területet ilyen körülmények közt nem lehet egyszerűen beolvasztani az anyaországba. Külön közhatalmi szervezetet kell ott létesíteni, mely az anyaországgal szemben bizonyos közjogi különállást hoz létre. E külön közhatalmi szervezet az annektált területet természetesen nem fogja külön állammá tenni, de másrésztől nem is egyszerű közigazgatási kerület lesz az, mint aminő nálunk a vármegye, Franciaországban a département, Poroszországban a Provinz. Annál magasabb rendű, mintegy átmeneti alakulatot fog képezni az utóbbiak és az állam között.

Az államjogi irodalomban ezeknek az átmeneti alakulatoknak két főtipusát szokták megkülönböztetni:<sup>1)</sup> az *önálló államrészt* és a *függő országot*.

Az önálló államrész (Redslob) vagy territorium incorporatum (Wurmbrand) az állam integráns alkotórészét képezi, mint

<sup>1)</sup> V. ö. *Redslob*: Abhängige Länder. Leipzig, 1914. és *Wurmbrand*: Die rechtliche Stellung Bosniens und der Herzegovina. 1915. 80. és k. l.

ilyen részt vesz annak politikai életében, de külön organizációja van, ahol az államhatalom az egész államot felölelő általános formája mellett, mint csak az illető államrészre kiterjedő speciális hatalom is érvényesül. Ilyen önálló államrész pl. Horvát-Szlavonország.

A függő ország vagy territorium separatum nem része az államnak, hanem egy külön politikai közület, melynek külön existenciája és külön alkotmánya van. De nem állam, mert nincs eredeti hatalma. Az a hatalom, mely felette gyakoroltatik, egy idegen államé, alkotmánya sem a saját törvényein, hanem annak az idegen államnak akarátán nyugszik, melynek a függő ország tényleg alá van vetve. A függő ország tipikus példája Bosznia és Hercegovina, melyet nem eredeti, t. i. nem az illető terület népétől származó akarát kormányoz, hanem Ausztria és Magyarország akarata. A függő országra épen ez jellemző, hogy nem önmagát kormányozza, hanem más által kormányoztatik.

Ha az annektált terület lakosainak ellenséges érzülete kizárja, hogy az új terület külön közhatalmi szervezete mellett is integráns része lehessen az anyaországnak s részt vehessen annak politikai életében, alig van más megoldás, mint az ugyan szerzett részt olyan függő országgá tenni, mely az anyaország akarata által kormányoztatik.

Ha az anyaország alkotmányos állam, ez akarátnak törvényhozási uton, vagyis a polgárok közreműködésével kell kifejezésre jutnia. Az az idegen akarát, melynek a függő ország alá van vetve, az anyaország alkotmányos hatalma lesz. Az annektált terület tehát saját polgárai szempontjából abszolút módon, az anyaország szempontjából véve pedig alkotmányosan fog kormányoztatni. Épen az jellemzi a függő országokat, hogy kormányzásukban az anyaország polgárai részt vesznek, saját polgárai viszont többé-kevésbé ki vannak abból zárva.

Látszólag tehát az annektált terület közjogi helyzetének megállapítása az alkotmányos államban sem ütközik nehézségekbe. Azonban csak addig, míg a bekebelezés egy egységes állam vagy egy szövetséges állam által történik, amíg tehát van egy egységes államhatalom, melynek a függő ország alárendelhető.

Nálunk a probléma épen ezen a ponton válik nehezen megoldhatóvá. Ausztria és Magyarország két külön állam s így

nincs olyan egységes államhatalom, mely a függő országot kormányozhatná. Csak két megoldás lehetséges. Vagy kondominiummá kell a függő országot tenni, melyet a két állam együttesen kormányoz, vagy a két állam közül az egyikhez kell csatolni úgy, hogy a monarchia másik államával semmiféle összeköttetésben ne legyen. Ez utóbbi esetben a kérdés egyszerűvé válik, mert megvan az egységes államhatalom, mely a függő országot kormányozni fogja.

Bosznia és Hercegovina, mint függő ország a monarchia két államának kondominiumát teszi. Tehát előttünk van a példa e kérdésnek ily módon való megoldására is. E megoldást azonban semmi esetre sem tarthatjuk szerencsésnek. A kondominiális szervezet ellentétben áll a dualizmussal. Már ma is nehézségekbe ütközik Bosznia-Hercegovinának a monarchia közjogi strukturájába való beillesztése, az a fejlődési tendencia pedig, melyet minden függő ország alkotmányjogában konstatálhatunk, egyenesen a dualizmus szétrobbantásához vezethet.

Ha már magában véve sem szerencsés monarchiánkban kondominiumot létesíteni, még inkább megfontolandó, hogy kívánatos-e az annektálandó területet ismét a két állam közös kormányzása alá helyezni.

Az első kérdés, amely felmerül, hogy ez a terület Bosznia-Hercegovinával egyesíttessék-e, vagy külön függő országot alkosson?

Az 1910-iki alkotmány — mint ismeretes — elég széleskörű önkormányzatot ad Bosznia-Hercegovinának s ha korlátozott mértékben is, politikai jogokkal ruházza fel az annektált tartományok lakosait. Az új Balkán-területen alig volna lehetséges ugyanazokat a politikai jogokat biztosítani, melyekre Bosznia-Hercegovina lakosságát csak az okkupáció 30 éves munkája tette érettekké. Ha viszont az új területet külön függő országgyanánt szervezzük, állandó lesz a törekvés a Bosznia-Hercegovinával való egyesülésre s ezzel egy újabb nehéz kérdést viszünk be monarchiánkban súlyos problémákban különben sem szegény politikai életébe.

De ezektől a Boszniára tekintettel felmerülő speciális nehézségektől eltekintve sem volna szerencsés megoldás az annektálandó területet Ausztria és Magyarország kondominiumává tenni.

Fentebb már említettem, hogy a kondominális szervezet teljes ellentétben áll a monarchia közjogi strukturájának alapját képező dualizmussal. Ha egy pillantást vetünk a Bosznia és Hercegovina közjogi helyzetével foglalkozó irodalomra, mindjárt látjuk azokat a rendkívüli nehézségeket, melyekkel az annektált tartományoknak a monarchia jogi szervezetébe való beillesztése jár.

Már 1911-ben rámutattam arra,<sup>1)</sup> hogy az annektált tartományok kormányzata Ausztriának és Magyarországnak olyan közös ügye, mely lényegében különbözik a két állam összes egyéb közös ügyeitől. A többi közös ügyeknél — e tekintetben nincs különbség a szorosabb értelemben vett közös és az u. n. közös egyetértéssel intézendő ügyek közt — a két állam külön hatalmának együttes gyakorlásáról van szó, mely vagy közös szervek által történik, vagy külön szervek által ugyan, de azonos szabályok szerint. Minden esetben megvan azonban a két külön államhatalom, melyek más-más területre és más-más egyénekre vonatkoznak. A magyar államhatalom a közös ügyekben sem terjed ki Ausztria területére s lakosaira és viszont, úgy, hogy a közösség megszüntetésével a két állam hatalmának egyike sem módosulna sem a területi hatály, sem azoknak az egyéneknek a szempontjából, akik felett ez a hatalom gyakoroltatik.

Bosznia és Hercegovina kormányzásánál azonban egészen más a helyzet. Itt a két államhatalom ugyanazon a területen s ugyanazok felett az egyének felett gyakoroltatik. A közösség megszüntetésével nemcsak külön szervekről kellene gondoskodni, mint a többi közös ügyeknél, mert itt nincs a két államhatalomnak egymástól élesen különváló köre. A közösség megszüntetése itt szükségképen egészen új állapotot teremtene: vagy fel kellene osztani Bosznia-Hercegovinát a monarchia két állama közt vagy a két állam egyikének kizárólagos kormányzása alá kellene helyezni. Az államhatalom területi hatálya mind a két esetben módosulna.

Az kétségtelen, hogy az annektált tartományok kormányzásával megbizott közös szervek egy akaratot juttatnak kifeje-

1) V. ö. *Szerző*: Bosznia és Hercegovina államjogi helyzete s a bosnyák-hercegovinai tartományi illetőség. Magyar Jogászegyleti Értekezések 24. füzet 1911.

zésre s az is bizonyos, hogy ez akaratnak jogilag Ausztria és Magyarország közös akaratának kell lennie. A kérdést úgy tartottam megoldhatónak, hogy a Bosznia felett gyakorolt államhatalmat olyan külön hatalomnak minősítettem, melynek két alanya van: Ausztria és Magyarország s amely nem azonos a két állam egyikének külön hatalmával sem.

Ez kétségkívül magánjogias felfogás s az állam és az államhatalom fogalmával nehezen egyeztethető össze. De talán mégis kevésbé mesterkél, mint a *Wurmbrand*-é, aki minden bosnyák-hercegovinai törvényben nemzetközi egyezményt lát Magyarország és Ausztria közt<sup>1)</sup> s mindenesetre helyesebb, mint a *Lamp*-é,<sup>2)</sup> aki a boszniai tartománygyűlést birodalmi parlamentnek, a bosnyák-hercegovinai tartományi illetőségű egyéneket birodalmi állampolgároknak nevezi s kifejezetten azon az állásponton van, hogy a boszniai alkotmány a dualizmus dogmáját alapjában megrendítette s Bosznia államjogi helyzetének megoldását már nem is a dualizmus, hanem az egységes birodalom eszméje alapján keresi.

Az mindenesetre túlzás, mintha Boszniának közös kormányzás alá való helyezése lényegében megváltoztatta volna a monarchia közjogi szervezetét. De az bizonyos, hogy a dualizmussal nehezen összeegyeztethető anyagot hozott be alkotmányjogunkba s nagyon alkalmas arra, hogy bizonyos tendenciát lássanak benne az osztrák-magyar közjogi viszonyoknak a jövőben való mikénti alakulása tekintetében.

A most folyó háboru fényesen igazolta a dualizmust; a háboru után alkotmányjogunk csak ezen az alapon fejlődhet tovább. A legnagyobb hiba volna azért a békekötés utáni első lépéssel az annektálandó területnek olyan államjogi helyzetet adni, mely nemcsak, hogy nincs összhangban a dualizmussal, hanem a fejlődés bizonyos további fokán könnyen annak szétrobbantásához vezethet.

Minden függő ország alkotmányjoga határozott tendenciát

<sup>1)</sup> I. m. 135. l.

<sup>2)</sup> *Lamp*: Die Verfassung von Bosnien und der Herzegovina vom 17. Februar 1910. Jahrbuch des öff. Rechts. V. kötet 1911. 137. és k. l. és Die Rechtsnatur der Verfassung Bosniens und der Herzegovina vom 17. Februar 1910. Archiv des öff. Rechts. XXVII. kötet 1911. 288. és k. l.

mutat abban az irányban, hogy lakosai mind több és több politikai joggal ruháztassanak fel. Az 1910-iki boszniai alkotmány, mely az okkupáció 30 éves érája után politikai jogokkal ruházta fel a megszállott területek lakosságát s az 1911 május 31-iki elszász-lotharingiai alkotmányreform, mely a birodalmi tartománynak a Bundesratban szavazatokat adott, nagyon világosan mutatják ezt a fejlődési tendenciát.

A függő ország közjogi helyzete mindig csak ideiglenes állapot. De ilyen ideiglenes állapot a kondominium is, melynek előbb-utóbb szintén meg kell szünnie. S ha akkor akarjuk megszüntetni a kondominiumot, mikor a lakosság már széleskörű politikai jogokat élvez, amikor tehát a függő ország az alkotmányos fejlődés útján már előrehaladt, a megszüntetés igen sok nehézséggel fog járni.

A függő ország lakossága külön politikai szervezetben gyakorolja a maga alkotmányos jogait; ennek következtében mindig szorosabb egységgé alakul s felosztása a fenhatóságot gyakorló államok közt annál nehezebb lesz, minél előrehaladotabb stádiumba jut a lakosságnak politikai hatalommal való felruházása. De nemcsak a felosztás ütközik nehézségekbe, hanem a függő országnak a maga egészében egy államba való bekebelezése is. Minél fejlettebb a függő ország politikai élete, annál nehezebben fogja a lakosság a maga külön politikai existenciáját feláldozni. A boszniai kérdés megoldása is napról-napra nehezebbé válik s minél tovább várunk, annál nehezebb lesz a trializmus, illetőleg a föderalizmus veszélyét elhárítani. Ha emellett az annektálandó Balkán-területet is közös kormányzás alá helyezzük, a trializmus természetesen még erősebb mértékben fog fenyegetni.

Más helyen részletesen kimutattam,<sup>1)</sup> hogy Magyarországnak a kir. hitlevél és a *pragmatica sanctio* alapján feltétlen jogigénye van Ausztriával szemben a szent korona visszafoglalt régi tartományainak bekebelezésére. De ettől eltekintve a politikai szempontok is feltétlenül amellettszólnak, hogy az annektálandó Balkán-terület ne közös kormányzás alá helyezettessék, hanem a monarchia egyik államába kebelezettessék be, és pedig

1) V. ö. Szerző: A magyar szent korona igényei a volt mellékországokra. Különlenyomat a Budapesti Szemléből. 1916.

mivel geografiailag Magyarországhoz és nem Ausztriához tartozik, a magyar szent korona országaihoz csatoltassék vissza.

A háboru tapasztalatai megtanítottak arra, hogy a felmerülő kérdések olyan megoldását keressük, amely nem egyik vagy másik állam egyoldalú érdekeit szolgálja, hanem a monarchia erejét és nagyhatalmi állását biztosítja. Az annectálandó területnek Magyarországhoz való csatolása nem egyoldalú magyar érdek: az egész monarchia szempontjából a legnagyobb hiba volna ma még aránylag könnyen rendezhető kérdéseknek olyan megoldást adni, mely pár évtized múlva a monarchiának alapjaiban való megrendítéséhez vezethet.

---