

OTKA NYILVÁNTARTÁSI SZÁM: T43186

Szénási Éva

## FÖDERATÍV ELMÉLETEK ÉS KÖZÉP-KELET-EURÓPAI MEGVALÓSÍTÁSI KÍSÉRLETEK

### Föderációk reneszánsza vagy bukása?

Általában elmondható, hogy a föderalizmus témájának előtérbe kerülése napjainkban szorososan összefügg a szakirodalmon belül az Európai Unió jövőjével, a politikai integráció lehetséges útjaival és formáival kapcsolatos vitákkal. Ezen túlmenően azonban, ha tágabb értelemben vizsgáljuk a kérdést, akkor azt tapasztaljuk, hogy a föderatív megoldások iránti megnövekedett érdeklődés hosszabb múltra, a második világháborút követő évekre nyúlik vissza és összefügg a gyarmatbirodalmak felbomlásával, a gyarmatok felszabadulásával és volt gyarmati országok (sikeres vagy kevésbé sikeres) föderatív kísérleteivel. A téma egyik kitűnő ismerője D. Elazar szerint általában válságok, „a modern és posztmodern korszakok közötti váltás krízishelyzetében” kerül előtérbe a föderáció és válik politikai megoldási tényezővé. Ugyanakkor a kis közösségek is részéről fokozott igény mutatkozik arra, hogy egy nagyobb politikai rendszer keretein belül meghatározzák önmagukat, definiálják kulturális különbségüket. A föderalizmus ugyanis olyan lehetőségként jelenik meg, amely működési elvei és struktúrája révén megoldást jelenthet e kérdésekre is. Vagyis ideális esetben a jól működő föderatív állammodell az ún. „etnical revival” időszakában megfelel a multikulturális társadalmak problémáinak megoldására, amennyiben alkalmas vallási, etnikai, nyelvi tradícióinak megőrzésére, illetve arra, hogy e közösségek identitásukat megtartva szabadon nagyobb politikai egységbe tömörüljenek. A rendszer megegyezésen alapuló jellegéből adódóan lehetőséget teremt a többség és a kisebbség viszonyának rendezésére, illetve a kisebbségek védelmére, fennmaradási lehetőségeinek és túlélési esélyeinek növelésére.

A fokozott érdeklődést bizonyítani látszanak azok az adatok is, mely szerint a világ lakosságának több, mint 40%-a él föderális formában és még ennél is több valamilyen föderális elrendezésben. Talán nem véletlen hogy, a föderális vagy magukat annak tartó államok a világ legnagyobb kiterjedésű államai közé tartoznak.

Ezzel az első látásra idealizáltak tűnő helyzetértékeléssel szemben állnak a közép-kelet európai kísérletek kudarcjai (Csehszlovákia és Jugoszlávia), amelyek tanulsággal szolgálnak a föderációkban mutatkozó buktatók elkerülésére. Szemünk előtt tehát az a célkitűzés is lebegett, hogy a múlt elméleti és gyakorlati tapasztalatainak elemzése kapcsán az alábbi koncepcionális keretbe ágyazva megvizsgáljuk a föderalizmus lehetőségeit és esélyeit az Európai Unióban, illetve bukásának okait Csehszlovákiában és Jugoszláviában.

Kutatásaim során három kérdéskör vizsgálatát tartottam fontosnak:

1. a föderalizmus és a hozzá kapcsolódó fogalmak tisztázását,
2. a politikai gondolkodás történetében a különböző föderalizmus elképzelések elemzését, illetve
3. az EU politikai jövőjével kapcsolatos ilyen irányú viták és tervek ismertetését.

### A fogalom körüli viták

A föderalizmus témájának tengernyi irodalma és számos megközelítési módja, definíciója létezik. Némi túlzással azt is mondhatnánk, hogy csaknem minden föderáció külön esetet képvisel. Mielőtt rátérnénk a meghatározások elemzésére, érdemes néhány föderalizmushoz kapcsolódó fogalmat tisztáznunk. A föderalizmus erdejében való könnyebb eligazodás érdekében számos szerző megkülönbözteti egymástól a *föderalizmust* és a

*föderációt*. A Preston Kingtől eredő megkülönböztetés szerint a föderalizmus politikai eszmét, elméletet jelent, míg a föderáció magát a megvalósuló politikai rendszert jelöli.

A *definíciók* között eltérés mutatkozik abból a szempontból, hogy hová helyeződik a hangsúly: egyes szerzők a megállapodásra-jelleget, mások a megosztott hatalmat és az ebből fakadó eltérő eljárási és döntési mechanizmusokat állítják előtérbe, megint mások pedig a pluralizmus különböző formáit tartják döntő ismérveknek. A terminológiai vitákon túlmenően a fogalmi tisztázást nehezíti a föderatív állammodelleknek a társadalmi és politikai gyökereiből eredő sokszínűsége, a politikai intézmények létrejöttének eltérő módjai és működési mechanizmusai. Általában azt mondhatjuk, hogy a fogalmi meghatározás tekintetében jól elkülöníthető egymástól a jogi (jogbölcseleti, államelméleti) és a politológiai megközelítés és szemléletmód: jogászok egzakt és formális kritériumai mellett a politikatudomány rugalmasabb szempontrendszert érvényesít. A fogalom kiszélesedése és értelmezési lehetőségeinek új dimenziói elsősorban a szuverenitás kérdését előtérbe állító tradicionálisabb jogi szemlélet részbeni háttérbe szorulását eredményezték a nemzetközi szakirodalomban.

A legáltalánosabban elfogadott meghatározás a két kormányzati szint meglétét és egymásmellettségét emeli ki a kritériumok közül és a föderációt a területi szerveződés olyan formájaként definiálja, amely egyetlen politikai rendszerben hangolja össze az egységet és a regionális sokféleséget, megosztva és alkotmányosan biztosítva a hatalmat a regionális és a központi kormányzat között. A téma egyik ismert kutatójának, Ivo Duchaceknek elsősorban az Egyesült Államokra fókuszált definíciójában az új politikai egység szervezése kerül előtérbe, amennyiben a föderációt olyan módként definiálta, amely a territoriális közösségek egységbe szerveződését, „az egységes föderális nemzet” kialakítását segíti elő.

Maurice Croizat és Jean-Louis Quermonne francia szerzőpáros *Az Európa és a föderalizmus* c. munkájukban a föderalizmus megállapodás jellegét domborítják ki és olyan kormányzati módként definiálják, „amely egymástól különálló és egyenlő politikai közösségeket tömörítő megegyezésen (foedus) alapul, és abból a célból jön létre, hogy e közösségek megőrizve különállásukat együtt tevékenykedjenek és lépjenek fel. A társulást létrehozó alapmegállapodás közös intézményeket, szervezeti alapelveket, működési módozatokat, illetve megvalósítandó célokat fogalmaz meg.” Kezdetben ezek a célok a szövetkezett közösségeknek a külső országokkal való viszonyát érintették, mint a védelem, a diplomáciai -, a kül- és a kereskedelmi kapcsolatok területe. A kapitalizmus kibontakozásával azonban szükségessé vált a belső kapcsolatok szabályozása a társulást alkotó felek között, mint a közös gazdaságpolitika kialakítása, közös fizetőeszköz, egységes mértékegység stb. létrehozása.

Carl Joachim Friedrich arra hívja fel a figyelmet, hogy föderáció egyszerre jelöl *folyamatot és struktúrát*, amennyiben föderáció maga egy föderációs folyamat eredményeként jön létre, majd alkot egy új politikai közösséget és kormányzati rendet, amely autonómiát és egyenrangú részvételt biztosít a szövetségi döntésekben és intézményekben. Kiemeli, hogy a föderációs folyamat több irányú mozgást jelölhet. Egyfelől olyan folyamat leírására használják, amelynek során a korábban egymáshoz nem kapcsolódó territoriális közösségek egy új egységet hoznak létre, másfelől viszont jelölhet ellenkező irányú, decentralizációs folyamatot is. Folyamat abban az értelemben is – és ez az európai integráció szempontjából tanulságos –, hogy a konföderációk amennyiben tartósnak bizonyulnak, az idők folyamán föderációkká alakulhatnak. Így történt ez az Egyesült Államok, Németország, illetve Svájc esetében, amely utóbbi már csak történelmi gyökerekre utalva örzi elnevezésében a konföderáció kifejezést, de valójában föderáció.

Daniel Elazar a fogalom tágabb értelmezése mellett száll síkra. A *föderális elrendezés* kifejezést használja és ide sorol minden olyan konfigurációt, amelyben egynél több föderatív elvet alkalmaznak. A föderatív elv alkalmazása természetesen még nem jelenti a rendszer teljes kiépülését. A föderáció legfőbb jellemzője az elazari megközelítés szerint többek között

a hatalom alkotmányos megosztásában, döntések tárgyalás révén előkészített mechanizmusában rejlik: „a legegyszerűbb definíció az *önkormányzás kiegészítve a megosztott hatalommal*” – hangsúlyozza.

Összességében a föderalizmusnak legalább négy lehetséges megközelítési módjával találkoztam a szakirodalomban:

1. Az első értelmezés szerint a föderáció politikai, etnikai stb. közösségek egyesítésére szolgál, amelynek során egy új államalakulat jön létre. E koncepció, amely a nemzetépítő elemre, a „nation-building”-re és az új állam létrejöttére helyezi a hangsúlyt, elsősorban az amerikai modell példáját veszi alapul és az amerikai szakirodalomban terjedt el. Ebben az értelmezésben a föderáció fogalma erősen kötődik a self-government és a demokrácia fogalmához.
2. A fogalom második – elsősorban az európai és főként a francia szakirodalomban elterjedt változata – a föderációt a központi hatalom korlátozására alkalmas szisztémaként írja le, amely biztosítja az egyén autonómiáját és szabadságának kibontakozását. Raymond Aron szerint például a XX. század az állam megerősödését hozta az egyén felett, és lényegében e fejlődésre való reakcióként, a „zárt nemzetállam elleni védelmi reflexeként” jött létre a szövetségi állammodellek iránti igény.
3. A harmadik koncepció a hatalommegosztás territoriális formájaként definiálja a föderációt, amelyben a hatalom a szövetségi szint és a tagállami szint között oszlik meg. (Itt érdemes megjegyezni, hogy a föderációk esetében helyesebb a kompetenciák, hatáskörök különböző szintek közötti megosztásáról beszélni.) Ez utóbbi meghatározás inkább technikai jellegű (döntéshozatali) elemre, a kormányzás mikéntjére helyezi a hangsúlyt, és háttérbe szorul benne a sokak szerint a föderatív állammodell eredeti jellegére, az államépítő elemre, egy új politikai entitás születésére való utalás. E felfogás bírálói elsősorban arra hivatkoznak, hogy a hatalom ilyen módon megosztása nem kifejezetten a föderáció sajátossága, hanem decentralizációé is.
4. A jogi megközelítés a szuverenitás kérdésére helyezi a hangsúlyt, a föderációt mint sajátos jellemzőkkel bíró államalakulatot vizsgálja és a konföderációval való összehasonlításban elemzi a föderációt. A konföderáció esetében, mivel nincs szó új állam létrejöttéről, maga a szuverenitás az egyes államoknál marad, akik szabadon dönthetnek a közösen hozott törvények területükön történő végrehajtásáról. A föderáció esetében a szuverenitás nem marad a tagállamoknál, hanem áthelyeződik a központba és annak hordozói a szövetségi intézmények lesznek. (A szuverenitás klasszikus értelmezése szükségképpen módosul és új értelmezést kap az EU-ban.)

A két fogalom világos leírására és elhatárolására az újabb keletű irodalomban éppen az EU kapcsán kialakult vitákra utalva Vlad Constantinesco tesz kísérletet, aki jól körülhatárolt jogi és politológiai nézőpont alapján definiálja azokat és határozza meg a köztük lévő lényegi különbségeket. A fogalom szerteágazó jellegét a lexikonokban található definíciók is megerősíteni látszanak. A Denis de Rougemont által szerkesztett föderalizmus lexikon (*Dictionnaire international du fédéralisme*) a két államberendezkedés közötti különbségekre, eltérésekre, illetve a föderáció folyamat jellegére helyezi a hangsúlyt a konkrét definíció helyett. A konföderációt a szövetség lazább, míg a föderációt szorosabb formájaként definiálja. A lexikon szerint szövetségi kapcsolatok típusa, foka és intenzitása jelenti a különbséget a konföderáció és a föderáció között. A konföderációból a föderációba való

átmenet dinamikáját az egységre való törekvés adja. Megjegyzendő, hogy az előbb említett fogalmak körüli vita a téma két jelentős kutatójánál is felmerül: míg Elazar a föderációt és a konföderációt a föderalizmus két fajtájaként értékeli, addig Duchacek elkülöníti a kettőt egymástól és a föderáció esetében az új állam, az új politikai közösség létrehozására helyezi a hangsúlyt.

A föderatív modell lényegében három *fő elven* nyugszik: a kormányzati szintek elválasztásának, az autonómiának és a részvételnek az elvén. A sikeres föderáció titka az elvek helyes alkalmazásában, a föderatív magatartás kialakításában és az ún. föderatív szellem kialakításában rejlik. Ez a föderatív szellem tulajdonképpen magában foglalja az egység és sokszínűség egészséges egyensúlyának megteremtését, a lojalitást, a fair play szabályainak betartását, valamint a kompromisszumkézséget, mint az ellentétek és feszültségek csillapításának módját és eszközét. Az elvek között meg kell még említeni a szubszidiaritást, a konszociatív jellegét, a tárgyalásos döntéshozatalt, a szüntelen konszenzusra való törekvést és a jóindulatú beleegyezést. Ez eredményezheti csak a stabil és hosszú távú föderatív rend kialakulását. Mindezek hiánya „adminisztratív szabotázsokhoz” vezethet a tagállamok részéről, polgárháborút és végső fokon pedig a rendszer felbomlását eredményezheti. A föderációk többközpontúak, vagyis kulturális, politikai és adminisztratív centrumai általában nem esnek egybe. A pluralizmus elve pedig nem részesít előnyben egyetlen nyelvet, közösséget, kultúrát vagy vallást sem a másikkal szemben, még akkor sem, ha az szövetségi állam lakosságának többségét alkotja. A föderalizmus szorosán összekapcsolódik a demokrácia elvével, a pluralizmussal és ellentmond a hatalom koncentrációjának, a föderáció és a diktatúra számos szerző szerint összeférhetetlen egymással.

### **A föderalizmus mint elmélet**

Az előbbi meghatározásokból is mintegy szükségszerűen következik, hogy a föderalizmus mint elmélet sem tekinthető egységes gondolati vonulatnak és meglehetősen eltérő politikai koncepciókból táplálkozik. Bár a modern szövetségi állam mintaképe az Egyesült Államokat tekintik, egyik alapművének pedig Alexander Hamilton – James Madison – John Jay: *A föderalista* c. munkáját (amelynek elemzésére összefoglaló munkánkban részletesebben is kitérünk), a föderatív kísérletek ennél régebbi keletűek és az európai gondolkodók elképzelései is hosszabb történelmi múltra tekintenek vissza.

A modern kor első föderalista gondolkodójának, Johannes Althusius tekinthető, aki 1603-ban íródott *Politica Methodice Digesta* c. művében elsőként írta le egy föderatív társadalom működési modelljét. Althusius egy új politikai rendszert képzel el, amelyet „természetes és önkéntes közösségek csoportosulása”-ként jellemez. Elméletének alapja consociatio. Társadalmá egymással szolidáris, erényes és felelős egyénekből áll és különböző formájú és típusú közösségek - család, korporációk, helyi közösségek, területiális egységek (régiónok, tartományok) - egymásra épüléséből tevődik össze, amely közösségeket organikus kohéziós erő tart össze.

A nemzetközi jogban Samuel von Pufendorf adja az egyik első megfogalmazását a föderációnak, aki már Montesquieu előtt megfogalmazza a föderációk létrejöttének két fontos indokát: csökkentik a háborús konfliktusok veszélyét az őket alkotó államok között és egyben védelmet nyújtanak a külső ellenséggel szemben. (Itt jegyezzük meg, hogy a föderáció és a konföderáció fogalma gyakran keveredik a politikai gondolkodásban.) A gondolat föderatív hatalom formájában felbukkan Locke elméletében és más összefüggésben megtalálható az ún. békeutópiákban is: Saint - Pierre abbé, és Kant örökbéke tervezeteiben. (Vedel a föderalizmus-elméletek kapcsán két vonulatot különböztet meg: a realista és az utópikus elképzeléseket.)

A felvilágosodás politikai gondolkodása számos új elemmel gazdagította a föderalizmusra vonatkozó elképzeléseket. Montesquieu *Törvények szelleméről* íródott

munkájában, amely az 1787-es amerikai alkotmányt is inspirálta, a különböző kormányzati formák elemzése kapcsán arra keresi a választ, hogy létezik-e olyan államberendezkedés, amely egyesíti a köztársaság és a monarchia jó oldalát. A szerző a szövetségi köztársaságban találja meg azt az alkotmányos berendezkedést, amely egyesíti a két kormányforma előnyeit: egyszerre biztosítja a rendszer belső stabilitását és külső védelmét. A kor dilemmája: a kisléptékű és nagyléptékű demokrácia vitája kihat a föderalizmus értelmezésére is. (A XVIII században általánosan elfogadott volt az a nézet, hogy a köztársaság szükségképpen csak kis méreteken, városállami keretek között valósítható meg.)

A területi dimenzió, az ország kiterjedése és lélekszáma Rousseau számára is fontos rendezőelvnek számít a kormányzati formák közötti különbségtételben. E tekintetben Rousseau-t is az a problematika foglalkoztatta, hogy milyen típusú államszövetségben és „miként egyesíthetjük a nagy népek külső hatalmát a kis államok hajlékony közigazgatásával és megbízható rendjével”. A kis államoknak megfelelő demokráciát tekinti legsérülékenyebbnek, amelyek élvezik ugyan a közvetlen demokrácia előnyeit, ugyanakkor leginkább ki van téve a polgárháború és belső zavargások veszélyének. A védelem tehát Rousseau-nál is fontos szerepet játszik, de nem jut el a szövetségi köztársaság gondolatáig.

Számos tekintetben fordulatot hoz a föderalizmus-elmélet szempontjából Alexis de Tocqueville munkássága. Tocqueville az Egyesült Államokban már konkrét gyakorlatot látott, egy működőképes szövetségi rendszerrel találkozott, amelyet szociológia alapossággal írt le és részletes vizsgálatnak vetett alá. Az amerikai föderatív modell kapcsán Tocqueville mintegy választ ad a felvilágosodás gondolkodóit foglalkoztató territoriális dimenzió körüli bizonytalanságokra is: „területét tekintve az Unió nagy köztársaság, de abban a kis köztársaságokhoz hasonlít, hogy mily kevés dologgal foglalkozik a kormányzata”. A rendszer jellemzői között elsősorban a két különálló hatalom létét és pontosan körülírt tevékenységi körét, a fékek és egyensúlyok finoman szabályozott rendszerét, a községeknek, a helyi önkormányzatoknak mint a „szabadság kis köreinek” jogait és erejét emeli ki. Ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy Tocqueville elemzi ugyan az amerikai szisztémát, de annak európai léptékű kivitelezhetőségéről nem gondolkodik.

A XIX. század – amelyet az európai gondolat reneszánszaként szoktak értékelni – több vonatkozásban is fordulópontot jelent föderalizmus történetében is. Egyfelől az Európai Egyesült Államok gondolata a XIX. század második felében kezd elterjedni Európában, másfelől az európai egységgondolat túllép a XVIII. századi szalonok világán és a kor jeles költőinek, íróinak, politikusainak tevékenysége folytán szélesebb tömegeket mozgósító mozgalommá válik. A szövetségi berendezkedésű állam ekkortájt válik a centralizált állammodell lehetséges alternatívájává Európában.

Más utakat követ a föderatív modell keresésében Pierre-Joseph Proudhon: föderalizmus-értelmezésében a hangsúly a föderáció megegyezéssel jellemezhető. Fontos eleme még elméletének a kölcsönösség és egyenlőség alapján történő társulás. Proudhonnak 1863-ban *A föderáció alapelveiről* írott munkájában adott klasszikus meghatározása szerint a föderáció „egyezményt, szerződést, megegyezést, megállapodást, társulást jelent, olyan megállapodás, aminek keretében egy vagy több családfő, község, községcsoport, illetve állam kölcsönösen és az egyenlőség alapján elkötelezi magát egymásnak egy vagy több meghatározott cél érdekében, s annak végrehajtása kizárólagosan a szövetség képviselőire hárul.” Az egyenlőség biztosításának garanciája pedig az, hogy „a végrehajtásának feladatával megbízott hatalom sohasem kerekedhet felül a létrehozókon”. Mindez egyfajta biztosíték számára, hogy a szövetség ne váljon a centralizáció szinonimájává. Legfőbb problémája a hatalom és a szabadság közötti optimális egyensúly megteremtése, amely azonban bizonyos értelemben fordított arányban áll egymással, amennyiben a hatalom fokozatos gyengülésével (és ebben anarchista) egyre inkább nő a szabadság és a társadalom egyre inkább felszabadul az állam nyomása alól. Montesquieu-höz hasonlóan Proudhon is inkább „közepes nagyságú,

egymástól független csoportok” részvételével, a hatalommegosztás elvének legszigorúbb érvényesítésével véli kivitelezhetőnek a föderatív rendszert.

A XIX. és a XX. század fordulója újabb fontos állomás az Európa - és föderalizmus - gondolat történetében, amelyet a megszorodó Európa tervek száma is jelez. Noha a XX. század fordulóján már kezdtek kirajzolódni a maihoz hasonló egységes Európa kontúrjai, mégis a XX. század első nagy világháborújának kellett bekövetkeznie ahhoz, hogy ez a gondolat túllépjen az utópiák határán, megszülessenek az egységes Európa első realiztikusabb elképzelései, s a teoretikus szint után megjelenjenek az első világháborút követő rendezési elvek sorában. Ebben volt fontos szerepe Richard Coudenhove-Kalergi 1923-ban publikált *Páneurópa* című munkájának, amelyet „az egységes Európa első modern tervezeté”-nek is neveznek. Könyve már közvetlenül is hatott több Európa-barát politikus és gondolkodó (Claudel, Valéry, Rilke, Ferrero, Ortega y Gasset, Beneš, majd később Churchill) nézeteire, valamint a Briand-féle európai rendezési kísérletekre.

Coudenhove-Kalergi a XIX. századi európai hegemonia összeomlásának elsődleges okát nem a kontinens gazdasági hanyatlásában, hanem elsősorban politikai rendszerének válságában látta, s annak megváltoztatását sürgette. A feladat az európai államok szoros együttműködésén felépülő páneurópai föderáció megvalósítása, amely magában foglalná a kontinens összes, a nemzetek önrendelkezését elismerő, demokratikus országát. Ez a forma azonban csak akkor maradhat fenn tartósan, ha megfelelő gazdasági kooperáció és hatalmi egyensúly alakul ki az egyes tagállamok között, ahogy ez az Egyesült Államokban és Svájcban történt. „A páneurópai törekvések megkoronázása az Amerikai Egyesült Államok mintájára felépülő Európai Egyesült Államok lesz. Európa egységes entitásként jelenne meg más kontinensekkel és más világhatalmakkal szemben, s a föderáción belül minden egyes állam maximális szabadsággal kell rendelkeznie” – véli Coudenhove-Kalergi.

### **A megvalósulás útjai**

A kutatás utolsó része az előbbieken jelzett fogalmi és koncepcionális struktúrában kívánja vizsgálni a politikai integráció lehetséges irányait (részletesebben kifejtve a Portique c. folyóirat számára leadott tanulmányomban).

1945 után más történelmi kontextusban és más prioritásokkal fogalmazódott meg az európai integráció kérdése: hangsúlyosan előtérbe került Európa békéjének, a francia – német megbékélésnek, illetve a gazdaságin keresztül megvalósuló politikai integrációnak a programja. Mindez változást idézett elő az egység megvalósítására vonatkozó elképzelésekben is, bár eleinte nem jelentette a politikai integráció formájára vonatkozó korábbi elvek feladását. Jól példázza ezt Churchill zürichi beszéde, illetve ezt látszanak megerősíteni az „Alapító Atyák” korabeli írásai és visszaemlékezései is. Jean Monnet 1955-ben megjelent könyvének címében az Európai Egyesült Államok megvalósítására történik utalás és *Visszaemlékezéseiben* is felbukkan az Egyesült Államokra való hivatkozás. Érvelése hasonlít Coudenhove-Kalergiéhoz, aki 1945 után nem játszott ugyan fontos szerepet az integráció tényleges menetében, ám nézetei befolyásolták azt: „Az Európai Egyesült Államokba tömörült európai népek egysége, életszínvonaluk emelésének és a béke fenntartásának eszköze korunk nagy reménysége és szerencséje” – írja Monnet. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy Robert Schuman ebben az időben egyáltalán nem látott ellentmondást a nemzetállamiság és a nemzetekfelettség, nemzeti politika és európai politikai között.

A spill over hatás, a gazdaságin keresztül megvalósuló politikai integráció koncepciójának mintegy „automatizmusként” való felfogása az integráció előrehaladásával számos új problémát generált. Habermas több munkájában felhívta a figyelmet arra, hogy szembetűnő aránytalanság kezd kialakulni „az erős horizontális gazdasági integráció és a gyenge vertikális politikai integráció között”. Az pedig, hogy a monetáris politika irányítása a

független központi európai bank létrehozásával fokozatosan kicsúszott a nemzetgazdaságok irányítása alól jelentős beavatkozási lehetőségtől fosztotta meg a nemzeti korányokat. A politikai integráció területén mutatkozó hiátusok pedig felerősítették az európai demokratikus és legitimációs deficitet.

Az „egységes Európa” alakulásának dinamikáját a kormányköziség és szupranacionalitás ellentmondása (?) és kettőssége határozza meg és hajtja előre, amelyben – mint minden új politikai alakulat létrejöttében – megtorpanások, illetve látványos előrelépések sorozatai váltják egymást. A kezdetben (elsősorban Spinelli tevékenysége révén) markánsan jelen lévő föderatív koncepciók mellett a 1960-as évek vitái, a luxemburgi kompromisszum, majd a csúcstalálkozó rendszerének kiépülése az 1970-es években már jelentősebb mértékben a kormányköziség irányába mozdította el az integráció folyamatát. (Ezek a tendenciák azonban már azt is mondhatjuk, nem minden vonatkozásban követték az integráció 1945 után formálódó koncepcióját és talán nem álltak teljes összhangban az „Alapító Atyák” elképzeléseivel.) A kormányköziség fokozott erősödésével egyre távolabb került egy valójában részleteiben talán sohasem teljesen átgondolt Amerikai Egyesült Államok mintájára létrejövő politikai integráció terve. A politikai egység keresésére vonatkozó elképzelések ebben az időben túl korainak bizonyultak, a föderációra vonatkozó kezdeti koncepciók pedig túlságosan homályosan megfogalmazottnak mondhatók.

A politikai integráció napjainkban ismét reflektorfénybe és a viták keresztútjába állította a további utak, lehetőségek, modellek és variánsok kérdését. Az Európai Unió politikai formája tekintetében erősen megoszlanak a vélemények. Egyszerű nemzetközi szervezet? Szokványos politikai rendszer vagy az államszerveződés új formája, amely csak formális hasonlóságokat mutat a történelem során megvalósult föderációkkal? Mindenesetre nem illik bele a klasszikus föderáció – konföderáció dichotómiába, pontosabban bizonyos szempontból sajátos ötvözetben egyszerre foglalja magába mindkettő elemeit, amely klasszikus terminológiákkal és fogalmakkal és konkrét történelmi példákkal nehezen írható le. Olyan vegyes, hibrid képződmény, amely számos ponton nem követi a klasszikus föderációk létrejöttének folyamatát. Innen erednek a különböző elnevezések, koncepciók, magyarázatok a politikai integráció formáira vonatkozóan.

Abban a legtöbb szerző egyetért, hogy az unió struktúrájában a kormányköziség és a nemzetkefelettség elemeit ötvözi, amelynek kettőssége jól leképeződik az unió intézményrendszeri szintjén is. (A szupranacionalitás egyébként legtöbbször a föderáció szinonimájaként jelenik meg az unióval foglalkozó szakirodalomban.) E kettősség meglétére utal Jean – Louis Quermonne, amikor a *kormányközi föderalizmusként* jellemzi az unió jelenlegi állapotát, amelyben a közösségi elvek és módszerek, illetve a nemzeti kormányok jelenléte együttesen határozza meg az európai építést. A továbblépés tekintetében azonban erősen megoszlanak a vélemények, de döntően három irányvonal kristályosodik ki. Munkám utolsó része a továbblépések lehetséges irányait elemzi.

Az első koncepció – amely elsősorban az angolszász irodalomban bukkan fel – a kormányköziség dominanciájával és a status quo hosszú távú fennmaradásával számol. Abból indul ki, hogy az EGK államok közötti nemzetközi szerződés formájában alakult meg, fejlődését és politikáját elsősorban a nemzeti kormányok érdekei határozták meg. Minden ezzel ellentétes törekvés ellenére elsődleges szempont marad a tagállami érdekek érvényesítése. E nézet hívei azzal érvelnek, hogy a legfőbb döntési körök (az Európai Tanács és a Unió Tanácsa révén) továbbra is a nemzeti kormányok kezében vannak és az integráció továbbra is elsősorban a nemzeti politikák (és főként a gazdaságpolitika) összehangolásáról szól. (Milward, Magette, Moravcsik) (De Gaulle vagy Thatcher politikáját gyakran szokták e politikai pregnáns megnyilvánulásaként említeni).

A másik irányvonal a nemzetállamok föderációjának gondolata. Az elképzelés Jacques Delors-tól származik és Joschka Fischernek 2000 május 10-én a Humboldt egyetemen tartott

beszéde után terjedt el és vált népszerűvé. E koncepció az európai történelmi fejlődés amerikai modelltől eltérő vonásait (Európa nyelvi és kulturális sokszínűségét, történelmi fejlődésének sajátosságait stb.) hangsúlyozza. Maga a nemzetállamok föderációja Delors szerint kettős célt tűz maga elé: „biztosítani kívánja a nemzetállam jövőjét a jelenlegi nemzetközi viszonyok között és egyszerű és átlátható közös döntési és cselekvési struktúrát kíván teremteni” az uniós és a nemzetállami szint között. Mint a vele készült interjúból kiderül, már Delors is a kompetenciák megosztása mellett a megosztott szuverenitás elvét fogalmazza meg, amely gondolat a szubszidiaritás mellett Fischer koncepciónak is a gerincét alkotja. (A koncepció gyenge pontja, hogy érvényes ugyan a francia államszerveződési modellre, de nem érvényes a föderatív modellre. Nem veszi figyelembe az európai államszerveződésben mutatkozó különbségeket.)

A harmadik vonulatot a posztacionális Európára vonatkozó elképzelések alkotják (Jürgen Habermas, Jean-Marc Ferry). Ez a scenárió a politikai integrációnak egy poszt-nemzeti állapot, egy új európai állam irányába való fejlődésével számol. Ellentétben az első koncepcióval úgy véli, hogy jelentős kompetenciák kerültek át a nemzeti kormányoktól az európai intézményekhez szupranacionális szintre. Ferry túl szűknek érzi a létező föderatív állammodellek kereteit és olyan új típusú államról ír, amely „szuverén államok föderációjából (!) kiindulva épül ki, de túllépi az egyszerű liga, társulás és konföderáció (Bund) formáját, és olyan közhatalomból áll, amely képes a tagállamok felelős képviselői által szabadon elfogadott közös törvények szentesítését és végrehajtását biztosítani; képes garantálni és tovább fejleszteni ezen államok közötti békés kooperáció kereteit a demokratikus közmegegyezés elvein alapuló politikai igazságosságot szem előtt tartva”. Álláspontja közel kerül Habermaséhoz, aki a nemzeti politikai vívmányok (állampolgárság, jogok) európai léptékű kiterjesztésére, egy európai léptékű politikai kultúra és közéleti tér megvalósítására helyezi a hangsúlyt. Csak így jöhet létre véleménye szerint egy speciális föderatív állam, amely megvédi a tagállamok nemzeti integritását, mivel azok sokkal erősebb pozíciót foglalnak el az EU-ban, mint a hagyományos a föderatív állami keretben.

Mindenesetre (és ezt bizonyítják az előbb jellemzett koncepciók is) az Európai Uniónak csak olyan felfogása jelenthet megoldást a kérdésben, amely szakít az eddig jól bevált merev kategóriákkal. Ma még az unió politikai szókincsében erősen jelen van a félelem a szuverenitástól való megfosztástól, a nemzeti érdekek csorbulásától, az állam gyengülő tekintélyétől, amelyet még nem képesek kellően ellensúlyozni olyan föderatív elvek mint a lojalitás, a részvétel, a szubszidiaritás, a konszenzus, a megosztott szuverenitás vagy az autonómia. És ez az állapot még hosszú ideig fennáll, akár új politikai modellként fogjuk fel az Európai Uniót, akár már meglévő kategóriákba akarjuk besorolni.

### Felhasznált irodalom

- Aron, R. (2000-2001) : Comment étudier le fédéralisme ? *Commentaire*, no. 92. 823-831.o.  
Baechler, J. (1990) : Description des États-Unis d'Europe. *Commentaire*, no. 53. 460-470.o.  
Beaud, O. (1999) : *Fédéralisme et fédération en France*. Presses Universitaires de Strasbourg. 7-82.o.  
Beaud, O. (1998) : Fédéralisme et souveraineté. *Revue du droit public*, 1. szám. 83-122.o.  
Costa, O. - Magnette, P. (2003): The European Union as a Consociation. *West European Politics*, no. 3. 1-18.o.  
Croisat, M. (1992): *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. Paris, Montchestien.  
Croisat, M. – Quermonne, J. – M. (1991): *L'Europe et le fédéralisme*. Paris, Montchrétien.  
De la question sociale en France à l'Europe. Entretien avec Jacques Delors. (2001) *Esprit*, juin.



- Dehousse, R. (dir.) (2002) : *Une constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Science Po.
- Duchacek, I. (1986): *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among and Accross Nations*. Westview Press Inc.
- Elazar, D. J. (1984) : *American federalism : a view from the states*. New York, Cambridge, Harper & Row.
- Elazar, D. J. (1987) : *Exploring federalism*. Univerity of Alamama Presse.
- Ferry, J.-M. (2000) : *La question de l'Etat européen* Paris, Gallimard.
- Friedrich, C. J. (1958) : *La démocratie constitutionnelle*. Paris, P.U.F.
- Friedrich, C. J. (1971) : *Tendance du fédéralisme en théorie et en pratique*. Bruxelles, Institut belge de Science politique.
- Grewe, C. - Ruiz-Fabri, H. (1995) : *Droits constitutionnels européens*. Paris, PUF.
- Habermas, J. (2000): *Après l'État-Nation*. Paris, Fayard.
- Hamilton – Madison – Jay (1998): *A föderalista*. Budapest, Európa.
- King, P. (1982): *Federalism and Federation*, London, Croom Helm.
- Kis János (2006): Népszuverenitás: a klasszikus tan és kritikája. *Politikatudományi Szemle*, XV. évf. 1. szám. 5-29.o.
- Körösényi András (2004): Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. *Politikatudományi Szemle*, XIII. évf. 3. szám. 143-165.o.
- Mackay, D. (2001): *Designing Europe. Comparative lessons from the federal experience*. Oxford, Oxford University Press.
- Magnette, P. (2003) : *Le régime politique de l'Union européenne*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Magnette, P. (2000) : *L'Europe, l'Etat et la démocratie. Le Souverain apprivoisé*. Bruxelles, Éd. Complexe.
- Magnette, P (2005): *What is the European Union ?* London, Palgrave-Macmillan.
- Millon-Delsol, C. (1992) : *L'Etat subsidiaire: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Milward, A. - Sorensen, V. (1993): Interdependence or integration ? A national choice . In A. Milward (et al) *The Frontier of National Sovereignty, History and Theory 1945-1992*. London, Routledge.
- Monnet, J. (1976): *Mémoires*. Paris, Fayard.
- Monnet, J. (1955): *Les États-Unis ont commencé*. Paris, Robert Laffont.
- Moravcsik, A. (1998): *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, Cornell University Press.
- Nagy Boldizsár : Az abszolútum vágyáról és a tűnékeny szuverenitásról. In : Gombár – Hankiss – Lengyel – Várnai (szerk) (1996) : *A szuverenitás káprázata*. Budapest, Korridor kötetek.
- Navracsics Tibor (1998): *Európai belpolitika*, Budapest, Korona.
- Nicolaïdis, K. - Howse, R. (eds) (2001): *The federal vision: legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*. Oxford, Oxford University.
- Pierson, P.: The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*. 29. 1996. p. 123-163.
- Proudhon, P.-J. (1991) : A föderáció alapelvéről. In: *Az anarchizmus* (szerk. Bozóki András – Sükösd Miklós), Budapest, Századvég.
- Quermonne, J.-L. (2002) : *L'Europe en quête de légitimité*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Quermonne, J.-L. (2004) : *Le système politique de l'Union européenne*. Paris, Presses de Sciences Po. Montchrestien.
- Rougement, D. de (dir.) (1994) : *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelles, Bruylant.

- Rousseau, J.-J. (1978): A társadalmi szerződésről. In *Értekezések és filozófiai levelek*. Budapest, Magyar Helikon.
- Rousseau, J.-J. (1997) : *Emil avagy a nevelésről*. Budapest, Papirusz Book.
- Rousseau, J.-J. (1964) : Sur le gouvernement de Pologne. In *Oeuvres complètes*. Paris, Gallimard.
- Savidan, P. (dir.) (2004): *La République ou l'Europe*. Paris, Librairie Générale française.
- Scharpf, F. (1988) : The Joint Decision Trap: lessons from German federalism and European integration, *Public Administration*, no. 3. 239-278.o.
- Schuman, R. (2005): *Pour l'Europe*. Genève, Les Éd. Nagel SA.
- Sidjanski, D (1993) : La nouvelle ère du fédéralisme. In Fleiner- Schmitt : *Vers une Constitution européenne*. Institut du Fédéralisme Fribourg. 45-59.o.
- Sidjanski, D. (1992) : *L'avenir fédéraliste de l'Europe*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Siedentop, L. (2003) : *La démocratie en Europe*. Paris, Buchet et Chastel.
- Spinelli, A. (1983) : *Vers l'Union européenne*. Firenze.
- Szénási Éva (szerk.) (2004) : *Elméletek az európai egységről*. I-II. kötet, Budapest, L'Harmattan.
- Takács Péter (2003): *Államtan*. Budapest, Szent István Társulat.
- Tocqueville, A. de (1993): *Az amerikai demokrácia*. Budapest, Európa.
- Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.(2004) Paris, La Documentation française.
- Vedel, G. (2002): La pensée politique et le fédéralisme I.-II. *Commentaire*, no. 97 és 98. 153-168.o. és 361-371.o.
- Wallace, W. (1983): Less than a Federation, more than a regime: the Community as a political system. In H. Wallace - W. Wallace - C. Webb (eds.): *Policy-making in the European Community*. New York, Wiley.
- Watts, R. L. (2003): Les principaux tendances du fédéralisme au XXe siècle, *Revue Internationale de politique comparée*, no. 1. 11-19.o.
- Weiler, J. H. (2001): Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg. In K.

### **Hamberger Judit:**

## **A CSEHSZLOVÁK FÖDERÁCIÓ PÉLDÁJA**

### Bevezetés

Csehszlovákiában a föderális államforma igényét mindig a szlovákok fogalmazták meg. 1968-ban a szlovák nemzeti emancipáció nyomására született meg a föderalizációs törvény, amely Csehszlovákiát kéttagú föderációként határozta meg. A törvény 1969-től lépett életbe. A törvényt a Prágai Tavasz demokratizálási folyamatának egyetlen politikai vívmányaként, eredményeként értékelik. 1989 végén, a bársonyos forradalommal vált lehetővé, hogy újragondolják a valóban egyenrangú partnerek közötti együttélés államjogi formáit, az autentikus föderációt, ami azonban – éppen a demokratikus körülményeknek köszönhetően – nem sikerült, mert a két politikai elit eltérő állami és nemzetállami elképzeléseket kívánt megvalósítani. Az 1990 és 1992 közötti időszak tehát egyrészt a ténylegesen demokratikus föderális formának az újragondolása (“egyenlő az egyenlővel” jelszó jegyében), illetve a közös állam felbomlásának időszaka. A föderális államjogi berendezkedésű közös csehszlovák állam létrehozása nem sikerült. A csehek és szlovákok közös föderalizációs kísérlete kudarccal végződött.

### ***Történeti előzmények***

A csehek és a szlovákok együtt 1848-ban nyilvánították ki akaratot arra vonatkozóan, hogy gondolnak a közös együttélés valamilyen formájára. Az 1848. Júniusi Szláv Kongresszus idején – elsősorban cseh elképzelések alapján – Palacky és K. H. Borovsky cseh értelmiségiek készítettek terveket arra, nyilvánítottak erőfeszítéseket arra vonatkozóan, hogy a cseh és a szlovák nemzet közös állami-politikai formációban, egy közös állami egységben (Csehország, Morvaország és Szlovákia, azaz Felső-Magyarország szlovákok által lakott régiója, a slovenské Okolie) **a föderalizált Ausztria-Magyarország keretében**, mint egy teljes egység, egy föderáció tagja legyen. Történetileg a csehek között a legismertebb modern kori föderációs elképzelés a Frantisek **Palacky által felvázolt föderalizációs tervezetek** voltak. Ő az osztrák monarchia részeinek föderalizációs tervezetét készítette el 1848 (1849) elején, ami nagy visszhangot keltett, és nagy vitát is kavart. Cseh és szlovák szempontból Palacky tervének az volt a lényege, hogy egységes részként, a cseh területek szerves részeként kezelte a szlovákok által lakott területet.

**A csehek és a szlovákok közös** államba való szövetkezésének politikailag is reális tervei az első világháború idején keletkeztek. Ezek a tervezetek az 1918. Október 28-án kikiáltott Csehszlovák Köztársaságban valósultak meg. Ennek a lényegi problémája a csehszlovákizmus ideológiájában rejlett, amelynek alapja, hogy **a csehek nem ismerték el a szlovák nemzet egyediségét** (és így a jogát sem arra, hogy a cseh nemzettel egyenrangú államjogi helyzetet vívjon ki magának). 1924-ben egyedül a csehszlovákiai **kommunista párt** (amely az egész állam területén fogta össze a kommunistákat) volt **képes volt arra, hogy elutasítsa az egységes csehszlovák nemzet tézisé, és elismerje a szlovák nemzet egyediségét**, de az ebből következő új államjogi megoldást nem volt képes kidolgozni.

### **Az első aszimmetrikus modell (1945-1948)**

A Kassai Kormányprogram nyomán kialakult állami közigazgatási hatáskörök megosztását az ún. prágai egyezmények szabályozták. Ezek nyomán jött létre egy **speciális, sajátos cseh-szlovák aszimmetrikus modell**. A csehszlovák kormány és a Szlovák Nemzeti Tanács közötti jogkörök kijelölésének példája volt ez. A csehszlovák kormány és törvényhozás, illetve a szlovák nemzeti szervek közötti viszonyt és jogkört szabályozta, és ennek működési mechanizmusát tartalmazta. Ez azonban csak kereteket határozott meg, és számos kompetencia-vita alakult ki mindkét oldalon. Az ideiglenes nemzetgyűlésben (parlament, 1945-1948) megjelent a majorizáció (a többség általi leszavazás) tilalma a Szlovákiát érintő, a Szlovákia helyzetét illető alkotmányjogi ügyekben. Ez a kitétel belekerült az 1945/47-es dekrétumba is. (Egyúttal azonban az ideiglenes nemzetgyűlés törvényhozó jogkörei az egész állam területén érvényesek voltak, tekintet nélkül arra, hogy Szlovákia területén létezett a Szlovák Nemzeti Tanács). Ez a probléma az állam alkotmányos berendezkedésében komoly gyakorlati problémákat okozott.

A kettős hatalom szlovákiai meglétét a második prágai egyezmény úgy korlátozta, hogy bizonyos jogköröket elvett a szlovák nemzeti szervektől, és a nemzetgyűlés határozatait és törvényeit a Szlovák Nemzeti Tanácséi fölé helyezte. Az 1946-os harmadik prágai egyezmény pedig azt eredményezte, hogy a SZNT törvényhozó tevékenységét a cseh-szlovák kormány ellenőrzése alá helyezték, és a Megbízottak Testületének végrehajtó hatalmát pedig teljes egészében a cseh-szlovák kormány alá rendelték.

**Az 1949. Május 9-én elfogadott alkotmány** (1949/150-es törvény) unitarisztikus államot írt elő, és tükrözte a Csehszlovák Kommunista Párt politikai harcát és abszolút hatalmát. Ez az alkotmány deklarálta a szlovák nemzet egyediségét, de nem teremtette meg az egyenrangúság feltételeit. Az addig is **ismert aszimmetrikus államjogi berendezkedés modelljét érvényesítette**. Az egyik oldalon a két nemzet egyenjogúságából indult ki, a másik oldalon

ezt az egyenjogúságot intézményesen nem foglalta az alkotmányba. **Az egyik oldalon nem hozta létre olyan szervek rendszerét, amelyek a cseh nemzet szuverenitását képviselték volna, a másik oldalon pedig a szlovák nemzeti szervek kompetenciáit olyan módon szabályozta, hogy nem tette lehetővé a nemzeti szuverenitás megvalósítását.**

Ennek az alkotmánynak az a jelentősége, hogy először foglalták bele a csehek és szlovákok egyenjogúságának elvét, főként azért, hogy meghatározták a szlovák nemzeti szervek alkotmányjogi állását. Ezt a helyzetet az alkotmány törvényeinek módosításával 1956-ban módosították.

**A következő alkotmányt 1960-ban fogadták el, ez volt a Szocialista Csehszlovák Köztársaság alkotmánya.** Ez a népi-demokratikus Csehszlovákiából szocialista Csehszlovákiát formált. A szocialista politikai rendszerben az új alkotmány majdnem működésképtelenné formálta a Szlovák Nemzeti Tanácsot, és a Megbízottak Testületét fel is számolta. A szlovák nemzeti szervek jogköreit tovább szűkítette. Az aszimmetrikus modell már nem volt megfelelő.

### 1968-1969

1968 januárja után a reformfolyamatok indultak be, amelyek célja az volt, hogy a múltban felgyülemlett politikai, gazdasági és társadalmi problémákat reformok segítségével megoldják. Ezeket az 1968. Augusztus 21. utáni katonai intervenció megakasztotta. **A szlovákok korábbi kezdeményezésére azonban sikerült a szlovákok és csehek közötti viszony rendezésére a föderalizmus alapján megoldást találniuk.** Ezt olyan alapon oldották meg, amilyent a Szlovák Nemzeti Felkelés (1944. augusztus) idején követeltek a szlovákok. Az 1968-as reformfolyamat (amelyet határozott politikai viták kísértek) során a föderációs tervezet konkrét formát öltött. Eredménye az lett, hogy elfogadták a föderalizációs alkotmánytörvényt a cseh-szlovák föderációról (1968/143. Számmal), amely 1969. január 1-jével lépett életbe. Ezt megelőzte egy alkotmányos törvény (1968/77.), amely a Csehszlovák Szocialista Köztársaság föderatív berendezkedésének előkészítésére vonatkozott. Ez a csehek és a szlovákok nemzeti önrendelkezésének jogából, ezek egyenjogúságából indult ki, és előírta a Cseh Nemzeti Tanács létrehozását, mint a cseh nemzet ideiglenes alkotmányos politikai szervét. Egyúttal előírta ennek feladatait, és azt, hogy a (csehszlovák) Nemzeti Tanácsban, azaz a csehszlovák parlamentben el kell fogadni azokat az alkotmányos törvényeket, amelyek rendezik a cseh nemzet és a szlovák nemzet közötti államjogi viszonyokat.

A belső, föderális viszonyokat szabályozó “szereződés” az alkotmány, vagy az alkotmányos törvény. Ilyen jött létre a csehek és a szlovákok között 1968-ban. Ez volt az első olyan szerződés, amely ilyen igénnyel szabályozta a csehek és szlovákok viszonyát. Az első olyan alapdokumentum volt, amely **törvényben lefektette a teljes egyenjogúságot csehek és szlovákok között.**

**Ezáltal új szakasz kezdődött a cseh-szlovák államiság történetében, mert az unitáris cseh-szlovák állam átalakult összetett, föderális állammá.** A cseh-szlovák föderáció szubjektumává két nemzeti köztársaság vált: a Cseh Szocialista Köztársaság és a Szlovák Szocialista Köztársaság. Az állami berendezkedés formájának ezen átalakulása később az intézmények szintjén is kifejezte azt a régen deklarált alapelvet, amely a cseheknek és a szlovákoknak, mint egyenlő az egyenlővel való együttélésére vonatkozott.

A csehek és szlovákok közös állama 1969. január 1-jével vált föderálissá. Ez volt az 1968/143. számú törvény, amely szabályozta a föderális állam jövőbeni működését. 1968. október 27-én fogadták el, alkotmányos erejű törvényként.

A törvény preambuluma a nemzeteknek a különválásig vagy elszakadásig (“az do oddelenia”) ható önrendelkezési jogára hivatkozott. Elismerte a két nemzet szuverenitását és egyenjogúságuk alapelvét. Ennek alapján Cseh-Szlovákiát föderatív állammá alakították át,

amelyet a Szlovák Szocialista Köztársaság és a Cseh Szocialista Köztársaság alkot. Kéttagú föderáció volt tehát (annak ellenére, hogy a morva regionális mozgalom egy morva taggal szeretne volna háromtagúvá tenni a föderális államot).

Az 1960-as alkotmányhoz képest új módon osztották meg a föderáció és a nemzeti köztársaságok közötti hatásköröket, a törvényhozó, a kormányzati és a végrehajtó hatalmi szerveket a föderáció és a nemzeti köztársaságok között, és az alkotmánybíróság jogköreit is rendezte. Az addigi egykamarás Nemzetgyűlést átalakították kétkamarás Föderális Gyűléssé: a Nép Kamarája és a Nemzetek Kamarája alkotta. A föderáció hatáskörét taxatív felsorolta a törvény.

A törvény lényeges eleme volt az, hogyan oszlanak meg a jogkörök a föderáció és a köztársaságok között. Föderális szerveket hoztak létre: a föderális gyűlést vagy parlamentet, elnököt, föderális kormányt és föderális alkotmánybíróságot. A köztársaságok állami szervei voltak: a Szlovák Nemzeti Tanács és a Cseh Nemzeti Tanács (azaz a nemzeti parlamentek), és a köztársasági kormányok.

A föderális parlament mellé létrehoztak két kamarát: a Nemzetek Kamarája megalakult, és a régi parlamentet átnevezték Nép Kamarájának. Mindkét Kamara és a Szövetségi (föderális) Gyűlés kialakította saját szerveit a föderációról szóló alkotmánytörvény előírásai és az ülésrend szerint. Megalakult a föderális kormány, mint a cseh-szlovák föderáció végrehajtó és rendelkező szerve, és létrejöttek mind a föderális minisztériumok, mind az egyéb központi szervek.

A nemzeti (nemzetállami) szinteken a nemzeti tanácsok (cseh és szlovák) mint parlamentek, és mint az államhatalom legfelsőbb szervei elkezdték a működésüket. Ugyancsak létrejöttek a nemzeti köztársaságok kormányai és minisztériumai, valamint egyéb központi szerveik.

A fenti, megalakult szervek működése, tevékenysége és kompetenciáik megmutatták, hogy meddig terjed a csehek és szlovákok föderációban való együttélésének megoldási lehetősége. A föderalizációs törvény megvalósításának folyamatában megmutatkoztak a problémák és a következetlenségek is. Ezek megoldásának folyamatára azonban már rányomta bélyegét az, hogy a normalizáció fokozódásának időszakában érvényesültek. A normalizációt a Csehszlovák Kommunista Párt (CSKP) Központi Bizottsága (KB) indította meg és hajtotta végre, mint politikai tisztogatást. Újra az egységre, a centralizmusra kezdtek hivatkozni, a demokráciát a bürokrácia váltotta fel, amikor a pluralitást már nem lehetett megvalósítani, és újra a belső és a külső ellenséget keresték.

1970-ben ennek a folyamatnak a jegyében módosították a föderalizációs törvényt, és a föderációtól távolodó gyakorlatot valósították meg. Az 1970/125. számú törvénnyel éppen a föderáció egyik lényegét, a kompetenciák leosztását, a jogköri viszonyokat módosították. Az új kompetencia-törvény a köztársaságok és a föderáció közötti jogköröket módosította olyan irányba, hogy az állam központosító feladatait erősítse, amit az egységes gazdaságra, a gazdasági egységre hivatkozva hajtottak végre. Az egységes gazdaság az egységes tervezés és egységes költségvetés miatt volt kívánatos, így a központi, a föderális szintű irányítást erősítették meg. Ezután több törvénnyel, jelentősen átalakították a föderális berendezkedést. Az 1970/133. számú kompetencia-törvény volt a csehek és szlovákok közös államának első olyan törvénye, amely teljes egészében kijelölte az államigazgatás központi szerveinek jogköri viszonyait, mind horizontális szinten (a föderális szervek között), mind vertikális irányban, a nemzeti köztársaságok szerveinek irányában.

**A létrehozott föderális formát tehát a mindennapi gyakorlatban lényegében nem tudták érvényesíteni, mert létrejötte után gyorsan, rögtön a normalizáció folyamatának kezdetén a korlátozás irányában módosították.** A normalizáció 20 éve (1970-től 1989-ig) alatt a föderalizációs államjogi kereteket fokozatosan gyengítették, és olyan mértékben módosították, hogy a gyakorlatban újra csak unitáris államként működött.

A föderális szervek működésének másik gátja az volt, hogy a létrehozott köztársasági parlamentek közül a Cseh Nemzeti Tanácsba nem valósult meg időben a közvetlen és általános választás. Csak 1971-ben, a normalizációs szabályok szerint, amikor egyetlen képviselőjelölt közül lehetett választani (a Nemzeti Frontból).

A normalizáció húsz éve alatt fokozatosan mélyült a gazdasági és politikai válság, ide értve az államjogi és alkotmányos viszonyokat is. Többször felmerült a csehszlovák föderáció új alkotmányos szabályozásának igénye, pl. azért is, mert még nem fogadták el a nemzeti köztársaságok alkotmányait, amelyet az 1968/143-as alkotmánytörvény előírt. A szlovák fél folyamatosan megfogalmazta, hogy szükség lenne a köztársasági alkotmányokra. Ehelyett a megvalósított tendencia az volt, hogy fokozatosan távolították el a föderális elemeket az államjogi és alkotmányos berendezkedésből, és az unitáris állam irányában módosították az államjogi berendezkedést. A kommunista párt csak egy állami alkotmány elfogadását szorgalmazta, a köztársaságiakat nem. Ilyen célzattal kezdtek alkotmányozási munkálatokat 1987-ben. A kommunista kormányzat ezt az egy állami alkotmányt szorgalmazta még 1989 őszén is, mondván, hogy az egész államjogi berendezkedéshez elegendő egy alkotmány, ez lesz a "három egységből álló, egyetlen" alkotmány. (Ezt a későbbi, a nemzeti megértés kormányának kommunista kormányfője, Marián Calfa szorgalmazta a szlovák parlamentben.)

### 1990-1992

A csehszlovákiai demokratikus átalakulás 1989. november 17-ével, egy prágai tüntetéssel kezdődött. Ennek nyomán olyan társadalmi mozgalom következett, amely 1989. december 10-edikéig, a nemzeti megértés kormányának felállásáig tartott. Ezt a mozgalmat bársonyos forradalomnak nevezik. Ez biztosította a tömegnyomást ahhoz, hogy a kommunista párt és politikai nomenklatúrája hajlandó legyen megosztani a politikai hatalmat a társadalom többségét képviselő mozgalmak politikai vezetőivel. A bársonyos forradalom nyomán gyors politikai változások indultak el. Több jelentős törvényt felszámoltak, megszüntettek, átalakítottak annak érdekében, hogy a politikai és gazdasági rendszer átalakíthatóvá váljon. Közöttük volt a Kommunista Párt vezető szerepének törlése az alkotmányból (4. pont). A parlamentek képviselőinek egy részét visszahívták, és kooptálással az ellenzék által delegáltakat helyezték a helyükre (1989/135. alkotmányos törvény). A gyorsan elfogadott alkotmányos törvénymódosítások között számos olyan volt, amelyek a politikai demokrácia biztosítását írták elő, valamint az alkotmányos berendezkedés átalakítását biztosították.

1990 elején elkezdődtek az államjogi viták, amelyekben újra felmerült a föderális államjogi és alkotmányos berendezkedés ügye. Újra vitázni kezdtek a cseh-szlovák föderáció alkotmányos törvényéről, és arról, hogy mi legyen az új, a demokratikus föderális állam elnevezése. Az elnevezésben tükrözni kellett a föderális jelleget és a szlovákok államjogi egyenrangúságát. A vita eredményeként az új Csehszlovákia neve Cseh és Szlovák Szövetségi (Föderatív) Köztársaság lett. A két nemzeti köztársaságé pedig Cseh Köztársaság illetve Szlovák Köztársaság lett. E vitában újra felmerült (csakúgy, mint 1968-ban) a háromtagú föderáció követelése, a morva-sziléziai tartományi tudat alapján. A morva mozgalom követelése volt, hogy háromtagú legyen a szövetségi állam, amit egyébként sem a cseh, sem a szlovák politikai elit nem támogattott (sőt a szlovák határozottan ellene tett).

Az államjogi berendezkedés egyik legfontosabb demokratikus törvénye volt az 1990/556-os alkotmányos törvény, az ún. **kompetencia-törvény**. Ezt hosszú viták és veszekedések előzték meg, de a törvény lényegi módon befolyásolta a föderális berendezkedés megvalósítása felé vivő jogi és politikai folyamatokat. Ez módosította az 1968/143-as törvényt, amely a cseh-szlovák föderációról szólt. Új kompetenciákat határozott meg ugyanis a föderáció és a nemzeti köztársaságok között. Ez a törvény jelentősen megerősítette a nemzeti köztársaságok jogköreit. (1990. December 12-én fogadta el a föderális parlament mindkét kamarája.)

Az alkotmányjogi vita a föderáció formájáról, az alkotmányok elfogadásáról, azok tartalmáról lényegileg az első szabad parlamenti választások után erősödött fel. Az első szabad választások 1990 júniusának elején képviselőket adtak a föderális parlamentbe és annak kamaráiba, valamint a köztársasági parlamentekbe. Ezáltal felszámolták azt az államjogi hiányosságot, amely 1969 óta fennállt: hogy a Cseh Nemzeti Tanács (a cseh parlament) választott képviselők alapján működésképpessé váljon.

Az első demokratikus parlamentek és föderális állami szervek felállása után elkezdődtek az alkotmányozás vitái. **A szabadon megválasztott parlamentek eleve alkotmányozó parlamentekként jöttek létre.** Feladatuk az volt, hogy két év alatt kidolgozzák és elfogadják az új alkotmányokat, amelyek államjogilag rendezik a két nemzet, a cseh és a szlovák együttélésének államjogi kereteit. **Az asszimmetrikus föderációt autentikussá kívánták tenni, amely alulról jövő kezdeményezéssel, a két nemzeti társadalom teljes konszenzusával alakul meg.** A föderációba való beilleszkedés önkéntessége körül politikai és jogi viták bontakoztak ki, amelyek végeredményükben eredményteleneknek mondhatók. Végeérhetetlen egyeztető tanácskozások, tárgyalások és viták következtek arról, hogy a föderális államforma milyen alkotmányokra, és ezen alkotmányok közötti milyen jellegű viszonyra épüljön.

A Szlovák Köztársaságban már 1990-ben elkezdték a szlovák köztársasági alkotmány kidolgozását, így is sürgetve a cseh felet, valamint a föderális szerveket, hogy azok is kezdjék meg minél hamarabb az alkotmányok előkészítését. Az új föderális alkotmány előkészítését a köztársasági elnök, Václav Havel kezdeményezte és felügyelte. Az alkotmányok, az alkotmányos elképzelések (a föderális és a köztársasági alkotmányok) egyeztetésének első vitái 1991. február 4-én kezdődtek. Ekkor merült fel az a szlovák igény, amely meggátolta a föderális alkotmány elfogadását: Ján Carnogursky, a szlovák kereszténydemokraták elnöke ismertette az ő álláspontjukat, mely szerint előbb a köztársasági alkotmányokat kell előkészíteni, és csak ezek után, ezekből következően kell elfogadni a föderális-szövetségi alkotmányt. A két köztársasági alkotmánynak ezért teljes állami alkotmánynak kell lennie, amelyek úgy kapcsolódnak a föderális alkotmányhoz, hogy a saját teljes állami jogköreiből átadják a föderációnak jogköröket.

**Ennek a követelménynek az volt a lényege, hogy a teljes, állami és önálló alkotmányok elkészítése és elfogadása a köztársaságokat illeti meg, tehát a népfelség joga a köztársaságoké. Ezek adnak át jogköröket a szövetségnek, a föderációnak, és annyit, amennyi a közös állam viteléhez szükséges. Ennek az igénynek a következménye az volt, hogy elkezdődött az alkotmányjogi vita, hogy kié a teljhatalom: a csehszlovák föderációé, vagy a Cseh és a Szlovák Köztársaságé.**

A szlovák fél ráadásul kifejezte bizalmatlanságát a cseh féllel, a föderációval szemben, mert a szlovákok és a csehek együttélésének akaratát nem megelőlegezve, föderális alkotmányban megelőlegezve, hanem **a két nemzeti köztársaság közötti államszerződéssel kívánta megerősíttetni.** Az államszerződés lett volna hivatva arra, hogy a föderációnak jogköröket átengedjenek.

Az államszerződés igénye miatt tárgyalások következtek, amelyek végül eredmény nélkül értek véget. A tárgyalási fordulóban (négy volt ezekből) egy szövetségi alkotmánytervezet (Havel elnök tervezete) és egy szlovák alkotmánytervezet (amit a szlovák parlament vagy Szlovák Nemzeti Tanács elnöke készíttetett és nyújtott be), valamint a J. Carnogursky által készített államszerződés szövege volt a főszereplő. A tárgyalások 1992 februárjában eredménytelenül értek véget, mert az elfogadott államjogi elrendezési elveket a szlovák parlament elnöksége elvetette. Az 1992. február 8-án elfogadott dokumentum (Milovice) olyan szerződés-tervezet volt, amely a közös állam államjogi elrendezésének alapelveit tartalmazta. Ez volt az, amit a szlovák parlament elnöksége elutasított. Ezután a Cseh Nemzeti Tanács, azaz a cseh parlament elnöksége megállapította, hogy a továbbiakban nincs miről

tárgyalni. Ezzel véget is értek azok a tárgyalások, amelyek megpróbálták elfogadni azokat az elveket, amelyekre a csehek és szlovákok közös állama épült volna.

1992 tavaszán már mindenki a választásokra készült, és a föderáció működésének bírálata sok pártnak a kampánytémája volt. Ezért úgy döntöttek, hogy a közös állam jogi és alkotmányos kereteire vonatkozó további vitákat a választások utánra halasztják.

Voltak olyan szlovákiai erők (elsősorban a Szlovák Nemzeti Párt), amelyek az önálló szlovák állam létrehozását kezdeményezték. Ezek általában bírálták a megvalósított föderációt, és úgy ítélték meg, hogy a föderáció jogkörei gátolják a nemzeti köztársaságok gazdasági fejlődését. Ezért kezdettől úgy kívánták racionalizálni a közös állam tevékenységét és jogköreit, hogy azokat a minimálisra redukálják. Az is felmerült, hogy a nemzeti államok (azaz a nemzeti köztársaságok) számára biztosítani kell a szuverenitást az állami jogkörök gyakorlásában, és **államszövetséget kell létrehozni a szövetségi állam helyett**. Csak így lehet felszámolni a két nemzet közötti feszültségeket. Eközben azzal érveltek, hogy a köztársaságok a teljes államok, rendelkeznek annak minden attribútumával, és a közös formáció csak annyi jogkörrel rendelkezik, amennyit a köztársaságok neki átadnak, amennyivel azok azt megbízzák. Ezt a megbízatást, annak formáját és tartalmát a köztársasági (állami) alkotmányoknak tartalmaznia kell. A közös államiság ilyen alapú felépítését a csehszlovák szövetségi politikusok határozottan visszautasították.

Az 1992. júniusi választások után kialakult erőviszonyok, és a győztes pártok egyezsége azt eredményezte, hogy a közös állam megtartására irányuló megegyezések folyamata az addigiakhoz képest ellentétes helyzetbe került. Amíg a választások előtt ezt az egyezkedési folyamatot a szövetségi szervek felügyelték és diktálták, addig a választások után már a köztársasági szervek és politikusok voltak azok, akik ezt irányították. A közös állam föderális formájának keresésére már nem tértek vissza, és mindkét köztársaság intenzíven kezdte előkészíteni saját köztársasági, teljes állami alkotmányát. A szlovákok ezt az alkotmányt gyorsan, 1992 szeptember 1-én elfogadták, a csehek a saját köztársasági-állami alkotmányukat megkésve, 1992. December 16-án fogadták el. Közben azon dolgoztak, hogyan válasszák ketté Csehszlovákiát alkotmányos törvény segítségével. Ezt a törvényt, a föderáció megszűnését előíró és szabályozó alkotmányos törvényt 1992. November 25-én fogadták el. Ennek következtében önálló, nemzeti köztársaságokat, mint nemzetállamokat formáltak az állami alkotmányok segítségével, a Cseh Köztársaságot és a Szlovák Köztársaságot, amelyek önálló államokként 1993. Január 1-től kezdtek működni.

## Irodalom

Adamová, Karolina: K historii evropského federalismu (Az európai föderalizmus történetéhez). Karolinum, Univerzita Karlova, Praha, 1997, 110.

Chovanec, Jaroslav – Mozolík, Peter: Historické a štátoprávne korene samostatnosti Slovenskej republiky (A Szlovák Köztársaság önállóságának történelmi és államjogi gyökerei). Procom kiadó, Bratislava, 1994, 289.

Gál, Fedor (et al.): Dnešní krize česko-slovenských vztahů. (A cseh-szlovák viszony mai válsága.) Slon, Praha, 1992, 112.

Hamberger Judit: Csehszlovákia szétválása. Egy föderációs kísérlet kudarca. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1997, 193.

Musil, Jiří (szerk.): The End of Czechoslovakia. Central European University Press, Budapest-London-New York, 1995, 283.

Rychlík, Jan: Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1914-1945. (A csehek és a szlovákok a 20. században. A cseh-szlovák viszony 1914 és 1945 között.) Academic Electronic Press–Ústav T. G. Masaryka. Bratislava–Praha, 1997, 360.



- Rychlík, Jan: Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1945-1992. (A csehek és a szlovákok a 20. Században. A cseh-szlovák viszony 1945 és 1992 között.) Academic Electronic Press–Ústav T. G. Masaryka. Bratislava–Praha, 1998, 554.
- Rychlík, Jan: Rozpad Československa. Česko-slovenské vztahy 1989-1992. (Csehszlovákia szétesése. A cseh-szlovák viszony 1989 és 1992 között.) Academic Electronic Press, Bratislava, 2002, 457.
- Šolc, Jaroslav: Slovensko v českej politike. (Szlovákia a cseh politikában.) M. O. Enterprise, Banská Bystrica, 1993, 251.
- Srb, Vladimír–Veselý, Tomáš: Rozdělení Československa. (Csehszlovákia szétválasztása.) Bratislava, 2004, 190.
- Štefanovič, Milan: Zrod slovenskej štátnosti a zánik česko–slovenskej federácie. (A szlovák államiság születése és a cseh-szlovák föderáció megszűnése.) Iris, Bratislava, 1999, 149.
- Stein, Eric: Česko – Slovensko. Konflikt, roztržka, rozpad. (Cseh-Szlovákia. Konfliktus, szakadás, szétesés). (A Czecho/Slovakia. Ethnic Conflict. Constitutional Fissure. Negotiated Breakup. USA, The University of Michigan Press, 1997. kiadásának cseh változata). Academia, Praha, 2000, 371.
- Vodička, Karel (szerk.): Dělení Československa. Deset let poté... (Csehszlovákia felosztása. Tíz évvel később...) Volvox Globator, Praha, 333.
- Wolf, Karol: Podruhé a naposled, aneb Mírové dělení Československa. (Másodszor és utóljára, avagy Csehszlovákia békés szétválasztása.) G plus G, Praha, 1998, 141.

### **Szilágyi Imre**

#### **Integráció, dezintegráció, autonómia (kon)föderáció a délszláv népeknél a 18. század végétől 2006-ig**

A címben jelzett délszlávok alatt a továbbiakban mindenekelőtt a szerbeket, horvátokat és szlovénokat értem. Az ő 18. század vége óta tartó történelmük időtálló törekvéseit, eseményeit és folyamatait talán a címben jelzett négy fogalommal lehet a leginkább jellemezni. A birodalmi típusú integrációval szemben a különböző autonómia törekvések jelentették a védekezést, ideértve a (kon)föderációra irányuló elképzeléseket is, miközben az egyes etnikumok a velük azonosnak tekintett etnikai csoportokkal kívántak önkéntes vagy kikényszerített (új típusú) integrációra lépni, s mindez két alkalommal is a fennálló állami keret dezintegrációjához vezetett. Visszafelé tekintve úgy tűnik, hogy a délszláv politikusok az 1830-as évektől 1991-ig egy ördögi kör foglyai voltak: egyszerre fűtötte őket az elismerés igénye, az együttműködés vágya, a másiktól való félelem és a másik bekebelezésére való törekvés. Az 1840-es évek és az 1991 közötti időszakot figyelve pedig az embernek gyakran támad déjà vu érzése.

A délszlávok föderációval kapcsolatos elképzeléseit, elméleti megfontolásait, nyilatkozatokban megfogalmazott követeléseiket, a föderáció gyakorlatba ültetésének politikai előnyeit és problémáit négy nagyobb korszakon belül kívánom vizsgálni. Az első, az 1830-as évektől 1914-ig, illetve a második, az 1914-től 1945-ig terjedő időszakot mindenekelőtt a követelések, emellett kisebb részben az elméleti megfontolások idejének tekinthetjük. Az 1945-től 1991-ig terjedő időszak a reménynek (ha úgy tetszik az illúzióknak), a föderáció elmélete gyakorlatba ültetésének, az elmélet alapos továbbfejlesztésének, a gyakorlat által fölvetett problémák folyamatos elmélyülésének időszaka, amely más problémák (a szocializmus válsága, a geopolitikai helyzet megváltozása, az európai integráció kiteljesedésének kezdetei) egyidejű jelentkezésével együtt szétvetette a jugoszláv föderációt. A negyedik szakasz a jugoszláv föderáció fölbomlása eltelt idő, mivel amint majd látni fogjuk a korábbi állam szétesése korántsem tette idejétmúlttá a (kon)föderációt a délszláv térségben.

Bármennyire is igyekszik a kutató a (kon)föderáció problémájára koncentrálni, nem kerülheti meg, hogy legalább bizonyos mértékben szemügyre vegye az állammal, a demokráciával, a nemzettel, a néppel, az etnikummal, az irodalmi nyelvvel összefüggő kutatások egy részét is, hiszen az ezekkel kapcsolatos elméleti viták és mindennapi politikai küzdelmek a vizsgált időszak teljes egészén végighúzódtak és meglehetősen szorosan összefonódtak a föderációra vonatkozó elképzelésekkel. Bár kétségtelenül van példa a kivételekre is, úgy tűnik, hogy mindenekelőtt a szlovénok, de hosszú ideig a horvátok fő törekvése is az volt, hogy egy nagyobb államalakulaton belül, annak gazdasági és katonai védőhálója alatt rendelkezhessenek annyi önállósággal (autonómiával), amennyi megvédi nyelvi-kulturális érdekeiket, s lehetővé teszi gazdaságuk megfelelő fejlődését.

### **Az 1830-as évektől 1914-ig**

Ezen időszakra vonatkozóan messze túl kívánok lépni mindazon, ami Mérei Gyula könyvében olvasható. A 18. század végén, a 19. század elején a délszlávok az integráltság és dezintegráltság sajátos keverékében éltek. Két nagy birodalom a Habsburg és a Török Birodalom integrálta őket, sőt egy részüket, egy a Habsburg birodalmon belüli kisebb birodalom, a Magyar Királyság fogta össze. Mindez pedig már a dezintegráltságra is utal, hiszen nem egyetlen nagyobb egység részeként éltek, sőt az Osztrák Birodalmon belül élő szlovénok egy része magyar fennhatóság alatt élt, többségük pedig az osztrák örökös tartományok lakójaként, de őket is dezintegrálták a tartományok (Karintia, Stájerország, Krajna) határai. A horvátok egy része a Velencei Köztársaság, majd a bécsi udvar alá tartozó Dalmáciában, Isztriában és a Katonai Határörvidéken, másik részük a török uralom alatt lévő Boszniában, harmadik részük pedig a Magyar Királysághoz tartozó Horvátországban és Szlavóniában élt.

Mindezek miatt a korszak fő kérdése az volt, hogy az Osztrák Birodalomban élő délszlávok képesek-e elérni a Birodalom valamilyen típusú (kon)föderalizálását, nemzeti integrációjukat, illetve, hogy az előbbi kettő érdekében képesek-e egymás között hatékony együttműködést kialakítani. Az ezekkel kapcsolatos elképzeléseket egyrészt a bibliográfiában felsorolt magyar nyelvű szakirodalomban szereplőknél részletesebben, másrészt az újabb délszláv szakirodalom eredményeit is figyelembe véve kívánom elemezni. Ide tartozik az illírizmussal, de főként az ennek nyomán kialakuló jugoszlávizmusra vonatkozó ismeretek részletesebb taglalása, az 1848-1850 közötti időszak (kon)föderációs tervezeteinek ismertetése, illetve annak bemutatása, hogy mindezek hogyan hatottak a 19. század második felének elméleti műveire és politikai törekvéseire. A horvát szakirodalom nyomán részletesebben bemutatom, hogyan értékelték a horvátok az 1868-ban szentesített magyar-horvát kiegyezésről szóló törvénycikket. A Monarchia ausztroslavista, trialista átalakítására vonatkozó elképzeléseket éppúgy bemutatom, mint azokat a javaslatokat, amelyeket jugoszláv mozgalom keretében (1870-es jugoszláv kongresszuson, az 1909-es jugoszláv szociáldemokrata konferencián) tűztek ki célul, illetve azt, hogy miképpen ütközött a térségben a történeti és a természeti jogról alkotott felfogás. Mindezek természetesen csak úgy értelmezhetőek, ha közben ismertetem azt is, hogy az együttműködésre törekvés közepette milyen viták dúltak a három délszláv nemzet képviselői között, miközben például a szlovénok között a nagy délszláv nemzetbe való szinte teljes beolvadás elfogadása is felmerült.

### **1914 és 1945 között**

Az elméleti viták és követelések az első világháború kitörésétől kezdve új dimenzióba kerültek, s 1918-ban már akörül dúltak komoly harcok, hogy milyen felépítése legyen az új délszláv államnak: (kon)föderatív, vagy centralizált, s államformája köztársasági, vagy monarchista lesz-e. Ezeket a magyar szakirodalomban épp csak megemlített vitákat éppúgy részletezni kívánom, mint azt, hogy milyen küzdelmek folytak a következő időszakban a

centralizált ország autonomista, (kon)föderalista átalakítása érdekében. A horvátoknál Stjepan Radić, illetve Horvát Parasztpárt törekvései állnak a középpontban, a szlovénoknál az autonomista mozgalom, Natlačen elképzelései, és az 1930-as években elburjánzó államreform tervezetek. A Horvát Bánság létrejöttének és berendezkedésének problémái éppúgy e korszak fő témái közé tartoznak, mint a kommunisták Jugoszláviával kapcsolatos elképzeléseinek az 1920-as évektől nyomon követhető változása, hiszen ez jelentette az (egyik) alapját annak, hogy az antifasiszta ellenállók 1943-tól kezdve a föderatív jugoszlávizmus mellett tettek hitet. Ez utóbbi kérdéskört illetően nem csupán az elvi megközelítem más, mint Kővágó Lászlóé, de abban is eltérek tőle, hogy e kérdéskörben megkerülhetetlennek tartom A. Sajti Enikő Kővágó által meg sem említett tanulmányát. A dolgozatban külön vizsgálat tárgyát képezi a szerbek megfontolása, hiszen ha nem is túl nagy számban, de közöttük is voltak olyanok, akik a délszláv államot a valódi egyenrangúság elvének figyelembevételével kívánták volna működtetni. Mindezek miatt viszonylag részletesen kívánom ismertetni az AVNOJ 1943-as fajcei határozata meghozatalának körülményeit és dokumentumait, amelyek megteremtették az ország föderalizálásának alapjait.

### **1945-től 1991-ig, a megvalósult föderáció, s annak szétesése**

Így jött létre az 1946-os alkotmány, amely szerint a Jugoszláv Föderatív Népköztársaságot hat tagköztársaság alkotja, ezen belül Szerbiában két autonóm terület van, a Vajdaság és Koszovó. Ez az alkotmány tehát úgy integrálta a délszlávokat, hogy formailag minden addiginál nagyobb autonómiát biztosított a számukra. A valóságban azonban ez a Jugoszlávia is centralizált volt, csak éppen most a kommunista párt centralizálta. A nemzetek közötti viták, már az ötvenes évek második felében kiújultak, a centralizáció az 1960-as években lazult, s ezekről viszonylag jó anyag van. Az 1960-as évek második felében ismét felmerült a lazább együttműködés, a konföderáció gondolata. Erről ugyan csak meglepően kevés anyagot sikerült beszerezni, de ezek is számos tanulság levonására nyújtanak alkalmat: a föderáció és az öngazgatás összefüggéseire, a nyelvi és a gazdasági jogok és a föderáció működtetésének problematikájára, az esetleges kiválás kérdésére. Az ellentétes irányzatok harcából sajátos kompromisszum született: számos módosítás után az 1974-es alkotmány nagyfokú valódi autonómiát adott az egyes köztársaságoknak és az autonóm tartományoknak. Erről az alkotmányról megszületése pillanatától kezdve éles viták voltak a délszláv politikusok között. A szerb értelmiségiek egy része úgy vélte, hogy az alkotmány konföderalizálja és dezintegrálja Jugoszláviát, ami mindenekelőtt a Szerbián kívül, azaz Bosznia-Hercegovinában és Horvátországban élő szerbek szempontjából káros. Az alkotmány egyik megteremtője, a szlovén Kardelj elutasította azt az állítást, hogy az 1974-es alkotmány konföderatív jellegű lenne, s úgy vélte, hogy a föderáció és a konföderáció közötti sajátos formát hoztak létre. Mindezek a kérdések az egész titói Jugoszlávia idején számos elméletírók készítettek arra, hogy alaposan járja körül ezeket a problémákat, de kérdést a korszak végéig nem sikerült tisztázni, hiszen nem pusztán az elméleti, hanem egyúttal a gyakorlati politikai megfontolások mentén is döntöttek.

Tito 1980-ban bekövetkezett halálától 1991-ig Jugoszlávia népei között komoly küzdelem dúlt arról, hogy miképpen kellene átalakítani az ország alkotmányos berendezkedését. Amíg a szerbek arra törekedtek, hogy az úgynevezett modern föderáció jelszavával ismét centralizálják az országot (s ennek érdekében számos valós, valamint igen sok túldimenzionált kérdést vetettek föl), addig a szlovénok kezdetben az 1974-es alkotmány megőrzése mellett szálltak síkra, majd amikor ezt veszélyeztetve látták, az ország konföderalizálásával próbálták menteni érdekeiket, s 1989-ben az aszimmetrikus föderáció gondolatát is felvetették. Az alkotmányvita ismét csak összefüggött a demokrácia, a szabadságjogok, a kisebbségi jogok, a gazdasági együttműködés körüli vitákkal. A szerbek, akárcsak 1918-ban, ekkor is elutasították a konföderációt. Mindez hosszú évekig tartó

küzdelmek kísérték, amelyekben az alkotmányjogászok, a közgazdászok és a politikusok egyaránt részt s ezt a folyamatot viszonylag részletesen szeretném bemutatni. Itt most csak arra utalnék, hogy e küzdelmek egyik központi kérdése volt, hogy vajon meg kell-e szüntetni az 1974-es alkotmány azon rendelkezéseit, amelyek alapján a döntések viszonylag széles körét konszenzusos alapon kell meghozni, vagy át kell térni a modern (lényegében egynemzetiségű) európai államokban kialakult rendszerre, amelyben az egy ember egy szavazat elve érvényesül.

Ezzel kapcsolatban ismét felvethető a kérdés, hogy vajon a szerbeknek volt-e igazuk, akik azt állították, hogy a konföderáció a jugoszláv állam dezintegrációjának első lépcsőfoka lenne, vagy a horvátoknak és a szlovénoknak, akik szerint a konföderáció megmenthette volna a délszlávok közötti kapcsolatokat. A szerbek úgy vélték, hogy az európai integráció idején anakronizmus a horvátok és a szlovénok 19. századot idéző dezintegrációs törekvése, s arra figyelmeztettek, hogy a történelmi folyamatok azt mutatják, hogy a konföderációk föderációkká alakultak, s nem pedig fordítva. A horvátok és a szlovénok viszont a szerb centralizációs törekvésekkel szemben egyfelől az Európai Közösségben tapasztalható szubszidiaritás elvére és gyakorlatára utaltak, másfelől pedig arra, hogy az 1980-as, 1990-es évek fordulóján a politikusok az európai integrációt leginkább konföderációként képzelték el, szó sincs tehát arról, hogy az ő igényük anakronizmus lett volna.

### **1992 után: az önállósult köztársaságok és a föderáció**

A szlovénok és a horvátok egyéb szempontok mellett mindenekelőtt az európai integrációs folyamatokba való bekapcsolódás igényével magyarázták Jugoszláviából való kilépésüket, s a szlovénok valóban mindent meg is tettek, hogy az új integráció tagjai lehessenek. Az ő politikusait és elméleti szakembereiket mindenekelőtt az foglalkoztatta/foglalkoztatja, hogy milyen módon lehet úgy hatékonyan működtetni az Európai Uniót, hogy ne jöjjön létre a volt Jugoszláviában már megtapasztalt helyzet. A szlovénok a gazdaságilag hatékony és a nyelvi-kulturális önállóságot elismerő EU-ban elfogadják azt, ami ellen pedig az egykori Jugoszláviában élesen tiltakoztak, nevezetesen, hogy a döntések meglehetősen nagy részét ne konszenzusos, hanem többségi alapon lehessen meghozni. A dolgozatban kitérek arra, hogy a Daytoni Megállapodás után milyen sajátos helyzet alakult ki Bosznia-Hercegovinában: a két entitásból álló állam egyik entitását az 1994-ben létrehozott bosnyák-horvát föderáció képezi. Szó lesz arról, hogy mindez milyen problémákat vet föl, s hogy a nemzetközi közösség hogyan szeretné ezeket megszüntetni. Kitérek arra, hogy a Jugoszláviából békésen kivált Makedónián belüli etnikai küzdelmek eredményeképpen milyen alkotmány jött létre 2001-ben. Ugyancsak a dolgozat részét képezi, hogy az 1992-ben létrehozott Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, különféle alkotmányos viták után hogyan alakult át egy különleges államalakulattá, Szerbia és Montenegró államszövetségévé. Végül röviden kitérek arra, hogy az a Szerbia, amelyik az 1980-as években nagymértékben járult hozzá Jugoszlávia széteséséhez azzal, hogy egyoldalúan megszüntette a két autonóm tartomány számos korábban létező jogkörét, átalakítva ezzel a föderáción belüli viszonyokat, Koszovó elvesztésétől félve, most milyen nagylelkűen kívánná a legszélesebb körű autonómia megadásával megmenteni az elveszni tűnő tartományt.

### **Föderalizmus a délszlávoknál**

#### **Válogatott bibliográfia**

A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Alkotmánya. Novi sad, Forum, 1963.

A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Alkotmánya. Belgrád, A JSZSZK hivatalos lapja, 1974.

A. Sajti Enikő: Útkeresés. A Jugoszláv Kommunista Párt nemzetiségpolitikai koncepciójának formálódása az 1920-as években. Századok, 1979, 375–418.

- Arandžević, D.: Bauk federalizma ili hrvatsko pitanje. Pančevo, Napredak, 1937.
- Atlagić, David (szerk.): Enciklopedija samoupravljanja. Beograd, Savremena administracija–Komunist, 1979.
- Beckman–Petey, Monika: Der jugoslawische Föderalismus. München, R. Oldenburg Verlag, 1990
- Brezovšek, Marjan: Federalizem in decentralizacija. Politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot. Ljubljana, Karantanija, 1994.
- Čović, Bože (szerk.): Izvori velikosrpske agresije. Zagreb, Zagreb, August Cesarec–Školska knjiga, 1991.
- Drljević, Sekula: Centralizam ili federalizam. Zemun, Štamparija M. Mladana, 1926.
- Džoić, Dragomir: Federalističke teorije i hrvatska država. Zagreb, Barbak, 1998.
- Ekonomski federalizam. Politička misao, 1990/3.
- Federalizam i zakonodavstvo nove Jugoslavije. Zbornik referata. Zagreb, Globus, 1985.
- Federalizam i međunacionalni odnosi. Politička misao, 1985/1–2.
- Glišić, Bora: Jedan srpski predlog za rešenje hrvatskog problema, Beograd, [kiadó nélkül], 1938.
- Javaslat a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Alkotmánya módosításának megkezdéséről. A Magyar Szó, 1987. február 12-ei számának melléklete.
- Jugoszlávia 1918–1941. Dokumentumok. Szeged, Társadalomtudományi Kör, 1989.
- Juhász József: Lehetséges volt-e a békebeli Jugoszlávia? Társadalmi Szemle, 1994/11, 55–60.
- Juhász József: Volt egyszer egy Jugoszlávia. Budapest, Aula, 1999.
- Juhász József–Márkus László–Tálas Péter–Valki László: Kinek a békéje? Budapest, Zrinyi, 2003.
- Korunić, Petar: Jugoslovanska ideologija u hrvatskoj i slovenskoj politici. Zagreb, Globus, 1986.
- Korunić, Petar: Jugoslavizam i federalizam u hrvatskom nacionalnom preporodu. Zagreb, Globus, 1989.
- Kővágó László: A jugoszláv kommunisták föderációs, nemzeti politikája. Budapest, Kossuth, 1988.
- Kranjc, Stane–Strmčnik, Berni (szerk.): (Kon)federalizem; večinsko odločanje in konsenz. Ljubljana, Slovensko politološko društvo, 1990.
- Kriza federalizma ili federalizacija krize? Politička misao, 1984/4.
- Kulundžić, Zvonimir: Stjepan Radić i njegov republikanski ustav. Zagreb, Nezavisna autorska nakl., 1989.
- Lerotić, Zvonko: Načela federalizma višenacionalne države. Zagreb, Globus, 1985
- Lerotić, Zvonko: Jugoslavenska politička klasa i federalizam. Zagreb, Globus, 1989.
- Letica, Slaven: Četvrta Jugoslavija. Zagreb, Centar za informacije i publicitet, 1989.
- Markič, Boštjan (szerk.): Slovenija v jugoslovanski federaciji. Ljubljana, Center za družbenopolitično izobraževanje FSPN, 1987.
- Marksistička misao 1988/6 (Az Ustavna reforma u SR Srbiji címen 1988. szeptember 28-án megtartott tanácskozás anyaga).
- Markus, Tomislav: Federalizam i konfederalizam u tekstovima Slavenskog juga 1848.–1850. Povijesni prilozi, 1994, 111–137.
- Mérei Gyula: Föderációs tervek Délkelet-Európában és a Habsburg-monarchia 1840–1918. Budapest, Kossuth, 1965.
- Mihailović, Kosta: A jugoszláv gazdasági valóság. Budapest, Kossuth, 1985.
- Milardović, Anđelko: Regionalizam, autonomaštvo, federalizam ili separatizam. Osijek, Panliber, 1995
- Nikolić, Pavle: Federacija i federalne jedinice. Uticaj federalnih jedinica na vršenje federalne vlasti. Beograd, Službeni list SFRJ, 1989.

- Novak, Viktor: Anzologija jugoslovenska misli i narodnog jedinstva. Beograd, Izdanje autorovo, 1930.
- Palotás Emil: A horvát-szerb államközösség. Társadalmi Szemle, 1992/5. 40–50,
- Perovšek, Jurij et alii: Razprava o nacionalnem vprašanju v KPJ leta 1923. Ljubljana, Partizanska knjiga, 1990.
- Petranović, Branko: Istorija Jugoslavije 1918–1988. 1–3. köt., Beograd, Nolit, 1988.
- Petranović, Branko–Zečević, Momčilo: Jugoslovenski federalizam - ideje i stvarnost 1914–1986. Tematska zbirka dokumenata. 1–2. köt., Beograd, Prosveta, 1987.
- Petre, Fran: Poizkus ilirizma pri Slovencih. Ljubljana, Slovenska matica, 1939.
- Pleterski, Janko: Prva odločitev Slovencev za Jugoslavijo. Ljubljana, Slovenska matica, 1971.
- Prunk, Janko: Slovenski narodni vzpon. Ljubljana, Državna založba, 1992.
- Radić, Stjepan–Predavec, Josip–Radić, Ante: Federalizam naše carevine i narodno oslobodjenje. Zagreb, Slavenska knjižara St. i M. Radić, [19--?]
- Repe, Božo: Viri o demokratizaciji in osamosvojitvi Slovenije (II. del: Slovenci in federacija). Ljubljana, Arhivsko društvo Slovenije, 2003.
- Ress Imre: Kapcsolatok és keresztutak. Budapest, L'Harmattan, 2004.
- Ribičič, Ciril–Tomic, Zdravko: Sporazumevanje ali preglasovanje. Ljubljana, Politična šola pri CK ZKS v Ljubljani, 1986.
- Ribičič, Ciril–Tomic, Zdravko: Ustavne spremembe. Ljubljana, Cankarjeva založba, 1987.
- Ribičič, Ciril–Tomic, Zdravko: Federalizam po meri budućnosti. Zagreb, Globus, 1989.
- Romsics Ignác (szerk.) Integrációs törekvések Közép- és Kelet-Európában a 19. és 20. században. Budapest, Teleki László Alapítvány, 1997.
- Salat Levente: Etnopolitika a konfliktustól a méltányosságig. Marosvásárhely, Mentor, 2001.
- Sekelj, Laslo: Lehetséges-e a békebeli Jugoszlávia? Társadalmi Szemle, 1994/7, 54–64.
- Stanovčić, Vojislav: Federalizam/konfederalizam. Beograd, NIO, Titograd, 1986
- Šidak, Jaroslav et alii: Hrvatski narodni preporod. Zagreb, Školska knjiga–Stvarnost, 1988.
- Špadijer, Balša: Federalizam i međunacionalni odnosi u Jugoslaviji. Beograd, Inštitut za političke študije Fakultet političkih nauka, 1979.
- Španović, Srđan: Kvadratura jugoslavenskog kruga. Zagreb, Centar za informacije i publicitet, 1989.
- Tašić, Predrag: Kako je ubijena druga Jugoslavija Skopje, AI, 1994.
- Toldi Ferenc: A jugoszláv állam kilakulása és felbomlása. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1995.
- Tuđman, Franjo: Hrvatska u monarhističkoj Jugoslaviji. 1–2. köt., Zagreb, Hrvatska sveučilišna naklada, 1993.
- Tuđman, Franjo: Velike ideje i mali narodi. Zagreb, Nakladni zavod, Matice hrvatske, 1996.
- Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Beograd, Službeni list, 1946.
- Ustavni razvoj Socialističke Jugoslavije. Beograd, Ekspres, 1988.
- Vučinić, Milan: Zašto Kosovo ne može da bude republika. Beograd, NIP Poslovna politika, 1990.
- Žagar, Mitja: Sodobni federalizem s posebnim poudarkom na asimetrični federaciji v večnacionalnih državah. Ljubljana, Univerza Erdvarda Kardelja v Ljubljani Pravna fakulteta, 1990 (kézirat).
- Žečević, Momčilo: Slovesnka Ljudska Stranka in jugoslovansko zedinjenje 1917–1921. Maribor, Obzorja, 1977.

A kutatás anyagának megjelentetésére vonatkozóan előszerződésünk van a l'Harmattan Kiadóval. Eszerint a véglegesített kézirat leadását a nyárra tervezzük, a könyv megjelenése pedig az év második felében várható.

A leadott kézirat terjedelmét kb. 15 ívre tervezzük (3X5 ív).

